

Con l'adesione di

CGIL, Comunità di San Benedetto al Porto, Gruppo Abele, Itaca, ITARDD, LegaCoopSociali, LILA, Associazione Luca Coscioni

I dossier di **FUORILUOGO.it**

Illustrazione e commento dei dati sulle conseguenze penali e l'impatto sul sovraffollamento nelle carceri, sulle sanzioni amministrative, sui servizi, analisi della giurisprudenza e delle proposte di riforma delle politiche sulle droghe



7⁰

LIBRO BIANCO SULLA LEGGE SULLE DROGHE

Dopo Ungass 2016

Un anno di cambiamento nel mondo.

**Proposte per superare lo stallo in Italia,
in Parlamento e nel Paese.**

**Edizione 2016
sui dati 2015**

Prima edizione - Giugno 2016
A cura di Franco Corleone, Stefano Anastasia, Leonardo Fiorentini
Copyright 2016 - testi riproducibili liberamente citando autore e fonte
Stampato con il contributo della CGIL nazionale

7° LIBRO BIANCO sulla legge sulle droghe

Dopo Ungass 2016.

Un anno di cambiamento nel mondo.

Proposte per superare lo stallo in Italia, in Parlamento e nel Paese.

Indice

Dopo Ungass 2016, il momento delle scelte. O il nulla pag. 3
Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone

I FATTI

La macchina della punizione. Gli effetti penali e sanzionatori della criminalizzazione della circolazione e del consumo di droghe pag. 5
a cura di Stefano Anastasia e Maurizio Cianchella

Evoluzioni giurisprudenziali in tema di stupefacenti pag. 13
Elia de Caro e Gennaro Santoro

I consumi di sostanze psicoattive nella popolazione studentesca pag. 17
Claudia Luppi, Elisa Benedetti, Valeria Siciliano, Marco Scalese, Sabrina Molinaro
IFC-CNR Istituto di Fisiologia Clinica, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Pisa

Droghe e guida, miti e fatti/3 pag. 23
Giorgio Bignami

LE POLITICHE

L'Assemblea Generale ONU sulle droghe del 2016 e il ruolo delle ONG pag. 27
Introduzione

UNGASS 2016. Rompiamo coi vecchi rituali e con le ipocrisie del passato pag. 29
Grazia Zuffa

Armistizio sulla droga, l'Onu è pronta? pag. 33
Marco Perduca

La legalizzazione della cannabis e le Convenzioni Onu. Opzioni e dilemmi pag. 35
Grazia Zuffa

Droghe, Diritti (e Sindacato) pag. 39
Stefano Ceconi, Giuseppe Bortone (CGIL), Denise Amerini (Funzione Pubblica CGIL)

Nuove prospettive della pena tra giustizia riparativa e della messa alla prova pag. 43
Riccardo De Facci e Cecco Bellosi

La Regione Friuli Venezia Giulia chiede al Parlamento la Riforma Pag. 49
Silvana Cremaschi

CONCLUSIONI

Droga. Il Dipartimento va riformato, non smantellato Pag. 53
Appello

Che fare con il dipartimento antidroga? Pag. 55
Leopoldo Grosso

Segue

APPENDICE: LE LEGGI

Le proposte di legge per il cambio di passo Leonardo Fiorentini	pag. 57
PROPOSTA DI LEGGE: Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno	pag. 61
PROPOSTA DI LEGGE: Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze	pag. 71
PROPOSTA DI LEGGE: Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati	pag. 77
PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE: Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati	pag. 93

Le precedenti edizioni del Libro Bianco sono disponibili sul sito

www.fuoriluogo.it/librobianco

Ampia documentazione sulla costituzionalità della legge Fini-Giovanardi è disponibile sul sito

www.societadellaragione.it/finigiovanardi

INTRODUZIONE

DOPO UNGASS 2016, IL MOMENTO DELLE SCELTE. O IL NULLA

Stefano Anastasia e Franco Corleone

Abbiamo deciso di continuare la redazione dei Libri Bianchi sugli effetti collaterali della legislazione antidroga, anche dopo la bocciatura della Fini-Giovanardi da parte della Corte Costituzionale, avvenuta nel febbraio 2014. Resta in piedi, infatti, la legge Iervolino-Vassalli che segnò nel 1990 la svolta proibizionista voluta fortemente da Bettino Craxi sulla scia della war on drugs statunitense e dei primi entusiasmi per la nefasta zero tolerance dell'allora procuratore newyorkese Rudolph Giuliani. La legge Iervolino-Vassalli doveva essere cancellata da Prodi nel 2006 e invece dopo dieci anni da quell'impegno mancato è ancora lì, nonostante i segni di cambiamento che andiamo registrando in giro per il mondo, a partire proprio dagli Stati Uniti.

Il Libro Bianco promosso dalla Società della Ragione e condiviso da Forum Droghe, Antigone, Cnca e da numerose associazioni e movimenti (CGIL, Comunità di San Benedetto al Porto, Gruppo Abele, Itaca, ITARDD, LegaCoopSociali, LILA. Associazione Luca Coscioni) raccolti nel Cartello di Genova, anticipa anche quest'anno la Relazione del Governo. E' appena il caso di ricordare i limiti della Relazione dell'anno scorso, rilevati immediatamente da Leopoldo Grosso (rubrica di Fuoriluogo su il Manifesto del 30 settembre 2015) e in un documento analitico di Grazia Zuffa sulle caratteristiche metodologiche e di contenuto che dovrebbero caratterizzare tale documento. Eppure non vogliamo disconoscere i segni di discontinuità rispetto alla pura propaganda delle Relazioni di Giovanardi e Serpelloni. La dr.ssa Patrizia De Rose, che ha raccolto la difficile eredità di Serpelloni alla guida del Dipartimento delle politiche antidroga, ha il merito di avere riaperto un confronto non ideologico tra il Governo e le Ong, culminato, per ora, in seminari di preparazione e di valutazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata alle politiche sulle droghe tenutasi in aprile a New York.

Proprio in questi giorni è tornata a circolare la voce di un azzeramento del DPA e dell'assorbimento nel Ministero della Salu-

te. Non vogliamo ergerci a difensori di una struttura inventata dalla destra, ma vogliamo discutere pubblicamente delle scelte che riguardano la politica delle droghe che riguardano la politica internazionale, la giustizia, l'informazione, le città, la scuola, lo stato sociale, e dunque ci pare inadeguata una collocazione settoriale di una politica che, viceversa, deve coinvolgere diversi branche della compagine governativa. Piuttosto, quel Dipartimento dovrebbe dismettere quel nome battagliero ereditato dalla furia ideologica dei suoi inventori e meriterebbe un referente politico nella compagine di governo, tra i sottosegretari alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Governo è invece ancora inadempiente nella convocazione della Conferenza nazionale triennale che è in un ritardo inconcepibile: infatti l'ultima (finta) occasione di confronto risale al 2009 mentre l'ultima vera addirittura al 2001 a Genova. Recentemente la Consulta ha inferto un altro colpo alla Fini-Giovanardi, cassando l'art. 75bis che prevedeva l'aggravamento delle sanzioni amministrative che rimangono un buco nero dello stigma contro i giovani consumatori. Questa ulteriore decisione - cui si aggiungono alcune recenti sentenze sulla coltivazione della canapa dei tribunali di Ferrara e Firenze - aggrava il giudizio sulla latitanza della politica.

Certo alcune novità sono state introdotte negli anni scorsi, soprattutto per rispondere alla situazione insostenibile del sovraffollamento delle carceri per cui l'Italia è stata condannata dalla Cedu: dall'introduzione della fattispecie autonoma per i fatti di lieve entità con una pena da sei mesi a quattro anni di reclusione (però senza distinzione tra le sostanze) all'ipotesi alternativa di irrogazione della pena del lavoro di pubblica utilità. E gli Stati generali sull'esecuzione penale voluti dal Ministro della giustizia Andrea Orlando hanno dato utili indicazioni per incentivare le alternative al carcere per i tossicodipendenti e per migliorare il trattamento socio-sanitario dei detenuti con problemi di dipendenza. Sono indicazioni positive, ma è troppo poco!

Il 2015 è stato un anno ricco di iniziative, dal Convegno internazionale di Udine che ha chiuso la vicenda di Rototom alla Conferenza di Milano promossa dal Cartello di Genova.

In Parlamento, oltre alle proposte di legalizzazione della cannabis (ferme, purtroppo, allo stato delle audizioni, ma sostenute da una campagna di iniziativa popolare), sono state depositate in Parlamento (alla Camera da Filippo Fossati e altri, al Senato da Sergio Lo Giudice e altri) le nostre proposte per la riforma dell'intera parte sanzionatoria del testo unico e la ripresa di adeguate politiche socio-sanitarie per il trattamento delle dipendenze problematiche, pubblicate già nello scorso libro bianco. Non solo: il Consiglio regionale del Friuli, primo - speriamo - tra altri, ha approvato una "legge voto" per la riforma del testo unico sulla base della nostra proposta. Il solco, dunque, è tracciato e speriamo che il Parlamento e la Conferenza nazionale sulle droghe possano discuterne senza pregiudizi.

A sfatare i pregiudizi su usi, consumi e diffusione delle sostanze stupefacenti vogliono contribuire, come sempre, i contenuti di questo Libro Bianco, dai dati sugli effetti penali e sanzionatori della legislazione proibizionista (Anastasia e Cianchella), all'analisi degli sviluppi della giurisprudenza (De Caro e Santo-

ro), alla diffusione dei consumi, in particolare tra i più giovani (Molinaro). De Facci e Cecconi fanno il punto, da prospettive diverse, sullo stato e sulle prospettive delle misure alternative. Infine, sulle politiche, Bignami torna sugli effetti perversi della legge-manifesto sull'omicidio stradale, mentre Zuffa, Perduca e Grosso fanno il punto sullo stato del movimento di riforma delle politiche sulle droghe a livello nazionale e internazionale dopo Ungass 2016. In appendice, Leonardo Fiorentini cura la raccolta dei testi e delle proposte di legge depositate in Parlamento.

Mancano diciotto mesi alla fine della legislatura e alle elezioni previste all'inizio del 2018, un tempo assai lungo per l'assenza e la latitanza della politica. I dati che presentiamo confermano il peso insostenibile sulla giustizia e sul carcere della legge antidroga: in molti istituti oltre il cinquanta per cento dei detenuti continuano a essere in carcere per violazione della normativa moralistica, ideologica e punitiva in quanto consumatori, piccoli spacciatori o tossicodipendenti. La repressione e lo stigma contro i giovani è confermato dai numeri impressionanti delle segnalazioni ai prefetti (oltre un milione dal 1990!). La nostra denuncia è accompagnata da proposte ragionevoli di riforma su cui chiediamo con forza un confronto intelligente.

LA MACCHINA DELLA PUNIZIONE. GLI EFFETTI PENALI E SANZIONATORI DELLA CRIMINALIZZAZIONE DELLA CIRCOLAZIONE E DEL CONSUMO DI DROGHE

a cura di Stefano Anastasia e Maurizio Cianchella

Alla sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, che ha demolito le modifiche al testo unico sulle sostanze stupefacenti imposte al Parlamento da Gianfranco Fini e Carlo Giovanardi durante il II governo Berlusconi, non hanno fatto seguito le conseguenti modifiche dell'impianto repressivo e sanzionatorio che ispira l'intera disciplina sin dalla legge 162 del 1990, meglio nota come Iervolino-Vassalli.

Inevitabilmente, quindi, il sistema di repressione penale e amministrativo resta un punto di vista privilegiato sul funzionamento della normativa sulle droghe.

1. Gli effetti della legge sulla droga in carcere: ingressi e presenze per detenzione di sostanze stupefacenti

Il primo dato che analizzeremo è quello degli ingressi in carcere per violazione della legge antidroga in rapporto al totale degli ingressi (tabella 1). Nel 2006 – anno di entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi - i detenuti entrati in carcere per violazione dell'art. 73 (detenzione di sostanze illecite) della legge antidroga sono stati 25.399 (su un totale di 90.714 ingressi in carcere nel corso dell'anno); nel 2008 erano saliti fino a 28.865 (su 92.800). Nonostante un lieve calo di ingressi ex art. 73, il picco percentuale è stato raggiunto l'anno successivo (2009: 32,21%), ma nello stesso periodo è iniziato un trend di forte diminuzione degli ingressi complessivi, congiuntamente con un calo degli ingressi per violazione della normativa antidroga.

Nel 2015 ci sono stati solo 45.823 ingressi totali, di cui 12.284 ex art. 73, pari al 26,80%. Rispetto a 7 anni prima si sono più che dimezzati sia gli ingressi complessivi (anche grazie alle politiche deflattive che hanno seguito la sentenza Cedu nel caso Torreggiani e altri c. Italia) che quelli per violazione della normativa antidroga.

Non si può non sottolineare l'effetto trainante avuto dal calo degli ingressi per violazione della normativa antidroga sulla diminuzione degli ingressi totali. Nonostante le buone occasioni sciupate dal legislatore per mettere mano al problema, la percentuale di ingressi ex art. 73 è la più bassa da 10 anni a questa parte, a testimonianza del fatto che la legge sulla droga "guida" i processi di carcerizzazione in Italia: quando la tendenza è all'incremento, è la legge sulla droga che guida la volata; quando la tendenza è al decremento, è sempre la legge sulla droga che mette il freno. Se tra il 2008 e il 2015 gli ingressi in carcere sono diminuiti del 50,62%, quelli per il solo reato di detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti sono diminuiti del 57,44%.

Ancora una volta si dimostra che le politiche proibizioniste in materia di droghe sono il principale ferro del mestiere nelle mani dell'apparato penale e di polizia per assecondare le spinte alla criminalizzazione delle fasce marginali della società.

Tab.1 . Ingressi negli istituti penitenziari e ingressi per violazione art.73, DPR 309/90. Valori assoluti e percentuali. Serie storica 2005-2015

Anno	Ingressi negli istituti penitenziari per qualsiasi reato			Ingressi per reati in violazione dell'art.73 DPR 309/90			Percentuale reati in violazione dell'art. 73 DPR 309/90 sul totale ingressi
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Percentuale
2005	49.281	40.606	89.887	15.670	10.107	25.777	28,68%
2006	47.426	43.288	90.714	15.074	10.325	25.399	28,00%
2007	46.581	43.860	90.441	15.392	11.593	26.985	29,84%
2008	49.701	43.099	92.800	16.564	12.301	28.865	31,10%
2009	47.993	40.073	88.066	15.909	12.460	28.369	32,21%
2010	47.343	37.298	84.641	15.695	10.446	26.141	30,88%
2011	43.677	33.305	76.982	14.226	10.226	24.452	31,76%
2012	36.014	27.006	63.020	11.376	9.088	20.465	32,47%
2013	33.572	25.818	59.390	10.042	8.109	18.151	30,56%
2014	27.470	22.747	50.217	7.225	6.747	13.972	28,38%
2015			45823			12284	26,80%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

Per il sesto anno consecutivo prosegue anche il calo (in termini assoluti e percentuali) dei ristretti ex art. 73, che sono oggi il 32,03% del totale, contro il 40,21% del 2009 (tabella 2). Tenendo presente anche il calo generale dei detenuti negli istituti penitenziari, rispetto a 7 anni fa i ristretti per violazione dell'art. 73 sono diminuiti di oltre il 35%, da 26.052 agli odierni 16.712. Non possiamo che confermare quanto detto negli anni passati e poco sopra: il sovraffollamento penitenziario, così come le possibilità di contenerlo, sono strettamente legati alle scelte sulle politiche antidroga.

Tab. 2 Presenze in carcere al 31.12 e presenze ex art. 73, DPR 309/1990. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2006-2015

Data rilevazione	Detenuti presenti	Ristretti art.73	Perc. art.73 rispetto ai presenti
31/12/2006	39.005	14.640	37,53%
31/12/2007	48.693	18.222	37,42%
31/12/2008	58.127	22.727	39,10%
31/12/2009	64.791	26.052	40,21%
31/12/2010	67.961	27.294	40,16%
31/12/2011	66.897	26.559	39,70%
31/12/2012	65.701	25.269	38,46%
31/12/2013	62.536	23.346	37,33%
31/12/2014	53.623	17.995	33,56%
31/12/2015	52.164	16.712	32,03%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato -Sezione statistica

2. Gli effetti della legge sulla droga in carcere: ingressi e presenze di persone con problemi di dipendenza da sostanze stupefacenti

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione penitenziaria, in un solo anno il numero di ingressi di soggetti con problemi di

dipendenza da sostanze stupefacenti sarebbe crollato dai 13.810 del 2014 ai 7.888 del 2015 (tabella 3). Conseguentemente, notevole è anche il calo percentuale, dal 27,50% al 17,21% del totale dei detenuti. In termini percentuali, la diminuzione degli ingressi di tossicodipendenti va avanti da 5 anni, ma negli ultimi 12 mesi il fenomeno avrebbe avuto una netta accelerazione. La rilevanza dello scostamento induce a prenderlo con cautela e a ipotizzare che su di esso abbia influito una diversa modalità di raccolta dei dati che possa giustificare una simile riduzione.

Tab. 3 Numero di ingressi complessivi negli istituti penitenziari e ingressi di soggetti tossicodipendenti. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2005-2015

Anno	Ingressi totali	Tossicodipendenti	Percentuale
2005	89.887	25.541	28,41%
2006	90.714	24.637	27,16%
2007	90.441	24.371	26,95%
2008	92.800	27.397	29,52%
2009	88.066	25.106	28,51%
2010	84.641	24.008	28,36%
2011	76.982	22.432	29,14%
2012	63.020	18.225	28,92%
2013	59.390	16.543	27,85%
2014	50.217	13.810	27,50%
2015	45.823	7.888	17,21%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

Peraltro il dato sugli ingressi non trova riscontri in quello che riguarda le presenze in carcere di soggetti tossicodipendenti (tabella 4). Il dato rimane pressoché stabile da 9 anni a questa parte: è tossicodipendente circa un detenuto su 4. Il picco massimo percentuale è stato registrato nel 2007, con il 27,57% di detenuti tossicodipendenti; nel 2013 è stato invece toccato l'apice minimo, con 23,79%; oggi ci si attesta al 25,81%, in leggero rialzo rispetto all'anno precedente.

Tab. 4 Detenuti presenti e detenuti tossicodipendenti al 31.12. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2006-2014.

Anno	Presenti	Tossicodipendenti	Percentuale
2006	39.005	8363	21,44%
2007	48.693	13424	27,57%
2008	58.127	15772	27,13%
2009	64.791	15887	24,52%
2010	67.961	16245	23,90%
2011	66.897	16364	24,46%
2012	65.701	15663	23,84%
2013	62.536	14879	23,79%
2014	53.623	13.205	24,63%
2015	52.164	13.465	25,81%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

3. Il peso sulla giustizia: le segnalazioni all'autorità giudiziaria per violazione della legge sulle droghe

Come ogni anno, e come ogni altro Paese occidentale impegnato nella war on drugs, la cannabis e i suoi derivati sono le sostanze più prese di mira dal sistema proibizionista. Quasi il 50% delle segnalazioni e delle operazioni antidroga hanno avuto come oggetto i cannabinoidi, nonostante questi siano le sostanze meno dannose per i consumatori e il loro mercato sia quello in cui i consorzi criminali sono meno coinvolti (cfr. tabella 5). Al secondo posto troviamo la cocaina, seguita da eroina e droghe sintetiche. Queste ultime hanno visto aumentare del 54,46% le operazioni di contrasto delle forze di polizia, ma la loro quota percentuale rimane comunque nettamente minoritaria rispetto alle altre sostanze menzionate.

Tab.5 Segnalazioni all'autorità giudiziaria per tipologia di sostanza, reato e numero di operazioni, anno 2015

Sostanza stupefacente	Numero operazioni di polizia	Variazione % rispetto al 2014	Art. 73	Art. 74	Altri reati	Totale	% sul totale
Cannabinoidi	10.751	-7,80%	12.940	418	2	13.360	48,20%
Cocaina	5.180	+7,92%	7.795	1.211	0	9.206	33,21%
Eroina	2.150	-4,10%	3.029	242	0	3.271	11,80%
Droghe sintetiche	346	+54,46%	401	43	1	445	1,61%
Altre droghe	664	-9,04%	1.055	372	9	1.436	5,18%
Totale	19.091	-2,87%	25.420	2.286	12	27.718	100,00%

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale Servizi Antidroga, Il Servizio - Sezione DADÉ

Anche nel 2015, le segnalazioni per articolo 73 sono state di gran lunga più numerose rispetto a quelle per articolo 74, che punisce gli appartenenti a organizzazioni criminali dedite al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Come abbiamo scritto più volte, questo dato testimonia l'orientamento repressivo della legge rivolto verso i "pesci piccoli", piuttosto che verso le associazioni criminali. Anzi, si può dire che in un certo senso le favorisca, ripulendo il mercato da tutti i possibili competitor meno esperti e mantenendo dunque una situazione di oligopolio che tiene alti i prezzi (situazione nota agli studiosi come Darwinian trafficker dilemma).

La tabella 6 mostra il peso della disciplina legislativa sulle droghe sui procedimenti penali pendenti negli uffici giudiziari italiani a partire da un indicatore soggettivo: il numero delle persone sottoposte a procedimento penale per detenzione o per appartenenza a organizzazioni criminali dedite al traffico di sostanze stupefacenti. E qui vediamo una significativa novità registrata tra la fine del 2014 e metà del 2015: al 30 giugno dello scorso anno, erano 158.690 le persone sottoposte a procedimento penale per violazione dell'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti, 43.828 per violazione dell'articolo 74.

Se il dato relativo alle imputazioni di appartenenza a organizzazioni criminali è relativamente costante, quello relativo alla detenzione di sostanze stupefacenti ha subito invece una riduzione, in termini assoluti, di circa 16mila unità, pari al 9,17% dei soggetti sotto processo.

Da notare la corrispondenza inversa tra questo decremento e l'incremento registrato tra il 2006 e il 2007, a ridosso della prima applicazione della Fini-Giovanardi: è possibile forse ipotizzare che il più grave trattamento sanzionatorio della detenzione di cannabinoidi previsto dalla legge del 2006 tanto ha influito all'incremento delle persone sottoposte a procedimento penale tra il 2006 e il 2007, quanto la sua caducazione a opera della Corte costituzionale nel 2014 ha influito sulla riduzione dei soggetti sottoposti a procedimenti penali.

**Tabella 6. Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12.
Serie storica 2005-2015**

Anno	art. 73	art. 74
2005	146.599	38.081
2006	158.361	39.373
2007	176.191	43.675
2008	180.610	44.562
2009	177.567	46.537
2010	178.472	46.287
2011	177.621	46.909
2012	181.574	48.598
2013	174.635	48.042
2014	174.715	43.961
2015 (al 30.6)	158.690	43.828

Fonte: Ministero della Giustizia. Dipartimento per gli affari di giustizia

4. La punizione in via amministrativa del mero consumo di sostanze illegali

I soggetti segnalati al Prefetto per consumo di sostanze illecite (tabella 6) sono significativamente diminuiti nel corso del 2015, passando da 31.272 a 27.718 (- 11,36%). In particolare, diminuiscono le segnalazioni di minori (- 68,78%). Viceversa, resta sostanzialmente stabile il numero delle segnalazioni (32.478, a fronte delle 32.450 dell'anno precedente). Resta marginale il peso della vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto (solo 151 persone vengono sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario), mentre poco meno della metà dei segnalati (14.051 su 31.272) è destinatario di sanzioni amministrative.

**Tab. 7 Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato.
Serie storiche 2007-2015**

Anno	Persone segnalate				Totale segnalazioni	Totale colloqui	formale invito	richiesta programma terapeutico	archiviaz.	Sanzioni amministrative		
	maschi	femmine	totale	di cui minori						totale	con colloquio	senza colloquio
2007	44866	3066	47932	3729	47932	31578	18815	3008	4808	11850	9115	2735
2008	43943	3150	47093	3665	47093	36038	22255	1646	3285	15504	11762	3742
2009	36041	2582	38623	3058	38623	30116	30116	903	2690	17266	10860	6406
2010	30369	2206	32575	2629	32575	27166	15967	518	2211	16154	10591	5563
2011	31752	2212	33964	2778	33964	26619	15192	418	1589	16743	10962	5781
2012	37951	2505	40456	3537	42037	29011	16815	393	1691	17839	11773	6066
2013	36414	2686	39100	3876	40526	27591	16170	241	1359	16708	11167	5541
2014	29069	2203	31272	3604	32450	14051	14162	107	712	14051	9448	4603
2015	25730	1988	27718	1125	32478	21133	12326	151	861	13509	8650	4859

Fonte: Ministero dell'interno. Ufficio Documentazione Generale - SSAI

Anche qui, a farla da padrone sono sempre i cannabinoidi, le sostanze più diffuse e più colpite dalle forme di controllo istituzionale e sanzionatorio: **le persone segnalate ai prefetti per detenzione a uso personale di cannabinoidi sfiorano la soglia dell'80% delle persone segnalate (tabella 8).**

Tab. 8 Persone segnalate ai sensi dell'art. 75, DPR. 309/90 per sesso e sostanza consumata. Anno 2014

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	1.664	232	1.896	5,67%
Metadone	122	18	140	0,42%
Morfina ed altri Oppiacei	198	13	211	0,63%
Cocaina e derivati (crack)	3.941	306	4.247	12,71%
Anfetamine	115	9	124	0,37%
Exstasy ed analoghi derivati anfetaminici	147	16	163	0,49%
Cannabinoidi	24.686	1.717	26.403	78,99%
totale altre sostanze	223	20	243	0,73%
TOTALE	31.096	2.331	33.427	100,00%

Fonte: Ministero dell'interno. Ufficio Documentazione Generale - SSAI

D'altronde, a decorrere dall'entrata in vigore della norma (luglio 1990) il 72,23% dell'oltre un milione di persone segnalate ai prefetti per possesso di sostanze stupefacenti a uso personale lo è stato per possesso di cannabinoidi (tabella 8).

Tabella 9. Segnalazioni ai prefetti ex art. 75 TU 309/90 dall'11.7.1990 al 31.12.2015, divisi per sesso e sostanza.

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	125.542	14.359	139.901	12,64%
Metadone	4.039	574	4.613	0,42%
Morfina e altri Oppiacei	4.376	407	4.783	0,43%
Cocaina e derivati (Crack)	103.640	7.140	110.780	10,01%
Anfetamine	1.513	188	1.701	0,15%
Ecstasy e analoghi derivati anfetam.	6.121	590	6.711	0,61%
Cannabinoidi	754.819	44.777	799.596	72,23%
Altre	36.015	2.951	38.966	3,52%
Totale	1.036.065	70.986	1.107.051	100,00%

Fonte: Ministero dell'interno. Ufficio Documentazione Generale - SSAI

5. Le misure alternative alla detenzione

Infine, come è agevole vedere dalla tabella 9, gli affidati in virtù della misura speciale prevista dall'Ordinamento penitenziario per le persone con problemi di dipendenza da sostanze stupefacenti o da alcool, al 31.12.2015 erano 3053 sui 12.096 affidati in prova e sui 22.285 fruitori di misure alternative. Da notare, nell'ultimo anno, un decremento degli affidamenti in prova per tossico/alcooldipendenti dalla detenzione, solo parzialmente compensato da un leggero aumento di quelli dalla libertà o in misura provvisoria.

Tabella 10. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12. Serie storica 2006-2015.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Affidati in prova dallo stato di libertà	512	1.022	2.081	2.843	3.832	4.499	4.398	5.123	5.819	6.165
Affidati dallo stato di detenzione	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561
Affidati in misura provvisoria									224	278
Affidati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	369	377	475	712	851	920	966	983	994	1.009
Affidati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	242	380	718	1.119	1.515	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618
Affidati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria						322	373	427	363	426
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà						2	-	2	6	3
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione						44	36	51	31	36
Totale affidamenti in prova	1.604	2.566	4.502	6.263	8.142	9.952	9.989	11.109	12.011	12.096
Semiliberi dallo stato di libertà	18	33	75	97	110	96	65	67	51	72
Semiliberi dallo stato di detenzione	612	663	696	740	776	820	793	778	694	626
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698
Detenuti al domicilio dallo stato di libertà	602	657	1.047	1.503	1.859	2.677	2.727	3.209	3.372	3.594
Detenuti al domicilio dallo stato di detenzione	548	619	935	1.344	1.928	3.631	4.427	4.636	3.895	3.559
Detenuti al domicilio in misura provvisoria	208	155	275	385	1.432	1.993	1.923	2.251	2.103	2.259
Detenuti al domicilio affetti da aids dallo stato di libertà						18	12	16	15	10
Detenuti al domicilio affetti da aids dallo stato di detenzione						27	30	38	41	36
Detenuti al domicilio madri/padri dallo stato di libertà						8	6	6	8	8
Detenuti al domicilio madri/padri dallo stato di detenzione						17	14	17	19	25
Totale detenuti al domicilio	1.358	1.431	2.257	3.232	5.219	8.371	9.139	10.173	9.453	9.491
TOTALE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE	3.592	4.693	7.530	10.332	14.247	19.599	19.986	22.127	22.209	22.285

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative



NON ME LA SPACCI GIUSTA

Il **17 luglio del 1971** l'allora presidente statunitense **Richard Nixon** si presentò davanti al Congresso dichiarando che il consumo di droga aveva assunto la dimensione di una emergenza nazionale. Per questo chiese a Capitol Hill uno stanziamento iniziale di 84 miliardi di dollari per assumere misure di emergenza. È l'inizio della guerra più lunga in cui gli Stati Uniti – e gran parte dei paesi del mondo – si siano imbarcati: la **guerra alla droga**.

Dopo oltre quarant'anni, se guardiamo i dati, siamo in grado di dire che la guerra sia persa.

Combattuta nelle strade, nei tribunali, con politiche repressive e incarcerazioni di massa, non si è mai avvicinata al suo obiettivo: creare un mondo senza droghe. Nonostante queste evidenze, tuttavia, la maggior parte dei governi non accenna a mettere in discussione le attuali politiche sulle droghe, basate su un approccio ideologico e non scientifico alla questione.

Per questo la Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili ha lanciato la campagna "**Non me la spacci giusta**".

L'obiettivo è proprio quello di avviare un dibattito aperto, non ideologico sul tema droga, con la convinzione che un **cambiamento** in tale ambito possa generare solo da **un'opinione informata**.

web: nonmelaspaccigiusta.it; facebook: **Non Me La Spacci Giusta**;

twitter: [@nonmelaspacci](https://twitter.com/nonmelaspacci); medium: [@NonMeLaSpacciGiusta](https://medium.com/@NonMeLaSpacciGiusta)



IN ITALIA OGNI ANNO LO STATO SPENDE PIÙ DI 1 MILIARDO DI EURO PER METTERE IN CARCERE PERSONE PER REATI DI DROGA NON VIOLENTI: È LA STRADA GIUSTA?



**IL CAMBIAMENTO
COMINCIA DA QUI:
DA UN'OPINIONE
INFORMATA
CONTRO CHI NON CE
LA SPACCIA GIUSTA.**



NONMELASPACCIGIUSTA.IT



COALIZIONE
ITALIANA
Libertà e
Diritti civili

EVOLUZIONI GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI STUPEFACENTI

Elia de Caro e Gennaro Santoro

C'eravamo lasciati lo scorso anno con un articolo di commento sul VI libro bianco sulla ordinanza di remissione della Corte di Appello di Brescia alla Corte Costituzionale sulla coltivazione di marijuana per uso personale e sulla pretesa illegittimità della sua mancata equiparazione ad altre condotte prodromiche al consumo: detenzione, importazione/esportazione, acquisto, punte quale illecito amministrativo e non quale reato penale.

Riprendiamo l'analisi di quest'anno proprio dalla decisione della Corte costituzionale di rigetto della questione di legittimità sopra citata, sentenza n.109/16, per poi approfondire altre pronunce della Corte di Cassazione sempre relative alla vexata quaestio della (in)offensività della coltivazione finalizzata all' uso personale.

Analizzeremo poi alcune pronunce di merito e di legittimità intervenute sulla "nuova" fattispecie autonoma dello spaccio di lieve entità di cui all'art. 73 V comma e l'emergere di un criterio prevalentemente quantitativo nella definizione di tale reato che ne sta comportando un notevole restringimento con conseguente aumento della popolazione detenuta come registrato nell'ultimo anno.

Passeremo poi ad analizzare alcune pronunce sul cosiddetto uso di gruppo e commenteremo infine una pronuncia della Corte Costituzionale con la quale è stato ritenuto illegittimo l'art. 75 bis del DPR 309/90 che prevedeva delle ulteriori sanzioni amministrative rispetto all'art. 75 per determinate categorie di consumatori di stupefacenti.

Dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 32/2014 che sanciva l'illegittimità di parti salienti della novella introdotta dalla c.d. Fini - Giovanardi, tra cui principalmente l'equiparazione nella fattispecie ordinaria tra droghe leggere e pesanti, distinzione ora ripristinata, ci si attendeva una giurisprudenza espansiva, così come avvenne dopo il referendum del 1993, che potesse lenire alcune delle rigidità della normativa vigente, risultati che non si sono ad oggi prodotti.

1. La coltivazione

Per la legge italiana si rischia di meno acquistando dal mercato illegale che coltivando una piantina di marijuana in casa per soddisfare il proprio fabbisogno personale.

Dopo il referendum del 1993, infatti, solo la detenzione, l'importazione/esportazione e l'acquisto di marijuana sono considerate condotte propedeutiche al consumo personale, mentre la coltivazione, anche di una sola pianta, rimane sempre di rilevanza penale.

Ciò non significa che il coltivatore di marijuana per uso personale verrà sempre condannato. Dovrà, tuttavia, sostenere un processo per provare che l'intera produzione è destinata all'uso esclusivamente personale e ciò potrebbe non essere sufficiente ad ottenere una pronuncia assolutoria.

E' importante ricordare che, anche quando si riesca a provare tale circostanza, difficilmente si otterrà una sentenza assolutoria, perché a differenza dei casi di detenzione dove è l'accusa a dover dimostrare la finalità di cessione a terzi nella coltivazione non sarà sufficiente dimostrare tale finalità stante che la giurisprudenza prevalente ritiene comunque la coltivazione un reato di pericolo, in quanto accresce "in qualunque entità, pur se mirata a soddisfare esigenze di natura personale, la quantità di sostanza stupefacente esistente e circolante." (così Corte Cost. 360/95 e Cassazione sez. unite 28605/08)

A confermarlo è la recente sentenza della Corte Costituzionale 109/2016, che sancisce ancora una volta la legittimità costituzionale dell'esclusione del valore esimente all'eventuale finalità di uso personale perseguita dal coltivatore.

Dalla Consulta ci saremo aspettati almeno un esplicito monito al Legislatore perché è irragionevole perseguire penalmente chi coltiva per uso personale e perseguire sul piano amministrativo chi sempre per uso personale è costretto a rivolgersi al mercato nero.

La Corte ha fatto invece perno sul fatto che in ogni caso la coltivazione ha "un'attitudine ad innescare un meccanismo di creazione di nuove disponibilità di droga, quantitativamente non predeterminate, il che rende non irragionevole la valutazione legislativa di pericolosità della condotta considerata per la salute pubblica - la quale non è che la risultante della sommatoria

della salute dei singoli individui – oltre che per la sicurezza pubblica e per l'ordine pubblico"¹.

La Corte comunque conclude attribuendo - come già la Consulta aveva fatto nel 1995 - la spettanza al giudice comune del compito di allineare la figura criminosa in questione al canone dell'offensività "in concreto", nel momento interpretativo ed applicativo in particolare allorché la condotta "risulti assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico protetto e, dunque, in concreto inoffensiva", dovendosi in tal caso escludersene la punibilità.

Troveranno quindi ancora spazio delle assoluzioni laddove l'attività di coltivazione sia ritenuta tale da non accrescere la disponibilità della sostanza stupefacente e soprattutto si dimostri inidonea ad una successiva circolazione essendo destinata ad una finalità di esclusivo uso personale come stabilito dalle recentissime sentenze della Corte di Cassazione nn. 2548 e 5254 del 2016 e in precedenza dalla sentenza n. 43986 del 2 novembre 2015.

Tali sentenze, rispetto a un distinto orientamento di cui a sentenze 49476/15 e 3037/16 entrambe della VI sezione della Corte che ritengono esclusa la punibilità solo in assenza di attitudine della pianta a produrre stupefacente, realizzano un orientamento "più rispettoso sia della ratio della norma sia del principio secondo il quale non costituisce reato la detenzione di stupefacente destinato all'autoconsumo" e statuiscono che la punibilità per la coltivazione va esclusa sia quando il giudice accerti l'inoffensività in concreto del quantum di principio attivo (in relazione al bene giuridico della salute), sia quando manchi la potenzialità ad incrementare il mercato, in relazione all'altro bene giuridico tutelato dalla norma: l'ordine pubblico (e/o sicurezza)².

Il punto controverso concerne, quindi, l'apprezzamento sulla offensività/inoffensività della condotta. Nelle pronunce elencate la Corte di Cassazione adotta una interpretazione condivisibile e giunge ad una importante distinzione del terreno della tipicità da quello dell'offensività³, precisando che l'inoffensività in concreto⁴ è ravvisabile non solo quando i quantitativi prodotti risultino privi della concreta attitudine ad esercitare, anche in misura minima, effetti psicotropi, ma anche quando la condotta di coltivazione sia così trascurabile da rendere sostanzialmente irrilevante l'aumento di disponibilità di droga e non prospettabile alcun pericolo di ulteriore diffusione giungendo ad affermare che la condotta di coltivazione è inoffensiva quando si evinca "un conclamato uso personale e la minima entità della coltivazione tale da escludere la possibile diffusione della sostanza producibile e/o l'ampliamento della coltivazione."⁵

Trattasi di casi relativi alla coltivazione di due piantine sul terrazzo (cass. 43986/15) e di due piantine e 20 foglie della medesima pianta in un essiccatore senza una possibilità di ulteriore diffusione della sostanza (sentenza n. 5254/16) sebbene nella sentenza n. 2548/16 si giunga a ritenere offensiva la condotta di coltivazione di due piante in base alla possibile espansione dell'attività di coltivazione che condotta con aeratori e altre strumentazioni non poteva definirsi rudimentale o non atta ad un ulteriore diffusione della sostanza.

In definitiva, potrebbe essere auspicabile un intervento delle Sezioni Unite sul punto dato l'insorto contrasto giurisprudenziale, che possa fare chiarezza sui criteri dell'accertamento dell'offensività in concreto.

2. La coltivazione e l'art. 131 bis del codice penale (speciale tenuità del fatto)

Profilo distinto da quello dell'offensività è la compatibilità del reato di coltivazione di piante stupefacenti con l'istituto della particolare tenuità del fatto di recente introduzione. Laddove si sia nel campo della coltivazione di marijuana e la condotta sia riconducibile alla fattispecie di lieve entità di cui al 73 V comma vi è questa astratta compatibilità come stabilito dalla Cassazione nella sentenza 38364/15.

La particolare tenuità del fatto opera però su un terreno distinto da quello dell'offensività e potrà adattarsi a quei casi ritenuti "offensivi" ma comunque di particolare tenuità indi alla coltivazione di poche piante per farne uso personale ma in presenza di un maggior numero di piante o di dosi ricavabili e/o con coltivazioni non solo rudimentali ma quantomeno di carattere artigianale⁶.

¹ Sull'ordinanza di remissione della Corte d'appello di Brescia e sull'accertamento dell'offensività si veda : G. Santoro- E. De Caro: *La coltivazione torna alla Corte Costituzionale VI libro bianco* <http://formazione.fuoriluogo.it/publicazioni/libro-bianco/>

Luisa Romano su dpc 11 giugno 2015 http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-/45-/3989sollevata_questione_di_legittimita_costituzionale_dell_art_75_del_d_p_r_n_309_del_1990_nella_parte_in_cui_non_annovera_la_coltivazione_finalizzata_all_uso_personale_tra_le_condotte_passibili_di_mera_sanzione_amministrativa/

² In tali termini P.Bevere, E. De Caro, G. Santoro *La coltivazione per uso personale e le nuove frontiere dell'(in)offensività in Yes we cannabis*

³ In questi termini Carlo Bray su DPC 23.5.16 *Coltivazione di marijuana e (in) offensività della condotta nella recente giurisprudenza di legittimità: necessità di fare chiarezza*

⁴ Su offensività in astratto ed in concreto e sue modalità di accertamento si veda Eleonora Maresca: *L'uso personale di stupefacenti e le aporie del sistema penale*. DPC 12 dicembre 2014

⁵ Su offensività in astratto ed in concreto e sue modalità di accertamento si vedano sentenze della Corte Costituzionale n. 260/2005 ; 513/2000 e sentenza 139/2014

⁶ Non vi è ancora una produzione giurisprudenziale rilevante sul punto e rimandiamo a futuri interventi una più articolata valutazione sull'applicazione di tale

3. La lieve entità

Come è noto con i decreti legge 143/2013 e 36/2014 il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento una "nuova" fattispecie autonoma di reato: lo spaccio di lieve entità di cui all'art. 73 V comma, precedentemente considerata una attenuante dell'ipotesi ordinaria⁷.

Ad oggi per tale fattispecie è prevista la pena da 6 mesi a 4 anni e la multa da 1.032 euro a 10329 euro e, al contrario dell'ipotesi ordinaria, non vi è distinzione ai fini sanzionatori tra condotte penalmente rilevanti aventi ad oggetto droghe leggere o droghe pesanti.

Sulla irrazionalità di tale mancata distinzione è già intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 23/2016 ritenendo non fondata la questione di legittimità della norma in commento con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione⁸.

Secondo la giurisprudenza prevalente l'art. 73, V comma, disciplina una risposta sanzionatoria più attenuata da parte dell'ordinamento allorché i fatti delittuosi previsti dallo stesso articolo siano di lieve entità; e per il riconoscimento della fattispecie autonoma sono stati ritenuti utilizzabili gli stessi parametri che caratterizzavano la previgente previsione di circostanza attenuante. (Cass. Pen., 15020/2014 e 23945/2015).

Nelle sentenze sopra menzionate e nella giurisprudenza di merito prevalente continua a prevalere dunque un criterio fondato sul dato qualitativo e quantitativo, oltre che dagli altri parametri richiamati espressamente (mezzi, modalità e circostanze dell'azione), con la conseguenza che, ove uno degli indici previsti dalla legge risulti negativamente assorbente, ogni altra considerazione resta priva di incidenza sul giudizio e troveranno applicazione le ipotesi ordinarie di spaccio (art. 73 co. I e IV). Come accennato in premessa, tale interpretazione restrittiva sta comportando una scarsa applicazione della nuova fattispecie autonoma con conseguente aumento della popolazione detenuta⁹.

Sembra pertanto preferibile l'orientamento minoritario della giurisprudenza di merito che critica l'interpretazione sopra esposta e che tende ad estendere l'applicazione della nuova fattispecie autonoma ogni qualvolta si ravvisino condotte di modesta e non rilevante detenzione di sostanze stupefacenti e condotte di cessione a consumatori finali, anche plurime e continuative, effettuate con rudimentale organizzazione di mezzi e di persone, quando non risulti una diretta partecipazione ad attività organizzative di rilevante pericolosità (cfr. in tal senso l'interessante sentenza della Corte di Appello di Venezia n. 3249/2015)¹⁰

4. L'uso di gruppo

La giurisprudenza di legittimità e di merito degli ultimi anni (cfr. Cassazione sentenza 532/2015) si è uniformata alla pronuncia delle Sezioni Unite 25401/2013 ritenendo che il c.d. consumo di gruppo di sostanze stupefacenti, sia nell'ipotesi di acquisto congiunto, che in quella di mandato all'acquisto collettivo ad uno dei consumatori, non è penalmente rilevante, ma integra l'illecito amministrativo sanzionato dall'art. 75, stesso D.P.R., a condizione che: l'acquirente sia uno degli assuntori; l'acquisto avvenga sin dall'inizio per conto degli altri componenti del gruppo; sia certa sin dall'inizio l'identità dei mandanti e la loro manifesta volontà di procurarsi la sostanza per mezzo di uno dei compartecipati, contribuendo anche finanziariamente all'acquisto. Secondo la giurisprudenza prevalente non ricorre l'ipotesi di consumo di gruppo di sostanze stupefacenti, che implica l'irrelevanza penale del fatto, quando difetti la prova della parziale coincidenza soggettiva tra acquirente e assuntore dello stupefacente; della certezza sin dall'origine dell'identità dei componenti il gruppo; della condivisa volontà di procurarsi la sostanza destinata al paritario consumo personale; dell'intesa raggiunta in ordine al luogo e ai tempi del consumo; dell'immediatezza degli effetti dell'acquisizione in capo agli interessati senza passaggi intermedi (v. Cass. Pen., sez. 4, n. 6782 del 23.1.2014).

Degna di menzione la sentenza della Cassazione del 15.12.2014 n.52104/2014¹¹ che trattando di una fattispecie in cui l'imputato era stato visto nell'atto di rullare uno spinello e consumarlo con due soggetti rimasti ignoti ed infine fermato e trovato in possesso di ulteriore sostanza stupefacente, giunge a ritenere non punibile l'imputato, chiarendo che non è necessaria la prova diretta del preventivo accordo dell'acquisto della droga, perchè tale comunanza di intenti può desumersi dalle complessive circostanze del fatto. Nel caso in esame non vi era una condotta qualificabile di "spaccio", avendo il ricorrente soltanto ceduto parte del proprio "spinello" già da lui consumato. Inoltre, osserva la Corte, il passaggio di uno spinello dimostra una modalità istituita.

⁷ La qualificazione quale reato autonomo oltre a sottrarre il regime sanzionatorio dal bilanciamento tra circostanze incide sensibilmente sui tempi di prescrizione di tale reato. Inoltre per tale fattispecie non sono applicabili salvo casi eccezionali misure cautelari custodiali.

⁸ Per approfondimenti http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-116-1-4530-legittima_la_nuova_formulazione_dell_art_73_co_5_t_u_stup___insindacabile_la_scelta_legislativa_di_equiparare_droghe_pesanti_e_leggere/

⁹ Il solo art. 73 del dpr 309/90 ha prodotto e produce tuttora il 32% della popolazione detenuta.

¹⁰ <http://canestrinilex.com/risorse/lieve-entita-e-cessioni-continuative-c-a-ve-324915/>

¹¹ <http://www.canestrinilex.com/risorse/uso-di-gruppo-di-uno-spinello-cass-5210414/>

di uso comune che è ragionevole indice del previo accordo, esplicito o implicito, per il procacciamento comune della sostanza.

5. L'incostituzionalità dell'art.75 bis del DPR 309/90

Con la recente sentenza 94 del 2016 della Corte costituzionale viene a essere rimosso dal nostro ordinamento un'altra norma introdotta nel 2006 ovvero l'art. 75 bis del DPR 309/90 il quale stabiliva un inasprimento delle sanzioni amministrative per l'uso personale di stupefacenti. Infatti si prevedeva la possibilità da parte del Questore, previa convalida da parte del Giudice di pace competente per territorio, di irrogare a quei consumatori, la cui condotta configurasse un pericolo per la sicurezza pubblica e che avessero riportato condanne anche non definitive per reati contro la persona, il patrimonio, sugli stupefacenti, di violazione di norme sulla circolazione stradale o destinatari di misure di sicurezza o di prevenzione o fossero già stati sanzionati per uso personale ai sensi dell'art. 75, una gamma di sanzioni solo nominalmente amministrative ma che si traducono in realtà in provvedimenti fortemente limitativi della libertà personale.

Tali possono definirsi l'obbligo di presentarsi almeno due volte alla settimana presso una sede di polizia, l'obbligo di rientrare presso la propria abitazione o altro luogo di dimora entro una certa ora e non uscirne prima di un'altra, il divieto di frequentare alcuni locali pubblici, il divieto di allontanarsi dal Comune di residenza, l'obbligo di comparire in uffici di polizia in orari prefissati, il divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore. Una gamma di misure che riproduceva un misto tra misure cautelari, misure di sicurezza e prescrizioni tipiche di misure alternative alla detenzione.

La violazione di tali sanzioni, la cui durata poteva estendersi fino a due anni, comportava l'arresto da 3 a 18 mesi.

L'intero articolo 75 bis scompare dal nostro ordinamento e la sua incostituzionalità viene pronunciata sempre sulla base di considerazioni formali o procedurali date dall'eccesso di delega nel meccanismo di conversione di un decreto legge e dalla disomogeneità degli interventi proposti in sede di conversione rispetto al testo originario del decreto.

Un giudizio che cancella una norma afflittiva e che va salutato positivamente e che dovrebbe spingere la politica, il governo e il parlamento, a mettere all'ordine del giorno la riforma della legge sulle droghe e quantomeno l'abolizione di sanzioni solo nominalmente amministrative come quelle tuttora in vigore di cui all'art.75 DPR 309/90 che hanno dimostrato la loro ineffettività sul terreno della tutela della salute dei consumatori e che si traducono in misure limitative della libertà personale e dal forte contenuto di controllo sociale.

6. Conclusioni

Da una prima lettura della giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza della Corte costituzionale 32/2014 emerge una normativa schizofrenica che difficilmente potrà trovare rimedi e soluzioni razionali solo in sede giurisdizionale. In particolare, il permanere della valenza penale sic et simpliciter della coltivazione del nostro ordinamento costituisce un vulnus da sanare e appare ormai improcrastinabile un intervento del Legislatore che restituisca ai cittadini una normativa razionale che non criminalizzi stili di vita che non ledono diritti altrui.

I CONSUMI DI SOSTANZE PSICOATTIVE NELLA POPOLAZIONE STUDENTESCA

**Claudia Luppi, Elisa Benedetti, Valeria Siciliano,
Marco Scalese, Sabrina Molinaro**
IFC-CNR Istituto di Fisiologia Clinica,
Consiglio Nazionale delle Ricerche, Pisa

ESPAD®Italia, European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs, è uno studio sulla diffusione dei comportamenti a rischio tra gli studenti italiani, di età compresa tra i 15 ed i 19 anni, che l'Istituto di Fisiologia Clinica del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IFC-CNR) realizza dal 1995 e che dal 1999 ripete con cadenza annuale, tra marzo e aprile, su un campione rappresentativo degli studenti iscritti alle scuole superiori presenti sul territorio nazionale.

Lo studio, grazie all'utilizzo di metodologie e strumenti standardizzati nonché al campione rappresentativo della popolazione indagata, consente di monitorare l'evoluzione dei consumi di sostanze psicoattive e di analizzare le tendenze emergenti ed i nuovi pattern di utilizzo. Il questionario ESPAD®Italia rileva diverse caratteristiche socio-culturali degli studenti e i consumi di sostanze quali tabacco, alcol, psicofarmaci, doping e altre sostanze psicoattive illecite; contiene inoltre diversi strumenti standardizzati per la rilevazione di disturbi alimentari, del gioco d'azzardo problematico e dell'uso di internet.

Lo studio fornisce elementi utili alla valutazione e alla programmazione degli interventi di prevenzione e trattamenti e, pertanto, alle attività istituzionali e decisionali degli stakeholders politici e tecnici per la pianificazione e organizzazione dei servizi preposti alla diagnosi e cura delle dipendenze.

Lo studio ESPAD®Italia condotto nel 2015 evidenzia che oltre un terzo degli studenti ha sperimentato il consumo di almeno una sostanza illecita (tra cannabis, cocaina, eroina, allucinogeni e/o stimolanti) nella vita, mentre il 27% lo ha fatto nel corso dell'anno antecedente lo svolgimento dello studio campionario; di questi ultimi, l'85% ha fatto uso di una sola sostanza e circa il 15% può essere considerato policonsumatore.

Tra tutte le sostanze illegali consumate nell'ultimo anno, la cannabis è quella maggiormente utilizzata (quasi il 27%), mentre l'eroina è la meno diffusa (circa l'1%), con stimolanti (2,6%), cocaina (2,5%) e allucinogeni (2,2%) che si pongono in posizione intermedia. Rispetto al genere, si osserva una maggior attrazione dei maschi per il consumo delle sostanze psicoattive: in riferimento al consumo durante l'anno, il rapporto maschio/femmina varia da 1,4 per la cannabis, a poco più di 2 per stimolanti e cocaina, fino a quasi 3 per eroina e allucinogeni.

Un dato di particolare interesse è la percentuale di coloro che hanno utilizzato sostanze psicoattive "sconosciute", ignorandone cioè la natura e gli effetti e, quindi, aumentando i potenziali rischi correlati al consumo. Si stima, infatti, che circa il 2,1% degli studenti di 15-19 anni abbia assunto almeno una volta nella vita sostanze psicoattive senza sapere di cosa si trattasse, in particolare il 2,5% dei maschi e l'1,6% delle femmine. Il 52% circa di questi studenti le ha assunte per non più di 2 volte, ma per il 26% si è trattato di ripetere l'esperienza oltre 10 volte. Riguardo all'aspetto delle sostanze, il 54% di questi studenti ha assunto un miscuglio di erbe sconosciute, il 56% ha assunto sostanze in forma liquida e il 52% sotto forma di pasticche/pillole. La quota maggiore di utilizzatori di sostanze psicoattive "sconosciute" si riscontra tra coloro che, nel corso dell'ultimo anno, hanno utilizzato sostanze diverse dalla cannabis: circa il 35% di chi ha utilizzato cocaina, stimolanti e/o allucinogeni, quasi il 60% di chi ha utilizzato eroina, e solo il 2% di coloro che hanno utilizzato cannabis.

1. I consumi recenti di sostanze psicoattive illecite tra gli studenti

Rispetto alle variazioni osservate negli ultimi 15 anni, il trend dei consumi recenti di sostanze illecite (consumo nell'ultimo anno antecedente la rilevazione) ha avuto un decremento fino al 2011, per aumentare nel corso degli ultimi anni passando dal 26,6% del 2004 al 21,9% del 2011 e arrivando al 27% delle ultime rilevazioni.

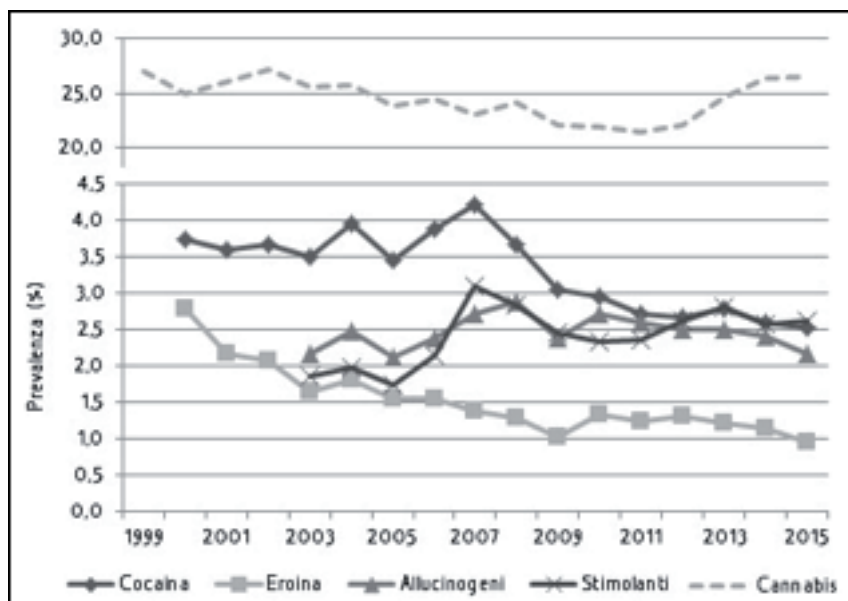
Il consumo recente di cannabis è diminuito costantemente dal 1999 (27%) al 2011 (21,5%), per poi registrare un lieve incremento nel corso degli ultimi anni fino a raggiungere nuovamente la prevalenza del 27% nel 2015.

Il consumo recente di cocaina ha un andamento pressoché stabile fino al 2005, con prevalenze comprese tra 3,5% e 4%; tuttavia raggiunge il valore massimo nel 2007 (4,2%) e decresce negli anni successivi per rimanere sostanzialmente invariato nell'ultimo quinquennio, con valori attorno al 2,6%.

Per quanto riguarda invece le sostanze stimolanti e gli allucinogeni, i consumi mostrano andamenti simili: dopo l'aumento registrato dal 2003 al 2008, anno in cui la prevalenza per entrambe le sostanze si attesta al 3%, dal 2012 si osserva una sostanziale stabilità (per gli stimolanti attorno al 2,7%; per gli allucinogeni al 2,5%). Nell'ultimo anno, il consumo di stimolanti si mantiene stabile, mentre per gli allucinogeni si registra una leggera diminuzione (2,2%).

Per quanto riguarda la prevalenza di consumo recente di eroina, dopo il progressivo decremento che ha caratterizzato il periodo 2000-2009, anni nei quali è passata dal 2,8% all'1%, si è registrata una leggera ripresa che ha portato il valore a stabilizzarsi tra l'1,1% e l'1,3% nel periodo 2010-2014, per assestarsi all'1% nel 2015.

Figura 1. Prevalenze di consumo recente delle sostanze psicoattive illecite tra gli studenti di 15-19 anni. Anni 1999-2015

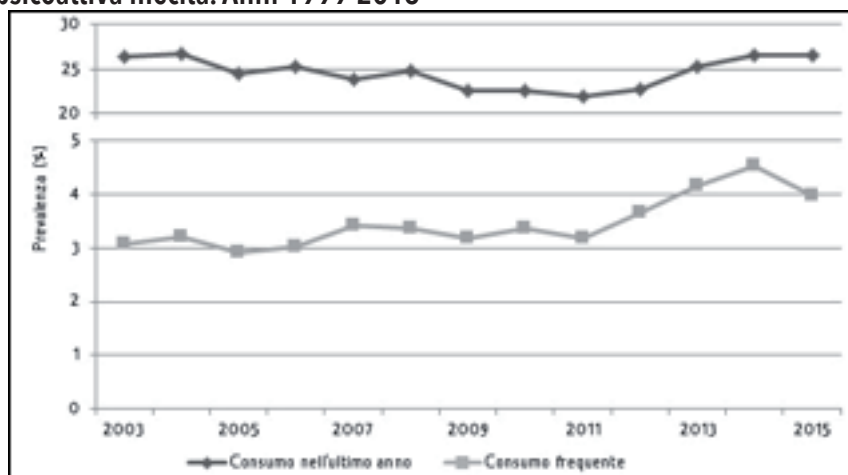


Fonte: ESPAD®Italia

2. I consumi frequenti di sostanze psicoattive illecite tra gli studenti

A differenza del consumo recente di sostanze psicoattive, l'andamento relativo al consumo frequente (consumo nell'ultimo mese: 20 o più volte per la cannabis, 10 o più volte per le altre sostanze) è caratterizzato da un aumento costante nel periodo che va dal 2003 (3,1%) al 2014 (4,5%), mentre nel 2015 si osserva una leggera diminuzione (4%).

Figura 2. Prevalenze di consumo recente (negli ultimi 12 mesi) e consumo frequente (negli ultimi 30 giorni) di almeno una sostanza psicoattiva illecita. Anni 1999-2015



Fonte: ESPAD®Italia

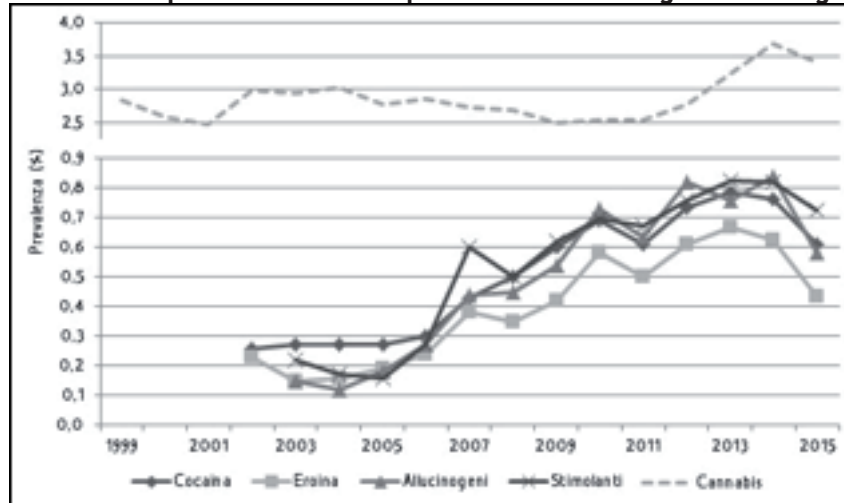
Rispetto alle singole sostanze, il consumo frequente di cannabis evidenzia un progressivo aumento nell'ultimo quinquennio, passando dal 2,5% del 2011 al 3,2% nel 2013, fino al 3,7% del 2014, per poi registrare una lieve flessione nell'ultima rilevazione (3,4%).

Tale tendenza sembra essere confermata anche per le altre sostanze. Il consumo frequente di cocaina passa dallo 0,3% del 2006, allo 0,5% del 2008, raggiungendo lo 0,8% nel 2014, per poi assestarsi allo 0,6% nel 2015.

Il consumo frequente di allucinogeni e di stimolanti ha registrato una tendenza all'aumento sino al 2012 (0,8%), e rimanendo stabile sino al 2014; nel 2015 per entrambe le tipologie di sostanza si osserva una tendenza alla diminuzione.

Anche l'eroina, seppur con prevalenze molto basse, sembra seguire il medesimo andamento: il consumo frequente di questa sostanza passa dallo 0,2% del 2006 allo 0,7% nel 2013; mentre nell'ultima rilevazione si attesta allo 0,4%.

Figura 3. Prevalenze di consumo frequente* di sostanze psicoattive illecite negli ultimi 30 giorni. Anni 1999-2015



Fonte: ESPAD®Italia

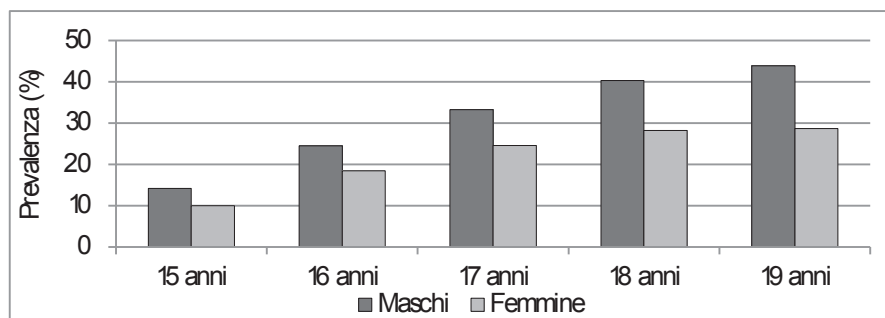
* per consumo frequente di Cannabis si intende 20 o più volte negli ultimi 30 giorni; per consumo frequente di Cocaina, Eroina, Stimolanti, Allucinogeni si intende 10 o più volte negli ultimi 30 giorni.

3. Focus sui consumatori di cannabis

La cannabis è la sostanza psicoattiva illecita più diffusa in assoluto al mondo, sia nella popolazione adulta, sia in quella scolarizzata.

In Italia, tra gli studenti 15-19enni, l'uso di cannabis durante l'anno aumenta in corrispondenza dell'età sia tra gli studenti che tra le studentesse, con un rapporto che resta stabile nei passaggi tra le diverse età: ad ogni 2 ragazze che hanno utilizzato cannabis corrispondono 3 coetanei maschi.

Figura 4. Prevalenze di consumo recente (negli ultimi 12 mesi) di cannabis tra gli studenti italiani di 15-19 anni. Anno 2015



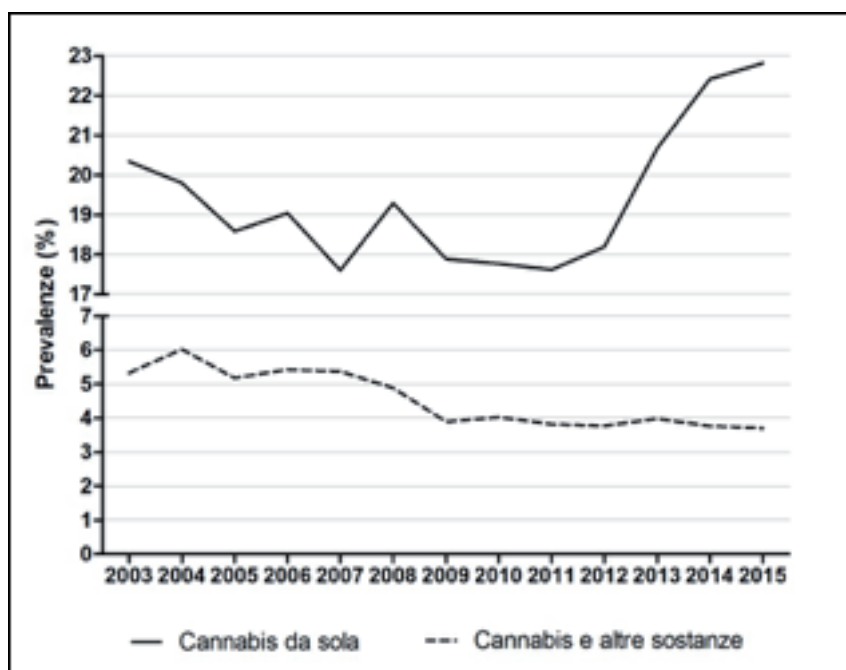
Fonte: ESPAD®Italia 2014

Il 23% degli studenti italiani ha fatto un uso esclusivo di cannabis durante l'anno, mentre circa il 4%, oltre alla cannabis, ha consumato anche altre sostanze psicoattive illecite.

Se per l'uso esclusivo di cannabis si evidenzia un lieve e costante aumento dal 2012, per il policonsumo si osserva una sostanziale

ziale stabilità negli ultimi 6 anni.

Figura 5. Prevalenze di consumo di cannabis negli ultimi 12 mesi tra gli studenti italiani di 15-19 anni. Anni 1999-2015



Negli ultimi anni, per rilevare il grado di problematicità correlato al consumo recente di cannabis e poterlo monitorare nel corso del tempo, è stato inserito nello studio ESPAD®Italia il test di screening CAST-Cannabis Abuse Screening Test (Legleye et al., 2007), validato anche a livello nazionale (Bastiani et al., 2013).

L'ultimo studio ha rilevato che il consumo di cannabis può definirsi "problematico" per il 6% di tutti gli studenti italiani. Tra coloro che hanno assunto la sostanza durante l'anno la percentuale corrisponde al 23% (27% degli studenti maschi contro il 18% delle coetanee).

In particolare, l'essere un consumatore frequente non sembra coincidere con l'essere un consumatore problematico: infatti, si rileva che per il 28% dei consumatori frequenti il consumo di cannabis non risulta problematico, e che il 62% dei consumatori problematici non è un consumatore frequente.

Come mostrato dalla Tabella 1, i consumatori problematici di cannabis si caratterizzano per la tendenza a utilizzare anche altre sostanze psicoattive sia legali che illegali, sono utilizzatori frequenti di psicofarmaci non prescritti e hanno provato almeno una volta nella vita sostanze psicoattive sconosciute.

Tali consumatori sono maggiormente attratti, rispetto ai consumatori occasionali, anche da altri comportamenti a rischio, come danneggiare volontariamente beni pubblici o altrui, aver rapporti sessuali non protetti o aver avuto incidenti stradali alla guida di un veicolo. Quasi tutti hanno amici che consumano cannabis e la maggior parte la utilizza in compagnia (nel 37% dei casi questa pratica è quotidiana o quasi).

La quasi totalità dei consumatori problematici di cannabis ritiene che la sostanza sia di facile reperimento, e più di un quarto di loro ha speso almeno 50 euro nel corso dell'ultimo mese per acquistarla.

I consumatori problematici hanno anche una percezione del rischio minore relativamente al consumo regolare di cannabis rispetto ai consumatori occasionali (rispettivamente il 52% contro il 58%).

I consumatori problematici riportano percentuali sempre inferiori rispetto agli occasionali per quanto riguarda la percezione di sé e il rapporto con gli altri: si ritengono, infatti, più insoddisfatti del rapporto con se stessi, con i genitori e con gli amici. Solo un quarto dei problematici ritiene di aver conseguito buoni risultati scolastici, e sono anche gli studenti che nel mese antecedente la rilevazione hanno fatto 7 o più giorni di assenza a scuola per mancanza di motivazione.

Tabella 1. Distribuzione percentuale delle caratteristiche relative agli studenti consumatori di cannabis durante l'anno (occasionalmente e quelli con profilo di consumo problematico). Anno 2015

	Consumatori di cannabis (%)	
	Occasionalmente (≤10 volte annue)	Problematici
Comportamenti a rischio		
Bere alcolici tutti i giorni o quasi	6,0	14,1
Aver fatto binge drinking nell'ultimo mese	58,2	75,2
Essere un forte fumatore quotidiano (≥10 sigarette/die)	8,5	27,5
Aver usato droghe sconosciute	2,1	13,6
Aver usato almeno una sostanza illegale nell'anno (esclusa cannabis)	2,1	13,6
Essere un frequent users di psicofarmaci non prescritti	2,4	6,5
Aver danneggiato di proposito beni pubblici	7,9	24,9
Aver avuto rapporti sessuali non protetti	23,1	39,8
Aver avuto incidenti alla guida di veicoli	11,3	20,2
Aver perso 7 o più giorni di scuola senza motivo	3,1	7,4
Contiguità e percezione del rischio		
Avere amici che consumano cannabis	95,0	97,1
Consumare cannabis in gruppo	19,8	78,6
Consumare cannabis con gli amici tutti i giorni o quasi	1,3	36,8
Aver speso 50 euro o più per acquistare cannabis nell'ultimo mese	0,8	27,6
Ritenere che la cannabis sia possibile recuperarla facilmente	76,3	91,3
Ritenere che chi consuma cannabis regolarmente rischi in grado moderato/elevato di danneggiarsi	57,9	51,5
Percezione di sé e rapporto familiare		
Il mio rendimento scolastico è stato buono/ottimo	41,5	25,0
Sono soddisfatto/a del rapporto con i miei genitori	75,8	66,0
Sono soddisfatto/a del rapporto con i miei amici	86,8	79,8
Sono soddisfatto/a di me stesso/a	57,8	54,8
I miei genitori sanno (spesso/sempr) con chi esco e cosa faccio il sabato sera	83,3	66,8

Fonte ESPAD®Italia 2015

4. Conclusioni

L'analisi dei dati relativi all'uso di sostanze psicoattive illegali riferito dagli studenti italiani ha mostrato una sostanziale stabilizzazione dei consumi recenti negli ultimi 5 anni per quanto riguarda la cocaina, l'eroina e le sostanze sintetiche, mentre un aumento di quello di cannabis. Tale tendenza è confermata anche per il consumo frequente di cannabis, mentre si osserva una sostanziale stabilizzazione della quota di coloro che possono definirsi consumatori "problematici".

A questo quadro generale dei consumi di sostanze "note", si aggiunge anche una parte di studenti che ha consumato sostanze "sconosciute" almeno una volta nella vita. Seppur tale percentuale sia del 2%, il dato non è da sottovalutare, soprattutto in considerazione del fatto che oltre un quarto di questi studenti ha ripetuto l'esperienza più di 10 volte.

Un ruolo rilevante nelle variazioni osservate nell'ultimo decennio è da attribuire al cambiamento del quadro normativo, in particolare all'introduzione della Legge n. 49 del 21 febbraio 2006 (cd. legge Fini - Giovanardi). Obiettivo delle politiche restrittive in materia di sostanze psicoattive illegali è quello di ridurre la disponibilità e scoraggiarne il consumo attraverso disincentivi di natura penale. Tali politiche dovrebbero dunque essere in grado di influenzare i consumi, facendo diminuire la prevalenza, la frequenza d'uso e la disponibilità di sostanze¹.

Tuttavia, i dati e le analisi svolte nel presente lavoro non evidenziano un effetto significativo e duraturo sui consumi a seguito dell'inasprimento della disciplina introdotto nel 2006. Ciò suggerisce che i consumatori siano in grado di adattarsi ai cambiamenti del quadro normativo, gestendo e modificando i propri consumi sulla base di un complesso insieme di fattori socio-culturali ed economici.

Nonostante la sentenza n. 32 emessa dalla Corte Costituzionale il 12 febbraio 2014 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della Legge n. 49/2006, riportando in vita la disciplina previgente e quindi la Legge Iervolino-Vassalli n. 162/1990, e il fervido dibattito in corso sulla legalizzazione della cannabis apra nuovi scenari politici e normativi, l'andamento dei consumi di sostanze fra i giovani, anche in considerazione della diffusione delle cosiddette "nuove" sostanze psicoattive, conferma la fondamentale importanza dell'impiego di risorse in attività di prevenzione.

1 - Reinerman C, et al. (2004). *The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco*. *American Journal of Public Health*, 94(5): 836-842.

DROGHE E GUIDA – MITI E FATTI/3

Giorgio Bignami

La presente nota intende integrare quanto già contenuto nelle note con analogo titolo nei Libri bianchi 2014 e 2015, cioè anteriori al varo della legge sull'omicidio stradale. Nei primi mesi del 2016 gli ultimi confronti su questa legge e poi la sua approvazione hanno contribuito ad amplificare notevolmente i toni populistici e giustizialisti delle disposizioni precedentemente in vigore e delle relative iniziative di cui già si è detto. Infatti, diverse voci si sono levate per denunciare le criticità della legge, anche da quotidiani nazionali di grande diffusione come il Sole 24 ore (Maurizio Caprino, 5 gennaio e 25 marzo 2016; Silvio Scotti e Guido Camera 26 marzo 2016) e La Stampa (Mattia Feltri, 8 gennaio); oltre che in più esaurienti articoli specialistici¹ e in dure prese di posizione, come quella del presidente del Consiglio nazionale forense Andrea Mascherin. (L'articolo di Errico Novi in "Il dubbio" del 26 maggio che ne riferisce si intitola addirittura "La 'messa nera' del diritto tra leggi assurde e slogan demagogici"). E come se non bastasse, diverse procure hanno assunto indirizzi tra loro contrastanti sulla questione del prelievo obbligatorio di sangue in caso di rifiuto del test dell'etilometro. Senza poter qui entrare nei dettagli, ci limitiamo a riportare la frase conclusiva dell'articolo dedicato a questo argomento a firma di Marco Menduni (Il Secolo XIX, 17 giugno): "Mentre se prima dell'omicidio stradale un automobilista si rifiutava di eseguire il test automaticamente aveva il massimo della pena, ora la polizia deve contattare l'autorità giudiziaria che dia l'ok per portare la persona in ospedale per il prelievo. Di fronte a un ulteriore rifiuto, si apre la questione di quanto sia il massimo di forza utilizzabile per obbligarlo al prelievo stesso, rischiando anche di violare la Costituzione. Un dilemma non ancora chiarito."

Comunque sulla legge gravano fondati dubbi di incostituzionalità. Infatti la gravità delle pene previste per omicidio stradale supera di gran lunga quella prevista per reati altrettanto gravi o più gravi. Nel primo dei due succitati articoli Caprino porta l'esempio degli infortuni sul lavoro, che come sappiamo sono per lo più la conseguenza di strategie speculative mirate ad economizzare sulle misure di sicurezza; cioè di comportamenti che sarebbe più logico definire dolosi piuttosto che colposi. Nel secondo articolo Caprino sottolinea l'inadeguatezza dei mezzi disponibili (in particolare alla Polizia stradale) per garantire la tempestività e la affidabilità degli accertamenti analitici e clinici (su questo si tornerà più oltre); la assai variabile competenza dei periti d'ufficio e di parte coinvolti nei procedimenti; infine le difficoltà della magistratura a far fronte a carichi di lavoro sempre più pesanti e diversificati.

In questa sede preme di mettere in evidenza come l'aggravamento delle pene per incidenti provocati da soggetti sotto l'effetto di alcol e/o droghe (fino a 18 anni di carcere) strida sia con i dati scientifici riguardanti la pericolosità relativa delle varie sostanze ai fini della sicurezza della guida, sia con le molte incertezze riguardanti la validità dei necessari accertamenti analitici e clinici. Per quanto riguarda il primo punto, si faccia per esempio il confronto fra quanto previsto per l'alcol e per la cannabis, questa seconda "parificata" a tutte le altre droghe. Nel caso dell'alcol, il limite legale (tasso ematico pari a 0.5 g/l) già corrisponde – come documentato in una nota precedente – a un rischio medio di aumento di incidente di circa tre volte. Al di sopra di questo limite la legge prevede tre fasce a penalizzazione crescente (0,5-0,8, 0,8-1,5 e >1,5), che corrispondono ad aumenti esponenziali del rischio. Nel caso della cannabis, in caso si provi che la sua assunzione sia stata causa di incidente (ma v. oltre), essendo la sostanza parificata a tutte le altre droghe, scatta la gamma di pene previste per la terza fascia dell'alcol (tasso ematico >1,5). Difficile immaginare una absurdità (e una incostituzionalità) più grave di questa equiparazione. Infatti, oltre a quanto già detto in una nota precedente, alcune analisi recenti tendono a derubricare ulteriormente la pericolosità della guida sotto

¹ - Ettore Squillaci. *Luci e ombre nella introduzione dei reati di omicidio e lesioni personali stradali* http://www.ristretti.it/commenti/2016/aprile/pdf5/articolo_squillaci.pdf

l'effetto della cannabis, fatti salvi ovviamente i casi di sballo totale a seguito dell'assunzione di quantità massicce.

Assai rilevanti sotto questo profilo sono una serie di indagini condotte dalla AAA Foundation for Traffic Safety (la Fondazione per la sicurezza del traffico dell'Automobile Club statunitense)². In generale queste analisi e i dati della letteratura in esso citate tendono a negare la possibilità, nella maggioranza dei casi, di accertare l'effettivo rapporto tra tasso ematico di THC e condizione psicofisica dei soggetti al momento dell'incidente stradale. Si insiste anche sul fatto, di cui già in precedenza si è detto, che un possibile aumento del rischio di circa due volte è comunque di entità assai minore di quello creato da altri fattori, dalle varie cause di distrazione del conducente all'assunzione di alcol. Uno di questi studi sugli incidenti stradali nello stato di Washington (da non confondere con la capitale Washington DC, sede della Fondazione) prima e dopo la legalizzazione controllata della cannabis nel 2012 per usi ricreativi oltre che per quelli medici, ha mostrato un lento aumento, dopo la legalizzazione, della percentuale di positivi al THC nel sangue tra i guidatori coinvolti in incidenti mortali, sopravvissuti o meno. Tuttavia di questi circa un terzo era positivo anche per l'alcol, circa un sesto anche per altre droghe, circa un altro sesto positivo sia per alcol che per altre droghe.

Per quanto riguarda il secondo punto, la legge che introduce il reato di omicidio stradale non risolve una serie di problemi riguardanti la affidabilità degli accertamenti analitici e clinici. Nel caso della guida in stato di ebbrezza alcolica, se da un lato la sua pericolosità supera di gran lunga quella di tutte le altre sostanze psicoattive, lecite e illecite, dall'altro vari problemi riguardanti gli accertamenti restano irrisolti. Infatti la legge si basa sui tassi ematici sia per il superamento del limite legale che per le successive soglie di crescente gravità dei reati. Ma l'affidabilità degli etilometri è variabile ai fini della stima del corrispondente tasso ematico (non di rado la tendenza è a una sovrastima del medesimo); e questo, in parte per le caratteristiche stesse dell'apparecchiatura, in parte poiché le condizioni dell'individuo e vari fattori ambientali possono influenzare il rapporto tra il dato letto sull'etilometro e il tasso ematico. L'unica soluzione scientificamente valida è il prelievo di sangue entro brevissimo tempo dall'incidente e la conservazione del campione a regola d'arte sino al momento dell'analisi effettuata in laboratori di verificata affidabilità: il che nella attuale situazione italiana, considerando i vari problemi tecnici, logistici e giuridici, pare una prassi difficilmente attuabile salvo che in una sparuta minoranza dei casi; oltre a quanto già sopra accennato sugli indirizzi contrastanti di diverse Procure.

A questo proposito va tenuto conto di una serie di decisioni della Cassazione, sia anteriori che posteriori al varo della legge, riguardanti la validità degli accertamenti a fini di giudizio penale. Per esempio, la Cassazione ha dichiarato inutilizzabili gli accertamenti esclusivamente sintomatici, cioè non validati da accertamenti analitici eseguiti a regola d'arte per tipologia e tempestività. Inoltre il dato analitico riguardante il tasso alcol emico non è valido in caso di mancato avviso della possibilità di farsi assistere da un legale nell'esecuzione del test. Per contro, il valore registrato dall'etilometro può essere utilizzato anche quando l'apparecchio indica "volume insufficiente"; e ai fini del passaggio da una fascia meno penalizzata a una fascia più penalizzata basta un sfioramento anche al secondo decimale (per es. 0,02 oltre 0,80): il che già in base al Codice stradale aveva conseguenze non lievi, che diventano assai pesanti dopo il varo della nuova legge. Ma sempre secondo la Cassazione non è ammissibile, in caso di accertamento analitico tardivo, "aggiustare" verso l'alto il valore misurato in base a quanto è noto sull'andamento del tasso alcolemico a tempi diversi dall'assunzione - un andamento dietro la cui media si trova una notevole variabilità sia inter- che intra-individuale, in funzione di vari fattori come per esempio l'assunzione a stomaco pieno o vuoto. A questo potremmo aggiungere che il deficit psicofisico prodotto dall'alcol non è lo stesso, a parità di tasso alcolemico, se la misura all'etilometro e/o il prelievo di sangue sono stati effettuati in fase ascendente o discendente, cioè prima o dopo il picco massimo a seguito dell'assunzione.

Tra l'altro queste molteplici complicazioni, che richiederebbero una formidabile organizzazione "logistica" basata su di una minuziosa regolamentazione, aprono la strada a un'ennesima versione della "giustizia di classe": cioè i soggetti in grado di arruolare principi del foro come difensori e luminari scientifici come periti di parte potrebbero più agevolmente ottenere una assoluzione (o almeno una derubricazione della pena da quella prevista per i tassi alcolemici più elevati a quella per i tassi meno elevati) che non i soggetti privi di tale possibilità.

Il caso dell'ebbrezza alcolica è comunque quello relativamente più semplice, rispetto alla infinita varietà sia degli effetti delle

2 - Ai quali si può risalire attraverso i link nella pagina home del sito della fondazione <https://www.aaafoundation.org/impaired-driving-and-cannabis>. Inoltre resoconti sintetici di questi studi si trovano in altri siti, per es. <http://blog.sfgate.com/smellthetruth/2016/05/10/marijuana- DUI-laws-have-no-scientific-basis-aaa-study-finds/> <http://abcnews.go.com/Politics/wireStory/study-scientific-basis-laws-marijuana-driving-38998447>

diverse droghe e dei diversi farmaci psicoattivi, sia dei rispettivi metabolismi dopo il loro ingresso nei nostri "preziosi fluidi corporei", per dirla col generale guerrafondaio matto del dottor Stranamore. Cioè droga per droga, onde evitare che ogni giudice faccia di testa sua, occorrerebbe stabilire non solo la correlazione tra tasso ematico e alterazioni psicofisiche, ma anche il tempo massimo entro il quale il prelievo per l'analisi del tasso ematico può considerarsi valido ai fini del giudizio penale: un tempo breve, per esempio, nel caso della cocaina; mentre all'estremo opposto l'assunzione di cannabis lascia tracce per un tempo assai lungo dopo l'assunzione e la cessazione di qualsiasi alterazione psicofisica. Anche in questo campo troviamo casi trattati in Cassazione, come in una recente sentenza che afferma come l'esame delle urine da cui sia emersa la presenza di cocaina non è sufficiente a comprovare il reato se il laboratorio ove l'esame è stato effettuato non sia dotato di apparecchiature tali da determinare a quando risale l'assunzione dello stupefacente.

Nel primo dei succitati articoli sul Sole Caprino così efficacemente sintetizza un altro aspetto dell'intricata questione: "Altro problema di accertamento legato alle droghe è la mancanza di protocolli seguiti universalmente. Ciò fa sì che, per esempio, i valori di "cut off" - in base ai quali si determina la positività o meno - non siano sempre quelli fissati dalle linee guida dei tossicologi forensi, ma talvolta siano quelli fissati dai costruttori degli apparecchi di misura". Comunque appare irrinunciabile l'esigenza di un esame dello stato psicofisico del soggetto da parte di un operatore neuropsicologicamente competente, entro un tempo brevissimo dall'incidente, se si vuole prevenire un uso della legge come arma di caccia alle streghe; in particolare come strumento di persecuzione di soggetti che magari si son fatti un paio di spinelli nel week-end e sono coinvolti in un incidente diversi giorni dopo.

A questo proposito: a pensar male si fa peccato, ma... Vediamo cosa scrive Mattia Feltri nel suo articolo su La Stampa. "L'ultimo reato inserito nei codici è l'omicidio stradale... Ci arricchiamo di legislatura in legislatura di nuove fattispecie, come si dice nei manuali: femminicidio, stalking, corruzione per induzione, associazione contro l'ambiente; è la risposta irrefrenabile del Parlamento all'emergenza e alle sensibilità di turno. Se l'estro legislativo è appannato, allora si invoca l'inasprimento delle pene... La sete di giustizia è implacabile... La presunzione d'innocenza in effetti è ormai una categoria del lusso... Dunque, 'inasprire le pene'...".

Questa moltiplicazione potenzialmente illimitata delle fattispecie di reato, che maschera un estro legislativo appannato, viene usata come cortina fumogena per stornare l'attenzione dai problemi reali. Un estro legislativo trasparente, tenendo conto dei mutamenti sociali e quindi - senza cedere a spinte populiste e giustizialiste - della gravità relativa dell'una o dell'altra varietà di un dato reato, farebbe piuttosto ricorso a specifici ritocchi del Codice penale in fatto di attenuanti e aggravanti. Troppo chiaro e semplice per chi fa un certo tipo di politica.

L'ASSEMBLEA GENERALE ONU SULLE DROGHE DEL 2016 E IL RUOLO DELLE ONG

Dal 19 al 21 aprile 2016, si è tenuta a New York l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite Speciale sulle droghe (UNGASS). Molte sono state le aspettative rispetto a questo appuntamento straordinario, anticipato rispetto alla scadenza naturale di UNGASS, prevista nel 2019. UNGASS 2016 è dunque stata convocata su richiesta particolare di alcuni stati sud americani (Colombia, Messico e Guatemala), insofferenti delle gravi ricadute negative delle politiche internazionali di controllo delle droghe.

Il movimento internazionale delle ONG ha investito molto su questo evento, alla ricerca di canali di comunicazione con gli stati membri e con gli apparati delle Nazioni Unite.

In Italia, la mobilitazione è iniziata con grande anticipo, col seminario internazionale promosso a Firenze da Forum Droghe, in collaborazione con altre associazioni, nel febbraio 2015 (Towards UNGASS 2016: new trends in drug policy and in drug legislation in Italy and in Europe).

Nei mesi successivi, anche il Cartello di Genova è stato coinvolto nella campagna: nel settembre 2015 è stata inviata una lettera aperta al premier Renzi, chiedendo al governo di confrontarsi sulla piattaforma delle ONG; ancora, nel novembre 2015, la conferenza nazionale del Cartello "Cambiamo verso sulle droghe. Adesso", svoltasi a Milano, è stata occasione di largo dibattito fra le associazioni e di una prima interlocuzione col governo, rappresentato dalla responsabile del Dipartimento Nazionale Antidroga. Il dialogo è continuato con la Consultazione delle ONG in vista di UNGASS, organizzata dallo stesso Dipartimento il 4 marzo 2016, alla vigilia dell'evento. Ed è sfociato nella scelta dei rappresentanti di alcune ONG, fra cui Forum Droghe e Società della Ragione, come componenti della delegazione italiana a New York.

Riportiamo alcuni contributi che riassumono il senso della campagna e il dibattito all'indomani dell'evento: lo scritto di Grazia Zuffa in occasione della Consultazione del governo del 4 marzo che illustra i punti salienti della piattaforma delle ONG italiane; l'articolo di Marco Perduca sulla rubrica Fuoriluogo del Manifesto che offre un giudizio sugli esiti dell'Assemblea Generale; la corrispondenza di Grazia Zuffa da New York sul tema caldo della regolamentazione della cannabis.

Tutta la documentazione e gli approfondimenti sulla sessione straordinaria sulle droghe e sulle politiche a livello internazionale sulle droghe sono disponibili sul sito web ungass2016.fuoriluogo.it.

UNGASS 2016. ROMPIAMO COI VECCHI RITUALI E CON LE IPOCRISIE DEL PASSATO

Grazia Zuffa, Forum Droghe

Intervento alla Consultazione delle ONG su UNGASS 2016

promosso dal Dipartimento Antidroga

Roma, 4 marzo 2016

Prima di entrare nel merito del tema specifico di questa sessione dedicata a droghe e criminalità, vorrei fare osservazioni più generali sul senso dell'incontro di oggi fra le Ong e i rappresentanti del governo italiano. Non è la prima volta che le reti internazionali di Ong cercano un'interlocuzione con le istituzioni in vista di appuntamenti rilevanti delle Nazioni Unite sulla politica delle droghe. Si pensi alla mobilitazione delle Ong a livello mondiale in vista dell'Assise ad Alto Livello della Cnd del 2009, che doveva verificare il raggiungimento degli obiettivi decennali stabiliti alla precedente Assemblea Generale Onu sulle droghe del 1998 (Ungass 1998). Tuttavia, mai come per Ungass 2016, le Ong si sono organizzate per far sentire la loro voce. Lo sforzo è stato davvero eccezionale, il lavoro di sensibilizzazione è iniziato con più di un anno di anticipo. Solo per fare alcuni esempi: si vedano le richieste agli Stati Membri (Idpc Asks) elaborate da International Drug Policy Consortium, la rete che raccoglie 143 associazioni di tutto il mondo; il cosiddetto Documento di Budapest (Recommendations for the EU consolidated position for the Ungass 2016 Outcome Document), varato nel luglio 2015 dal confronto fra le principali Ong europee per cercare un dialogo con le istituzioni europee; il documento unitario della European Civil Society Task Force. Per la prima volta, si è ricercata un'interlocuzione ai livelli locali: si veda in Italia la Lettera Aperta al premier Renzi e alle istituzioni competenti italiane, che la mia associazione, Forum Droghe, insieme ad altre facenti parte del Cartello di Genova, ha inviato nel settembre 2015, con largo anticipo sulla data di Ungass 2016.

Ciò che oggi mi preme sottolineare è il collegamento fra l'eccezionalità dell'impegno delle Ong e l'eccezionalità di Ungass 2016. Non possiamo dimenticare che questa Assemblea Generale delle Nazioni Unite si svolge con tre anni di anticipo rispetto alla scadenza naturale del 2019, perché alcuni stati latino-americani (Colombia, Guatemala e Messico) hanno chiesto a gran voce un dibattito vero sulle politiche internazionali in materia di droga, giudicando la situazione mondiale non più sostenibile. Non è certo una fuga in avanti di alcuni paesi isolati, né solo il grido di dolore di stati che in questo momento sono più esposti alla violenza e alla corruzione dei mercati della droga: basti ricordare la storica svolta dell'Organizzazione degli Stati Americani - Oas, l'organismo che raccoglie tutti i paesi del Sud e del Nord America, che nel 2013 aveva presentato il famoso rapporto Scenarios for the Drug problem in Americas: in esso si sanciva la fine della war on drugs e si riconosceva la necessità di esaminare altre opzioni politiche. Dunque, la convocazione straordinaria di Ungass 2016 ha alle spalle questo retroterra. E questo retroterra reclama di per sé una netta discontinuità, in primo luogo nelle forme in cui si è finora tradizionalmente svolto il confronto internazionale. Il messaggio è semplice: non è più possibile che gli organismi di governo mondiale del problema droga conducano il loro business as usual, ignorando sia le tensioni generate dall'applicazione delle tradizionali politiche anti-droga, vissute con disagio da un numero crescente di paesi; sia le innovazioni in corso in molti paesi del mondo. L'invito di Ban Ki Moon perché Ungass 2016 sia la sede di un full and honest debate è coerente con questo quadro.

Va anche considerato che i processi di innovazione hanno subito una brusca accelerazione negli ultimi anni. Si pensi alla Riduzione del danno, nata nei lontani anni novanta come fenomeno europeo e che attualmente è un punto di riferimento a livello mondiale (lo stesso documento dell'Oas la prende ad esempio di buone politiche). Si pensi alla Bolivia, che ha legalizzato a livello nazionale la masticazione della foglia di coca in quanto patrimonio culturale del popolo andino, nonostante la proibizione internazionale; e che, di fronte al rifiuto assoluto in sede di Nazioni Unite a riconsiderare il regime di proibizione, ha ritirato la

firma dalle Convenzioni, per poi sottoscriverle nuovamente ma senza riconoscere il divieto della foglia di coca. Si pensi all'Uruguay, che ha oggi in vigore una legge che legalizza la cannabis e che, a fronte delle accuse del International Narcotics Control Board - Incb, di avere approvato una normativa che contrasta con le Convenzioni, ha risposto rivendicando che la scelta della legalizzazione è coerente con gli obiettivi ultimi delle Convenzioni, di difesa della salute dei popoli. Si pensi infine a quegli stati Usa in cui oggi la cannabis è legale per voto popolare, e alla scelta dell'amministrazione Obama di rispettare l'autonomia statale e dunque di non far valere la normativa federale di proibizione.

Come si vede, sono le stesse Convenzioni a essere oggetto di tensioni. Il movimento internazionale delle Ong riformatrici si è mosso non con intenti massimalisti, ma con spirito di mediazione: chiede infatti che questa Assemblea Generale dia un segnale di rinnovamento sulle forme e i contenuti del dibattito internazionale, rimandando a un successivo appuntamento il riesame delle Convenzioni e la valutazione se e su quali punti questi trattati necessitino di un aggiornamento. In questo spirito, di intelligente cooperazione, le Ong riformatrici hanno avanzato la proposta (ripresa dalle Ong italiane nella lettera a Renzi) di insediare un comitato consultivo di esperti col compito di esaminare il rapporto fra i mutamenti di politiche nei singoli stati membri e i meccanismi dei trattati, in modo da istruire il dibattito in vista di Ungass 2019.

Dunque la scelta di fondo che sta di fronte agli stati membri è se dare o meno un segnale di discontinuità con i rituali del passato. Purtroppo, se guardiamo alla bozza di dichiarazione finale che è oggetto di negoziazione a Vienna, i risultati sembrano assai scarsi. Così come non sembra sia stata presa in considerazione la proposta del comitato consultivo di esperti, di cui ho detto. Tuttavia, l'incontro di oggi è importante nei rapporti fra governo italiano e Ong e per questo ringraziamo particolarmente la responsabile del Dipartimento, Patrizia De Rose che ha sempre creduto al ruolo delle Ong. Speriamo anche che sia l'inizio di uno scambio sulla politica delle droghe, anche oltre le questioni internazionali.

Un'ultima osservazione circa il significato di Ungass 2016. Per certi versi, mi stupisce che ci sia tanta resistenza al full and honest debate invocato dal Segretario Generale sui mutamenti che stanno avvenendo nel mondo. Il non confronto negli organismi di governo internazionale è di per sé un segno del loro indebolimento. Continuare nel business as usual significa condannare sempre più all'insignificanza il livello politico internazionale e lasciare le scelte unicamente a livello statale e locale. E' un orizzonte politico possibile, se non probabile: la studiosa britannica Cindy Fazyel l'ha definito a suo tempo il "rimpatrio" (repatriation) della politica delle droghe. Ma anche di questo varrebbe la pena di discutere a fondo e apertamente.

E vengo al tema specifico di questa sessione: droghe, criminalità e alternative alla detenzione. Osservo per prima cosa con piacere che i temi delle sessioni di oggi riprendono la scansione tematica appoggiata sin dall'inizio dalle Ong e ripresa anche nel documento unitario della European Civil Society Task Force: droghe e salute, droghe e crimine, diritti umani, sviluppo alternativo. E' una tematizzazione aperta, uno schema puramente analitico che permette di affrontare i diversi aspetti del problema droga senza anticipare soluzioni politiche precostituite. Purtroppo questa tematizzazione non è stata ripresa nella bozza di documento finale che si sta discutendo a Vienna. Si è imboccata invece la vecchia strada, proponendo di leggere il problema droga all'interno dei tradizionali obiettivi della politica delle droghe: riduzione della domanda, riduzione dell'offerta. Non è una differenza da poco. Partire dai tradizionali obiettivi di riduzione della domanda/riduzione dell'offerta, significa ribadirli prima ancora di analizzare i problemi e prendere eventualmente in considerazione altre opzioni politiche.

Prendiamo la questione dei mercati illegali della droga se la si inquadra nell'ambito della "riduzione dell'offerta". La riduzione (fino all'eliminazione) dell'offerta richiama politiche di mera riduzione del volume dei mercati illegali (meno sostanze in circolazione, più sequestri, sradicamento a qualsiasi costo delle colture illegali etc.), senza guardare al contesto e alle conseguenze: per esempio senza guardare alla crescente violenza della criminalità legata alla droga che, almeno in parte, è una risposta alla durezza e alla violenza dell'azione repressiva anti-droga. E che la war on drugs, dichiarata appunto per raggiungere il consumo zero, abbia generato violenza è ormai senso comune. Ce lo dicono le migliaia di contadini del Sud America costretti a sfollare dai campi contaminati coi pesticidi usati contro le coltivazioni illegali; ce lo dicono i milioni di detenuti in tutto il mondo, in carcere per reati legati alla droga, molti dei quali per semplice consumo. E' proprio seguendo l'obiettivo della riduzione (fino all'eliminazione) dell'offerta che Ungass 1998 stabilì come obiettivo l'eliminazione dell'offerta delle principali droghe illegali in dieci anni, rilanciando la war on drugs a livello mondiale. Obiettivo ribadito ancora nel documento finale del Segmento ad Alto Livello della Cnd del 2009, semplicemente spostando al 2019 l'eliminazione (o la riduzione significativa-si legge) delle principali droghe illegali.

Cerchiamo allora di guardare al rapporto fra droghe e crimine, facendo un bilancio serio delle politiche fin qui seguite. In

questa sessione si parla anche di "alternative alla detenzione". E' una buona scelta e può essere un contributo specifico che l'Italia porta in sede internazionale, poiché il nostro paese ha una larga esperienza in questo campo fino dagli anni ottanta, più di molti altri paesi. Questa larga esperienza ci dice i limiti, oltre che i pregi, delle alternative alla detenzione. Se guardiamo ai dati sull'incarcerazione nella sequenza temporale, vediamo che l'implementazione delle alternative non ha mai inciso significativamente sulla riduzione del numero dei detenuti per reati di droga. In altri termini, il circuito delle persone in alternativa è andato ad aggiungersi, invece che a sostituire, il circuito delle persone in detenzione. Il valore delle alternative alla detenzione rimane, ma più sul piano individuale, come approccio umanitario, che sul piano sociale, come strumento di contenimento della carcerazione.

Se invece vogliamo davvero incidere sui numeri del carcere, bisogna affrontare il problema a monte: ridurre il numero delle persone che entrano in carcere e dunque rivedere la legge antidroga per ridurre i suoi effetti criminalizzanti. I dati degli anni duemila circa gli ingressi in carcere, addebitabili in media per ben il 30% del totale a reati per droga, e circa le presenze (in media fra il 37 e il 40% dei detenuti presenti per reati di droga) è impressionante; così come le conseguenze sul sovraffollamento carcerario e il funzionamento della giustizia. A questo proposito, c'è ancora una seconda lezione che ci viene dall'esperienza italiana. Riguarda la valutazione degli effetti sui numeri del carcere dell'applicazione della legge antidroga del 2006, rimasta in vigore fino al febbraio del 2014, quando la Corte Costituzionale ha abolito la gran parte delle nuove norme, ripristinando il testo così come uscito dal referendum del 1993. Com'è noto, la legge del 2006 inaspriva l'impatto penale della legge, sia attraverso la presunzione di spaccio per detenzione di droga al di sopra di una determinata soglia quantitativa, sia attraverso l'aumento delle pene per i reati di cannabis attraverso la creazione di un'unica tabella. La nostra associazione, Forum Droghe, insieme a Società della Ragione, Antigone, Cnca nazionale, e con la collaborazione di altre, si è impegnata a monitorare sistematicamente l'applicazione della legge, pubblicando sei Libri Bianchi, basati sui dati ufficiali rilasciati dal Ministero della Giustizia, degli Interni e dall'Amministrazione Penitenziaria, e contenuti nelle Relazioni Annuali al Parlamento sulle droghe e la tossicodipendenza. Ebbene, i libri Bianchi (consultabili sul sito www.fuoriluogo.it) hanno dimostrato come la legge del 2006 sia stata responsabile del brusco innalzamento delle carcerazioni per droga durante i sette anni di applicazione: si può con tranquillità affermare, dati ufficiali alla mano, che la normativa antidroga è stata una delle cause, se non la causa principale, del sovraffollamento carcerario per cui l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea di Strasburgo (8 gennaio 2013). Se ne ha riprova esaminando le cifre del 2014, contenute nel Sesto Libro Bianco: nel corso del 2014, si registrano in totale 9000 presenze in meno: il calo è in gran parte dovuto alla diminuzione dei detenuti presenti per detenzione e spaccio (5500 in meno).

Sulla base di queste considerazioni, l'Italia può battersi in sede internazionale non solo per l'espansione delle pene alternative, ma più in generale per il ridimensionamento dell'approccio penale al problema droga, secondo questi obiettivi principali:

- 1) **L'applicazione del principio di proporzionalità fra la gravità del reato e la pena inflitta.** E' evidente che la legge del 2006, innalzando le pene per reati di cannabis per equipararle a quelli per le droghe pesanti, non rispettava il principio di proporzionalità. Questo è però violato anche da altre norme, tuttora in vigore: come l'equiparazione fra cessione e spaccio.
- 2) **La fine della persecuzione penale e della conseguente stigmatizzazione delle persone che usano droghe,** depenalizzando in maniera completa il consumo personale, compresa la coltivazione di piccole quantità a uso personale. In questa luce, vanno seriamente valutate anche le sanzioni amministrative per il consumo, molte delle quali hanno un valore punitivo pari alle sanzioni penali e che, come le ultime, ostacolano in maniera significativa l'integrazione sociale del consumatore.
- 3) **L'eliminazione della pena di morte per reati di droga,** purtroppo prevista e applicata in diversi paesi del mondo, che contrasta non solo col principio di proporzionalità delle pene, ma più in generale coi diritti umani, che le Nazioni Unite hanno il compito di proteggere.

Pensiamo che il ridimensionamento dell'approccio penale nella prospettiva suddetta sia del tutto in linea con "l'approccio bilanciato" che l'Unione Europea dichiara di perseguire da anni. Ci auguriamo che l'Italia faccia fino in fondo la sua parte.

ARMISTIZIO SULLA DROGA, L'ONU È PRONTA?

Marco Perduca

Nel suo intervento davanti alla plenaria della sessione speciale dell'Assemblea generale sulle droghe, Ungass, il Ministro Andrea Orlando ha affermato che l'approccio delle Nazioni unite "deve essere pragmatico piuttosto che ideologico: orientato ai risultati e che incoraggi gli Stati a promuovere politiche pubbliche motivate dal criterio dell'efficacia piuttosto che dalla demagogia".

Niente di più condivisibile, ma niente che l'Italia avesse detto all'Onu negli ultimi anni. L'ideologia a cui fa riferimento Orlando è quella del proibizionismo che ritiene gli stupefacenti pericolosi e quindi da vietare, la demagogia è quella che divide la società in "drogati" e persone "normali" e vuole un "mondo libero dalla droga".

La Ungass dell'aprile scorso si è aperta con l'adozione della dichiarazione di chiusura, un forzatura procedurale che dimostra la frattura tra approcci nazionali e regionali e la scomparsa di un comune sentire. Per non rompere il consenso, e soprattutto il vaso di Pandora che lo contiene, il documento di 24 pagine, ordito da un ristretto gruppo di paesi, ha dovuto tener insieme vuoti proclami di politiche "integrate, olistiche e bilanciate" e timidi accenni a riforme necessarie.

Pur adottato all'unanimità, l'outcome document è stato criticato ufficialmente da molti paesi per la mancata denuncia dell'uso della pena di morte per reati connessi agli stupefacenti e l'assenza di attenzione a contesti in cui si affrontano i problemi nel tentativo di risolverli in base a evidenze scientifiche. Una riunione di così alto livello, dove si adottano le conclusioni in esordio, è sembrata un'offesa all'importanza delle Nazioni Unite ma ha anche segnato l'inizio di una fase storica di cambiamento.

Avendo chiuso il dibattito dopo due ore, la Ungass si è trasformata quindi nel più grande simposio sul "controllo mondiale delle droghe" che sia mai stato organizzato. L'unico paragrafo della dichiarazione che s'è affacciato sistematicamente nelle cinque tavole rotonde ufficiali e nelle decine di eventi organizzati ai piani inferiori del Palazzo di Vetro è stato quello relativo alla "flessibilità interpretativa" delle Convenzioni.

Nelle intenzioni dei governi che hanno acconsentito a un documento consensuale, giocoforza debole, c'era anche quella di sganciare l'implementazione dei tre documenti Onu da un'interpretazione prevalentemente punizionista. La flessibilità viene invocata per promuovere la depenalizzazione dell'uso personale, le alternative al carcere, la proporzionalità delle sanzioni, programmi di riduzione dei rischi e dei danni che includano anche la somministrazione delle sostanze sotto controllo medico, l'uso tradizionale o religioso di alcune piante, l'aumento della produzione di oppiacei. Insomma flessibilità è sinonimo di buon senso che però esclude la legalizzazione.

Quella del 2016 era una Ungass di passaggio verso una sessione che nel 2019 dovrà rivedere la dichiarazione politica del 2009. Il modo migliore per abbandonare i dogmi e la demagogia è quello di proporre risposte di governo per fenomeni reali e diffusi senza pretendere di cancellarli. L'ingresso dell'Italia tra i paesi che laicamente si pongono di fronte al controllo delle dipendenze e dei rischi e danni a loro connessi deve esser nutrito di fatti concreti. La convocazione della VI Conferenza nazionale sulle droghe, assente dal calendario istituzionale dal 2009, è urgente: è quello il luogo istituzionale dove il Governo deve passare dalle parole ai fatti. Aspettiamo fiduciosi che le parole del Ministro Orlando si facciano strada nel Governo.

Dalla rubrica di Fuoriluogo su il Manifesto del 4 maggio 2016

LA LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS E LE CONVENZIONI ONU. OPZIONI E DILEMMI

Grazia Zuffa

Corrispondenza di Grazia Zuffa per Fuoriluogo.it sull'evento "La regolamentazione della Cannabis e i Trattati Onu. Strategie di riforma" organizzato a New York a latere di UNGASS 2016

La regolamentazione della Cannabis e i Trattati Onu. Strategie di riforma: è questo il titolo del paper¹ che è stato presentato come evento collaterale ad Ungass 2016, nella mattinata della seconda giornata di lavori (20 aprile). E' stato uno dei side events più affollati, come ci si poteva aspettare. Il paper è stato promosso da un gruppo di Ong e istituti di ricerca (fra gli altri, il TransNational Institute di Amsterdam, Transform (UK), il Global Drug Policy Observatory (Gdpo, UK), il Wola (Advocacy for Human Rights in the Americas)². Questo incontro ha offerto spunti, ma ha anche sollevato dubbi, che illustro più avanti.

Il retroterra: la classificazione della cannabis e le defezioni "soft" dalle Convenzioni

La cannabis è una delle sostanze incluse nel sistema di controllo Onu, compresa sia nella Convenzione Unica del 1961, che nelle successive del 1971 e del 1988. L'articolo base è contenuto nella Convenzione Unica del 1961 che stabilisce per la cannabis (così come per le altre sostanze proibite) che "la produzione, la manifattura, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il traffico, l'uso e il possesso ..siano limitati.. esclusivamente a scopi scientifici e medici".

Le sostanze messe sotto controllo internazionale sono classificate in tabelle e la cannabis è inserita nelle tabelle I e IV, alla pari di eroina e cocaina.

La Convenzione Unica fu negoziata negli anni quaranta e cinquanta e riflette un orientamento che risale a ben prima, agli inizi del novecento, quando un piccolo gruppo di paesi (segnatamente gli Stati Uniti) assunsero la leadership proibizionista nello scenario geopolitico di allora. Da notare che la Oms e lo Ecdd (Expert Committee on Drug Dependence), gli organismi cui le Convenzioni del 1961 e del 1971 affidano il compito della valutazione scientifica circa la classificazione delle sostanze, non si sono mai cimentati in una revisione formale della cannabis. Dunque, l'attuale classificazione della cannabis risale al 1935.

Nonostante i vincoli giuridici di stretta proibizione, fin dagli anni settanta diversi paesi scelgono politiche "miti", come il sistema dei coffeeshop, inaugurato dall'Olanda; e più recentemente il sistema dei Cannabis Social Club (Csc). A parere degli estensori dello studio, si tratta di defezioni "soft" dagli obblighi normativi delle Convenzioni: in particolare, i coffeeshop si avvalgono della flessibilità concessa ai paesi membri circa la persecuzione penale del consumo, la quale è soggetta "ai principi costituzionali e alle concezioni fondamentali del sistema legale" nazionale. Se la decriminalizzazione del consumo personale è alla base dei coffeeshop, i Csc (consorzi di piccoli coltivatori per uso personale) utilizzano le norme nazionali di equiparazione fra possesso e coltivazione ad uso personale, depenalizzati. I sistemi di distribuzione di cannabis ad uso medico rientrano invece nelle finalità mediche previste dalle Convenzioni (nell'interpretazione degli stati che li hanno inaugurati, e non dello International Narcotics Control Board, l'organismo preposto all'applicazione delle Convenzioni).

C'è poi la posizione dei paesi in cui è presente l'uso tradizionale e religioso della cannabis, come la Giamaica. La Convenzione Unica permetteva una fase intermedia di tolleranza, che però è scaduta nel 1989. Da allora, l'uso tradizionale non è certo scomparso. In Giamaica, si è creato così un conflitto fra livello giuridico nazionale, le Convenzioni sulle droghe e altri trattati Onu che proteggono i diritti e le tradizioni indigene.

1 - Il Briefing Paper è disponibile a questa url <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/04/27/legalizzazione-cannabis-ungass-886/>

2 - Il video del side event è disponibile all'url: <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/04/27/cannabis-and-the-conventions-ungass-and-beyond/>

Dalle defezioni soft alla regolamentazione dei mercati di cannabis a uso ricreativo: Usa e Uruguay

A parere degli estensori del paper, quanto avvenuto sia nel sud che nel nord del continente americano rappresenta una svolta "che dà luogo a violazione diretta delle Convenzioni, laddove vietano la canapa se non per scopi medici o scientifici": negli Stati Uniti, a partire dal 2012, in seguito ai referendum popolari, Colorado, Washington, Alaska e Oregon hanno scelto di permettere mercati legali regolati della cannabis anche a uso ricreativo, regolarmente tassati. E' probabile che altri stati, fra cui la California (la settima economia del mondo), seguiranno l'esempio. In Uruguay, nel dicembre 2013, la produzione, coltivazione, distribuzione della cannabis è passata sotto controllo statale, tramite lo Institute for the Regulation and Control of Cannabis - IRCCA. Ci si aspetta che anche il Canada segua quella strada, come annunciato dal nuovo governo.

Questi sviluppi dovrebbero aprire la strada alla revisione delle Convenzioni per modernizzare il sistema. Da notare: l'Uruguay rivendica al contrario che la scelta della regolamentazione sia compatibile con le Convenzioni, poiché conforme all'obiettivo ultimo delle Convenzioni stesse di tutela della salute e promozione dei diritti umani. Dal canto loro, gli Stati Uniti ritengono la legalizzazione nei suddetti stati compatibile con le Convenzioni, poiché non è stata cambiata la legge federale che perciò mantiene la proibizione.

Cambiare le Convenzioni? Oppure sfruttare la "flessibilità"? Il dilemma politico giuridico

Due sono le strade possibili: cambiare le Convenzioni prendendo in considerazione diverse opzioni (vedi sotto), oppure ritenere che i Trattati non vadano cambiati, sfruttando la "sufficiente flessibilità" delle Convenzioni stesse. Questa seconda ipotesi è stata caldeggiata soprattutto dagli Stati Uniti ed è quella che si è per il momento affermata ad Ungass 2016. Gli estensori del paper scelgono la prima strada, confutando la linea della "flessibilità".

In primo luogo, la flessibilità si presta a interpretazioni molto diverse: per l'Unione Europea, che per prima ha parlato di "sufficiente flessibilità", questa permetterebbe la Riduzione del danno, la depenalizzazione del possesso e della coltivazione della cannabis ad uso personale, nonché lo sviluppo di alternative alla incarcerazione: ma non certo la regolamentazione della cannabis, che per la Ue è al di fuori dei Trattati. Al contrario per gli Stati Uniti, la "sufficiente flessibilità" coprirebbe anche la regolamentazione della cannabis. Infine il presidente dello Incb, Werner Sipp, in un discorso alla Cnd del marzo 2016, ha dichiarato che la flessibilità può permettere di non incarcerare gli autori di reati minori di droga, ma non permette di regolare legalmente il mercato della cannabis per usi non medici.

L'obiezione politica più importante riguarda l'impatto della parola d'ordine "flessibilità" sui paesi tough on drugs, fra cui la Cina e la Russia: questi paesi potrebbero avvalersi dell'art.39 della Convenzione Unica che "non preclude agli stati membri di adottare misure di controllo più strette e severe di quelle presenti nella Convenzione". In altri termini, la "sufficiente flessibilità" potrebbe dare nuovo impulso a questi paesi per continuare coi trattamenti forzati e con l'applicazione della pena di morte, tanto per fare alcuni esempi.

Ancora, il termine flessibilità potrebbe essere molto diversamente interpretato a seconda dell'importanza attribuita a livello nazionale al sistema legale: i paesi che rimangono più aderenti al sistema legale (internazionale), come l'Olanda ad esempio, sono portati a seguire la lettera normativa e dunque a escludere la scelta nazionale di legalizzare la cannabis per ottemperare al dettato delle Convenzioni Internazionali.

Le quattro vie per cambiare le Convenzioni

Riforma dei trattati che interessa tutti gli stati membri e che comporta l'unanimità. E' ovviamente la via più difficile, perché l'emendamento diventa valido solo se nessun stato fa obiezione nel termine di 18 mesi. Nel caso di (probabili) obiezioni, lo Ecosoc può ancora decidere di approvarlo con esenzione degli stati che si sono opposti. Oppure lo Ecosoc può decidere di indire una Conferenza di tutti gli stati membri (Cop) per valutare l'emendamento. E' da notare che la cannabis è presente in tutte e tre le Convenzioni, dunque tutte andrebbero emendate. Secondo la Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969 (Vclt), "l'accordo su un emendamento non vincola alcun Stato che ha firmato un trattato a sottoscrivere anche l'emendamento". In altre parole, gli stati possono attenersi alle vecchie norme, se non condividono gli emendamenti. In realtà, sarebbe importante ammodernare tutte le procedure previste dalle Convenzioni, ad esempio: inserendo un meccanismo periodico di revisione;

migliorando le procedure di classificazione delle sostanze, sì da assicurare un miglior approvvigionamento delle sostanze ad uso medico; riconoscendo l'uso tradizionale, religioso, non problematico delle sostanze secondo un approccio più tollerante.

Riforma dei trattati che si applica a tutti i firmatari, che richiede la maggioranza. In questa sezione rientra la riclassificazione della cannabis o la sua uscita dalle tabelle. La nuova classificazione (o eliminazione dalle tabelle) è proposta dalla Oms e approvata dalla Cnd. La decisione è a maggioranza. L'approvazione della Cnd non è semplice, se si considera che la declassificazione del dronabinolo (o Thc sintetico) è già stata proposta diverse volte dalla Oms, ma sempre respinta dalla Cnd. Inoltre – aggiungono gli autori – il processo è complicato dal fatto che la cannabis è compresa sia nella Convenzione del 1961, che del 1971, che del 1988, dunque “la riclassificazione o l'uscita della cannabis dalle tabelle può non essere sufficiente per permettere una completa regolamentazione dei mercati”.

Riforma dei trattati che si applica a un gruppo di stati (modifica inter se). La Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (Vclt) del 1969 (già citata) permette di modificare i trattati con accordi solo fra alcune parti, con una formula legale, peraltro poco praticata, che è una via di mezzo fra la denuncia selettiva e la riserva collettiva. In specifico, l'art.41 recita che “due o più parti possono concludere un accordo solo fra di loro per modificare un trattato”, a condizione che “non influisca sui diritti delle altre parti sotto il trattato..e non sia incompatibile con l'esecuzione dell'oggetto e dello scopo del trattato nella sua interezza”. La ratio della norma è di conciliare la salvaguardia della stabilità dei trattati con la possibilità di cambiamenti, evitando conflitti. Nel caso della cannabis, significa che un gruppo di paesi di orientamento simile (like-minded), ad esempio Uruguay e Canada, potrebbero scegliere la strada di firmare un accordo valido solo fra di loro, modificando o annullando le norme di controllo previste nelle Convenzioni per la cannabis. Si osserva che ci sono pochi se non nulli esempi dell'uso di questa norma inter se nella storia dei trattati internazionali. Tuttavia, questa norma eccezionale è stata pensata come mezzo per rinforzare i trattati: laddove, come nel caso delle droghe, i trattati sono antiquati, la modifica inter se può rafforzare il regime dimostrando che ci sono possibilità di modernizzazione.

Riforma dei trattati che si applica ai singoli stati (ritiro dai trattati, denuncia selettiva, denuncia seguita da ri-accesso con riserva). Ritiro dai trattati: in teoria si può fare, ma ci sono buone ragioni per rimanere nel sistema di controllo internazionale. In primo luogo, il sistema assicura anche l'approvvigionamento di sostanze per l'uso medico. In secondo luogo, per i paesi che ricevono aiuti allo sviluppo o benefici simili, la denuncia potrebbe comportare sanzioni economiche. Inoltre, l'adesione alle tre Convenzioni è condizione per un numero di accordi di commercio preferenziali o per l'accesso all'Unione Europea. Gli Usa mantengono ancora il proprio meccanismo della certificazione antidroga e la denuncia da parte di un paese porterebbe alla sua decertificazione. Dunque l'uscita dalle Convenzioni può avere serie conseguenze, specie per i paesi più poveri e con minor potere.

Denuncia selettiva: anche questa prevista dalla Vclt del 1969, è in realtà una rarità. Sembra più utile e legalmente sostenibile la via della denuncia con riaccesso con riserva, che ha gli stessi effetti.

Denuncia seguita da riaccesso con riserva: Si basa sulla possibilità data agli stati di aderire ma con alcune riserve o “dichiarazioni interpretative”. Moltissimi stati hanno a suo tempo aderito con qualche riserva. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno firmato il trattato del 1988 con una ampia riserva “su qualsiasi eventuale legislazione o altra azione proibita dalla Costituzione degli Stati Uniti”. La denuncia seguita da riaccesso con riserva è stata la procedura perseguita dalla Bolivia per la foglia di coca, nel 2011. Dopo aver tentato, senza successo, la via della modifica delle Convenzioni da applicarsi a tutti gli stati membri, la Bolivia è uscita dalle Convenzioni, per poi firmarle di nuovo, ma con la riserva di permettere l'uso tradizionale della foglia di coca nel proprio paese. La Bolivia è uscita dalla Convenzione Unica nel gennaio 2012. Ben quindici paesi, inclusi tutti quelli del G8, obiettarono formalmente al riaccesso con riserva della Bolivia. Ma poiché non si raggiunse il quorum di paesi contrari per bloccare il riaccesso (62), all'inizio del 2013 la Bolivia fu riaccolta.

Gli estensori del paper sono decisi nel ritenere che la regolazione legale dei mercati della cannabis costituisca una violazione delle Convenzioni e dunque ritengono che gli Stati non dovrebbero sostenere il contrario (come l'Uruguay e gli Stati Uniti). Piuttosto, a loro avviso, i paesi legalizzatori dovrebbero formalmente annunciare di trovarsi in una situazione di non-compliance, sostenendo le ragioni delle riforme nazionali e illustrando la cornice degli altri trattati internazionali cui le loro riforme si ispirano (ad es. l'Uruguay si appella agli obblighi generali e preponderanti riguardanti i diritti umani, che hanno la precedenza sulle norme riguardanti le droghe). La dichiarazione formale di non-compliance dovrebbe rappresentare una tappa intermedia verso la risoluzione del conflitto con la riforma delle Convenzioni.

Quali indicazioni nell'attuale stato di transizione?

E' importante cominciare a discutere la questione, invece di ignorarla, e il ruolo dei paesi riformatori è vitale. Il confronto può essere incoraggiato in diversi modi:

- proporre un gruppo consultivo di esperti (expert advisory group) che esplori le tensioni fra le innovazioni a livello nazionale e le Convenzioni.
- Avviare procedure formali di riforma dei trattati (anche se all'inizio non avranno successo, servono a far avanzare la consapevolezza che i trattati vanno modernizzati).
- Promuovere conferenze intergovernative fra paesi a simile orientamento riformatore per discutere la questione e magari preparare risoluzioni da sottoporre alla Cnd.

Appunti e considerazioni a caldo di chi ha partecipato al *side event*

Il lavoro presentato a New York, qui illustrato nel dettaglio, è approfondito e esauriente. Ovviamente, va discusso a fondo, in primo luogo fra noi delle Ong riformatrici. Mi limito ad alcune notazioni, segnalando anche alcune difficoltà e contraddizioni.

Come si è visto a New York, c'è una divaricazione politica sempre più profonda fra la pattuglia di paesi tough on drugs e quella dei paesi riformatori, e il punto di maggiore divaricazione riguarda la questione cannabis. Gli estensori del paper colgono nel segno quando denunciano che la "flessibilità" delle Convenzioni può essere un'arma pericolosa nelle mani dei tough on drugs, che possono avere ancora più mano libera nella repressione (vedi sopra). Questa obiezione, squisitamente politica, non decadrebbe qualora si procedesse a una riforma delle Convenzioni valida solo per un gruppo di stati riformatori. Anzi, gli emendamenti alle Convenzioni validi solo per alcuni paesi e rifiutati da altri non farebbero che "irrigidire" simbolicamente il divario. Quale può essere l'effetto sul controllo delle altre sostanze dell'uscita della sola cannabis dalle Convenzioni? Non si tratterebbe più di scelte di politiche più avanzate per la cannabis, ma di vere e proprie differenze normative di regime. Come evitare il rischio di enfatizzare il fattore farmacologico delle sostanze (mite per la cannabis, pesante per le altre), a scapito degli altri fattori di set e setting, altrettanto importanti per spiegare i meccanismi di controllo/diminuito controllo, di maggiore/minore rischio nel consumo?

Va a mio parere approfondito il rapporto fra diritto internazionale e diritto nazionale. Dallo studio sembra emergere un'interpretazione del delicato rapporto fra i due diritti, che di fatto sottomette il diritto nazionale a quello internazionale, con una rigida osservanza delle norme internazionali, pena il giudizio di non compliance. Ma va considerato che in molti ordinamenti, il nostro compreso, il diritto nazionale ha la precedenza su quello internazionale. Per la buona ragione, dal mio punto di vista, che il primo ha un fondamento democratico che il secondo non ha o non ha allo stesso livello. Questa supremazia si esprime anche nei margini di giudizio che sono lasciati ai singoli stati nell'interpretazione delle norme internazionali. Infatti lo INCB ha sì il compito di sorvegliare l'adesione degli stati alle convenzioni, ma non ha, non a caso direi, strumenti legali per imporre il suo giudizio. Si ricordi che nel 2003 il governo britannico rispose con durezza allo INCB che aveva lamentato la decisione di declassificare la cannabis in Uk. Ancora prima, in Italia, all'indomani del referendum del 1993 che aveva depenalizzato l'uso personale di tutte le droghe, una delegazione dello INCB si recò al Ministero di Giustizia, denunciando che il testo uscito dal referendum era in contrasto con le Convenzioni: i rappresentanti del Ministero risposero rivendicando una diversa interpretazione delle Convenzioni stesse. Dunque, la decisione dell'Uruguay di sostenere la conciliabilità della regolamentazione dei mercati della cannabis con le Convenzioni ha un suo fondamento, politico ma forse anche giuridico. Tuttavia comprendo la preoccupazione degli estensori che la "flessibilità" nel campo delle droghe possa indebolire altri campi del diritto internazionale: che peraltro in questo momento sono utilizzati per "riconciliare" la politica antidroga con la machinery Onu sui diritti umani e lo sviluppo dei popoli. Si veda ad esempio il tentativo di inquadrare e "misurare" le politiche antidroga con gli Obiettivi Onu dello Sviluppo Sostenibile (argomento oggetto di un altro importante side-event). Temo però che la questione vada affrontata più in generale, senza "irrigidire" l'ortodossia dell'interpretazione delle Convenzioni. In altri termini: come proporre una lettura dei trattati internazionali che ne salvaguardi la "flessibilità", indispensabile poiché si devono applicare a contesti e culture così diversi nel mondo?

Il paper non prende neppure in considerazione l'ipotesi di un progressivo "deperimento" delle Convenzioni e di un "rimpatrio" delle politiche delle droghe. Eppure bisogna discuterne, perché il (difficile) processo di modernizzazione proposto ha come primo risultato il loro rafforzamento. Domanda (non retorica): abbiamo ancora bisogno di una legge penale internazionale per le droghe?

DROGHE, DIRITTI (E SINDACATO)

**Stefano Cecconi, Giuseppe Bortone (CGIL nazionale),
Denise Amerini (Funzione Pubblica CGIL nazionale)**

Sulle politiche delle droghe Cgil e Funzione Pubblica Cgil hanno deciso di agire insieme alle diverse associazioni che hanno formato il "Cartello di Genova" e sviluppando un lavoro unitario con Cisl e Uil. Con il Cartello abbiamo approvato la Carta di Milano (novembre 2015) che costituisce tuttora il punto di riferimento unitario per le associazioni impegnate.

Le conclusioni di Ungass 2016, seppur con un esito controverso, possono aiutare a spostare il baricentro dall'approccio ideologico repressivo della "war on drugs", sin qui seguito da molti Paesi tra cui l'Italia con esiti fallimentari, verso politiche più aperte, fondate sui 4 pilastri della lotta alla droga (contrasto al narcotraffico, prevenzione, cura-riabilitazione, riduzione del danno). Lo testimonia l'intervento del Ministro Orlando nella sessione plenaria dell'Assemblea ONU. Ora, come abbiamo ribadito con il Cartello di Genova, l'Agenda politica italiana per le politiche delle droghe è segnata da alcune priorità:

- una nuova legislazione che, sulla base delle proposte di legge elaborate dalle associazioni, riveda le attuali sanzioni sulle sostanze stupefacenti e quindi sancisca una depenalizzazione e che preveda una regolamentazione/liberalizzazione legale della cannabis. Su questo punto rinviando ai contenuti del Libro Bianco sulle droghe 2016.
- l'aggiornamento dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria) e la definizione di quelli Sociali, per garantire il diritto alla salute e alle cure in tutto il territorio nazionale.
- il rilancio, la riorganizzazione/riqualificazione del sistema dei servizi per le dipendenze, che ha nel lavoro degli operatori la risorsa fondamentale.
- realizzare la conferenza nazionale sulla droga, prevista per legge ogni tre anni, che ha il compito di fornire al parlamento dati e riflessioni utili anche alle modifiche legislative. Organizzandola in modo partecipato con il coinvolgimento di associazioni e sindacato.

Si può ben comprendere perché vi sia attenzione da parte del sindacato confederale ad un fenomeno sociale che investe le condizioni di vita e di lavoro di milioni di persone¹ che in Italia usano sostanze psicoattive (legali o illegali, in modo sporadico o sistematico. E che vede oltre centocinquantamila cittadini utenti in carico ai servizi (pubblici o privati "convenzionati"), nei quali operano migliaia di operatori. Tuttavia, la politica delle droghe è notoriamente una delle più complesse da affrontare, tanto è vero che naufraga miseramente ogni volta chi, in buona o cattiva fede, cerca di svilupparla improvvisando o semplificando. E ancora più complesso risulta essere il problema se visto all'interno di un'organizzazione sindacale, a sua volta complessa, vasta e plurale come la Cgil. Per questo bisogna individuare il contributo specifico che il Sindacato può offrire. Un contributo che non è solo di oggi: ventun anni fa, infatti, la Confederazione segnò un momento di svolta radicale nel suo approccio alla questione sposando la linea della riduzione del danno con un convegno che, fra l'altro, vide a Rimini la partecipazione di Luigi Ciotti e di Giancarlo Arnao. E sei anni dopo, Guglielmo Epifani, con un'intervista a "Fuoriluogo", riprendeva quella linea insistendo, in particolare, sulla necessità di rilanciare i servizi e sull'opportunità di depenalizzare il consumo di tutte le sostanze. E più di recente, con il Documento "Droghe, diritti del lavoro e tutela della Salute" abbiamo offerto una traccia per il lavoro sindacale e per i rapporti con le associazioni del Cartello di Genova.

I Diritti: un campo da aggiornare e da allargare (la Carta dei Diritti)

Se affrontato seriamente, il tema delle droghe pone alla Cgil la questione dell'equilibrio - ma anche del possibile conflitto - fra vari ed essenziali diritti costituzionalmente garantiti ma assai difficilmente esigibili nella situazione politica, economica e sociale nella quale ci troviamo.

Si comincia, ovviamente, con il diritto alla salute per i tossicodipendenti e i consumatori di sostanze. Non si può poi non proseguire con il diritto al lavoro - ad un lavoro dignitoso e dignitosamente retribuito - per coloro che, in seguito all'abuso di sostanze, sviluppano patologie gravi ma, tuttavia, intendono proseguire o riprendere una attività lavorativa. Anche per situazioni così particolari e difficili, come per tante altre, può avere grande importanza la "Carta dei diritti universali del lavoro", che la Cgil ha pubblicizzato in tutto il Paese negli ultimi mesi. Con questo nuovo strumento la nostra organizzazione intende contem-

1 - Secondo lo studio IPSAD 2013/2014 hanno consumato, nell'anno, almeno una sostanza psicoattiva illecita quasi 4 milioni di italiani tra i 15 e i 64 anni. Di questi, circa 3,5 milioni hanno consumato cannabis.

poraneamente sia "aggiornare" che "allargare" il terreno dei diritti, oggi sempre più arduo ma non per questo meno decisivo e determinante. Con l'"aggiornamento" si mette l'accento su quegli aspetti che oggi, fra precarizzazione e nuove tecnologie, diventano man mano sempre più delicati, come, per esempio, il diritto all'informazione e il diritto alla privacy.

Con l'"allargamento", invece, si insiste sulla necessità di una rigorosa tutela di tutte le figure – vecchie, nuove e nuovissime – che oggi popolano il mondo e il mercato del lavoro: dai "vecchi" lavoratori a pieno tempo e a tempo indeterminato alle mille tipologie di un arcobaleno talora veramente sinistro, del quale ormai fa parte sia il programmatore alienato di Milano che il bracciante senza difese di Rosarno.

Ecco allora, nello specifico delle droghe, la necessità di tutelare i semplici consumatori di sostanze dalla stigmatizzazione, sempre possibile e più pericolosa per chi è precario; ma anche la necessità della cura e dei permessi retribuiti – che l'attuale normativa prevede in sostanza solo per le figure tradizionali – quando ci si trova di fronte a nuove (gioco d'azzardo, cocaina, policonsumo) o "vecchie" (eroina, alcol) patologie gravi. Lo abbiamo detto e ripetuto da anni. Ma oggi la "Carta" che abbiamo diffuso in tanti luoghi di lavoro ci impone, più di ieri, di guardare, accanto ai lavoratori dei servizi pubblici (in cui crescono precarietà e disagi), ai lavoratori del privato sociale accreditato. Si tratta, infatti, di un segmento del "sistema di cura" che non è direttamente riconducibile alle tipologie lavorative prevalentemente tutelate finora dal sindacalismo confederale ma che non può non avere un ruolo decisivo all'interno di servizi che oggi vanno nello stesso tempo accanitamente difesi e radicalmente rinnovati. Per evitare il rischio della pura declamazione retorica, sempre presente anche in una organizzazione per sua natura concreta e pragmatica come quella sindacale, è bene ricordare che sulla tutela delle "nuove" e "vecchie" figure lavorative – e quindi rispetto a jobs act e voucher in particolare – la Cgil ha promosso un referendum per il quale sono state già accolte più di mezzo milione di firme.

Salute e Sicurezza nel lavoro e Test antidroga

Un altro capitolo specifico circa il contributo che può venire dal Sindacato riguarda i test antidroga nel lavoro. E' del 2008 la presa di posizione unitaria e, per la Cgil, della segreteria confederale, contro l'inasprimento della normativa sui test per i lavoratori con mansioni di particolare responsabilità; inasprimento che allora fu promosso da Giovanardi sulla base di un decreto preesistente e di un articolo della legge Jervolino Vassalli del 1990. Si tratta, in questo caso, di una questione particolarmente delicata che essenzialmente ha riguardato, a partire da quell'anno, i lavoratori dipendenti che conducono mezzi di trasporto nel settore pubblico e in quello privato.

Questi ultimi, nonostante le perplessità sindacali che da allora sono state espresse in varie sedi, sono stati massicciamente sottoposti ad analisi delle urine tendenti ad accertare il consumo – anche sporadico, precedente o successivo rispetto all'orario di lavoro – di sostanze illegali.

Torna, a questo proposito, il tormentatissimo tema dell'equilibrio fra i diritti; in questo caso, quello alla privacy e alla libertà personale dei lavoratori, che va commisurato col diritto alla sicurezza di coloro che usufruiscono del trasporto.

I test, comunque, sono costosi ed hanno portato alla scoperta di ciò che tutti già sapevano, e cioè che fra quei lavoratori esiste, come in tutto il mondo del lavoro, una quota – minoritaria ma non insignificante – che fa uso di sostanze illegali, prima fra tutte la meno pericolosa, che è la cannabis.

L'"equilibrio fra i diritti" è in questo caso veramente delicatissimo: la Cgil non può non tener conto di tutte le esigenze, anche nei settori che non riguardano il trasporto ma che presentano comunque rischi per i lavoratori (edilizia) o per gli utenti (sanità). In ogni caso i punti di riferimento essenziali restano per noi lo Statuto dei lavoratori (1970) e il decreto 81 sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (2008). E' cioè decisiva, su questo terreno, l'idoneità alla mansione nel momento in cui essa viene espletata, e non lo stile di vita del lavoratore, la cui libertà personale e il cui diritto alla privacy devono essere fuori discussione, come si riafferma nell'ultimo prodotto della nostra elaborazione su questa tematica, che è appunto la "Carta universale dei diritti".

I Servizi e il Lavoro nei Servizi

Tra gli operatori dei servizi è opinione diffusa e condivisa che la "guerra alla droga", centrata su politiche di criminalizzazione del consumo, frutto di un approccio esclusivamente ideologico, non sia stata in grado di rispondere agli obiettivi prefissati e che anzi abbia disturbato e distorto le attività di prevenzione, cura e riabilitazione dei servizi. Intanto è aumentato l'uso di sostanze, sia illegali che legali (come l'alcool) soprattutto fra i giovani. Si sono cioè diffusi comportamenti che non sempre portano alla dipendenza, ma, sicuramente, necessitano di un approccio finalizzato alla prevenzione e al contenimento dei rischi, insieme ad un sistema di cura efficace e differenziato che sia in grado di fornire una pluralità di interventi e terapie.

Sappiamo come, inoltre, siano emerse nuove forme di dipendenze, una per tutte quella da gioco d'azzardo, che attraversano

tutte le età e le fasce sociali, ma colpiscono maggiormente i soggetti più deboli, messi ancora più a rischio dalla grave crisi economica di questi anni.

Abbiamo un estremo bisogno di riprendere il dibattito sulla qualità dei servizi, sugli stili operativi, sui modelli organizzativi, sulle risorse destinate ai servizi, sull'integrazione sociosanitaria e sul rapporto fra pubblico e privato sociale, a maggior ragione in vista della Conferenza Nazionale droghe e dipendenze, che rivendichiamo si svolga finalmente dopo la conclusione dell'Assemblea UNGASS 2016.

Proprio per offrire un contributo specifico, la Funzione Pubblica Cgil ha ritenuto indispensabile costituire il gruppo di lavoro nazionale degli operatori delle dipendenze: la qualità del lavoro è intrinsecamente legata alla qualità del servizio, il punto di vista degli operatori è indispensabile per mettere a confronto modelli ed esperienze, intervenire sui problemi aperti, valorizzare le buone pratiche.

Tutto ciò implica l'individuazione di obiettivi chiari: rilanciare i servizi territoriali, sostenere le innovazioni per fronteggiare le nuove domande, a partire da politiche di riduzione del danno finalizzate al benessere delle persone che utilizzano sostanze, ed alla prevenzione dei rischi legati all'abuso. Questo vuol dire che i servizi debbano essere attrezzati - e il personale formato - per poter intervenire per fronteggiare sia la domanda tradizionale che i nuovi bisogni, agendo in tutti i contesti in cui si fa uso di sostanze, come i luoghi del divertimento giovanile, (e quindi anche per l'analisi delle sostanze) e che debbano essere predisposti luoghi e forme per la somministrazione controllata. La libertà di accesso alle cure, e la pluralità degli interventi (accoglimento, servizi di strada, disintossicazione, autoaiuto, riduzione del danno, ecc.) sono opportunità che vanno rese disponibili a tutti, rispettando la libertà di scelta e di cura, garantendo il diritto all'accesso ai servizi. Riteniamo naturalmente indispensabile la depenalizzazione dell'uso personale.

Devono essere garantiti finanziamenti certi e adeguati, sia a garanzia degli interventi già strutturati, che per la stabilizzazione di tutte quelle attività ormai da troppo tempo sperimentali, come unità di strada, drop in, servizi a bassa soglia. Rivendichiamo dotazioni organiche adeguate, a partire dalla stabilizzazione del personale precario, ed adeguata formazione. Chiediamo il coinvolgimento diretto degli utenti nell'organizzazione dei servizi, che devono essere posti in sedi adeguate ed idonee: spesso proprio la collocazione dei servizi contribuisce allo stigma ed alla marginalizzazione delle persone, compresi gli operatori.

In queste settimane Cgil, Cisl, Uil del comparto sanità e socio sanitario hanno presentato le piattaforme per il rinnovo del contratto della sanità, fermo al 2009, e delle associazioni del privato sociale, come strumento che permette di intervenire concretamente sui temi dell'organizzazione del lavoro, e della valorizzazione delle competenze, per rispondere alle esigenze di utenti ed operatori, all'aumento degli interventi richiesti ed ai mutamenti dei bisogni per una nuova cultura dei diritti di tutti i cittadini. Seguire bene la vertenza per il rinnovo contrattuale è certamente un contributo importante per dare forza e valore anche al lavoro nei servizi sulle dipendenze.

L'aggiornamento dei LEA di Assistenza Sanitaria e i nuovi Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali

Il problema delle dipendenze deve essere affrontato anche nell'ottica dei Livelli Essenziali "delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale", come li prevede la Costituzione. Altrimenti diritti non definiti non sono poi esigibili.

Oggi sappiamo che i Livelli Essenziali Sanitari (LEA) sono definiti, mentre quelli di Assistenza Sociale no. Manca quindi un tassello fondamentale per l'integrazione fra sociale e sanitario che dovrebbe caratterizzare l'intervento dei servizi sulle dipendenze. Già questo descrive un primo compito: si tratta di definire i "LE Sociali" per via legislativa. Mentre è necessaria la revisione/aggiornamento dei Lea sanitari (prevista anche nell'ultimo Patto per la Salute), nella cui bozza in discussione tra Governo e Regioni vi è un capitolo interessante dedicati ai Lea per le dipendenze compreso il riferimento al Gioco d'Azzardo Patologico e soprattutto in cui si inserisce esplicitamente la Riduzione del danno fra le prestazioni comprese nei LEA.

Conclusioni

Come abbiamo già scritto: "Le questioni da affrontare sono molteplici e complesse, è dovere delle Istituzioni pubbliche governarle e agire, ma l'esperienza ci insegna che solo affidando responsabilità, ruolo, e organizzando sedi e spazi di effettiva partecipazione a tutti gli attori sociali impegnati - sindacato, associazioni, utenti - è possibile ottenere risultati efficaci e sostenere i cambiamenti". Questo impegno cui siamo chiamati come attori sociali comporta anche costruire una più solida organizzazione delle esperienze di coalizione/collaborazione tra associazione e sindacato sin qui realizzate, a partire dal Cartello di Genova.

Guardando anche a queste esigenze in autunno sono previsti due appuntamenti seminariali della Cgil e Fp Cgil: uno sul Sistema dei Servizi e l'altro su Test antidroga e salute - sicurezza nel lavoro.

NUOVE PROSPETTIVE DELLA PENA TRA GIUSTIZIA RIPARATIVA E DELLA MESSA ALLA PROVA

Riccardo De Facci vicepresidente nazionale responsabile droghe CNCA
Francesco Bellosi delegato carcere CNCA

Carcere e le pene tra immobilità e misure alternative

Quest'anno, pur non riuscendo a riprendere la discussione per la revisione della legge 309 come ci sembrerebbe ormai necessario in Parlamento, abbiamo avuto alcuni interventi, ritocchi e disposizioni (oltre alla cancellazione della Fini Giovanardi) che hanno provato ad accentuare i processi di decarcerizzazione delle pene soprattutto per quanto riguarda i reati di lieve entità spesso connessi al tema droghe. Questo come vedremo ha portato ad alcune scelte che nella territorializzazione di alcune delle pene alternative e nella possibilità di sperimentazioni sulla messa alla prova o nei lavori socialmente utili sta creando diverse ulteriori possibilità di cambio di verso, non ancora risolutive ma importanti che non sempre ci sembrano essere esperite nella loro piena potenzialità.

Generalmente si vede e si immagina il carcere come una realtà immobile: le sbarre sono sempre le stesse. In realtà, dal Dopoguerra a oggi il carcere è antropologicamente cambiato più volte. Nell'immediato Dopoguerra, solo nel carcere di San Vittore a Milano c'erano oltre 3.000 detenuti. La rivolta del 1946 (la "Pasqua Rossa") venne stroncata con i carri armati. Uno strano cocktail, tipico dei periodi di transizione dopo un conflitto aspro e sanguinoso, caratterizzava quei carcerati: banditi della banda Bezzi-Barbieri, partigiani che intendevano continuare la lotta contro i fascisti, saloini ancora in cerca della bella morte. L'amnistia preparata dal guardasigilli Palmiro Togliatti del 1946 portò alla normalizzazione in tempi piuttosto brevi, forse troppo. Prima della guerra, con il regime fascista a tempo pieno, i detenuti si aggiravano attorno alle 55.000 unità; nel 1946 erano saliti a 84.000 unità, per attestarsi a 60.000 unità negli anni successivi. Poi è arrivata la stabilità di numeri minori. Dai primi anni Cinquanta fino al 1990 la popolazione detenuta, sempre diversa per tipologie, ha oscillato tra le trentamila e la quarantamila unità, anche nei momenti di più alta tensione sociale e politica. Quando veniva superata la soglia delle quarantamila unità, intervenivano provvedimenti di amnistia e indulto a garantire una sorta di "numero chiuso", in grado di impedire alle carceri di scoppiare.

Quest'ultimo periodo, in una ottica migliorativa e trasformativa del carcere e della gestione della pena ci ha restituito dati e processi estremamente diversi e talvolta contraddittori: dalla convocazione degli Stati Generali sul carcere come occasione di confronto serrato di alta propositività e di cui attendiamo fiduciosi risultati concreti e applicazioni possibili; alla sperimentazione delle ormai numerose messe alla prova e delle lievi entità con le sue luci ed ombre su cui ci sembra importante riflettere.

I numeri del sovraffollamento

Dell'indulto, nel 2006 hanno potuto usufruire 24.500 detenuti, tra cui oltre 15.000 italiani e oltre 9.000 stranieri, e 17.500 persone in misura alternativa. Sono usciti in molti casi solo con i sacchi neri e spesso senza sapere dove andare. Per loro non è stata approntata nessuna rete di protezione. I detenuti, scesi a meno di 40.000 unità, sono tornati a 49.000 alla fine del 2007 e a oltre 56.000 alla fine del 2008, nonostante fosse rientrato un numero modesto di persone che avevano ottenuto l'indulto. Al 30 settembre 2013 i detenuti arrivavano a 64.758 unità.

Negli ultimi due anni c'è stata una significativa inversione di tendenza: al 30 settembre 2015 i detenuti sono scesi a 52.294 unità, comunque superiore di tremila unità alla capienza regolamentare teorica, che non tiene conto delle ristrutturazioni di reparti in atto. La deflazione è stata possibile grazie a una serie di misure dirette, come l'estensione dei termini per l'affidamento in prova, e indirette, come l'incostituzionalità dichiarata della parte della legge Fini-Giovanardi riguardante le cosiddette droghe leggere. Solo per la legge n.199/2010, la cosiddetta Alfano-Severino, in cinque anni sono usciti 17.586 detenuti per scontare gli ultimi diciotto mesi di pena. In detenzione domiciliare, quindi in carcere fuori dal carcere.

Di necessità, la minaccia concreta di pesanti sanzioni da parte dell'Unione Europea per il sovraffollamento, si è fatta virtù.

Ma da qui a un vero cambio di rotta il percorso è lungo.

Anche se si possono intravedere alcuni segni, presenti in particolare nella legge n. 67/ 2014, soprattutto nella parte riguar-

dante la messa alla prova. La legge prevede anche, come elementi positivi, la depenalizzazione, oltre ad altri reati minori, del reato di immigrazione clandestina, anche se continua a essere penalmente rilevante il reingresso a fronte di un decreto di espulsione. Da ultimo, viene eliminata la contumacia, vale a dire la possibilità di processare una persona in sua assenza. Un istituto che nega il diritto alla difesa e che aveva provocato non pochi problemi allo Stato italiano: ora l'imputato irreperibile non può essere processato fino a quando termina l'irreperibilità, ovviamente con la sospensione, insieme al processo, anche dei tempi della prescrizione.

La misura più innovativa prevista dalla nuova legge risulta comunque la messa alla prova, mutuata dalla probation del diritto anglosassone e dal diritto penale minorile, in sostituzione del processo per i reati puniti con la reclusione fino a quattro anni o per le pene pecuniarie.

L'obbligo delle riforme

La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013, conosciuta come sentenza Torreggiani, ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea, vale a dire per trattamenti inumani e degradanti. Alla Corte Europea avevano fatto ricorso sette detenuti, che avevano a disposizione meno di tre metri quadrati per cella come spazio personale. Una situazione che riguardava migliaia di detenuti e che avrebbe comportato una sanzione di alcuni miliardi di euro se non adeguatamente affrontata.

Se, come si è visto in questi anni dalle varie analisi sul carcere, a essere incarcerata è soprattutto la povertà, questo significa che l'effetto sempre più emarginante della pena deve essere trasformata in processi di inclusione sociale, a evitare le recidive ma anche a garantire livelli dignitosi di giustizia sociale. La sicurezza non può essere separata da percorsi di coesione sociale.

Una ricerca condotta prima della crisi economica dalla rivista "Ristretti Orizzonti" aveva rilevato come un detenuto/a su quattro che usciva dal carcere non sapeva dove andare, perché senza fissa dimora o perché soggettivamente impossibilitato/a a rientrare in famiglia. Non si tratta, a nostro giudizio, di compilare graduatorie di merito o di demerito sociale, ma di attivare forme di accoglienza ad ampio raggio, che prevedano la possibilità di costruire spazi abitativi anche temporanei per chi esce dal carcere. Lo contemplano anche i protocolli sottoscritti tra il ministero della Giustizia e le varie Regioni. Noi pensiamo che si possano attivare, nella fascia metropolitana, interventi mirati e agili che coinvolgano anche non tossicodipendenti, che non hanno un luogo dove poter abitare al di fuori di detenuti tossicodipendenti e non, per scontare delle pene alternative al carcere.

Per dare ancora maggior valore a questa tesi, riportiamo una parte del lavoro fatto su "MISSION" – periodico nazionale Feder-serd – ad opera della d.ssa Elena Galliena e della d.ssa Maria Laura Fadda, magistrato di Sorveglianza :

" Se si considera il rapporto fra le misure concesse nel periodo 2011/2014 e per le quali si è provveduto a una revoca, sempre nello stesso periodo può rilevarsi che mentre si concedevano misure, se ne revocavano non poche (36%)... Complessivamente le revoche riguardano una percentuale rilevante delle misure concesse : più di un terzo ogni anno. E' noto comunque che (così come per tutte le misure alternative ordinarie : affidamento e detenzione domiciliare) l'evitare la carcerazione riduce il rischio di futura recidiva e che doti sociali come casa, lavoro e rete familiare aumentano la possibilità di successo della misura.

Risulta, infine, estremamente importante riuscire a intercettare le differenze tra i soggetti che chiedono la misura, in modo da meglio individualizzare il trattamento di cura e quello di prevenzione della recidiva."

Questo lavoro di analisi può essere arricchito da una riflessione in merito alla gestione delle misure alternative, vista nei vari aspetti degli attori in gioco : la Magistratura di Sorveglianza, le Comunità residenziali e semiresidenziali, gli operatori del carcere e del territorio. Tutti questi ambiti nel rispetto e nell'integrazione dei vari ruoli e responsabilità necessitano di una profonda revisione complessiva degli approcci, dell'organizzazione dei servizi ma soprattutto sul senso complessivo e sugli indicatori reali di efficacia della pena nei suoi obiettivi evolutivi.

Tipologie di reati

Entrando nel merito dei reati per cui le persone sono in carcere, al 30 giugno 2015, 30.042 detenuti (di cui 8.120 stranieri) sono stati accusati o condannati per reati contro il patrimonio; 18.132 (di cui 6.355 stranieri) per violazione della legge sulle droghe; 21.562 (di cui 7.375 stranieri) per reati contro la persona. I detenuti per associazione di stampo mafioso sono stati 7.023, di cui 101 stranieri; quelli per violazione della legge sulle armi 10.088, di cui 910 stranieri. I detenuti per violazione della legge sulle droghe sono un terzo del totale, a fronte del 15% della media europea.

Le stime più selettive sostengono che almeno un sesto dei detenuti nelle carceri italiane è tossicodipendente o con problemi connessi al consumo problematico/abuso di droghe. Utilizzando questo parametro, si arriva a quasi 9.000 detenuti, buona parte dei quali potrebbe accedere a misure alternative.

Il carcere e le misure alternative

Il carcere è sorto per sorvegliare e punire, non per redimere. La parte rieducativa è cresciuta e si è estesa non solo per rispondere a un lungimirante dettato costituzionale contenuto nell'articolo 27 della Carta, ma anche per far fronte ai risultati irrimediabilmente negativi della detenzione senza speranza. In questo contesto, la giustizia trattamentale è solo, quando va bene, una riduzione del danno carcerario; quando va male, una sua estensione dal carcere all'esterno.

Le pene al di fuori delle mura hanno ormai poco di alternativo. Semplicemente, la strategia del controllo si è ampliata dall'interno all'esterno, andando a costituire una continuità di fatto tra sistema penitenziario e sistema assistenziale, tra carceri e centri di accoglienza (De Vito, 2009).

Se si vuole dare un respiro strategico, e non solo di necessità, al concetto di carcere come extrema ratio, occorre cambiare paradigma, passando dal concetto di giustizia retributiva e dal connubio tra giustizia retributiva e giustizia trattamentale o rieducativa a quello di giustizia riparativa, mirando concretamente a costituire delle comunità riparative. Il fuori carcere deve essere un impegno di società e territorio, non può essere lasciato solo a soluzioni tecniche. Il rischio di misure interessanti come la messa alla prova è che, senza cambio di paradigma, rientrano semplicemente nell'alveo della riduzione del danno carcerario e non nel corso di un nuovo fiume.

Pur se più pulito.

I detenuti tossicodipendenti

Un altro punto riguarda l'accoglienza e l'accompagnamento delle persone tossicodipendenti all'esterno del carcere:

- A) anche i protocolli sottoscritti dal ministero della Giustizia con le Regioni riconoscono l'importanza di ampliare l'accoglienza delle persone tossicodipendenti in comunità e in altre situazioni di accompagnamento all'esterno. Non si tratta solo e tanto di un dato quantitativo, quanto di un discorso sulla qualità dell'accoglienza, in particolare per le persone, e sono sempre di più, in cui convivono stati di sofferenza mentale e utilizzazioni compulsive e consolatorie delle sostanze;
- B) non tutte le persone tossicodipendenti presenti in carcere o, sempre più spesso, condannate dalla libertà a misure alternative sono disponibili o, insieme ai servizi, ritenute idonee a percorsi residenziali di medio-lungo periodo. Per tutta, o una parte, della misura alternativa, la richiesta è spesso quella o di strutture semiresidenziali come i centri diurni o l'affidamento territoriale seguito a distanza dal SERT;
- C) vi è una forte differenza nelle recidive che riportano, o portano, in carcere le persone in misura alternativa tra coloro che non hanno problemi con le sostanze e quelli che li hanno. Questi ultimi presentano, generalmente, tassi più bassi di autonomia e, quindi, anche di responsabilità nel rispetto delle prescrizioni della magistratura. Ad abbassare il tasso delle recidive può essere utile un accompagnamento più puntuale in questi percorsi, attivando relazioni di aiuto soprattutto nei periodi di crisi;
- D) infine, anche se non ultimo, vi è il problema dei minori o dei giovani tossicodipendenti, che richiedono interventi specifici, con un grado ancora più alto di personalizzazione dei percorsi, che vanno da piccole unità residenziali a percorsi territoriali seguiti con un'attenzione e una partecipazione condivise.

Le misure alternative dallo stato di libertà

Vi è poi la possibilità di non entrare in carcere per chi, da libero, è chiamato a scontare una condanna a meno di sei anni, quando viene espressa la richiesta di poter accedere a un programma terapeutico entro trenta giorni dal ricevimento dell'ordine di esecuzione della pena. Una prassi che trova parecchi ostacoli per le persone senza dimora o che hanno cambiato residenza: spesso infatti risultano irreperibili e, nel caso abbiano eletto il proprio domicilio per motivi legali presso il proprio avvocato, capita che ci si dimentichi di inoltrare la richiesta. A volte con l'avvocato di fiducia, spesso con quello che in passato è stato l'avvocato d'ufficio per una udienza: anche così si può tornare in carcere. Pure in questo caso, la regola vale solo per i condannati poveri. Ancora di più sul piano teorico, c'è infine la possibilità di non entrare in carcere dopo l'arresto, ma di poter accedere direttamente dalla sede processuale a un programma terapeutico, in base all'articolo 89 della legge n. 309/90, che prevede gli arresti domiciliari in comunità, ma anche a casa, in assenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

Un nuovo paradigma

La legge n. 67/2014 stabilisce che, per le contravvenzioni e i reati per i quali la pena edittale massima è di tre anni, la deten-

zione domiciliare diventa la pena principale e, a discrezione del magistrato, anche per le pene edittali fino a cinque anni. La detenzione domiciliare può essere continuativa, o avere carattere orario durante la giornata, o trovare applicazione in determinati giorni della settimana: in questi casi può essere prevista anche l'applicazione del braccialetto elettronico.

I "delinquenti abituali, professionali o per tendenza", altre categorie discutibili a carattere lombrosiano ed eredità esplicita del Codice Rocco, sono esclusi da queste misure e devono stare in carcere. In più, come determinazione contro i poveri, non può accedere a queste misure chi non ha un domicilio idoneo.

Con questi nodi problematici, cambia tuttavia il paradigma, quando si dice che il carcere, in molti casi, non è più necessariamente la pena principale.

La legge n. 67 del 28 aprile 2014 prevede anche, come elementi positivi, la depenalizzazione, oltre ad altri reati minori, del reato di immigrazione clandestina. Da ultimo, viene eliminata la contumacia, vale a dire la possibilità di processare una persona in sua assenza. Un istituto che nega il diritto alla difesa e che aveva provocato non pochi problemi alla Stato italiano: ora l'imputato irreperibile non può essere processato fino a quando termina l'irreperibilità, ovviamente con la sospensione, insieme al processo, anche dei tempi della prescrizione.

Messa alla prova

La misura più innovativa prevista dalla nuova legge risulta comunque la messa alla prova, mutuata dalla probation del diritto anglosassone e dal diritto penale minorile, in sostituzione del processo per i reati puniti con la reclusione fino a quattro anni o per le pene pecuniarie.

Le organizzazioni del sociale possono accompagnare queste persone, all'interno di una logica sistemica e di un protocollo di regole e comportamenti sottoscritto con la Magistratura di Sorveglianza (o il Tribunale per quanto riguarda le messe alla prova, che ormai sono migliaia), l'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE), la ASL e il Comune, all'interno di percorsi virtuosi di attività utili e di rielaborazione degli atti di devianza compiuti. Questo può portare verso forme di giustizia riparativa, sino a caratterizzarle come veri e propri germogli di comunità riparativa, in cui non siano più in campo solo i colpevoli e le vittime, ma la comunità territoriale chiamata a essere partecipe nella mediazione e nel superamento del conflitto. Una comunità in grado di mettere in campo, a monte e a valle degli interventi della magistratura, esperienze e risposte efficaci ed esigenti, alternative, quando questo è possibile, a quelle meramente privative della libertà personale, spesso deresponsabilizzanti e recidivanti. La comunità riparativa può costruire quindi comunità territoriale e coesione sociale invece di dissolvere tutto nell'isolamento della vittima e del colpevole. La giustizia riparativa, di suo, ha bisogno di buone pratiche e di strumenti efficienti come la mediazione penale, che tanto più è attivata da organizzazioni presenti e riconosciute dal territorio, tanto più può risultare efficace. In concreto, le proposte per l'utilizzazione di strumenti di giustizia riparativa possono essere realizzate attraverso:

- A) la costituzione di gruppi omogenei per età, in grado di mettere a confronto i percorsi, le fragilità, le esperienze delle persone coinvolte;
- B) la diffusione e il rafforzamento della rete di accompagnamento alle persone in misura alternativa al carcere anche in sentenza, senza quindi la necessità di passare dallo stato di detenzione, attivando interventi di aiuto anche alla rielaborazione del reato, in particolare per la fascia di età giovanile;
- C) l'estensione dell'intervento ai percorsi previsti dalla nuova misura della messa alla prova, con la programmazione delle verifiche dei passaggi consumati e delle attività svolte attraverso il coinvolgimento non solo del mondo del sociale, ma anche delle istituzioni locali e delle comunità territoriali;
- D) la costruzione di momenti di confronto e di mediazione con le vittime o con associazioni delle vittime, mirati a connettere percorsi di riconciliazione e coesione sociale.

Queste esperienze richiedono di essere messe a sistema, con la partecipazione attiva del mondo del sociale e del volontariato, dell'UEPE, delle ASL e delle istituzioni locali ma, soprattutto, dei giovani autori di reato e delle vittime del reato. Con la sperimentazione di momenti di gruppo in grado di superare l'isolamento individuale degli uni e delle altre.

Occorre infine prendersi particolare cura di chi naviga in condizioni di particolare fragilità familiare e personale, a partire da coloro che si trovano in situazioni di sofferenza mentale. In questi casi si richiedono interventi particolarmente mirati e specifici, con un grado ancora più alto di personalizzazione dei percorsi, seguiti con attenzione e partecipazione condivise.

Misure alternative e reinserimento sociale

Le vecchie e nuove misure alternative possono essere accompagnate da forme di welfare partecipato.

Per quanto riguarda il nuovo istituto, "la messa alla prova comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle

conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento dallo stesso causato”.

La misura si può svolgere concretamente attraverso l'affidamento sociale e i lavori di pubblica utilità: se nel periodo di esecuzione il condannato non commette reati di origine dolosa, alla fine del percorso la pena verrà considerata estinta.

La messa alla prova, peraltro già applicata in diversi Paesi, dovrebbe ampliare ulteriormente la possibilità di accedere alle misure alternative senza transitare dal carcere: se il condannato non svolge il programma previsto o se, soprattutto, commette un nuovo reato, torna alla casella iniziale, ripartendo dal carcere. Si tratta, in buona sostanza, di un disincentivo alle recidive e di un incentivo all'autocontrollo.

I condannati che si trovano in affidamento in prova o ai lavori di pubblica utilità devono svolgere i compiti loro assegnati, che possono essere realizzati in termini di studio, di formazione, di attività riparative, utili e risarcitorie nei confronti della società. Questa nuova situazione di partecipazione attiva e non solo passiva alla pena, apre delle prospettive dense di significato verso la valorizzazione delle persone e dei beni pubblici. Un solo esempio: se dei condannati si impegnano nella ristrutturazione di alloggi in stato di degrado, possono contribuire al recupero del patrimonio pubblico, attingendo a opportunità abitative anche per loro.

In una dimensione di welfare partecipato e non di welfare di attesa passiva.

Ovviamente, per arrivare a questo occorrono dei passaggi in termini di formazione mirata e la possibile apertura a percorsi lavorativi non solo nei termini di lavoro dipendente. Le risorse, che in ogni caso servono in prospettiva a ridurre e non ad ampliare la spesa pubblica diminuendo l'impatto delle condanne al carcere, possono essere attinte dai fondi ministeriali dedicati, ma anche dalle politiche economiche delle Regioni.

Obiettivi prioritari

Occorre rovesciare la tendenza a incrementare il numero dei detenuti, favorendo percorsi di qualità verso l'uscita, in modo da ridurre in maniera significativa le recidive. L'obiettivo prioritario è contribuire alla diminuzione del sovraffollamento carcerario attraverso la costruzione di percorsi condivisi di adesione a programmi mirati al superamento attivo delle forme di dipendenza o di consumo problematico e al reinserimento sociale come autonomia reale delle persone.

La permanenza in carcere, spesso, è pura e semplice passività. E la passività, insieme alla noia, è la migliore alleata della dipendenza e delle recidive. Bisogna costruire le condizioni, all'interno di una dimensione di sistema, per la motivazione e la preparazione a evitare la stessa entrata in carcere, ove non necessaria, e, soprattutto, a uscire dal carcere in maniera propositiva e accompagnata dal prendersi cura della persona, non solo dei suoi problemi.

Nel modello di comunità solidale, i servizi pubblici non delegano la gestione di una parte delle proprie competenze al privato, ma piuttosto ricercano partner per la costruzione/rimodulazione delle determinanti sociali dei concreti contesti di vita; allo stesso tempo, il ruolo del privato sociale non consiste nella produzione di un rigido set di prestazioni, ma nella realizzazione di occasioni di apprendimento-espressività, formazione-lavoro, socialità, casa-habitat sociale, ossia di intervento sui principali fattori della salute e al tempo stesso di promozione delle opportunità, delle responsabilità e dei diritti delle persone nel passaggio dal carcere alla società esterna.

Costi e risorse

Come è ormai consuetudine, alla fine della legge n. 67 del 2014 appare la dizione: “senza oneri aggiuntivi per lo Stato, ma all'interno delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

L'applicazione di questa legge non può essere a costo zero. Tanto è vero che l'articolo 8 impegna il ministro della Giustizia ad adottare un regolamento, entro tre mesi dall'entrata in vigore della normativa, per disciplinare le convenzioni tra il ministero o, su sua delega, il presidente del tribunale, e gli enti presso cui può svolgersi la messa alla prova.

Le nuove misure aprono un panorama interessante per l'accoglienza, l'aiuto al cambiamento, la riduzione della presenza del carcere ai reati più gravi. Per portare avanti questi obiettivi, in cui si iscrive anche il passaggio alla partecipazione attiva e non passiva delle persone sottoposte a misure penali, sono necessari strumenti educativi, formativi, riabilitativi mirati alla valorizzazione delle persone. Ognuno deve fare la propria parte: le organizzazioni sociali con la costruzione di percorsi qualitativamente idonei, gli uomini e le donne soggette a misure penali nel ruolo di soggetti e non di oggetti della riabilitazione e del reinserimento, lo Stato mettendo a disposizione delle risorse appropriate per l'attivazione di questi programmi.

LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA VOTA PER UNA NUOVA LEGGE SULLE DROGHE E CHIEDE AL PARLAMENTO LA RIFORMA

Silvana Cremaschi

**Intervento in occasione della discussione in Consiglio Regionale
della legge voto sulla riforma del Dpr 309/90**

Tutti i paesi europei stanno riducendo drasticamente l'area della reclusione in carcere, in vista di alternative alla reclusione orientate alla riparazione e alla riconciliazione piuttosto che ad una pena detentiva, tanto che solo il 24% dei condannati in Francia o in Inghilterra vive il periodo della pena con la reclusione in carcere, mentre in Italia l'82% dei condannati è recluso, e solo il 5% usufruisce delle pene alternative alla reclusione.

Solo il 10% delle persone che attualmente vivono la reclusione è considerata socialmente pericolosa; che il tasso dei suicidi dentro le nostre carceri è 16,17 volte superiore al tasso dei suicidi all'esterno del carcere, più di un terzo delle persone recluso sono condannate per reati connessi con l'uso di sostanze stupefacenti senza distinzione tra le diverse sostanze e che la maggioranza di tali persone necessita di interventi terapeutico riabilitativi, oltre che di una pena riparativa e riconciliativa.

"La situazione delle carceri italiane è una questione di prepotente urgenza", afferma il presidente Napolitano nel 2011.

La Corte Europea per i Diritti Umani nel 2013 richiama l'Italia per le "condizioni inumane e degradanti", (lesive dell'art. 3 CEDU) in cui sono costretti i detenuti. La sentenza richiama l'Italia a dare una risoluzione rapida ed effettiva al problema "strutturale e sistemico" del sovraffollamento carcerario dovuto ad un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano e rammenta la necessità di una maggiore applicazione di misure alternative alla detenzione carceraria e della riduzione al minimo dell'uso della custodia cautelare in carcere.

La situazione di sovraffollamento era allora drammatica, nelle 206 carceri italiane erano presenti circa 66.000 persone detenute, 19.000 in più rispetto alla capienza. Grazie alle misure del Governo e alla sentenza della Corte Costituzionale sulla Fini-Giovanardi il sovraffollamento si è in parte ridotto: alla fine del 2015 il numero dei detenuti presenti è comunque pari a 52.164, con una capienza regolamentare di 49.592 posti, di cui almeno tremila non agibili, quindi 6000 in più rispetto alla capienza. Ma ancora il problema della qualità della vita quotidiana e il senso della pena non è risolto tanto che il ministro Orlando ha organizzato gli Stati Generali del carcere che si avvia alla conclusione con le proposte dei 18 tavoli di lavoro. Va sottolineato che anche se diminuito il numero dei detenuti è composto per circa il 40% da persone "in attesa di giudizio", quindi prima del completamento dell'iter giudiziario, nonostante il richiamo dell'Europa e nonostante la Costituzione Italiana che afferma che in carcere si va perché "si è puniti", non perché si "attende una punizione". In gran parte la popolazione carceraria è composta da persone detenute per piccoli reati; per oltre il 25% da tossicodipendenti che necessiterebbero di percorsi di cura più che di detenzione, e per circa il 30% da violatori dell'art. 73 del Dpr 309/90 per detenzione di sostanze stupefacenti.

In Friuli Venezia Giulia i detenuti sono 617 con una capienza di 484 posti. La condizione strutturale delle carceri della Regione, che abbiamo recentemente visitato con il capogruppo moretti, necessita di una revisione importante: la costruzione del nuovo carcere di San Vito può essere l'occasione per ripensare in ottica della regionalizzazione della pena al calcolo del fabbisogno reale e della opportunità di misure alternative, di misure detentive orientate alla riparazione e non solo alla punizione e alla costruzione di percorsi che permettano di emergere dal rischio di ricaduta nella delinquenza. La recente polemica sulla costruzione di sezioni definite in base all'orientamento o identità di genere dei detenuti apre ulteriori scenari sulla organizzazione del nostro sistema carcerario.

E' noto l'impegno della Regione FVG per un sistema carcerario dignitoso ed attento ad una giustizia riparativa, impegno testimoniato dalla istituzione di un Protocollo con il Ministero della Giustizia ed il Tribunale di Sorveglianza di Trieste che prevede l'adozione di Misure finalizzate al recupero e ad reinserimento di detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza, l'inserimento per il lavoro all'esterno ed il lavoro di pubblica utilità, ed il sostegno alle misure alternative alla detenzione; impegno che va ora anche nella direzione della strutturazione di un ufficio di mediazione penale che intervenga nei confronti di persone che stanno scontando la pena sia in misure alternative sia in misure detentive. Il Consiglio Regionale ha definito il suo impegno in questa direzione ribadendo l'attenzione alla dignità della persona detenuta e alle garanzie per la tutela dei suoi diritti istituendo all'inizio del suo mandato il collegio dei garanti dei diritti delle persone, composto da un garante per le persone private delle libertà personali, da un garante per l'infanzia ed un garante per le persone a rischio di discriminazione. L'impegno attuale è poi nella direzione della istituzione di un ufficio di mediazione penale, che favorisca un ulteriore passaggio da una detenzione ad orientamento punitivo verso un percorso di riparazione nei confronti delle vittime del reato commesso e nei confronti della comunità tutta.

In particolare poi nella nostra regione sono numerose le associazioni di volontariato che operano nel campo e che stimolano la regione ad una riflessione sulle politiche relative alla detenzione; e che mantengono alta l'attenzione sulle politiche relative alla depenalizzazione dell'utilizzo delle sostanze.

L'attenzione della popolazione e la maturazione di proposte verso la depenalizzazione delle cosiddette "droghe leggere" e dell'uso personale o sociale delle stesse trova inoltre sostegno nel lungo percorso di elaborazione e riflessione su questi temi avvenuta a seguito della vicenda del Rototom al parco del rivellino; i processi ripetutisi sul territorio della nostra regione e che hanno visto la assoluzione piena degli organizzatori del festival Sunsplash sono stati infatti accompagnati da una serie di iniziative e di convegni di rilievo nazionale e internazionale coordinati dalla "Società della Ragione".

Le associazioni di volontariato ci stimolano ora ad una assunzione diretta di responsabilità con la discussione in consiglio regionale e la conseguente approvazione di un voto alle camere in merito alla discussione della proposta di legge redatta da un cartello di associazioni italiane che si occupano di politiche delle droghe, di carcere e di giustizia, tra cui Società della Ragione, Cnca, Antigone, Forum Droghe, Cgil, Comunità di San Benedetto al Porto di Genova, Gruppo Abele, Itaca, Itardd, Lila, Magistratura Democratica, Unione delle Camere Penali, dal titolo: "Modifiche al Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno".

Propongo pertanto come voto alle camere il testo della legge presentata dall'Onorevole Fossati alla Camera e dal Senatore Lo Giudice al Senato confidando in un confronto pacato e nella approvazione da parte del Consiglio Regionale.

VOTO ALLE CAMERE E AL GOVERNO DELLA REPUBBLICA N. 13

"MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309, IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE DEL CONSUMO DI SOSTANZE STUPEFACENTI, DI MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E DI PROGRAMMI DI RIDUZIONE DEL DANNO".

CREMASCHI, TRAVANUT, LIVA, LAURI, ZECCHINON, GRATTON, DA GIAU, CODEGA,
PUSTETTO, BAGATIN, ROTELLI, MORETTI, MARTINES, PAVIOTTI

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,

premesse che

- tutti i paesi europei stanno riducendo drasticamente l'area della reclusione in carcere, in vista di alternative alla reclusione orientate alla riparazione e alla riconciliazione piuttosto che ad una pena detentiva che in molti casi potrebbe essere vendicativa e punitiva, tanto che solo il 24% dei condannati in Francia o in Inghilterra vive il periodo della pena con la reclusione in carcere, mentre in Italia l'82% dei condannati è recluso, e solo il 5% usufruisce delle pene alternative alla reclusione;
- solo il 10% delle persone che attualmente vivono la reclusione è considerata socialmente pericolosa; che il tasso dei suicidi dentro le nostre carceri è 16, 17 volte superiore al tasso dei suicidi all'esterno del carcere, più di un terzo delle persone reclusi

sono condannate per reati connessi con l'uso di sostanze stupefacenti senza distinzione tra le diverse sostanze e che la maggioranza di tali persone necessita di interventi terapeutico riabilitativi, oltre che di una pena riparativa e riconciliativa;

- la Corte Europea per i Diritti Umani nel 2013 ha richiamato l'Italia per le "condizioni inumane e degradanti", (lesive dell'art. 3 CEDU) in cui sono costretti i detenuti. La sentenza richiamava l'Italia a dare una risoluzione rapida ed effettiva al problema "strutturale e sistemico" del sovraffollamento carcerario dovuto ad un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano e rammenta la necessità di una maggiore applicazione di misure alternative alla detenzione carceraria e della riduzione al minimo dell'uso della custodia cautelare in carcere. La situazione di sovraffollamento era allora drammatica, nelle 206 carceri italiane erano presenti circa 66.000 persone detenute, 19.000 in più rispetto alla capienza;
- il 12 febbraio 2014 la Corte Costituzionale con la sentenza n. 32 ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune parti della legge 21 febbraio 2006, n. 49 "Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309" (cosiddetta Fini-Giovanardi), in particolare nella parte sanzionatoria della detenzione di sostanze stupefacenti con alte pene uguali per tutte le sostanze senza distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti;
- è tornata in vigore in parte la legge 26 giugno 1990, n. 162 "Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" (cosiddetta Iervolino-Vassalli), così come modificata dal referendum popolare del 1993, che, tuttavia, a distanza di venticinque anni, mostra una inadeguatezza rispetto alle nuove tendenze del mercato e ai nuovi modelli di consumo, alle tipologie di interventi sociosanitari necessari, all'organizzazione della rete dei servizi nel rapporto fra i servizi pubblici e il privato sociale, al contenimento dell'impatto punitivo sui consumatori e al volume di criminalizzazione droga-correlato;
- nonostante la diminuzione del numero totale dei detenuti e la conseguente riduzione del sovraffollamento a seguito delle misure del Governo e alla sentenza della Corte Costituzionale sulla Fini-Giovanardi la prevalenza dei reati droga correlati rimane assai elevata: alla fine del 2014, secondo i dati ufficiali del DAP, le presenze per violazione dell'art. 73 della legge sulle droghe (17.995) rimanevano superiori al 33%, sul totale dei detenuti, mentre i tossicodipendenti in carcere (13.205) superavano il 24%; circa le sanzioni amministrative, nel 2013 ci sono state 40.526 segnalazioni ai Prefetti e 16.708 sanzioni sono state irrogate.

Considerato che

- un Cartello di associazioni che comprende Società della Ragione, Cnca, Antigone, Forum Droghe, Cgil, Comunità di San Benedetto al Porto di Genova, Gruppo Abele, Itaca, Itardd, Lila, Magistratura Democratica e Unione delle Camere Penali, che si occupano di politica delle droghe, di carcere e giustizia, ha elaborato proposte per una legge che segni un cambio di passo in sintonia con quanto si muove nel mondo, dopo il fallimento della "war on drugs", seguendo un modello bilanciato elaborato in sede europea, ovvero riequilibrando l'accento dalla repressione penale agli investimenti sociosanitari, secondo il modello dei quattro pilastri (repressione, prevenzione, trattamento, riduzione del danno);
- nell'aprile del 2016 si svolgerà a New York una Assemblea straordinaria dell'Onu sulla politica delle droghe (Ungass 2016) e l'Italia potrà assumere un ruolo per un dibattito "franco e onesto", come sollecitato da Ban Ki Moon, sulle innovazioni politiche che stanno avvenendo in molti paesi membri, sostenendo in quella sede riforme per la decriminalizzazione del consumo personale, per la tutela della salute dei tossicodipendenti.

Considerato inoltre in particolare che la Regione Friuli Venezia Giulia, da sempre particolarmente sensibile ed attiva sul tema della giustizia riparativa,

- ha firmato in data 27 maggio 2014 un Protocollo con il Ministero della Giustizia ed il Tribunale di Sorveglianza di Trieste che prevede l'adozione di Misure finalizzate al recupero e al reinserimento di detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza, l'inserimento per il lavoro all'esterno e lavoro di pubblica utilità, ed il sostegno alle misure alternative alla detenzione, ed ha istituito a questo scopo un tavolo tecnico con l'obiettivo di condividere una programmazione degli interventi, tenendo conto dei percorsi trattamentali interni agli Istituti penitenziari, delle opportunità di lavoro presenti all'interno e all'esterno degli stessi e del lavoro e dei progetti di pubblica utilità, al fine di realizzare interventi mirati e finalizzati all'umanizzazione della pena, ad aumentare le opportunità di attività all'interno delle strutture, ad incrementare le occasioni di accesso alle misure alternative, a ridurre il numero dei detenuti e favorire il reinserimento sociale;
- ha affrontato con continuità tale problematica sostenendo riflessioni aperte sull'argomento con numerosi incontri e seminari internazionali anche in conseguenza del Processo all'organizzatore del festival di musica reggae Rototom, Filippo Giunta (assolto dalle accuse con formula piena dal Tribunale di Udine);

- ha accolto e condiviso l'invito della Conferenza Regionale Volontariato Giustizia Friuli Venezia Giulia, che nel convegno "Ri-pensare il carcere per possibili alternative" ha inteso ricordare con forza l'impegno della Regione verso una giustizia riparativa e conciliativa formulando, tra le diverse richieste di intervento al Consiglio Regionale, anche quella di farsi tramite affinché le Camere calendarizzino la discussione della Proposta di Legge in oggetto.

Tutto ciò premesso, a norma dell'art. 133 del regolamento interno del Consiglio Regionale

FA VOTI AFFINCHÉ

il Parlamento ed il Governo della Repubblica:

1. affrontino lo scottante problema di un ripensamento globale delle pene detentive in Italia e della definizione in particolare di misure alternative alla reclusione
2. calendarizzino la discussione della proposta di legge Fossati n. 3413 "Modifiche al Testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno" depositata in data 10 novembre 2015.

DROGA. IL DIPARTIMENTO VA RIFORMATO, NON SMANTELLATO

Appello

Circolano di nuovo voci che vorrebbero smantellare il Dipartimento per le Politiche Anti-Droga affidandone le competenze al Ministero della Salute. Nell'anno in cui l'Italia finalmente si smarca da posizioni di retroguardia alle Nazioni unite in occasione della sessione speciale dell'Assemblea Generale affermando la necessità di promuovere approcci non ideologici e perseguire politiche che funzionino – anche sulla base di evidenze scientifiche – smantellare il DPA sarebbe la peggiore delle scelte politiche possibile.

Ferma restando la necessità di definire, e sostenere pienamente, interventi di riduzione del danno, fino a quando le droghe resteranno proibite il loro "controllo" non potrà esser affidato esclusivamente al Ministero della Salute. Oggi, mentre assistiamo a un ritorno di arresti per detenzione di sostanze illecite, è quanto mai urgente ridefinire il mandato del Dipartimento – partendo dal nome – e imputargli competenze relative alle politiche pubbliche in materia di stupefacenti anche in linea con la dicitura dell'Ufficio della Nazioni unite che, per l'appunto, NON si chiama "anti-droga" ma "sulle droghe".

Inoltre, occorre dare atto al DPA di aver riaperto le sue porte al dibattito, convocando una riunione pubblica in vista della riunione delle Nazioni unite, e coinvolgendo nei suoi lavori le associazioni ascoltandone le istanze e proposte arrivando a suggerirne l'inclusione nella delegazione italiana all'ONU.

Speriamo quindi che si tratti solo delle solite voci che periodicamente corrono nei corridoi dei palazzi e che non distruggano dal lavoro di queste settimane relativo alla preparazione della relazione al Parlamento che aiuti il legislatore in un momento in cui alla Camera si discute di regolamentazione legale della Cannabis e sono presenti in Parlamento proposte per una riforma organica della legislazione antidroga. La vera decisione politica che il Governo deve prendere è quella relativa alla convocazione della VI Conferenza nazionale sulle droghe – assente dal 2009 – come luogo dove poter affrontare nel merito non tanto gli aspetti burocratico-amministrativi del Dipartimento, quanto il nocciolo delle leggi e politiche da analizzare, valutare e riformare.

Primi firmatari

Marco Perduca, giunta Associazione Luca Coscioni

Grazia Zuffa, Forum Droghe

Stefano Anastasia, Presidente la Società della Ragione

Hassan Bassi, segretario Forum Droghe

Giorgio Bignami, Presidente emerito Forum Droghe

Stefano Cecconi, CGIL nazionale

Franco Corleone, Coordinamento Garanti territoriali dei detenuti

Riccardo De Facci, CNCA

Leonardo Fiorentini, Fuoriluogo

Leopoldo Grosso, Cartello di Genova, Presidente onorario Gruppo Abele

Patrizio Gonnella, Antigone e CILD

Francesco Maisto, Presidente Emerito Tribunale di Sorveglianza, Coordinatore Tavolo su Sanità e salute mentale degli Stati Generali dell'esecuzione penale

Alessandro Metz, LegacoopSociali

Massimo Oldrini, Presidente LILA

Andrea Oleandri, coordinatore campagna Non Me La Spacci Giusta

Fabio Scaltritti, Presidente della Comunità di San Benedetto al Porto

Maria Stagnitta, Presidente Forum Droghe

Stefano Vecchio, Forum Droghe

Per adesioni: appelli@fuoriluogo.it

CHE FARE CON IL DIPARTIMENTO ANTIDROGA?

Leopoldo Grosso

Se non si fa la guerra alla droga, il Dipartimento Politiche Antidroga, direttamente alle dipendenze del Presidente del Consiglio, appare, sia al Governo che all'Opposizione, da "rottamare". Senza il proibizionismo becero della Fini-Giovanardi, senza più l'acanita repressione dei consumatori, compreso chi coltiva la piantina di cannabis sul balcone o chi passa lo spinello all'amico, senza più il "pieno" del carcere per fattispecie di reato di lieve entità connessi al piccolo spaccio, il DPA sembra non interessare più a nessuno.

Da due anni il Dipartimento è un involucro vuoto. Non c'è Comitato scientifico, non c'è Consulta delle organizzazioni e dei servizi e degli esperti che operano sul territorio, non c'è nemmeno l'ombra dell'intenzione di preparare la Conferenza nazionale, come prevista ogni tre anni per obbligo di legge, e che latita da ormai 7 anni. Anche la Relazione al Parlamento, debito informativo verso Governo e Parlamento, manca ormai di puntualità, saltando, ormai regolarmente, la scadenza tradizionale del 26 giugno e slittando in autunno.

La Relazione al Parlamento, è vero, un passo avanti l'ha fatto: si è liberata della patina ideologica in cui sette anni di gestione Giovanardi-Serpelloni l'avevano avvolta, ma non fruisce dell'investimento necessario di risorse per fornire al legislatore ed al potere esecutivo la "base" conoscitiva necessaria su cui prendere decisioni. Risulta un prodotto con scarsa organicità, dando l'impressione di essere una semplice sommatoria non ragionata di documenti diversi, con l'omissione di informazioni essenziali e viceversa la ridondanza di contributi non necessari e non richiesti. Operatori e organizzazioni del privato-sociale hanno già dato una mano per migliorarla, volontariamente, pagandosi il viaggio a Roma e mettendo a disposizione tempo e competenze. Ma è stata una "pezza", lo sforzo encomiabile di rendere minimamente presentabile la rappresentazione ufficiale dello stato della situazione oggi in Italia rispetto a consumi, dipendenze e le loro mutazioni.

Non può funzionare così. D'altra parte il Dipartimento stesso è ridotto a un pugno di funzionari e alla sua direttrice, che pur volenterosa e aperta alle collaborazioni, è totalmente orfana di un interlocutore politico, lasciata a se stessa e priva di un riferimento presso la Presidenza del Consiglio: manca una delega esplicita anche solo a un sottosegretario in grado di "coprire" qualsivoglia iniziativa tecnica, come ad esempio dare avvio ai lavori preparatori della Conferenza nazionale. Intanto i servizi languono.

I Ser.d vedono di anno in anno ridotti i loro organici e le loro risorse. Per via dei tagli sempre più netti, e non più striscianti, alla sanità, vengono a mancare figure professionali indispensabili, le equipe di lavoro sono sempre meno interdisciplinari, gli ambulatori dedicati sul territorio subiscono accorpamenti e concentrazioni che di fatto limitano l'accesso ai servizi. Non c'è più trasmissione di sapere e di competenze tra vecchi e nuovi operatori, semplicemente per il fatto che si assume un nuovo professionista ogni cinque che vanno in pensione, come testimonia il dato complessivo del "risparmio" sulla sanità in questi ultimi otto anni dovuto al blocco degli organici, anni che coincidono con quelli della crisi economica, a testimonianza che, a pagarla, sono proprio gli utenti più deboli, che ne sono i più esposti e che più la patiscono maggiormente.

Chiudono anche le comunità terapeutiche che, o si trasformano in residenzialità "low-cost" e sono costrette a ridurre l'offerta qualitativa delle proprie prestazioni, o suppliscono con un volontariato, anche qualificato, ma che non può rappresentare la "svolta" che oggi si rende necessaria a causa del progressivo depauperamento e disinteresse istituzionali di cui l'intero sistema dei servizi è oggi avvolto. L'attuale situazione è figlia di una situazione politica che, non intende muovere foglia per uscire dal "compromesso a movimento zero" dopo la decisione della Corte Costituzionale di abrogare la parte maggiormente repressiva della Fini-Giovanardi.

Già il "rabbercio" normativo con la vecchia 309/90 (ormai superata dal tempo) era stata segnato dall'iniziativa di Giovanardi. Già non sono stati mai ricalcolati gli anni di reclusione "a togliere" di chi aveva subito condanne con le norme poi abrogate. Poi il nulla. Anzi, nel compromesso, una volta uscito l'ex-direttore del Dipartimento, successivamente avvolto da vicende giudiziarie, è stata riconfermata invece la sua "vice", che continua a presenziare per l'Italia il tavolo europeo a Bruxelles, dove opera con continuità il cosiddetto gruppo orizzontale dei paesi UE.

Ora si parla di smantellare il Dipartimento e di riportarne la funzione presso il Ministero della Salute. Nel frattempo nessuna iniziativa progettuale. I fondi economici appaiono congelati, anche per la progettualità decentrata, e sono avvolti da una certa opacità. Giunge notizia di un trasferimento al Miur per un progetto di più di 400.000 euro per una "app" che raggiunge gli studenti per fornire informazione sulle sostanze psicoattive! L'organizzazione che è la beneficiaria dell'operazione economica non sembra essere molto conosciuta. Lo stanziamento di 50 milioni, strappato al governo dal movimento contro l'azzardo, per finanziare i LEA sul gioco d'azzardo, faticano ad arrivare a destinazione, fermi nelle varie Regioni o presso i direttori generali delle Asl che tendono ad utilizzarli per coprire i buchi di bilancio delle loro aziende.

Nel frattempo mutano i consumi, gli stili di abuso e le forme della dipendenza. Si rendono necessarie innovazioni e iniziative che non possono aspettare.

7° LIBRO BIANCO sulla legge sulle droghe

Un anno di cambiamento nel mondo.

Proposte per superare lo stallo in Italia, in Parlamento e nel Paese.

APPENDICE LE LEGGI

Indice

Le proposte di legge per il cambio di passo Leonardo Fiorentini	pag. 57
PROPOSTA DI LEGGE: Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno	pag. 61
PROPOSTA DI LEGGE: Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze	pag. 71
PROPOSTA DI LEGGE: Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati	pag. 77
PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE: Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati	pag. 93

LE PROPOSTE DI LEGGE PER IL CAMBIO DI PASSO

Leonardo Fiorentini

Sono 4 le proposte di legge che proponiamo all'attenzione dei lettori di questa edizione del Libro Bianco sulle droghe. Tre di queste riguardano la regolamentazione legale del mercato della cannabis, una la riforma organica del Testo Unico sulle droghe che dopo le sentenze della Corte Costituzionale sulla Fini-Giovanardi è tornato sostanzialmente quello approvato nel 1990 e nota come legge Jervolino-Vassalli (DPR 309/90).

La Cannabis al centro del dibattito internazionale

Il nuovo corso internazionale, che a parte le dichiarazioni ufficiali di UNGASS 2016, è evidentemente indirizzato verso la sperimentazione di nuovi approcci all'uso di sostanze, ha portato anche in Italia la cannabis al centro del dibattito politico. E' chiaro a tutti che se addirittura gli USA ammettono che 4 loro stati introducano normative che regolamentano l'uso ludico della cannabis, la spinta di riforma delle politiche sulle droghe lanciata dai paesi latino americani è andata ben oltre il punto di non ritorno. Con il referendum californiano alle porte, il Canada che ha annunciato la normativa per la legalizzazione della marijuana nel 2017 e l'Uruguay che ha annunciato pochi giorni fa il suo primo raccolto di cannabis legale, il continente americano si appresta ad essere sede di una importante sperimentazione antiproibizionista che non può rimanere inascoltata, almeno in Europa. Rimandiamo all'analisi di Grazia Zuffa per avere il quadro di riferimento sull'approccio di questo nuovo corso sulla cannabis rispetto alle Convenzioni Internazionali sulle droghe, e ci soffermiamo sullo stato del dibattito italiano sulla regolamentazione legale della marijuana.

Il dibattito in Italia sulla cannabis

In Italia sono numerose le proposte di legge presentate in merito alla cannabis, che sono oggetto di discussione proprio in questo momento alla Camera dei Deputati, dove è stata incardinata la proposta di legge dell'Intergruppo per la cannabis legale. Depositata e accorpate nel dibattito sono le leggi C. 971 Gozi, C. 972 Gozi, C. 1203 Daniele Farina, C. 2015 Civati, C. 2022 Ermini, C. 2611 Ferraresi, C. 2982 Daniele Farina, C. 3048 Turco, C. 3229 Nicchi, C. 3235 Giachetti, C. 3328 Turco e C. 3447 Bruno Bossio. In queste settimane sono in corso le audizioni, mentre era già stata programmata la calendarizzazione della discussione in aula che sarà rinviata per attendere il termine della fase preparatoria in commissione.

In questa breve presentazione prenderemo in esame due di questi testi, quello proposto dall'intergruppo (C. 3253) a prima firma Giachetti, e quello proposto dal gruppo di lavoro della Società della Ragione (C. 3229) a prima firma Nicchi e depositato anche al Senato da Luigi Manconi. Li metteremo a confronto, nei punti principali, con il testo su cui la campagna Legalizziamo! sta raccogliendo le firme per la presentazione di una legge di iniziativa popolare.

"Legalizziamo!" La legge di iniziativa popolare sulla cannabis ed il dibattito al di fuori del Parlamento

La proposta dell'intergruppo, sostenuta da circa 300 parlamentari, ha avuto finora sicuramente almeno il merito, sull'onda dell'avvio delle prime regolamentazioni legali negli USA, di aprire uno spazio politico di dibattito pubblico che sinora pareva riservato a pochi addetti ai lavori o alle discussioni private dei consumatori. Non ha mancato di suscitare polemiche ovviamente, che non si sono limitate alla vulgata proibizionista che al grido "la droga fa male" ha accusato i promotori di voler "vendere morte di Stato", ma hanno coinvolto, andando più nel merito della proposta, anche il mondo antiproibizionista. Due punti della proposta dell'Intergruppo sono state infatti al centro di un dibattito interno al movimento antiproibizionista: l'affidamento ad un Monopolio della cannabis e la possibile "schedatura" dei coltivatori per uso personale a seguito della comunicazione ai monopoli prevista all'art. 1 della proposta Giachetti⁵⁵.

I Radicali e l'Associazione Luca Coscioni, sostenuti da un vasto schieramento di associazioni e altri soggetti politici, fra cui Antigone, la Società della Ragione, Forum Droghe e CILD, hanno lanciato il 20 aprile la campagna di raccolta firme su una legge di iniziativa popolare. Una campagna che ha il preciso obiettivo di portare il dibattito dalle aule parlamentari alle piazze italiane,

55 - Comunicato di Fine del mondo proibizionista: <http://www.millionmarijuanamarch.info/2-non-categorizzato/50-cannabis-legale-ma-a-qual-prezzo.html>

sostenendo l'iniziativa lanciata dall'intergruppo ma approfondendo e sviluppando uno spazio di proposta politica coraggiosa. La legge di iniziativa popolare prevede un cambio di impostazione rilevante anche sui due punti oggetti di particolare dibattito, come vedremo più avanti.

La raccolta firme ad oggi è arrivata a oltre 10.000 firme, e prevede di continuare a promuovere banchetti, dibattiti e iniziative per tutta l'estate. Il termine ufficiale per la consegna della firme della campagna è il 7 ottobre. Banchetti sono in corso in molte città italiane, mentre si può firmare nei canapai aderenti alla rete del coordinamento nazionale Grow Shop ed in molte segreterie comunali. L'elenco completo è on line su www.legalizziamo.it.

1. Legalizzazione della Cannabis: tre leggi a confronto

Una prima nota tecnica sull'impostazione delle tre leggi rispetto alla normativa vigente. La proposta di legge Giachetti modifica il Testo unico sulle droghe, incardinando le proprie norme al suo interno. La proposta Nicchi va in deroga esplicita al Testo Unico, come ci va implicitamente la Legge di Iniziativa Popolare (LIP d'ora in avanti), a parte alcune modifiche al Testo unico previste all'art. 1 che introduce la liceità dell'uso personale delle sostanze illegali - riprendendo una proposta contenuta nel progetto di legge Fossati sulla riforma del 309/90 che vedremo più specificamente in seguito - e all'art. 6 in cui introduce semplificazioni per il regime di prescrizione, distribuzione e fornitura dei medicinali a base di cannabis.

Il possesso di cannabis ad uso personale

Per quanto riguarda la detenzione di cannabis tutte le 3 leggi prevedono la non punibilità, anche se la proposta Giachetti pone delle soglie, 5 grammi che diventano 15 all'interno dell'abitazione. La LIP prevede anche l'abolizione delle sanzioni amministrative mentre le leggi Giachetti e Nicchi sanciscono la non punibilità da questo punto di vista dell'uso personale di cannabis.

La coltivazione di cannabis per uso personale

Tutte e tre le proposte di legge introducono la possibilità di coltivarsi le proprie piantine sul balcone o nel salotto di casa. Sono differenti però sia il limite posto al numero di piante (5 piante femmina per la legge Giachetti, nessun limite per la legge Nicchi e fino a 10 per la LIP). Sono anche differenti le modalità di "autorizzazione" della coltivazione ad uso personale. Per la legge Giachetti bisognerà inviare una comunicazione all'Ufficio regionale dei Monopoli di Stato indicando generalità e luogo di coltivazione. Per quella Nicchi non è richiesta alcuna comunicazione o autorizzazione preventiva mentre la LIP prevede una comunicazione con silenzio/assenso all'assessorato regionale all'Agricoltura solo per coloro che decidono di coltivare da 6 a 10 piante femmine.

I Cannabis Social Club

Anche sulla coltivazione per uso personale in forma associata tutte e tre le proposte in esame rendono possibile anche in Italia il modello dei Cannabis Social Club, noto particolarmente per l'esperienza spagnola ma diffuso anche altrove in Europa. La forma è quella dell'associazione di cui al Titolo II del Codice Civile. Il limite di socie è fissato a 50 dalla legge Giachetti, 100 da quella Nicchi e dalla LIP. Per quanto riguarda le autorizzazioni è prevista una comunicazione all'Ufficio regionale dei Monopoli (con silenzio assenso dopo 30gg) indicando generalità degli associati e luogo di coltivazione per la proposta Giachetti, l'iscrizione ad un nuovo Registro istituito presso la Camera di Commercio per la proposta Nicchi e infine una comunicazione all'Assessorato all'Agricoltura regionale per la LIP.

Dal Monopolio al Mercato regolamentato della cannabis

La differenza più rilevante dal punto di vista della regolamentazione legale della marijuana è sicuramente quella sul modello di mercato scelto dalle tre proposte di legge. La legge Giachetti lo "nega" nei fatti introducendo il Monopolio di Stato e affidando all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la gestione organizzativa delle autorizzazioni per produzione e vendita dei derivati della cannabis, dei controlli sulla qualità dei prodotti e sulle modalità di confenzionamento. La legge Nicchi e la LIP invece prevedono un mercato regolamentato con autorizzazioni e disciplinato tramite successivo Decreto del Presidente della Repubblica.

Tassazione e utilizzo delle risorse derivanti dalla regolamentazione legale della marijuana

Sul piano della tassazione della cannabis destinata al commercio (la coltivazione ad uso personale singola e associata non sono sottoposte ad alcuna imposizione nelle tre proposte esaminate), la legge Giachetti demanda ad un successivo decreto ministeriale la definizione del livello di imposta (anche se si presume vicino a quello previsto per i tabacchi), stessa cosa, ma demandata ad un DPR è prevista nella legge Nicchi. La LIP è invece la più esplicita nel definire un livello di tassazione assimilato a quello dei tabacchi lavorati. La stessa LIP è anche la più precisa nell'indicare la destinazione delle risorse ottenute dalla commercializzazione della cannabis: 10% a finanziamento di campagne informative, per il consumo consapevole di sostanze; 15% a finanziamento di attività di previdenza sociale; 15% a finanziamento di attività di assistenza sociale; 20% per la riduzione delle imposte sul lavoro e impresa e per il finanziamento di incentivi all'occupazione; 30% a finanziamento di investimenti produttivi; 10% per la riduzione del debito pubblico. Le proposte Giachetti e Nicchi si limitano invece a definire il finanziamen-

to di un fondo per la prevenzione con, rispettivamente, il 5% e il 10% delle risorse derivanti dal mercato regolamentato della cannabis. Il resto delle risorse andrebbero nel calderone del Bilancio dello Stato senza una precisa destinazione.

Divieti e altre disposizioni

Tutte le proposte di legge esaminate prevedono il divieto della propaganda pubblicitaria, il divieto di coltivazione, cessione e/o vendita ai minori (di 16 anni per la legge Nicchi) e per quanto riguarda la LIP anche il divieto esplicito di collocare esercizi di vendita al dettaglio in prossimità di istituti scolastici. La stessa LIP e la legge Giachetti prevedono poi norme per la semplificazione dell'uso terapeutico della cannabis.

2. Oltre la cannabis: per la revisione completa del Testo Unico sulle droghe

Come già detto la cancellazione della legge Fini-Giovanardi da parte della Corte Costituzionale non ha risolto, ma anzi reso ancora più urgente una completa revisione della legislazione italiana sulle droghe e, specificamente della parte sanzionatoria e penale. La quarta proposta che presentiamo, depositata alla Camera dall'On. Filippo Fossati e al Senato dal Sen. Sergio Lo Giudice rielabora il testo presentato dall'on. Boato nella XIV legislatura (AC 4208), che a sua volta riprendeva l'elaborato della Commissione ministeriale presieduta dal Presidente La Greca, sotto la responsabilità del sottosegretario Corleone (nel 1998, durante il Governo Prodi). Questa proposta è il frutto di un gruppo di lavoro promosso da La Società della Ragione e la redazione del testo è dovuta per la parte penale a Carlo Renoldi e per la parte relativa ai servizi a Maurizio Coletti.

Fine dell'illiceità del consumo e abolizione delle sanzioni amministrative

Il testo risolve in maniera radicale e innovativa l'annoso problema di come depenalizzare e desanzionare il semplice consumo di sostanze stupefacenti: il primo articolo infatti qualifica come lecito il mero consumo di stupefacente (e, conseguentemente, delle condotte ad esso finalizzate). È stato quindi abrogato l'art. 75 unitamente all'art. 75-bis, che stabiliva una serie di sanzioni amministrative e penali di impatto fortemente desocializzante.

Riduzione delle condotte penalizzate, riduzione delle pene

Viene poi modificato l'art. 73 del Testo Unico sulle droghe. Si è proceduto alla semplificazione delle condotte, riconducendole a quattro tipologie fondamentali: produzione (ivi comprese coltivazione, fabbricazione, estrazione), acquisto, detenzione e cessione. La produzione è penalizzata solo se destinata ad altri a scopo di profitto. Anche la cessione è penalizzata solo se a scopo di lucro (spaccio). Le pene sono state complessivamente ridotte in maniera considerevole, riportando il trattamento sanzionatorio in un alveo di proporzionalità rispetto all'offesa, più in linea con i principi costituzionali. Allo stesso scopo, è stato introdotto uno specifico articolo per i "reati di lieve entità" e si sono differenziate le pene in funzione della diversa natura della sostanza.

Depenalizzazione della coltivazione a uso personale e della cessione gratuita

La riscrittura dell'art. 73 permette di depenalizzare la cessione totalmente gratuita (in genere riconducibile a contesti amicali) e la cessione finalizzata all'uso di gruppo. È anche esclusa la penalizzazione della coltivazione (e di ogni altra condotta) finalizzata al consumo personale.

Regolamentazione dei cannabis social club

All'articolo 73-ter è stata introdotta la coltivazione in forma associata per uso personale. Mutuando il modello dei Cannabis Social Club, si è stabilita la liceità penale dell'attività di coltivazione in forma associata di piante di cannabis, destinate ad un uso esclusivamente personale o di gruppo.

Si ampliano e si articolano le alternative al carcere

La legge prevede l'istituzione presso ogni tribunale un presidio di servizio pubblico per le dipendenze, attraverso il distacco di un nucleo di operatori dei SerD. Il servizio dovrà segnalare al giudice l'esistenza di un programma terapeutico in corso e soprattutto dovranno predisporre in via di urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, un programma che dovrà poi essere trasmesso all'organo giudiziario. I limiti di pena per l'affidamento terapeutico sono riportati a quattro anni, mentre viene introdotto il nuovo istituto del "Programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo", previsto dal nuovo art. 94-bis, cui si può accedere con limite di pena fino a otto anni. Per i detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora è previsto che essi fruiscano della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del SSN nel territorio dove si trovano o dove ha sede il carcere.

Servizi per le dipendenze: verso la normalizzazione dei trattamenti

Una particolare attenzione, infine, viene posta alla definizione dei programmi di trattamento e riabilitazione, prevedendo una forte soggettività dei soggetti consumatori. Si sottolinea l'importanza della scelta autonoma (terapia volontaria) e della difesa della privacy dei soggetti in trattamento o comunque in collegamento con i servizi pubblici e di privato accreditamento.

	Legge Giachetti (Intergruppo)	Legge Nicchi	Legge di Iniziativa Popolare (LIP)
Detenzione di Cannabis	- fino a 5 gr (15 in abitazione) ad uso personale non punibile	- detenzione ad uso personale non punibile (senza limiti)	- detenzione ad uso personale non punibile (senza limiti)
Coltivazione per uso personale	- legali 5 piante femmine con comunicazione all'Ufficio regionale dei Monopoli di Stato indicando generalità e luogo di coltivazione - divieto di coltivazione di più di 5 piante femmine con sanzioni amministrative pecuniarie da 100 a 1000 euro. - il soggetto deve essere maggiorenne	- legale la coltivazione ad uso personale senza limiti di numero e senza nessuna comunicazione. - il soggetto deve avere più di 16 anni.	- legali 5 piante femmine senza autorizzazione - legali da 6 a 10 piante femmine con comunicazione all'assessorato Agricoltura regionale con silenzio/assenso dopo 30gg - divieto di coltivazione di più di 10 piante femmine con sanzioni amministrative pecuniarie - il soggetto deve essere maggiorenne
Coltivazione per uso personale in forma associata (Cannabis Social Club)	- Legali, con limite a 50 soci maggiorenni e senza scopo di lucro. - Necessaria comunicazione indicando generalità associati e luogo di coltivazione all'Ufficio Regionale dei Monopoli di Stato con silenzio assenso dopo 30gg. - Numero massimo piante femmina coltivabili: 5 per associato.	- Legali, con limite a 100 soci e senza scopo di lucro. - Necessaria iscrizione a Registro presso la Camera di Commercio - Numero massimo piante femmina coltivabili: nessuno.	- Legali, con limite a 100 soci maggiorenni e senza scopo di lucro. - Necessaria comunicazione all'assessorato Agricoltura regionale - Numero massimo piante femmina coltivabili: 5 per associato.
Regolamentazione del Mercato	- Monopolio di Stato affidato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli	- Mercato regolamentato con autorizzazioni e disciplinato tramite successivo Decreto del Presidente della Repubblica.	- Mercato regolamentato con autorizzazioni e disciplinato tramite successivo Decreto del Presidente della Repubblica.
Tassazione e utilizzo delle risorse	- Tassazione demandata a successivo Decreto del Ministero delle finanze. - utilizzo delle risorse: 5% al finanziamento del fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.	- Tassazione demandata a successivo Decreto del Presidente della Repubblica. - Utilizzo delle risorse: finanziamento dell'Agenzia nazionale per la Regolamentazione delle sostanze psicoattive e il sostegno alla sperimentazione; 10% a finanziamento fondo nazionale per prevenzione e assistenza sociale.	- Cannabis assimilata ai tabacchi (circa 75% di imposta) - Utilizzo delle risorse: 10% per campagne informative per il consumo consapevole di sostanze; 15% per attività di previdenza sociale; 15% a finanziamento di attività di assistenza sociale; 20% per la riduzione delle imposte su lavoro e impresa e per incentivi all'occupazione; 30% a finanziamento di investimenti produttivi; 10% a riduzione del debito pubblico.
Divieti	- Divieto di pubblicità - Divieto di fumare negli spazi pubblici o aperti al pubblico e nei luoghi di lavoro - divieto di cessione/vendita a minorenni	- Divieto di pubblicità - Fumo permesso laddove si può fumare tabacco e vietato dove si compie un servizio educativo, si fa sport, o sul luogo di lavoro - divieto di cessione/vendita ai minori di 16 anni - divieto di guidare consumando cannabis	- Divieto di pubblicità - Divieto di aprire esercizi di vendita al dettaglio vicino a edifici scolastici. - divieto di cessione/vendita ai minori di 18 anni

PROPOSTA DI LEGGE
MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309,
IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE DEL CONSUMO DI SOSTANZE
STUPEFACENTI, DI MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E DI
PROGRAMMI DI RIDUZIONE DEL DANNO
Proposta di legge depositata alla Camera dall'On. Filippo Fossati (AC 3413)
e al Senato dal Sen. Sergio Lo Giudice (AS 2399)

Relazione

La dichiarazione di incostituzionalità della cd. legge Fini-Giovanardi da parte della Corte costituzionale non ha risolto, ma anzi reso ancora più urgente la revisione della legislazione italiana sulle droghe e, specificamente della parte sanzionatoria e penale. Questione tanto più urgente, quanto più radicali sembrano essere le prospettive di indirizzi politici internazionali in vista della Assemblea generale straordinaria convocata per la primavera del 2016. In questa prospettiva lavorano da tempo le associazioni e i gruppi che si riconoscono nel Manifesto di Genova, redatto in occasione della Conferenza tenuta "Sulle orme di Don Gallo" all'indomani dell'abolizione della legge Fini-Giovanardi, tra cui le promotrici di questa iniziativa legislativa e dei periodici libri bianchi sulle politiche in materia di droghe in Italia. La proposta che qui si avanza è il frutto della rielaborazione della proposta presentata dall'on. Boato nella XIV legislatura (AC 4208), a sua volta ricalcata sulla base della elaborazione della Commissione ministeriale presieduta dal Presidente La Greca sotto la responsabilità del sottosegretario Corleone durante il Governo Prodi I. Essa si incentra sulla revisione dei titoli VIII (Della repressione delle attività illecite) e X (Attribuzioni regionali, provinciali e locali. Servizi per le tossicodipendenze). Anche la parte ordinamentale, relativa alle istituzioni e alle amministrazioni di coordinamento e monitoraggio nazionale delle politiche sulle droghe merita un incisivo intervento riformatore, come già avanzato nella citata proposta Boato, ma l'urgenza di una chiara linea di indirizzo in materia penale e di servizi ci spinge a proporre per il momento una revisione dei citati titoli VIII e X.

Il primo articolo di questa proposta di legge concerne la qualificazione in termini di liceità, penale ed amministrativa, del mero consumo di stupefacente (e, conseguentemente, delle condotte ad esso strumentali). E' stato quindi abrogato l'art. 75 unitamente all'art. 75-bis, che stabiliva una serie di sanzioni amministrative e penali di impatto fortemente desocializzante. Al fine di sottolineare, anche simbolicamente, la novità, l'espressa affermazione della liceità del consumo è stata posta al comma 1 dell'art. 72, che apre il capo I del titolo VIII, relativo alla repressione delle attività illecite.

Fondamentale passaggio della proposta di riforma è quelle che concerne la qualificazione in termini di liceità, penale ed amministrativa, del mero consumo di stupefacente (e, conseguentemente, delle condotte ad esso strumentali).

Si è quindi proceduto da un lato all'abrogazione dell'art. 75, che stabiliva il principio della illiceità amministrativa del consumo; e dall'altro lato all'abrogazione dell'art. 75-bis, che contemplava una serie di sanzioni amministrative e penali potenzialmente di impatto assai desocializzante.

Al fine di sottolineare, anche simbolicamente, la novità, l'espressa affermazione della liceità del consumo è stata posta al comma 1 dell'art. 72, che apre il capo I del titolo VIII, relativo alla repressione delle attività illecite.

Al fine di favorire l'intervento dei servizi nel caso in cui il consumo si accompagni ad eventuali situazioni disfunzionali in ambiente socio-lavorativo o familiare, si è prevista la possibilità che il SER.D., al quale le forze di polizia debbono inviare le segnalazioni relative al rinvenimento di stupefacente nella disponibilità di un determinato soggetto, inviti il consumatore a prendere contatto con la struttura in vista di una ricognizione dei suoi bisogni e, con il suo consenso, di una eventuale presa in carico.

Ulteriore momento significativo e qualificante della proposta è quello concernente la modifica dell'art. 73.

Nel dettaglio, si è proceduto alla semplificazione delle condotte, riconducendole a quattro tipologie fondamentali: produzione (condotta che compendia quelle di coltivazione, fabbricazione, raffinazione e estrazione), acquisto (che ricomprende tutte le condotte con le quali la droga rientra nella disponibilità di un soggetto), detenzione e cessione.

Le prime condotte devono avere un doppio dolo specifico: di cessione ad altri (con conseguente esclusione di ogni condotta finalizzata al consumo personale) e di profitto o di altra utilità (che comprende situazioni di vantaggio non patrimoniale ma comunque illecito da parte dell'agente: es. ti cedo lo stupefacente e tu, in cambio, mi tieni in casa un'arma clandestina).

La condotta di cessione deve avere, ovviamente, solo il secondo dolo specifico (profitto o altra utilità).

In questo modo sono fuori dalla penalizzazione la coltivazione (ed ogni altra condotta) finalizzata al consumo personale, la cessione totalmente gratuita (in genere riconducibile a contesti amicali) e la cessione finalizzata all'uso di gruppo.

Le pene sono state complessivamente ridotte in maniera considerevole, riportando il trattamento sanzionatorio in questa materia in un alveo di proporzionalità dell'offesa, più in linea con i principi costituzionali.

Quanto al fatto di lieve entità si è ulteriormente accentuato, anche a livello topografico, il carattere di autonomia della fattispecie, attraverso la previsione di un distinto articolo; e si è inoltre differenziato il regime sanzionatorio in funzione della diversa natura della sostanza, al fine di graduare il trattamento punitivo in relazione alla differente gravità delle condotte.

All'articolo 73-ter è stata introdotta la coltivazione in forma associata per uso personale.

Mutuando il modello dei cd. cannabis social clubs si è stabilita la liceità penale dell'attività di coltivazione in forma associata di piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate ad un uso esclusivamente personale o di gruppo.

Si tratta di un modulo organizzativo dell'attività di produzione e somministrazione la cui liceità è condizionata al rispetto di una pluralità di disposizioni amministrative dirette a disciplinare le forme di costituzione dell'associazione, le modalità di rilascio dell'autorizzazione, la gestione della coltivazione, anche con riferimento al numero di piante coltivabili. Tali profili, unitamente alla determinazione dell'ammontare della tassa di concessione governativa annuale, dovranno essere determinati con un decreto della Presidenza del Consiglio da adottarsi, di concerto con i Ministeri della Salute e dell'Economia e Finanze, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione.

La competenza al rilascio dell'autorizzazione è stata attribuita alla prefettura competente per territorio, la quale potrà procedere anche alla revoca dell'autorizzazione in presenza di gravi o reiterate violazioni del suo contenuto prescrittivo.

Si è poi proceduto a modificare la fattispecie di agevolazione all'uso di sostanze stupefacenti disciplinata dall'art. 79 in modo da armonizzarla con la ricordata introduzione dei cannabis social clubs e da consentire, de futuro, interventi di regolamentazione di contesti in cui il consumo è ammesso, sia pure con modalità controllate. Tali obiettivi sono realizzati introducendo una doppia clausola di esclusione all'ambito di operatività dell'art. 79: la prima è, appunto, quella dei cannabis social clubs; la seconda rimanda, in termini ancora generici, all'assenza di autorizzazione amministrativa, così ammettendo che possano essere previsti luoghi in cui la somministrazione controllata è comunque consentita.

Si è poi provveduto a differenziare il trattamento sanzionatorio a seconda della sostanza somministrata, ritenendo, ancora una volta, che la qualità della stessa incida sulla natura complessiva della condotta sanzionata.

Una volta affermata la liceità del consumo si è dovuto conseguentemente intervenire sulle condotte di induzione previste dall'art. 82, sanzionando le sole condotte realizzate nei confronti del minore di anni 18 ovvero nei confronti di persona palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia. E' stata poi prevista una aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi nei confronti di una persona minore degli anni quattordici.

Ulteriori novità si registrano sul versante delle fattispecie associative e delle circostanze aggravanti.

Sul primo versante le pene previste per i promotori ed i capi dell'associazione di cui all'art. 74 sono state considerevolmente ridotte: il minimo edittale è stato portato da venti a otto anni di reclusione e, per i semplici partecipanti, da dieci a sei anni di reclusione.

Si è quindi proceduto ad una rimodulazione del trattamento sanzionatorio previsto nel caso di associazione armata, fornendone anche una nuova definizione.

Sul secondo versante le modifiche proposte mirano a determinare una complessiva riduzione del carico sanzionatorio, talvolta particolarmente pesante.

Per quanto poi attiene alla custodia cautelare in carcere nei confronti di una persona tossicodipendente o alcolodipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, si ribadisce, con maggiore nettezza rispetto alla previsione, che il divieto di applicazione della misura può essere superato soltanto quando "sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza", e sempre che "l'interruzione del programma può pregiudicare la salute dell'imputato".

Molto importante è la previsione di cui al nuovo comma 2-bis, concernente la istituzione, presso ogni tribunale, di servizi pubblici per le dipendenze, attraverso il distacco di un nucleo di operatori distaccati presso strutture giudiziarie, che occuperanno dei locali all'uopo messi a disposizione dei tribunali. Tali servizi dovranno segnalare al giudice procedente l'esistenza di un programma terapeutico in corso e soprattutto dovranno predisporre in via di urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, un programma che dovrà poi essere trasmesso all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Viene, infine, mantenuto un regime speciale per gli imputati di uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nei cui confronti il giudice, ove ritenga di applicare gli arresti domiciliari, dispone che la misura sia eseguita o proseguita in una struttura residenziale in vista della sottoposizione o alla prosecuzione di un programma terapeutico, salvo che lo ritenga non necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel

caso concreto.

Venendo alle modifiche in materia di esecuzione penale si stabilisce un nuovo regime per le misure prescrittive, ridefinendo i limiti di pena per l'affidamento terapeutico, riportato per tutti a quattro anni di detenzione e introducendo un nuovo istituto quello del "Programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo", previsto dal nuovo art. 94-bis.

Quest'ultima misura è costruita secondo un rapporto di complementarità rispetto alla prima, nel senso che il limite di pena detentiva per essa previsto, fino a otto anni, è destinato a consentirne l'applicazione fuori dai casi di operatività dell'affidamento terapeutico. Alla particolare ampiezza del suo ambito applicativo corrisponde, peraltro, la maggiore consistenza dell'intervento riabilitativo, atteso che al programma terapeutico si affianca il cd. "programma di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili".

Al fine di implementare l'offerta di opzioni alternative non solo al carcere ma anche al processo viene contemplata una ulteriore ipotesi di sospensione con messa alla prova per i tossicodipendenti che abbiano in corso o intendano intraprendere un programma di recupero. Rispetto all'ipotesi generale di cui all'articolo 168-bis del codice penale, sono previsti un più elevato limite massimo edittale di pena, la necessaria connessione tra il reato e la condizione di tossicodipendenza, la sospensione non può essere concessa più di due volte.

Il quadro delle novità normative si completa con la eliminazione della sanzione di inammissibilità prevista per le domande di affidamento terapeutico nel caso di mancata allegazione della prescritta documentazione, finalizzata ad evitare pronunce che definiscono la procedura per ragioni formale, in genere correlate alle difficoltà della difesa di reperire in tempi brevi il programma recupero, anche a causa della situazione di difficoltà organizzativa in cui versano molti servizi.

Infine, per i detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora è previsto che essi fruiscano della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora ovvero nel quale comunque si trovano o, infine, nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione.

Quanto ai Titoli X, XI e XII, la proposta contiene norme per definire le funzioni in materia di prevenzioni, trattamenti e riduzioni del danno, che restano in carico alle regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano nelle loro competenze legislative, programmatiche e gestionali. Vengono incluse le ludopatie come terreno di intervento. Di concerto con le regioni e le alle Province Autonome di Trento e Bolzano, i Ministeri competenti sostengono la sperimentazione di programmi e interventi innovativi circa il consumo di sostanze stupefacenti o psicotrope, da parte dei servizi sia pubblici che privati accreditati. Si tratta di allinearsi con i Paesi europei ed extra europei e di sperimentare sui territori l'efficacia di misure come le stanze del consumo controllato e il pill testing, tra le altre. L'articolato prevede il Riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per le prevenzioni, i trattamenti e le riduzioni del danno che le regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sostengono e che sono successivamente normate nella cornice generale delle convenzioni.

Una particolare attenzione, infine, viene posta alla definizione dei programmi di trattamento e riabilitazione, prevedendo una forte soggettività dei soggetti consumatori ed un intervento degli Enti Accreditati. Si sottolinea l'importanza della scelta autonoma (terapia volontaria) e della difesa della privacy dei soggetti in trattamento o, comunque, in collegamento con i servizi pubblici e di privato accreditato.

L'elaborazione di questa proposta è il frutto di un gruppo di lavoro promosso da La Società della Ragione e costituito da Stefano Anastasia, Hassan Bassi, Francesco Cascini, Maurizio Coletti, Franco Corleone, Sarah Grieco, Eleonora Maresca, Daniele Piccione, Carlo Renoldi e Luigi Saraceni. In particolare la redazione del testo è dovuta per la parte penale a Carlo Renoldi e per la parte relativa ai servizi a Maurizio Coletti, ai quali va un particolare ringraziamento per la sagacia e l'intelligenza delle soluzioni individuate.

Articolato

ART. 1

1. All'art. 72 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, di seguito denominato "Testo Unico", la rubrica è sostituita dalla seguente "Uso personale e uso terapeutico".

2. Prima del comma 2 dello stesso art. 72 è inserito il seguente comma:

1. Salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'uso personale non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste dall'articolo 14 non è sanzionabile penalmente né amministrativamente. Gli organi di polizia segnalano le generalità dei consumatori delle sostanze di cui all'articolo 14 al Servizio per le dipendenze competente in relazione al ruolo di residenza dell'assuntore. Il Servizio per le dipendenze procede a contattare l'assuntore per verificarne, con il suo consenso, la situazione in ambito socio-personale, familiare e lavorativo ed ai fini di proporgli, ove necessario, la presa in carico.

Art. 2

1. L'articolo 73 del testo unico è sostituito dal seguente:

«Art. 73. (Produzione, acquisto, cessione e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope).

1. Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, cede al fine di ricavarne un profitto o altra utilità ovvero, al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto o altra utilità, produce, acquista o detiene sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 2.500 a euro 25.000.

2. Chiunque, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, al fine di trarne profitto, illecitamente cede, mette o procura che altri metta in commercio le sostanze indicate al comma 1 è punito con la reclusione da uno a otto anni e con la multa da euro 5.000 a euro 50.000.

3. Le pene di cui ai commi 1 e 2 si applicano altresì a chiunque al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto coltiva o produce sostanze stupefacenti o psicotrope diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione.

4. Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da euro 1.000 a euro 10.000.

5. Se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, la pena è aumentata.

6. Le pene previste dai commi da 1 a 6 sono diminuite dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

7. Ai fini del giudizio sulle finalità delle condotte di cui ai commi che precedono, possono rilevare i mezzi utilizzati, le modalità adottate, la tipologia di confezionamento della sostanza, le condizioni personali e soggettive dell'agente, lo stato, la qualità e la quantità delle sostanze».

2. Dopo l'art. 73 del DPR 9/10/1990, n. 309 viene inserito il seguente articolo:

«Art. 73-bis. (Produzione, acquisto, cessione e detenzione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope).

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dai commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 73 che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con la pena della reclusione da tre mesi a due anni e la multa fino a 10.000 euro nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 e con la pena della reclusione da un mese ad un anno e della multa fino a 2000 euro nel caso di cui al comma 4.

2. Nelle ipotesi di cui al comma precedente, quando il delitto sia stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui condizione sia stata certificata da una struttura sanitaria pubblica od una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, in sostituzione delle pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste. Con la sentenza il giudice incarica l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. L'Ufficio riferisce periodicamente al giudice. In deroga a quanto disposto dall'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Esso può essere disposto anche nelle strutture private autorizzate ai sensi dell'articolo 116, previo consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che procede, o quello dell'esecuzione, con le formalità di cui all'articolo 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. Avverso tale provvedimento di revoca è ammesso ricorso per cassazione, che non ha effetto sospensivo. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte.

3. La disposizione di cui al comma 2 si applica anche nell'ipotesi di reato diverso da quelli di cui al comma 1, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore ad un anno di detenzione, salvo che si tratti di reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di reato contro la persona.».

3. Dopo l'art. 73-bis del DPR 9/10/1990, n. 309 viene inserito l'articolo 73-ter.

«Art. 73-ter (Coltivazione in forma associata per uso personale).

1. Non è punibile chi, pur privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva in forma associata piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate ad un uso esclusivamente personale o di gruppo.

2. E' ammessa la costituzione di gruppi di persone costituiti in forma libera per l'attività di coltivazione associata al fine della produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei medesimi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato deve essere presentata presso la Prefettura della provincia ove esso ha sede, che istituirà un apposito registro di iscrizione e deve essere sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno 5 soci fondatori. Il numero di piante coltivabili da

ciascun gruppo autorizzato e tutti gli adempimenti organizzativi necessari verranno determinati con decreto della Presidenza del Consiglio da adottarsi, di concerto con i Ministeri della Salute e dell'Economia e Finanze, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere oltre i 100 soci.

3. L'autorizzazione è rilasciata dalla Prefettura competente. In caso di reiterata o grave violazione delle disposizioni impartite con l'autorizzazione, quest'ultima può essere revocata dal Prefetto, salva l'applicazione delle sanzioni amministrative o penali nel caso in cui la violazione costituisca reato o illecito amministrativo».

Art. 3

1. All'articolo 74 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 le parole: «con la reclusione non inferiore a venti anni» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione non inferiore a dieci anni. La pena è quella della reclusione da cinque a quindici anni in caso di associazione costituita allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 73, aventi ad oggetto sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14»;

b) al comma 2 le parole: «con la reclusione non inferiore a dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione non inferiore a cinque anni. La pena è quella della reclusione da tre a otto anni, in caso di associazione costituita allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 73, aventi ad oggetto sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Se l'associazione è armata, la pena, nei casi indicati dal comma 1, non può essere inferiore a quindici anni di reclusione nel caso previsto dal primo periodo e a dieci anni di reclusione nel caso contemplato dal secondo periodo. Nel caso previsto dal comma 2, primo periodo, non può essere inferiore a otto anni di reclusione e a cinque anni nel caso previsto dal secondo periodo. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito, purché la detenzione sia finalizzata alla commissione del delitto o per conseguirla, per sé o per altri, il profitto»;

e) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«Se l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73, aventi ad oggetto sostanze stupefacenti di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, la pena è da tre a sei anni, per chi promuove, costituisce, dirige, organizza e finanzia l'associazione, e da due anni e sei mesi a quattro anni, nel caso delle sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14. Per chi partecipa all'associazione, le pene previste per le due precedenti ipotesi sono diminuite».

Art. 4

1. Gli articoli 75 e 75-bis del testo unico sono abrogati.

Art. 5

1. All'articolo 79 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «Chiunque, fuori dai casi di cui all'articolo 73-ter del presente testo unico o comunque senza autorizzazione, al fine di ricavarne un profitto adibisce un locale pubblico o un circolo privato di qualsiasi specie a luogo finalizzato a convegno di persone che ivi si danno all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope è punito per questo solo fatto, con la reclusione da otto mesi a cinque anni e con la multa da 500 a 10.000 euro se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 ovvero con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da 300 a 5.000 euro se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo».

b) al comma 2, le parole: «o consente che altri lo adibisca» sono soppresse;

c) al comma 3, le parole: «dalla metà a due terzi» sono soppresse.

Art. 6

1. All'articolo 80 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, le parole: «per i delitti di cui all'articolo 73» sono sostituite dalle seguenti: «per i delitti di cui agli articoli 73 e 73-bis» e le parole: «da un terzo alla metà» sono soppresse;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Se il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope, la pena è aumentata di un terzo; la pena è aumen-

tata della metà quando i fatti previsti dai commi 1, 2 3 e 4 dell'articolo 73 e dall'articolo 73-bis riguardano quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope e ricorre l'aggravante di cui alla lettera e) del comma 1 del presente articolo.».

Art. 7

1. All'articolo 82 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 le parole ", ovvero induce una persona all'uso medesimo," sono soppresse;

b) dopo il comma 3 sono aggiunti i commi seguenti:

3-bis. Chiunque induce all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope una persona di età minore, o palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, è punito con la reclusione da due a otto anni e con la multa da tremila a quindicimila euro.

3-ter. Nei casi di cui al comma precedente la pena è aumentata se i fatti sono commessi nei confronti di una persona minore degli anni quattordici.

c) al comma 4 le parole "e 3" sono sostituite con quelle ", 3, 3-bis e 3-ter".

Art. 8

1. All'articolo 83 del testo unico è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-bis. Ai fini di cui al presente articolo l'uso è considerato terapeutico anche quando è volto ad intervenire sulla tossicodipendenza».

Art. 9

1. All'articolo 89 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Il comma 1 è sostituito dal seguente: "Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata è una persona tossicodipendente o alcolodipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, e l'interruzione del programma può pregiudicare la salute dell'imputato, sempre che l'imputazione abbia ad oggetto reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente o alcolodipendente."

b) Al comma 2, l'ultimo periodo è abrogato.

c) Dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti commi:

"2-bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere, effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcolodipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi precedenti in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento."

"2 ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi.";

d) Il comma 4 è sostituito dal seguente: "Quando si proceda per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, il giudice, se ritiene di applicare gli arresti domiciliari, dispone che la misura sia eseguita o proseguita in una struttura residenziale in vista della sottoposizione o alla prosecuzione di un programma terapeutico, salvo che lo ritenga non necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto."

Art. 10

1. Dopo l'art. 89 del testo unico è inserito il seguente: «Art. 89-bis (Sospensione del processo e messa alla prova) –

1. Nei casi in cui si proceda nei confronti di persona tossicodipendente, la cui condizione sia stata certificata da una struttura sanitaria pubblica od una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 e che abbia in corso o intenda intraprendere un programma di recupero dalla tossicodipendenza concordato con una azienda sanitaria locale o con uno degli enti previsti dall'articolo 115, il giudice, sentite le parti, se i reati per cui si procede sono connessi allo stato di tossicodipendenza e la pena massima non è superiore ai dieci anni di reclusione, può disporre con ordinanza la sospensione del procedimento nei suoi confronti per verificarne la positiva risposta al programma riabilitativo indicato. Il processo è sospeso, limitatamente all'interes-

sato, per un periodo di prova di un anno, che può essere prorogato, sentite le parti, di sei mesi. Con l'ordinanza che dispone la sospensione, il giudice:

- a) affida l'interessato all'ufficio d'esecuzione penale esterna territorialmente competente;
- b) stabilisce che il programma di recupero deve essere seguito dall'interessato secondo le indicazioni dei responsabili dello stesso programma;
- c) impartisce prescrizioni utili affinché l'interessato mantenga una condotta socialmente adeguata e si astenga dalla commissione di nuovi reati.

2. Contro l'ordinanza indicata al comma 1 possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore. L'impugnazione non sospende la esecuzione della ordinanza.

3. L'ufficio d'esecuzione penale esterna aggiorna periodicamente il giudice sull'andamento della prova sia rispetto all'osservanza delle prescrizioni stabilite, sia sui progressi compiuti nella attuazione del programma terapeutico, trasmettendo, per quanto concerne i progressi, le comunicazioni dei responsabili del programma.

4. La sospensione può essere revocata in caso di ripetute e gravi trasgressioni del programma terapeutico o delle prescrizioni imposte.

5. Decorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato e dell'andamento del percorso di recupero dalla tossicodipendenza contemplato dal programma terapeutico, ritiene che la prova abbia dato esito positivo. In caso contrario, riprende il corso del procedimento.

6. La sospensione non può essere concessa alla stessa persona per più di due volte.

7. Al comma 1 dell'articolo 168-bis del codice penale, prima delle parole "nei procedimenti per reati puniti" sono inserite le parole "Fuori dai casi di cui all'articolo 75 del decreto del presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309".

8. All'articolo 90, l'ultimo capoverso del comma 1 ed il comma 4 sono soppressi.

Art. 11

1. Al comma 2 dell'articolo 91 del testo unico dopo le parole "è allegata" il periodo ", a pena di inammissibilità," è soppresso.

Art. 12

1. All'articolo 94 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al secondo periodo le parole "a sei anni od a quattro anni se relativa a titolo esecutivo comprendente reato di cui all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni" sono sostituite dalle parole "a quattro anni";
- b) al comma 1, al terzo periodo, dopo le parole "è allegata", il periodo ", a pena di inammissibilità," è soppresso;
- c) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. I detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora fruiscono della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora o nel quale comunque si trovano o nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione. Tale servizio provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla corrispondente presa in carico dei soggetti»;

d) Al comma 4 le parole "Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati" sono abrogate;

e) Il comma 6-ter è abrogato.

2. Al comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale, le parole ", o sei anni" sono sostituite dalla parola "e".

Art. 13

1. Dopo l'articolo 94 del testo unico, è inserito il seguente:

«Art. 94-bis (Programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo).

1. Se la pena detentiva inflitta, o ancora da scontare quale residuo di maggior pena, è superiore a quella prevista dall'articolo 94 e non è superiore a otto anni di detenzione e la stessa deve essere eseguita nei confronti di persona tossicodipendente, l'interessato può chiedere in ogni momento di essere ammesso, nel regime di esecuzione di cui al medesimo articolo 94, ad un programma di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili e non retribuite, da realizzare nell'ambito di un programma terapeutico e riabilitativo dalla tossicodipendenza, già in corso o da intraprendere presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di un ente ausiliario di cui all'articolo 115 o di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116. Alla domanda deve essere allegata la certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica attestante: lo stato di tossicodipendenza, la idoneità del programma terapeutico e riabilitativo attuato dalla stessa, la disponibilità ad effettuarlo da parte del servizio pubblico o dell'ente ausiliario o comunque dalla struttura autorizzata, nonché

la disponibilità degli stessi o di altro ente alla attuazione del programma di reintegrazione sociale indicato. Si applica il comma 1-bis dell'articolo 94.

2. Le spese di attuazione del programma di reintegrazione sociale sono a carico dell'ente che lo attua, il quale deve provvedere alla copertura assicurativa dell'interessato.

3. Il tribunale di sorveglianza, se accoglie l'istanza di cui al comma 1, nel provvedimento di affidamento in prova al servizio sociale, definisce le modalità di attuazione della misura e, se il programma di reintegrazione sociale si svolge fuori della comunità in cui si attua il programma terapeutico e riabilitativo, i tempi di svolgimento del primo e le modalità connesse, seguendo le indicazioni dei responsabili dello stesso. Tali modalità possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente nel luogo in cui l'interessato permane per l'esecuzione del programma terapeutico e riabilitativo.

4. Gli enti presso cui si svolgono i programmi riferiscono periodicamente all'ufficio d'esecuzione penale esterna, nei tempi concordati con questo, sull'andamento dei programmi stessi. L'ufficio riferisce al magistrato di sorveglianza.

5. Se l'interessato abbandona l'uno o l'altro programma di cui al comma 1 o entrambi o pone in essere violazioni rilevanti degli stessi, il magistrato di sorveglianza provvede ai sensi dell'articolo 51-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Si applica, altresì, l'articolo 51-bis della citata legge n. 354 del 1975, e successive modificazioni.

6. Si applica, per quanto non diversamente disposto dal presente articolo, la disciplina prevista dall'articolo 94.

7. Quando la entità della pena residua, in relazione alla avvenuta esecuzione della misura prevista dal presente articolo, rientra nei limiti di cui all'articolo 94, l'interessato può avanzare istanza per la applicazione di tale norma.».

ART. 14

1. I commi 6, 6-bis e 6-ter dell'articolo 96 del testo unico sono abrogati.

ART. 15

1. L'articolo 113 del testo unico è sostituito dal seguente:

“Art. 113 (Funzioni di prevenzione, trattamento e riduzione del danno)

1. Le funzioni relative alle prevenzioni, agli interventi di trattamento ed alle riduzioni del danno correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, alle ludopatie ed alle altre dipendenze sono svolte dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, secondo principi e livelli essenziali di assistenza da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Le funzioni di cui al comma 1 sono svolte nei confronti dei consumatori problematici di sostanze stupefacenti o psicotrope, di alcol, ai soggetti che rientrano nei criteri definitori delle ludopatie e delle altre dipendenze, dai servizi socio-sanitari pubblici e privati accreditati attraverso l'articolazione e l'integrazione degli interventi sociali e sanitari.

ART. 16

1. Dopo l'articolo 113 del testo unico, come ultimo sostituito dall'articolo 15 della presente legge, è inserito il seguente:

«ART. 113-bis. (Sperimentazione di programmi e interventi sociosanitari).

– 1. I Ministeri competenti di concerto con le regioni e le province autonome promuovono e sostengono la sperimentazione di programmi e interventi innovativi circa il consumo di sostanze stupefacenti o psicotrope, da parte dei servizi sia pubblici che privati accreditati, con particolare riguardo:

a) alle attività rivolte ai consumatori problematici in condizioni di grave marginalità mirate a:

1) l'ampliamento dei servizi di bassa soglia, tramite il rafforzamento delle unità di strada; dei centri diurni e notturni di prima accoglienza; l'istituzione di locali dove è possibile fare uso di sostanze stupefacenti o psicotrope in condizioni igieniche controllate;

2) l'integrazione fra i servizi tossicodipendenze, sia pubblici che privati accreditati, a differenti soglie d'accesso; la sinergia tra i servizi tossicodipendenze e la rete complessiva dei servizi e delle prestazioni sociali e sanitarie;

3) l'effettuazione di studi clinici controllati di valutazione sui trattamenti con sostanze psicotrope contenute nella tabella I di cui all'articolo 14;

b) alle attività di prevenzione circa i rischi delle sostanze psicotrope di cui i consumatori non conoscono la composizione chimica e la concentrazione di principi attivi, mirate a:

1) informare tramite un sistema di allerta rapido basato sull'effettuazione dell'analisi delle sostanze stupefacenti o psicotrope presso i luoghi di consumo;

2) attivare un sistema di monitoraggio del mercato illegale con la collaborazione e la sinergia fra le forze dell'ordine e la rete dei servizi tossicodipendenze pubblici e privati accreditati.

2. Il Ministero della salute promuove e sostiene altresì la raccolta di evidenze cliniche aneddotiche e lo svolgimento di studi

medici controllati circa le applicazioni mediche della cannabis».

ART. 17

1. L'articolo 116 del testo unico è sostituito dal seguente:

“Art. 116 (Riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per le prevenzioni, i trattamenti e le riduzioni del danno)

1. I comuni, le comunità montane, i loro consorzi ed associazioni, i servizi pubblici per le dipendenze patologiche, singole o associate possono avvalersi della collaborazione di gruppi o degli enti di cui all'art. 36 che svolgono senza fine di lucro la loro attività con finalità di prevenzione del disagio, trattamento, riabilitazione e reinserimento dei consumatori problematici e dei soggetti che presentano ludopatie ed altre dipendenze. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia socio-assistenziale, istituiscono albi degli enti di cui all'articolo 36.

2. L'iscrizione all'albo è condizione necessaria per lo svolgimento delle attività indicate nell'articolo 36 ed è subordinata al possesso dei seguenti requisiti minimi:

a) Personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli articoli 1 e seguenti del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361;

b) Disponibilità di locali e di attrezzature adeguati al tipo di attività prescelta;

c) Personale sufficiente e competente in materia di prevenzioni, trattamenti e riduzioni del danno.

3. Il diniego di iscrizione agli albi deve essere motivato con espresso riferimento al possesso dei requisiti minimi di cui al comma 2, e al possesso degli eventuali requisiti specifici richiesti dalla legislazione regionale ai sensi del comma 4.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano tenuto conto delle caratteristiche di autorizzazione di ciascuno degli enti di cui all'articolo 115, stabiliscono gli eventuali requisiti specifici, le modalità di accertamento e certificazione del comma 2 e le cause che danno luogo alla cancellazione dagli albi.

5. Gli enti e le associazioni iscritti a un albo che hanno più sedi operative, in Italia o all'estero, devono iscrivere separatamente ciascuna all'albo territorialmente competente; dette sedi devono possedere i requisiti indicati alle lettere b) e c) del comma 2. Per le sedi operative situate all'estero è territorialmente competente l'albo presso il quale è stata iscritta la sede centrale o, in subordine, l'albo presso il quale è stata effettuata la prima iscrizione.

6. L'iscrizione all'albo è condizione necessaria oltre che per la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 38, per l'impiego degli enti per le finalità di cui all'articolo 36;

ART. 18

1. L'articolo 117 del testo unico è sostituito dal seguente:

“Art. 117(Convenzioni).

- 1. L'esercizio delle funzioni di prevenzione, di riabilitazione, trattamento, riduzione del danno e di reinserimento nonché la realizzazione di ogni altra opportuna iniziativa della regione o degli enti locali possono essere attuati mediante apposite convenzioni da stipulare tra le aziende sanitarie locali, gli enti ed i centri di cui all'articolo 37 e gli enti, le cooperative di solidarietà sociale o le associazioni iscritti all'albo regionale provinciale o provinciale.

2. Le convenzioni con gli enti, le cooperative di solidarietà sociale e le associazioni aventi sedi operative in territorio estero devono coprire per tali sedi anche gli oneri per le prestazioni di assistenza sanitaria. Le convenzioni devono prevedere l'obbligo periodico di comunicare all'ente concedente il numero degli assistiti ed i risultati conseguiti nella attività di prevenzione.

3. Le convenzioni devono essere conformi allo schema-tipo predisposto dal Ministro della salute ed a quello predisposto dal Ministro della giustizia ai fini di cui all'articolo 36.

4. L'attività di enti, cooperative di solidarietà sociale e associazioni in esecuzione delle convenzioni è svolta in collegamento con il servizio pubblico che ha indirizzato il consumatore ed è sottoposta al controllo e agli indirizzi di programmazione della regione in materia».

ART 19

1. L'articolo 122 del testo unico è sostituito dal seguente:

«ART. 122. (Definizione del programma terapeutico e socio-riabilitativo). -

1. Il servizio pubblico per le dipendenze, compiuti i necessari accertamenti e sentito l'interessato, che può farsi assistere da un sanitario di fiducia autorizzato a presenziare anche gli accertamenti necessari, definisce un programma terapeutico e socio-riabilitativo personalizzato e concordato con l'interessato che può prevedere, ove le condizioni psicofisiche del consumatore lo consentano ed in collaborazione con i centri di cui all'articolo 36, anche avvalendosi delle cooperative di solidarietà sociale e delle associazioni di cui all'articolo 36, iniziative volte ad un pieno inserimento sociale attraverso l'orientamento e la formazio-

ne professionale nonché attività di pubblica utilità o di solidarietà sociale. Nell'ambito del programma, in casi di riconosciute condizioni di necessità ed urgenza, il servizio pubblico per le tossicodipendenze può disporre l'effettuazione di terapie di disintossicazione, nonché trattamenti psico-sociali e farmacologici adeguati. Il servizio pubblico per le tossicodipendenze controlla l'attuazione del programma da parte del consumatore.

2. Il programma deve essere formulato nel rispetto della dignità della persona, tenendo conto in ogni caso delle esigenze di lavoro e di studio nonché delle condizioni di vita familiare e sociale dell'assuntore.

3. Il programma può essere attuato presso strutture riabilitative iscritte a un albo regionale provinciale di cui all'articolo 37 4. Quando l'interessato ritenga utile per sé e per la sua situazione medica, psicologica e sociale di attuare il programma presso strutture riabilitative iscritte a un albo regionale provinciale o provinciale, la scelta può cadere su qualsiasi struttura situata nel territorio nazionale, ovvero iscritta agli albi ai sensi dell'articolo 116, comma 5, secondo periodo, che dichiara di essere in condizioni di accoglierlo.

5. Il servizio pubblico per le tossicodipendenze, destinatario delle segnalazioni previste dall'articolo 121 ovvero del provvedimento di cui all'articolo 75, comma 9, definisce, entro dieci giorni decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione o del provvedimento suindicato, il programma terapeutico e socio-riabilitativo».

ART. 20

1. L'articolo 120 del testo unico è sostituito dal seguente:

«ART. 120. (Terapia volontaria e anonimo).

1. Chiunque fa uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope può chiedere al servizio pubblico per le tossicodipendenze di essere sottoposto ad accertamenti diagnostici e di definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

2. Qualora si tratti di persona minore di età o incapace di intendere e di volere la richiesta di intervento può essere fatta, oltre che personalmente dall'interessato, da coloro che esercitano su di lui la potestà parentale o la tutela.

3. Gli interessati, a loro richiesta, possono beneficiare dell'anonimato nei rapporti con i servizi, i presidi e le strutture delle aziende sanitarie locali, nonché con i sanitari e tutto il personale addetto o dipendente.

4. Gli esercenti la professione medica che assistono persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope possono, in ogni tempo, avvalersi dell'ausilio del servizio pubblico per le tossicodipendenze.

5. Coloro che hanno chiesto l'anonimato hanno diritto a che la loro scheda sanitaria non contenga le generalità né altri dati che valgano alla loro identificazione.

6. I dipendenti del servizio pubblico per le tossicodipendenze non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione, né davanti all'autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità. Agli stessi si applicano le disposizioni dell'articolo 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste per il difensore dalle disposizioni dell'articolo 103 del medesimo codice in quanto applicabili. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche a coloro che operano presso gli enti, centri, associazioni o gruppi che hanno stipulato le convenzioni di cui all'articolo 117.

7. Ogni regione o provincia autonoma provvede a elaborare un modello unico regionale di scheda sanitaria da distribuire, tramite l'ordine dei medici-chirurghi e degli odontoiatri di ogni provincia, ai singoli presidi sanitari ospedalieri e ambulatoriali. Le regioni e le province autonome provvedono agli adempimenti di cui al presente comma.

8. Il modello di scheda sanitaria deve prevedere un sistema di codifica atto a tutelare il diritto all'anonimato del paziente e ad evitare duplicazioni».

ART. 21

1. L'articolo 122-bis del testo unico è abrogato.

ART. 22

1. L'articolo 123 del testo unico è abrogato.

ART. 23

1. L'articolo 125 del testo unico è abrogato.

ART. 24

1. All'articolo 127 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 7, lettera a), le parole: «purché finalizzati al recupero psico-fisico della persona » sono soppresse;

b) il comma 8 è abrogato;

c) al comma 11, le parole: «lire 200 milioni annue» sono sostituite dalle seguenti: «100.000 euro annui».

PROPOSTA DI LEGGE

NORME A TUTELA DELLA SALUTE PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL CONSUMO, LA PRODUZIONE ED IL COMMERCIO DELLA CANNABIS E DEI PRODOTTI DA ESSA DERIVATI, PER LA PREVENZIONE E LA RICERCA IN MATERIA DI DIPENDENZE

Proposta di legge depositata
alla Camera dall'On. Marisa Nicchi (AC 3229)
e al Senato dal Sen. Luigi Manconi (AS 2007)

Relazione

Come noto, già nella XII e nella XIII legislatura più di cento deputati, appartenenti a schieramenti politici diversi, sottoscrissero la proposta di legge a prima firma dell'onorevole Franco Corleone per la legalizzazione della cannabis. La stessa proposta, con il medesimo testo e spirito non ideologico, fu presentata nuovamente nella XIV e XV legislatura dal senatore Della Seta. Sebbene nel nostro Paese il tema della legalizzazione dei derivati della cannabis abbia acquisito consensi sempre più vasti, dal 1995 ad oggi la possibilità di un confronto pragmatico ed equilibrato in Parlamento è stata resa vana dall'ostruzionismo manifestato dalle posizioni più faziose.

Ma la questione è oggetto di un interesse che varca i confini nazionali. Il dibattito sull'efficacia o meno del metodo proibizionista nella difesa della salute pubblica è stato affrontato a più riprese fin dal secolo scorso da numerose commissioni di studio in diverse parti del mondo. Si ricordino fra le altre la commissione Shafer, investita dal congresso americano, che già nel 1972 giungeva alla conclusione che i rischi dell'uso di cannabis fossero stati largamente sopravvalutati e segnalava la necessità di mitigare la proibizione; nonché, la commissione Baan, delegata dal governo olandese, le cui indicazioni diedero vita al sistema di tolleranza dell'uso di cannabis nei coffeeshop; per finire con l'imponente lavoro di revisione della letteratura scientifica portato avanti dalla Commissione Speciale del Senato Canadese, che nel suo rapporto del 2002 raccomandava la decriminalizzazione della cannabis (*Cannabis: our position for a Canadian Public Policy, September 2002*). Oltre a ciò, sono molte le voci autorevoli che ormai certificano il fallimento della war on drugs, come testimonia il documento "Droghe e Democrazia" della Commissione latino-americana, un organismo di esperti promosso dagli ex Presidenti Cardoso del Brasile, Gaviria della Colombia e Zedillo del Messico, i quali si esprimono chiaramente a favore di un nuovo paradigma nella politica delle droghe. Un altro organismo di indubbio prestigio è rappresentato dalla Global Commission on drug policy, presieduta dall'ex Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan, che chiede un cambio di passo nelle politiche internazionali e una scelta a favore della regolamentazione della cannabis.

Nonostante siano sempre più numerosi i rapporti e le posizioni scientifiche ed istituzionali che convergono sul superamento - o almeno l'attenuazione - del criterio proibizionista, il carattere moderato delle proprietà farmacologiche della sostanza e delle culture d'uso e consumo di cannabis non è stato di per sé un elemento sufficiente a consentire la rielaborazione delle discipline legislative, in ragione principalmente di un ostacolo ideologico nella politica, sia a livello internazionale che nei singoli stati. Allo stesso tempo, però, bisogna prendere atto che nella realtà concreta degli ultimi anni si assiste ad una inversione di rotta, con un cambiamento radicale di prospettiva. Non si può ignorare, infatti, la convocazione anticipata della sessione speciale dell'assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata alle politiche in materia di droghe (UNGASS), che con tre anni di anticipo si terrà nella primavera del 2016 e si troverà davanti un quadro internazionale molto diverso dai suoi ultimi appuntamenti. Dopo che il presidente boliviano Evo Morales ha rivendicato la legalizzazione dell'uso tradizionale di foglia di coca, nonostante la sua proibizione sia sancita dalle Convenzioni internazionali, il governo uruguayano ha legalizzato il consumo, la produzione e la circolazione dei derivati della cannabis. Negli Usa, attraverso un movimento di pronunciamento popolare tramite referendum, la metà degli Stati hanno ormai decriminalizzato l'uso terapeutico della canapa e ben cinque hanno regolamentato la produzione e la vendita ad uso ricreativo. In questo nuovo contesto politico, non sarà facile per gli oltranzisti riproporre sic et simpliciter il vecchio adagio proibizionista a scapito dei diritti e della centralità della persona che ne fa uso, nonché della salute

pubblica.

Inoltre, in aggiunta ai costi umani e sociali della proibizione, non è da trascurare neanche il costo economico di una simile politica legislativa. Recenti contributi di economisti sostengono la maggiore efficacia degli strumenti fiscali per contenere il consumo di droghe, rispetto alla applicazione di una normativa proibizionista. In Italia, costituisce un esempio lampante il consumo di tabacchi e di alcolici che risulta contenuto grazie non solo al radicamento di una certa cultura che favorisce l'autoregolazione, ma anche in ragione dell'imposizione di una elevata tassazione. Uno studio del professor Marco Rossi dell'Università La Sapienza di Roma, stima le imposte che si potrebbero ricavare dalla vendita della cannabis in 5,5 miliardi l'anno.

Dunque, la presente proposta di legge nasce dall'esigenza di predisporre un sistema di regolamentazione del fenomeno connesso all'uso di stupefacenti al fine di tutelare la salute dei consumatori, fino ad ora esposta ai rischi di un mercato libero e senza controlli, qual è quello illegale. La proposta rivolge la disciplina regolamentare in particolare al mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, estendendo invece le previsioni in materia di prevenzione e ricerca a tutti gli stupefacenti.

Il paradigma della proposta parte dalla premessa che lo strumento sanzionatorio, penalistico e amministrativo, sia insufficiente da solo a disciplinare il fenomeno, in quanto agisce nella sua fase finale e non fornisce risposte significative alle diverse esigenze che sono alla base del fenomeno stesso. Pertanto, l'obiettivo della proposta è di incidere in funzione preventiva, favorendo la promozione di meccanismi di riduzione dei rischi e di autoregolazione nel consumo di cannabis e la predisposizione di un sistema di regole cautelari che tutelino i beni giuridici fondamentali nella produzione e nel commercio. Analogamente, si è ritenuto che uno degli interventi cruciali fosse quello di dare concretezza alle previsioni in materia di prevenzione ed educazione contro le dipendenze del testo unico sugli stupefacenti, in gran parte inattuato.

L'ulteriore intento della proposta riguarda il progressivo cambiamento di approccio al fenomeno dell'uso di sostanze psicoattive. A tal fine, si è voluto dare impulso ad una nuova fase di ricerca nell'uso di sostanze e di sperimentazione di nuovi modelli operativi nel campo degli interventi sulle dipendenze.

1. Autoregolamentazione e controllo del consumo e della coltivazione di cannabis per uso domestico. Il consumo, ancorché di gruppo, la cessione gratuita e la coltivazione per fini personali di cannabis e dei prodotti derivati sono consentiti, ma sono posti limiti al consumo di cannabis nei luoghi pubblici (art. 6) ed è fatto divieto di propaganda pubblicitaria (art. 7). Sono inoltre previste delle aggregazioni in forma associata per la coltivazione domestica, al fine di favorire la socializzazione funzionale all'autoregolamentazione del consumo consapevole.

2. Regolamentazione dell'importazione, l'esportazione, coltivazione, produzione e distribuzione di cannabis per fini commerciali e regolamentazione della coltivazione in forma associata (Cannabis Social Clubs). La regolamentazione avviene attraverso la predisposizione di un sistema autorizzatorio e diversi obblighi a tutela della salute (art. 2 e 5).

3. Sanzioni. Nel nuovo sistema in cui il consumo e la circolazione di cannabis sono leciti, le sanzioni penali della legislazione speciale (art. 4) si riducono a quelle predisposte per la tutela del minore e della salute, in aggiunta a quelle già esistenti nel codice penale ed in quello stradale. La clausola di riserva di cui all'art. 3 ed il comma 3 dell'art. 4, dovrebbero consentire che le condotte di violazione dell'autorizzazione o di acquisto/vendita di prodotti non autorizzati rientrino nell'area di responsabilità penale solo qualora si inseriscano nell'ambito di un'organizzazione criminale o abbiano ad oggetto prodotti pericolosi per la salute; in caso contrario resterebbero illeciti amministrativi.

Le sanzioni amministrative (artt. 3 e 6), hanno da un lato la funzione di garantire il rispetto del sistema di regole e dall'altro, quello di offrire ai soggetti più deboli, come i minori (art. 4 comma 2), percorsi informativi e risocializzanti.

4. Prevenzione ed educazione. Il tentativo è quello di rafforzare le previsioni del testo unico del 1990 che allo stato attuale sembrano avere una scarsa applicazione pratica (art. 8). Attualmente, l'art. 104 prevede l'istituzione di un comitato tecnico che in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione sviluppi annualmente i programmi educativi idonei per la prevenzione delle dipendenze nelle scuole. Tuttavia, dal sito del Ministero non risulta alcuna nomina, né fra le attività educative proposte per le scuole sembra esserci un programma in corso in materia di stupefacenti. Inoltre, si tenta di valorizzare un metodo educativo che non si limiti alla prevenzione dal punto di vista culturale, ma che provi ad intervenire anche sui bisogni primari alla base del consumo di sostanze.

5. Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione. Si propone l'istituzione di un'autorità indipendente che si occupi della tutela della salute pubblica in relazione ai consumi di sostanze, della regolamentazione dell'offerta della droga, del monitoraggio dei fenomeni sociali ad esso connessi, della prevenzione, della promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale, della ricerca e sperimentazione, dell'applicazione delle sanzioni amministrative (art. 9, comma 1). Al suo interno dovrebbero operare anche le ONG interessate e le associazioni dei consumatori attraverso la costituzione di un Consiglio Nazionale con i rappresentanti dell'esecutivo, al fine di elaborare politiche nazionali rispondenti alle esigenze locali. L'Agenzia finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, dalla tassazione e dalle sanzioni e mette a disposizione un fondo per interventi specifici di prevenzione in coor-

dinamento con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (art. 9, comma 4).

6. Ricerca e politiche sociali. L' Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione ha anche la funzione di dare impulso e coordinare le attività di ricerca in campo sanitario e sociale, a livello nazionale ed europeo, e di promuovere nuove politiche presso il Ministero della Salute e delle Politiche Sociali sulla base dell'attività di ricerca compiuta (art. 9, commi 1, 2 e 5).

7. Sperimentazione e ricerca. E' affidato all' Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione il compito di promuovere ambiti di ricerca particolarmente rilevanti per le scelte di politiche pubbliche; di promuovere e finanziare: la sperimentazione di programmi di prevenzione e riduzione dei rischi tesi a proteggere i consumatori dai rischi del mercato illegale; la diversificazione dei programmi terapeutici, attraverso la sperimentazione di trattamenti con sostanze illegali (come i trattamenti con eroina, sperimentati e ormai a regime in alcuni paesi europei).

L'articolo 1 della seguente proposta di legge stabilisce le condizioni generali attraverso cui si ritiene possibile attuare il passaggio da un impianto di tipo proibizionistico ad un impianto di tipo legale della distribuzione delle droghe cosiddette «leggere». Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta sia l'uso personale che commerciale della cannabis e dai prodotti da essa derivati, in deroga alle previsioni del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Si è ritenuto, in particolare di accedere ad un regime autorizzativo nella vendita e nel commercio al fine di superare le perplessità che un regime di monopolio di Stato desta, sia in termini di principi – in ordine alle funzioni proprie dello Stato in questa delicata materia – sia con riguardo alla difficoltà pratica di mettere in opera una produzione statale di droghe «leggere». A tal fine, il comma 3 dell'articolo 1 rinvia a un decreto del Presidente della Repubblica la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli. D'altra parte, la soluzione proposta consente anche di accentuare le caratteristiche di una fase necessariamente di transizione e sperimentale, che deve vivere di una ulteriore sedimentazione di una cultura diffusa in ordine alla tolleranza del consumo di droghe «leggere». Pertanto, l'articolo 10 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, fissandone alcuni parametri di valutazione legati al consumo, alle sue caratteristiche, al rapporto tra consumo di droghe «leggere» e altre droghe, all'eventuale persistenza del mercato clandestino delle sostanze in oggetto e agli accordi eventualmente conclusi in sede internazionale con i Paesi produttori di cannabis.

L'elaborazione di questa proposta è il frutto di un gruppo di lavoro promosso da La Società della Ragione e costituito da Stefano Anastasia, Hassan Bassi, Francesco Cascini, Maurizio Coletti, Franco Corleone, Sarah Grieco, Eleonora Maresca, Daniele Piccione, Carlo Renoldi e Luigi Saraceni. In particolare la redazione del testo è dovuta alla dott.ssa Eleonora Maresca, alla quale va un particolare ringraziamento per la sagacia e l'intelligenza delle soluzioni individuate.

Articolato

Art. 1

Uso personale e uso commerciale

1. In deroga a quanto previsto dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, la detenzione e l'uso personale, individuale o collettivo, di cannabis e di prodotti da essa derivati non è punibile in via penale o amministrativa, salvo quanto previsto dalle specifiche disposizioni di legge previste negli articoli seguenti.

2. In deroga al medesimo testo unico richiamato dal comma precedente, l'importazione, l'esportazione, la coltivazione, la produzione e la distribuzione di cannabis e di prodotti da essa derivati a fini di commercio, sono soggetti ad autorizzazione.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della Salute, sentite le Commissioni parlamentari competenti e le regioni, sono disciplinati i presupposti per il rilascio e per la revoca delle autorizzazioni, il loro numero e i controlli conseguenti, le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio e relativa la tassazione, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione sul territorio, nonché i locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze; la disciplina regolamentare dovrà privilegiare la tutela della salute nella determinazione delle imposte ed indicare gli standard minimi di qualità per la produzione delle sostanze, con il fine di rendere agevole l'adesione da parte degli utenti al mercato legale. Con lo stesso decreto sono disciplinati la struttura, la composizione, i requisiti, la nomina, il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, di cui all'art. 9 ed altresì, è disciplinato il potere sanzionatorio dell'autorità

amministrativa competente; contestualmente, si provvede alla razionalizzazione e semplificazione delle entità già presenti che svolgono funzioni nel campo medesimo. Con lo stesso decreto è altresì disciplinato un piano di riorganizzazione della rete dei servizi per le tossicodipendenze ed un programma di formazione degli operatori del settore secondo i principi della strategia di riduzione del danno; il coordinamento ed ogni eventuale onere sono a carico dell'Agenda Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, di cui all'art. 9.

Art. 2

Tutela della salute e dei minori

1. Sulle confezioni di cannabis e di prodotti da essa derivati destinate alla vendita al minuto deve essere specificato il livello di principio attivo (Thc e CDB) presente nella sostanza e l'avvertimento che il fumo produce effetti negativi per la salute. Ogni confezione deve avere un foglio illustrativo che specifichi il nome commerciale, la composizione e le proprietà della sostanza, le controindicazioni, le precauzioni d'uso, le interazioni con altre sostanze, la posologia, il sovradosaggio e gli effetti indesiderati.
2. È vietata la vendita di cannabis e dei prodotti da essa derivati ai minori di anni sedici.

Art. 3

Sanzioni amministrative a tutela della sicurezza nella circolazione delle sostanze

1. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'art. 416 o 416 bis del codice penale, l'importazione, l'esportazione, la coltivazione, la produzione, la vendita e la cessione di cannabis e di prodotti da essa derivati a fini commerciali, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 1 oppure al di fuori dei limiti posti dall'autorizzazione medesima, sono soggette a sanzione da parte dell'autorità amministrativa competente ai sensi del comma 3.
2. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'art. 416 o 416 bis del codice penale, l'acquisto o la detenzione di cannabis e di prodotti da essa derivati, provenienti da un esercizio commerciale non autorizzato sono soggetti a sanzione da parte dell'autorità amministrativa competente ai sensi del comma 3, lett. d).
3. Le sanzioni amministrative sono:
 - a) La diffida;
 - b) L'adesione ad un percorso di prevenzione, informazione e/o riduzione dei rischi nell'ambito dei servizi socio-sanitari facenti capo al SSN;
 - c) La confisca della sostanza;
 - d) La sanzione pecuniaria;
 - e) L'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
 - f) L'interdizione parziale o totale dall'esercizio dell'attività;
 - g) La sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
 - h) La confisca parziale della struttura, degli strumenti o dei prodotti dell'attività.

Art. 4

Sanzioni penali a tutela del minore e della salute

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni prescritte per la vendita di cannabis o di prodotti da essa derivati, viola il divieto di cui all'articolo 2, comma 2, ovvero consente che nel suo locale minori di anni sedici consumino le sostanze anzidette, è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 2.582 euro a 25.823 euro.
2. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'art. 74 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e successive modificazioni, il minore di anni sedici che detiene cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'art. 3, comma 3, lett. b) e c).
3. Salvo quanto previsto dal codice penale, chiunque, esercitando, anche abusivamente, il commercio di cannabis o di prodotti da essa derivati, li somministra in specie, qualità, quantità o modalità tali da danneggiare la salute di chi le assume, o diverse da quelle dichiarate o pattuite, è punito con le stesse pene previste al comma 1.

Art. 5

Coltivazione per uso personale, di gruppo e associato

1. Sono ammesse la coltivazione di cannabis per uso personale e la cessione gratuita a terzi destinata al consumo personale, salvo che colui che coltiva o riceve la sostanza sia un minore di anni sedici.
2. Non è punibile chi, pur privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, coltiva in forma associata piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate al consumo personale o di gruppo.
3. È ammessa la costituzione di gruppi di persone costituiti in forma libera per l'attività di coltivazione associata al fine della

produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei medesimi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato deve essere presentata presso la Camera di Commercio del comune ove esso ha sede, che istituirà un apposito registro di iscrizione e deve essere sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno 5 soci fondatori. Il numero di piante coltivabili da ciascun gruppo autorizzato, gli standard minimi a tutela della salute e della trasparenza, tutti gli adempimenti organizzativi necessari e relativi verranno determinati con separata previsione regolamentare da emanarsi contestualmente alla presente norma. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere oltre i 100 soci.

4. Ogni violazione è sanzionata dall'autorità amministrativa competente ai sensi dell'art. 3, comma 3.

5. Il minore di anni sedici che coltiva o riceve cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'art. 3, comma 3, lett. b) e c).

Art. 6

Consumo, sicurezza e tutela degli interessi pubblici

1. Il consumo di cannabis è permesso negli stessi luoghi in cui è permesso il fumo di tabacco.

2. Salvo quanto disposto dall'art. 187 del codice della strada, è vietato il consumo di cannabis alla guida di qualsiasi veicolo. Con separata previsione regolamentare, da emanarsi contestualmente alla presente norma, si procede alla revisione della disciplina relativa agli accertamenti di cui all'art. 187, commi 2, 2-bis e 3 del codice della strada al fine di tutelare la dignità della persona soggetta agli esami clinici e sanzionare esclusivamente i casi in cui lo stato psico-fisico del conducente sia effettivamente alterato al momento della guida del veicolo.

3. È vietato altresì il consumo di cannabis nei luoghi in cui si compie un servizio educativo o in cui si pratica sport, ovvero sul luogo di lavoro.

4. Ogni violazione è sanzionata dall'autorità amministrativa competente ai sensi dell'art. 3, comma 3.

Art. 7

Divieto di propaganda pubblicitaria

1. È fatto divieto di propaganda pubblicitaria diretta o indiretta della cannabis e dei prodotti da essa derivati. In caso di violazione del divieto di cui al presente comma, al responsabile si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.165 euro a 25.823 euro.

2. Non costituiscono propaganda le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità, che rimangono disciplinate dalla legge 22 aprile 1941, n. 633.

Art. 8

Educazione nelle scuole e tematiche di approfondimento

1. In attuazione di quanto disposto dagli articoli 104, 105 e 106 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e successive modificazioni, sulla base delle indicazioni del comitato di cui all'articolo 104 comma 3 del medesimo testo unico, è obbligo dei dirigenti scolastici garantire l'attuazione delle attività di educazione alla salute fisica, psichica e sociale, in collaborazione con le autorità competenti.

Art. 9

Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione

1. È costituita l'Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, con le seguenti funzioni:

a) Regolamentazione del mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in coordinamento con l'Agenzia Italiana del Farmaco

b) Predisposizione delle norme di sicurezza da applicare nell'esercizio delle autorizzazioni concesse a fini commerciali e per la coltivazione in forma associata

c) Controllo sul rispetto delle leggi e dei regolamenti in materia ed applicazione delle sanzioni amministrative

d) Registrazione delle associazioni dei consumatori e dei gruppi autorizzati per la coltivazione di cannabis

e) Promozione della ricerca sull'uso di tutte le sostanze psicoattive, in coordinamento con il Ministero della Salute ed il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali

f) Promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale, in coordinamento con il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e le autorità locali competenti

g) Promozione di interventi informativi ed educativi, in coordinamento con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e le autorità locali competenti

h) Promozione e finanziamento di programmi sperimentali per la prevenzione, la riduzione del danno e lo sviluppo di trattamenti innovativi, che abbiano ad oggetto tutte le sostanze psicoattive.

2. Nell' Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione è costituito un Consiglio Nazionale in funzione consultiva e di monitoraggio a livello locale. Il Consiglio Nazionale è composto anche dai rappresentanti dell'esecutivo, degli enti locali, delle ONG interessate e delle associazioni dei consumatori; è convocato annualmente e non è remunerato. Il Consiglio Nazionale dispone del fondo di cui al comma 4 e presenta una relazione annuale sull'esito degli interventi attuati.

3. L'Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, le sanzioni e la tassazione di cui agli articoli precedenti, nonché quelli derivanti da immobili, contributi statali e privati la cui entità e provenienza è pubblicata sul sito dell'Agenzia medesima. Il 10% degli stessi proventi è destinato ad un Fondo Nazionale, istituito presso l'Agenzia medesima, messo a disposizione ogni anno per l'attuazione di interventi specifici di prevenzione e assistenza sociale nelle aree più a rischio sul territorio nazionale in coordinamento con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

5. L' Agenzia Nazionale per la Regolamentazione delle Sostanze Psicoattive e il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione ha il compito di presentare una relazione annuale al Parlamento sulle proprie attività e sui risultati dell'attività di ricerca.

Art. 10

Relazione annuale e monitoraggio

1. Entro il mese di marzo di ogni anno, a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

- a) all'andamento delle vendite al minuto di prodotti derivati dalla cannabis nelle singole regioni con particolare riguardo alle realtà metropolitane;
- b) alle fasce di età dei consumatori;
- c) al rapporto fra l'uso di cannabis e di suoi derivati e il consumo di alcoolici e di sostanze stupefacenti o psicotrope;
- d) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati, nonché ai risultati delle campagne informative e di prevenzione promosse ai sensi del titolo IX del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;
- e) agli accordi conclusi dal Governo italiano con i Paesi che producono cannabis e all'incidenza di essi sull'economia di tali Stati;
- f) all'eventuale persistenza del mercato clandestino delle sostanze disciplinate dalla presente legge e alle relative caratteristiche.

Art. 11

1. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 12

1. La presente legge entra in vigore il 15° giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

ATTO CAMERA 3253

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

PROPOSTA DI LEGGE

Norme per la legalizzazione della *cannabis* e dei suoi derivati

Onorevoli colleghi - Negli ultimi decenni l'applicazione delle convenzioni internazionali sulla droga ha comportato un progressivo inasprimento delle legislazioni nazionali finalizzate al contrasto della diffusione e alla repressione del traffico delle sostanze proibite. Anche il nostro Paese, a partire dalla fine degli anni '80, ha reso più stringente e punitiva la normativa applicabile non solo al commercio illecito, ma anche al consumo personale, prescindendo da qualunque valutazione sulla diversa pericolosità sociale e sanitaria delle droghe, oggetto di una complicata e sempre controversa classificazione giuridica.

Questo processo legislativo ha subito, di fatto, due sole battute d'arresto, entrambe realizzatesi per via "extraparlamentare". Nel 1993, è stato approvato un referendum popolare abrogativo che ha mitigato l'impianto sanzionatorio introdotto dalla legge 26 giugno 1990, n. 162. Nel 2014, la sentenza della Corte costituzionale 32/2014, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n.272, ha cancellato l'equiparazione tra le cosiddette droghe leggere, quali l'hashish e la marijuana e quelle pesanti, come l'eroina, e in genere gli oppiacei, la cocaina, le anfetamine e gli allucinogeni.

Sulla base dell'esperienza di questi decenni, possiamo concludere che nei paesi "produttori" l'attività di repressione non ha arginato l'influenza economica e politica delle organizzazioni criminali che controllano la produzione delle materie prime e nei paesi "consumatori" non ha ridotto i profitti dei trasformatori e degli intermediari - in Italia rappresentati in primo luogo dalla criminalità mafiosa - né arginato la diffusione delle droghe proibite.

L'adozione di un modello di repressione indifferenziata, che proibisce allo stesso modo tutte le sostanze e punisce in modo analogo o identico tutti i consumatori, ha accresciuto in modo straordinario i costi e quindi aggravato l'inefficienza delle legislazioni proibizioniste.

La Direzione Nazionale Antimafia, nella sua ultima Relazione annuale, ha denunciato apertamente, a proposito dell'azione di contrasto alla diffusione dei derivati della *cannabis*, *“il totale fallimento dell'azione repressiva”* e *“la letterale impossibilità di aumentare gli sforzi per reprimere meglio e di più la diffusione dei cannabinoidi”*. D'altra parte, aggiunge la DNA, dirottare ulteriori risorse su questo fronte ridurrebbe l'efficacia dell'azione repressiva su *“emergenze criminali virulente, quali quelle rappresentate da criminalità di tipo mafioso, estorsioni, traffico di essere umani e di rifiuti, corruzione, ecc.”* e sul *“contrasto al traffico delle (letali) droghe ‘pesanti’”*.

In questo quadro, è proprio la DNA a proporre politiche di depenalizzazione che potrebbero dare buoni risultati *“in termini di deflazione del carico giudiziario, di liberazione di risorse disponibili delle forze dell'ordine e magistratura per il contrasto di altri fenomeni criminali e, infine, di prosciugamento di un mercato che, almeno in parte, è di appannaggio di associazioni criminali agguerrite.”*

Questo approccio pragmatico, prima di ogni altra valutazione teorica o di principio sulla natura, i fini o i limiti delle legislazioni proibizioniste, oltre a ispirare le considerazioni della DNA, è stato alla base della modifica della legislazione sulle droghe leggere proprio nel Paese che è stato per decenni un guardiano e un garante inflessibile dell'ordine proibizionista. Negli Usa, infatti, cresce rapidamente il numero degli Stati che hanno

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

legalizzato la produzione e la vendita della marijuana per uso ricreativo. Colorado, Washington, Oregon e Alaska e il distretto di Columbia segnano una tendenza che è destinata a consolidarsi e che la Presidenza Obama non intende minimamente avversare.

L'opzione antiproibizionista sulla marijuana non è più semplicemente un'idea, ma è diventata una concreta opzione di governo, con una dimostrabile efficienza sul piano fiscale e effetti positivi sul piano sociale e sanitario e del contrasto alle organizzazioni criminali.

Le diverse stime sulla diffusione della *cannabis* in Italia e sul valore del relativo mercato illegale chiariscono che si tratta di un fenomeno dalle dimensioni socialmente e economicamente imponenti. Ad esempio, la professoressa Carla Rossi, ordinaria di statistica medica all'Università di Roma "Tor Vergata" e componente del board dell'Osservatorio europeo sulle droghe, in uno dei lavori scientifici più recenti - *Monitoring the size and protagonists of the drug market: combining supply and demand data sources and estimates*, *Drug Abuse Rev.* 2013 Jun;6(2):122-129 - avanza una stima di 7,2 miliardi.

Anche volendo considerare le sole stime fornite nelle relazioni al Parlamento del Governo o delle agenzie e istituzioni impegnate nell'attività di repressione, il dato che emerge è ancora più impressionante.

Come scrive proprio la DNA nella già citata relazione annuale *"per avere contezza della dimensione che ha, oramai, assunto il fenomeno del consumo delle cosiddette droghe leggere, basterà osservare che - considerato che, come si è detto, il quantitativo sequestrato è di almeno 10/20 volte inferiore a quello consumato - si deve ragionevolmente ipotizzare un mercato che vende, approssimativamente, fra 1,5 e 3 milioni di Kg all'anno di cannabis, quantità che soddisfa una domanda di mercato di dimensioni gigantesche. In via esemplificativa, l'indicato quantitativo consente a ciascun cittadino italiano (compresi vecchi e bambini) un consumo di circa 25/50 grammi procapite (pari a circa 100/200 dosi) all'anno"*.

Se si incrociano questi dati con quelli del prezzo di vendita al dettaglio stimato delle sostanze (per l'hashish 12,4, e per la marijuana 10,1 euro al grammo - fonte *Dipartimento politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Relazione annuale al Parlamento 2014 - pag. 52*), il mercato dei derivati della *cannabis*, nella più ottimistica delle ipotesi, supererebbe oggi i 15 miliardi di euro e, nella più pessimistica, sfonderebbe i 30 miliardi.

La legalizzazione della *cannabis* in Italia, oltre a consentire un risparmio dei costi legati alla repressione penale del fenomeno, e a riassorbire buona parte dei profitti criminali del mercato nero, genererebbe un gettito fiscale assolutamente consistente, considerando che, con una regolamentazione analoga a quella dei tabacchi - come quella prevista dalla presente proposta di legge - circa i tre quarti del prezzo di vendita dei prodotti sarebbero costituiti da componenti di natura fiscale. Parte di queste risorse potrebbero essere destinate a interventi di natura preventiva e riabilitativa rivolti ai consumatori di droghe e tossicodipendenti, ma la parte più consistente potrebbe finanziare altri capitoli del bilancio pubblico.

D'altra parte, proprio l'esperienza degli Stati che hanno regolamentato in forma legale il mercato della marijuana dimostra che il numero dei consumatori non è affatto cresciuto, né è aumentato l'impatto sociale e sanitario direttamente o indirettamente connesso al consumo. A crescere è stato solo il reddito legale e il gettito fiscale del mercato legalizzato.

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

Anche in Italia è possibile seguire questo esempio, adattandone le caratteristiche al nostro contesto sociale e giuridico. A questo fine si è costituito lo scorso marzo un intergruppo composto da oltre cento parlamentari di quasi tutti i gruppi politici che, in tre mesi di lavoro, partendo dai testi già depositati sul tema in questa legislatura alla Camera e al Senato, ha prodotto la presente proposta di legge.

L'articolo 1 (Coltivazione in forma personale e associata di cannabis): - al **comma 1**, intervenendo sull'articolo 26 del DPR 309/90, inserisce la coltivazione in forma personale e associata di *cannabis* tra le fattispecie lecite, come condotta non sottoposta ad alcun regime "autorizzatorio". In sostanza: 1) si legalizza la coltivazione della *cannabis* a scopi cosiddetti ricreativi (e la conseguente detenzione del prodotto da essa ottenuto) a determinate condizioni ed entro precisi limiti, concernenti sia i requisiti soggettivi (persone maggiorenni), sia i quantitativi ammissibili (5 piante di sesso femminile); 2) si consente, altresì, la coltivazione in forma associata, attraverso enti senza fini di lucro, sul modello dei *cannabis social club* spagnoli cui possono associarsi solo persone maggiorenni e residenti in Italia, in numero non superiore a cinquanta. È possibile associarsi a uno solo di questi enti, pena la cancellazione d'ufficio da tutti quelli cui il soggetto risulta iscritto e, in ogni caso, la decadenza dal diritto di associarsi per i cinque anni successivi alla data di accertamento della violazione. È stabilito che non possono far parte degli organi direttivi, coloro che siano stati condannati, in maniera definitiva, per alcuni reati di maggiore pericolosità sociale (associazione di tipo mafioso, commercio illecito di precursori di droghe e associazione finalizzata al traffico illecito di sostanza stupefacenti o psicotrope). Per quanto concerne i termini di avvio della condotta (coltivazione e conseguente detenzione), essa può essere effettuata, per la coltivazione individuale, dal giorno successivo all'invio della comunicazione di dati obbligatori all'Ufficio regionale dei Monopoli territorialmente competente; per la coltivazione in forma associata, invece, decorsi trenta giorni dalla predetta comunicazione. Restano comunque sanzionabili le condotte, anche se aventi ad oggetto quantitativi di sostanza inferiori ai limiti indicati, che integrano le previsioni dell'articolo 73. Questa disposizione, unitamente a quelle di cui all'articolo 30-*bis* (detenzione personale) - introdotto dal successivo articolo 2 - e all'articolo 73, comma 3-*bis* (cessione gratuita) - introdotto dall'articolo 3 -, definisce indirettamente specifici principi volti a disciplinare l'uso personale e le condotte ad esso prodromiche, stabilendo i "confini quantitativi" della coltivazione e della detenzione consentite e di pratiche di gruppo (tipicamente, il "passaggio" dello spinello) non punibili; - al **comma 2**, al fine di garantire la riservatezza dei dati personali comunicati all'Ufficio regionale dei Monopoli per poter effettuare la coltivazione di *cannabis*, disciplinata dal primo comma, inserisce gli stessi tra i cosiddetti «dati sensibili», di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*), del Codice della Privacy (d. lgs. 196/2003).

L'articolo 2 (Detenzione personale di cannabis) inserisce la disciplina della detenzione personale di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti nel Titolo III del DPR 309/90, concernente alcune tipologie di condotte "lecite". In sostanza si capovolge l'impostazione attualmente vigente, per consentire alle persone maggiorenni la detenzione di una piccola quantità di *cannabis* (5 grammi inalzabili a 15 grammi in privato domicilio), non subordinata ad alcun regime autorizzatorio. Restano, comunque, sanzionabili le condotte, anche se aventi ad oggetto la *cannabis* in quantità inferiori ai limiti stabiliti, per le

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

fattispecie previste dall'articolo 73 (ad esempio, il piccolo spaccio). In sostanza, come già detto, si introducono specifici principi volti a disciplinare l'uso personale, sancendone la piena legalizzazione. Disciplina, inoltre, la detenzione personale di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti per finalità terapeutiche (non di prodotti medicinali contenenti derivati naturali o sintetici della *cannabis*, su cui già esiste una specifica disciplina), anche in deroga ai limiti previsti al comma 1 dell'articolo 30-*bis*, introdotto dal presente articolo, previa prescrizione medica e comunque nel limite quantitativo massimo indicato nella prescrizione medesima. Si stabilisce, infine, un principio generale di esclusione dell'assunzione (fumo) di derivati della *cannabis* in luoghi pubblici, aperti al pubblico e in ambienti di lavoro, pubblici e privati.

L'articolo 3 (*Condotte non punibili e fatti di lieve entità*), modificando l'articolo 73 del DPR 309/1990: - alla **lettera a)**, sancisce la "non punibilità" della cessione gratuita di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti a determinate condizioni e entro specifici limiti. In sostanza si depenalizza la cessione gratuita a persona maggiorenne (e comunque la cessione che avvenga tra soggetti minori) di una modica quantità di *cannabis* (comunque nel limite massimo previsto per la detenzione personale consentita), in quanto presuntivamente preordinata al consumo personale. Tale previsione unitamente a quella di cui all'articolo 30-*bis* (detenzione personale) introduce un limite quantitativo, entro il quale le condotte si considerano di per sé rientranti, salvo prova contraria, nell'ambito del consumo individuale o collettivo; - alla **lettera b)**, riformula la disciplina dei reati di lieve entità, adeguandola alla ripristinata distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 32/2014), al fine di ovviare all'irrazionale equiparazione del trattamento sanzionatorio per fatti illeciti di lieve entità, a prescindere dalla tipologia di sostanza.

L'articolo 4 (*Illeciti amministrativi*), modificando l'articolo 75 del DPR 309/1990: - alla **lettera a)**, esclude la sanzionabilità amministrativa ai sensi del comma 1 di tale disposizione (ad es. sospensione della patente di guida, della licenza di porto d'armi, del passaporto) delle condotte ivi indicate, finalizzate all'uso personale dei derivati della *cannabis* ovvero riguardanti, altresì, le sostanze inserite nella tabella IV del citato testo unico; - alla **lettera b)**, sancisce che alle condotte di cui al comma 1 del citato articolo 75 (compresa, in questo caso, la coltivazione), aventi ad oggetto la *cannabis* e i prodotti da essa ottenuti, si attribuisce una rilevanza di illecito amministrativo, e si prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria, solo nel caso in cui avvengano in violazione dei limiti e delle modalità prescritte in tema di detenzione e coltivazione consentita, da parte di persona maggiorenne (pagamento di una somma da euro 100 a euro 1.000, in proporzione alla gravità della violazione commessa). Le sanzioni sono accresciute sensibilmente (quintuplicate) nel caso di violazione delle norme in materia di coltivazione in forma associata. Tale disposizione, sostituendo interamente il vigente comma 1-*bis* dell'articolo 75 sopprime il riferimento al necessario accertamento della destinazione delle sostanze ad un uso esclusivamente personale, che si considera invece presunto, salvo che non sia accertata una condotta rientrante nelle previsioni dell'articolo 73 (cioè la coltivazione, importazione, detenzione ecc. a fini di spaccio).

L'articolo 5 (*Monopolio della cannabis*) prevede che il sistema delle autorizzazioni per la coltivazione delle piante di *cannabis*, la preparazione dei prodotti da essa derivati e la loro vendita al dettaglio nel mercato legale avvenga istituendo un monopolio di Stato e

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

prevedendo anche forme di autorizzazione all'esercizio dell'attività di produzione, trasformazione e vendita da parte di soggetti privati; - **al comma 1**, sono escluse esplicitamente dal regime di monopolio la coltivazione in forma personale e associata della *cannabis*, come disciplinata dall'articolo 1, la coltivazione per la produzione di farmaci, nonché la coltivazione della canapa esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali; - **al comma 2**, sono apportate le modifiche alla legge 17 luglio 1942, n. 907 - *Legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi* - con l'introduzione di un autonomo titolo relativo al monopolio della *cannabis*. Il quadro della disciplina che emerge è particolarmente restrittivo sia sotto il profilo fiscale, dove è sostanzialmente equiparato a quello dei tabacchi, sia sotto il profilo economico-commerciale (tracciabilità del processo produttivo, divieto di importazione e esportazione di piante di *cannabis* e prodotti derivati, autorizzazione per la vendita al dettaglio solo in esercizi dedicati esclusivamente a tale attività, vigilanza del Ministero della salute sulle tipologie e le caratteristiche dei prodotti ammessi in commercio e sulle modalità di confezionamento). La violazione del monopolio comporta l'applicazione delle sanzioni previste dal titolo VIII del DPR 309/90. L'obiettivo è complessivamente quello di giungere a un sistema di offerta in grado di soddisfare (cioè sottrarre al mercato criminale) la domanda di *cannabis*, senza incentivarne né ampliarne il consumo; - **ai commi 3, 4 e 5**, sono dettagliati i criteri generali dei tre decreti interministeriali attuativi della disciplina del monopolio; - **al comma 6** è infine sancito l'esplicito divieto della propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della *cannabis* e dei prodotti da essa derivati, pena l'applicazione al responsabile della violazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. È comunque prevista una clausola di salvaguardia per le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità e tutelate dalla legge sul diritto d'autore.

L'articolo 6 (Coltivazione della cannabis per la produzione farmaceutica e semplificazione del regime di produzione, prescrizione, distribuzione e dispensazione dei farmaci contenenti derivati della cannabis): - **al comma 1**, rinvia ad un decreto del Presidente della Repubblica la disciplina delle modalità di individuazione delle aree per la coltivazione di *cannabis* destinata a preparazioni medicinali e delle aziende farmaceutiche autorizzate a produrle, in modo da soddisfare il fabbisogno nazionale; - **al comma 2**, autorizza espressamente enti, persone giuridiche private, istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali e di ricerca, alla coltivazione di piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14 del DPR 309/90 per scopi scientifici, sperimentali, didattici, terapeutici o commerciali finalizzati alla produzione farmacologica e semplifica le modalità di consegna, prescrizione e dispensazione dei farmaci contenenti *cannabis*. Oggi la possibilità di accedere alla cosiddetta *cannabis* terapeutica è di fatto pregiudicata da vincoli amministrativo-burocratici, per superare i quali è utile un intervento legislativo di semplificazione delle procedure, sia per l'approvvigionamento delle materie prime per la produzione nazionale, sia per la concreta messa a disposizione dei preparati per i malati.

L'articolo 7 (Destinazione delle risorse finanziarie) stabilisce: - **al comma 1**, che i proventi delle sanzioni amministrative relative alla violazione dei limiti e delle modalità previste per la coltivazione/detenzione di *cannabis*, in forma personale o associata, siano interamente destinati ad interventi informativi, educativi, preventivi, curativi e riabilitativi, realizzati dalle istituzioni scolastiche e sanitarie e rivolti a consumatori di droghe e tossicodipendenti; - **al comma 2**, che i proventi derivanti per lo Stato dalla legalizzazione

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

del mercato della *cannabis* siano destinati per il 5% del totale annuo al finanziamento dei progetti del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

L'**articolo 8 (Relazione alle Camere) - al comma 1** impegna il Presidente del Consiglio dei ministri a presentare alle Camere, dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, fissando alcuni parametri di valutazione legati al consumo e alle sue caratteristiche, al rapporto tra consumo di droghe leggere e altre droghe, all'eventuale persistenza del mercato clandestino della *cannabis*, nonché all'utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dalla legalizzazione della *cannabis* e dei suoi derivati. Tale relazione annuale è unificata a quella sullo stato generale della diffusione delle droghe e del relativo consumo in Italia, oggi prevista dall'articolo 131 del DPR 309/90; - **al comma 2** viene soppresso l'articolo 131 del DPR 309/90.

L'**articolo 9 (Rideterminazione delle pene)** prevede che il giudice dell'esecuzione, con proprio decreto, anche d'ufficio, ridetermini automaticamente - riducendole di 2/3 - le pene irrogate per i reati di cui all'articolo 73 del DPR 309/90 in applicazione delle norme della cosiddetta legge Fini-Giovanardi (decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49), dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale.

L'**articolo 10 (Entrata in vigore)** disciplina l'entrata in vigore delle disposizioni, prevedendo una "gradualità" temporale nell'entrata a regime delle modifiche introdotte DPR 309/90 e alla legge 907/42. In particolare, entrano in vigore: *a)* subito dopo la pubblicazione della legge le norme di riforma del sistema sanzionatorio, quelle relative alla detenzione consentita di *cannabis* e prodotti da essa derivati, nonché quelle sulla *cannabis* terapeutica e sulla rideterminazione delle pene; *b)* novanta giorni dopo la pubblicazione della legge quelle relative alla coltivazione consentita, in forma personale e associata; *c)* centottanta giorni dopo la pubblicazione dei decreti ministeriali di disciplina dell'attività di coltivazione, preparazione dei prodotti e vendita al dettaglio (che devono essere emanati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge) le norme che disciplinano il mercato legale della *cannabis* e dei suoi derivati; *d)* un anno dopo l'entrata in vigore della legge le norme relative all'obbligo di invio al Parlamento della relazione sullo stato di attuazione del provvedimento e sui suoi effetti.

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

Articolo 1
(Coltivazione in forma personale e associata di cannabis)

1. All'articolo 26 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, sono aggiunte in fine le seguenti parole: «nonché della *cannabis* coltivata secondo quanto previsto dai commi 1-*bis* e 1-*ter*»;

b) dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti commi:

«1-*bis*. Al di fuori del regime delle autorizzazioni di cui agli articoli 17 e 27 e fatto comunque salvo quanto stabilito dall'articolo 73, è consentita a persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione personale di piante di *cannabis*, nel limite di cinque di sesso femminile, e del prodotto da esse ottenuto. Chiunque intenda coltivare *cannabis* ai sensi del periodo precedente invia, allegando la copia di un documento di identità valido, una comunicazione all'Ufficio regionale dei Monopoli di Stato territorialmente competente, recante l'indicazione dei propri dati anagrafici e del luogo in cui intende effettuare la coltivazione. La coltivazione e la detenzione possono essere effettuate a decorrere dalla data di invio della medesima comunicazione.

1-*ter*. È consentita la coltivazione di *cannabis* in forma associata, ai sensi del titolo II del libro primo del codice civile, nei limiti quantitativi di cui al comma 1-*bis*, in misura proporzionata al numero degli associati. A tal fine il responsabile legale invia una comunicazione all'Ufficio regionale dei Monopoli di Stato territorialmente competente, ai sensi del comma 1-*bis*, allegando alla stessa la copia di un documento d'identità valido, la copia dell'atto costitutivo e dello statuto, che deve espressamente indicare, oltre alla coltivazione della *cannabis* come attività esclusiva, l'assenza di fini di lucro e il luogo in cui si intende realizzarla nonché l'elenco degli associati, che devono essere maggiorenni e residenti in Italia e in numero non superiore a cinquanta, e la composizione degli organi direttivi, di cui non possono far parte coloro che abbiano riportato condanne definitive per reati di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e agli articoli 70 e 74 del presente testo unico. Non è consentito associarsi a più di un ente che abbia come finalità istituzionale la coltivazione di *cannabis* ai sensi del presente comma. La violazione della disposizione di cui al precedente periodo comporta la cancellazione d'ufficio dagli enti ai quali il soggetto risulta iscritto e, in ogni caso, la decadenza dal diritto di associarsi agli enti di cui al presente comma per i cinque anni successivi alla data di accertamento della violazione. La coltivazione e la conseguente detenzione possono essere effettuate decorso il termine di trenta giorni dalla data di invio della comunicazione, senza che il competente Ufficio regionale dei Monopoli di Stato si sia pronunciato in senso negativo sulla sussistenza dei requisiti soggettivi prescritti. Per le attività di cui al presente comma, non si applica l'articolo 79.».

2. All'articolo 4 comma 1, lett. d) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo la parola «sindacale» sono aggiunte le seguenti: «i dati contenuti nelle comunicazioni di cui

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

all'articolo 26, commi 1-bis e 1-ter del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

Articolo 2

(Detenzione personale di cannabis).

1. Al Titolo III del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dopo il Capo I è inserito il seguente:

«Capo I-bis

Della detenzione

Art. 30-bis. – (Detenzione personale di cannabis).

1. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 26, commi 1-bis e 1-ter e fatto comunque salvo quanto stabilito dall'articolo 73, è consentita ai maggiorenni la detenzione personale di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti in misura non superiore ai cinque grammi lordi. Il limite di cui al periodo precedente è aumentato a quindici grammi lordi per la detenzione in privato domicilio.

2. È altresì consentita la detenzione personale di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti in quantità maggiori di quelle previste dal primo comma, previa prescrizione medica e comunque nel limite quantitativo massimo indicato nella prescrizione medesima. Nella prescrizione il medico deve indicare: il cognome e il nome dell'assistito, la dose prescritta, la posologia e la patologia per cui è prescritta la terapia a base di delta-9-tetraidrocannabinolo (THC). La prescrizione deve recare, altresì, la data, la firma e il timbro del medico che l'ha rilasciata.

3. È vietato fumare derivati della *cannabis* negli spazi pubblici o aperti al pubblico e nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

2. Alla rubrica del Titolo III del citato testo unico, dopo le parole: «coltivazione e produzione», sono inserite le seguenti: «alla detenzione»,.

Articolo 3

(Condotte non punibili e fatti di lieve entità).

1. All'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente comma: «3-bis. Non è punibile la cessione gratuita a terzi di piccoli quantitativi di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti destinati al consumo personale, e comunque nel limite massimo di cui all'articolo 30-bis, comma 1, salvo che il destinatario sia persona minore o manifestamente inferma

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

di mente. La punibilità è comunque esclusa qualora la cessione avvenga tra persone minori.»

b) al comma 5 le parole: «sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329» sono sostituite dalle seguenti: «uno a sei anni e della multa da euro 2.064 a euro 13.000 relativamente alle sostanze di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, ovvero con le pene della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da euro 1.032 a euro 6.500 relativamente alle sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo.»

Articolo 4.
(Illeciti amministrativi).

1. Al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 75, comma 1, sono soppresse le parole «, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo,»;

b) all'articolo 75, il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente comma: «1-*bis*. Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, coltiva, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze comprese nella tabella II prevista dall'articolo 14, in violazione dei limiti e delle modalità previste dagli articoli 26, comma 1-*bis*, e 30-*bis* è sottoposto, se persona maggiorenne, alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 1.000, in proporzione alla gravità della violazione commessa. In caso di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1-*ter* l'importo della sanzione è da euro 500 a euro 5.000. In ogni caso, anche qualora le condotte di cui al primo periodo siano poste in essere da persona minore, si applicano i commi 2, 3, primo periodo, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, in quanto compatibili.»;

c) all'articolo 75, ai commi 3, primo periodo, 9, 13 e 14 dopo le parole: «comma 1», sono inserite le seguenti: «e 1-*bis*»;

Articolo 5.
(Monopolio della cannabis).

1. Al di fuori dei casi previsti dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 6 della presente legge, e all'articolo 26, comma 1 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, la coltivazione della *cannabis*, la preparazione dei prodotti da essa derivati e la loro vendita sono soggette a monopolio di Stato in tutto il territorio della Repubblica, ai sensi della legge 17 luglio 1942, n. 907.

2. Alla legge 17 luglio 1942, n. 907, sono apportate le seguenti modificazioni:

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

a) dopo il titolo II è inserito il seguente:

«TITOLO II-BIS
MONOPOLIO DELLA *CANNABIS*

Art. 63-bis. – (*Oggetto del monopolio*). – 1. La coltivazione, la lavorazione e la vendita della *cannabis* e dei suoi derivati sono soggette a monopolio di Stato in tutto il territorio della Repubblica.

Art. 63-ter. – (*Definizione della cannabis e dei suoi derivati agli effetti fiscali*). – 1. Ai fini di cui al presente titolo sono considerati derivati i prodotti della pianta classificata botanicamente nel genere *cannabis*.

Art. 63-quater. – (*Esclusioni*). – 1. Sono escluse dall'ambito di applicazione del presente titolo la coltivazione per uso personale di piante di *cannabis*, nel limite di cinque di sesso femminile, nonché la cessione gratuita a terzi di piccoli quantitativi dei suoi derivati destinati al consumo personale, effettuate ai sensi di quanto previsto dagli articoli 26, commi 1-bis e 1-ter, e 73, comma 3-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

Art. 63-quinquies. – (*Licenza per la coltivazione della cannabis e la preparazione dei prodotti da essa derivati*). – 1. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli può autorizzare all'interno del territorio nazionale la coltivazione della *cannabis* e la preparazione dei prodotti da essa derivati.

Art. 63-sexies. – (*Licenza di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati*). – 1. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli può autorizzare la vendita al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati a persone maggiorenni, in esercizi commerciali destinati esclusivamente a tale attività.

Art. 63-septies. – (*Tutela del monopolio e divieto di importazione e esportazione*). – 1. Fatto salvo quanto previsto all'articolo 63-quater, sono vietate la semina, la coltivazione e la vendita di piante di *cannabis* nonché la preparazione e la vendita dei prodotti da esse derivati, effettuate in violazione del monopolio previsto dal presente titolo. È altresì vietata, in ogni caso, l'importazione e l'esportazione di piante di *cannabis* e dei prodotti da esse derivati, anche se effettuate da soggetti autorizzati ai sensi degli articoli 63-quinquies e 63-sexies. La violazione del monopolio comporta l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

b) nel titolo, le parole: «e dei tabacchi» sono sostituite dalle seguenti: «, dei tabacchi e della *cannabis* e dei suoi derivati».

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri dello sviluppo

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

economico e dell'interno, disciplina le modalità di rilascio delle autorizzazioni e i controlli conseguenti:

- a) per la coltivazione della *cannabis*, prescrivendo le modalità di acquisizione delle sementi, le procedure di conferimento all'attività di lavorazione dei suoi derivati e la tracciabilità del processo produttivo, dalla semina alla vendita dei prodotti al pubblico;
- b) per la preparazione dei prodotti derivati dalla *cannabis*, stabilendo il livello delle accise, il livello dell'aggio per la vendita al dettaglio, nonché il prezzo di vendita al pubblico;
- c) per l'integrazione della filiera produttiva tra la fase agricola e quella di trasformazione, stabilendo che, per il primo anno di applicazione della legge, nella preparazione dei prodotti derivati dalla *cannabis* ciascun produttore utilizzi piante direttamente coltivate nella misura minima del 70 per cento dell'approvvigionamento totale;
- d) per la vendita al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati, determinando la tipologia degli esercizi autorizzati e la loro distribuzione sul territorio.

4. Il Ministro della salute, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplina:

- a) la tipologia e la qualità dei prodotti derivati dalla *cannabis* ammessi alla vendita al pubblico;
- b) le modalità di confezionamento dei suddetti prodotti, per garantire una effettiva trasparenza delle informazioni circa il livello del principio attivo delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) presente e gli effetti dannosi per la salute connessi al consumo dei derivati dalla *cannabis*.

5. Il Ministro dell'Agricoltura, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentite le regioni e nel rispetto delle loro competenze,

- a) disciplina le modalità e i criteri di individuazione delle superfici agricole utilizzabili per la coltivazione della *cannabis* soggetta al monopolio di Stato, avendo riguardo all'esigenza di privilegiare aree economicamente depresse e, in ogni caso, escludendo la sostituzione di colture destinate all'alimentazione umana o animale;
- b) stabilisce le caratteristiche e i criteri di selezione e miglioramento delle sementi utilizzabili per la coltivazione della *cannabis* soggetta al monopolio di Stato, avvalendosi dell'attività del Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA).

6. È vietata la propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della *cannabis* e dei prodotti da essa derivati. In caso di violazione al responsabile si applica la sanzione amministrativa

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

pecuniaria del pagamento di una somma da euro 5.000 a euro 25.000. Non costituiscono propaganda le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità.

Articolo 6

(Coltivazione della cannabis per la produzione farmaceutica e semplificazione del regime di produzione, prescrizione, distribuzione e dispensazione dei farmaci contenenti derivati della cannabis)

1. Con decreto del Presidente della Repubblica da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sono disciplinate le modalità di individuazione:

a) delle procedure e attività per il miglioramento genetico delle varietà di *cannabis* destinate alle preparazioni medicinali, attraverso la ricerca e la selezione di sementi idonee, individuando il Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA) quale ente preposto a svolgere tali attività;

b) di aree e pratiche idonee alla coltivazione di piante di *cannabis* la cui produzione è finalizzata esclusivamente a soddisfare il fabbisogno nazionale di preparati medicinali attraverso disposizioni di attuazione dei titoli II e III del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;

c) di aziende farmaceutiche legittimate alla produzione del fabbisogno nazionale di preparazioni e sostanze vegetali a base di sostanze stupefacenti, in base a indicazioni rese dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e d'intesa con l'Agenzia italiana del farmaco e il Comando generale della Guardia di finanza, per quanto di competenza.

2. Al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 26, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Il Ministro della salute può autorizzare enti, persone giuridiche private, istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali e di ricerca, alla coltivazione di piante di cui al comma 1 per scopi scientifici, sperimentali, didattici, terapeutici o commerciali finalizzati alla produzione farmacologica»;

b) all'articolo 38 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «7-bis. Il Ministero della salute promuove, d'intesa con l'Agenzia italiana del farmaco, la conoscenza e la diffusione di informazioni sull'impiego appropriato dei farmaci contenenti principi naturali o sintetici della pianta di *cannabis*»;

c) all'articolo 41, comma 1-bis, dopo le parole: «di cui all'allegato III-bis», sono aggiunte le seguenti: «ovvero per quantità terapeutiche di farmaci contenenti principi naturali o sintetici derivati dalla pianta di *cannabis*» e, dopo le parole: «alla terapia

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

del dolore secondo le vigenti disposizioni,», sono aggiunte le seguenti: «nonché di pazienti affetti da sintomatologia che risponda favorevolmente a tali preparati»;

d) all'articolo 43:

1) al comma 4-*bis*, dopo le parole: «dolore severo» sono inserite le seguenti: «ovvero per la prescrizione di preparazioni e sostanze vegetali a base di *cannabis*»;

2) dopo il comma 5 è inserito il seguente: «5.1. La prescrizione di preparazioni e sostanze vegetali a base di *cannabis* comprende le preparazioni o i dosaggi necessari per una cura di durata non superiore a sei mesi. La ricetta contiene altresì l'indicazione del domicilio professionale e del recapito del medico da cui è rilasciata.»;

3) dopo il comma 8 è inserito il seguente: «8-*bis*. Chiunque è autorizzato a trasportare preparazioni e sostanze vegetali a base di *cannabis* purché munito di certificazione medica per l'effettuazione di terapie domiciliari.»;

e) all'articolo 45:

1) il comma 1 è abrogato;

2) al comma 2, le parole: «di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «compresi nella tabella dei medicinali, sezione A, di cui all'articolo 14»;

3) al comma 4, dopo le parole: «tabella dei medicinali, sezioni B e C,» sono inserite le seguenti: «ovvero di farmaci contenenti derivati naturali o sintetici della *cannabis*,»;

4) al comma 9, le parole: «da euro 100 a euro 600» sono sostituite dalle seguenti: «da euro 52 ad euro 258».

Articolo 7

(Destinazione delle risorse finanziarie)

1. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come modificato dall'articolo 4 della presente legge, sono destinati alla realizzazione degli interventi di cui al titolo IX, Capo I, e al titolo XI del citato testo unico.

2. Le risorse finanziarie derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al titolo II-*bis* della legge 17 luglio 1942, n. 907, introdotto dall'articolo 5 della presente legge, sono destinate al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, di cui all'articolo 127 del citato testo unico, nella misura del cinque per cento del totale annuo.

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

Articolo 8
(Relazione alle Camere)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, anche sulla base dei dati allo scopo acquisiti dalle regioni, presenta entro il 31 ottobre di ciascun anno una relazione al Parlamento:

a) sullo stato di attuazione della presente legge e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

1. all'andamento della coltivazione personale e in forma associata di *cannabis* nonché della coltivazione della *cannabis*, della preparazione e della vendita al dettaglio dei prodotti da essa ottenuti soggette a monopolio;
2. alle fasce di età dei consumatori;
3. al rapporto tra l'uso di *cannabis* e di prodotti da essa ottenuti e il consumo di alcoolici e di altre sostanze stupefacenti o psicotrope;
4. agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo di *cannabis* e di prodotti da essa derivati;
5. all'utilizzo specifico delle risorse finanziarie ai sensi dell'articolo 7;
6. all'eventuale persistenza del mercato illegale delle sostanze disciplinate dalla presente legge e alle relative caratteristiche.

b) sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia;

c) sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti;

d) sugli indirizzi che saranno seguiti nonché sull'attività relativa alla erogazione dei contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione, riabilitazione, reinserimento e recupero dei tossicodipendenti.

2. L'articolo 131 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è abrogato.

Articolo 9
(Rideterminazione delle pene)

1. Le pene irrogate con sentenza di condanna definitiva prima della data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale 12-25 febbraio 2014, n. 32, per i reati di cui all'articolo 73, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, concernenti le sostanze indicate nella tabella II prevista dall'articolo 14 del citato testo unico, commessi dopo l'entrata in vigore della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono ridotte di due terzi.

2. Se, per effetto della riduzione, le pene risultano in misura superiore al limite massimo edittale, esse sono ridotte a tale limite.

Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis

3. Alla rideterminazione della pena provvede con decreto, anche d'ufficio, il giudice dell'esecuzione.
4. Il giudice può concedere la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, quando ciò consegue alla rideterminazione della pena.
5. La Corte di cassazione, se non deve annullare per altri motivi la sentenza di condanna per i reati di cui al comma 1, commessi prima della data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2014, riduce di due terzi la pena irrogata dal giudice di merito.

Articolo 10
(Entrata in vigore)

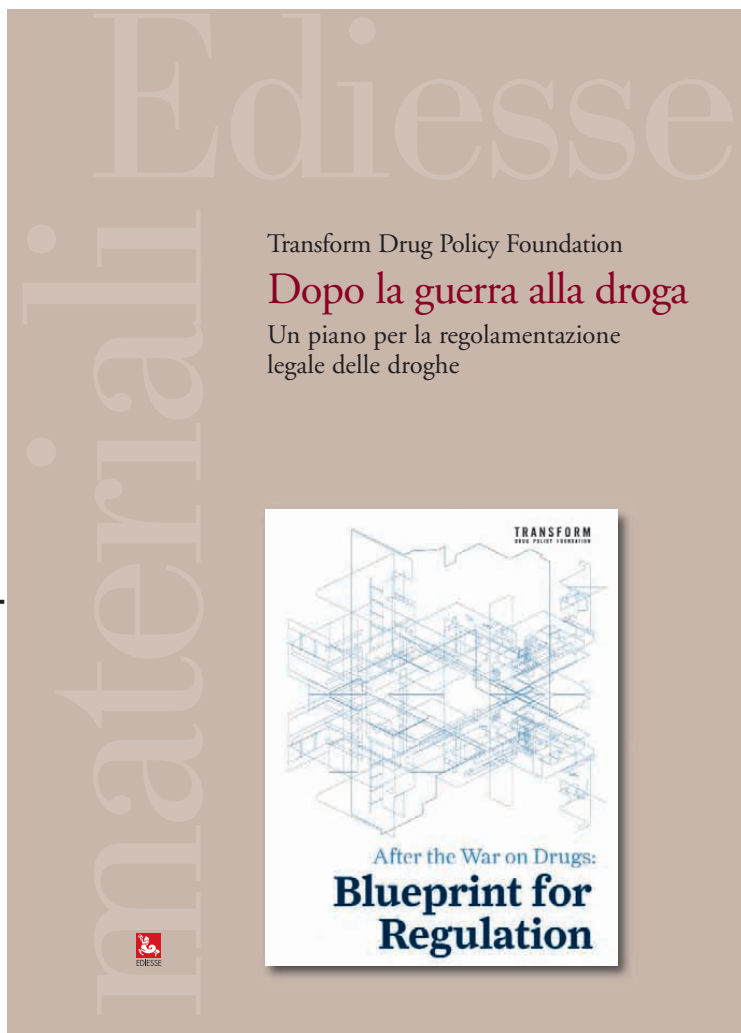
1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 entrano in vigore novanta giorni dopo la data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale.
2. Le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, commi terzo, quarto, quinto e sesto, 6 e 7, comma primo e 9 entrano in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale.
3. Le disposizioni di cui agli articoli 5, commi primo e secondo e 7, comma secondo, entrano in vigore centottanta giorni dopo la data di pubblicazione dei decreti di cui all'articolo 5, commi terzo, quarto e quinto.
4. Le disposizioni di cui all'articolo 8 entrano in vigore dodici mesi dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

Dopo la guerra alla droga

- Quale può essere in concreto un percorso per superare l'ultracentenario regime mondiale di proibizione delle droghe definito dalle Convenzioni delle Nazioni Unite?
- Quali sono le opzioni possibili per la regolamentazione legale della produzione, dell'offerta e del consumo di tutte le droghe, illegali e legali?
- Attraverso quali tappe si deve procedere?
- Come distinguere fra le varie sostanze?

Il volume di Transform, la fondazione britannica impegnata da anni sul terreno della riforma della politica sulle droghe, ha l'ambizione di rispondere a questi quesiti, offrendo per la prima volta una impalcatura normativa per tutte le sostanze psicoattive ad uso non medico. Con pragmatismo tipicamente anglosassone, gli autori scelgono i mattoni e presentano i plastici di costruzione del nuovo edificio legale che potrebbe sorgere dall'auspicabile «cambio di paradigma». Una riforma ormai inevitabile perché sono molti i segni di crisi della «guerra alla droga»: nonostante l'insistente retorica, imponenti evidenze ne documentano ormai la bancarotta politica, scientifica, etica. Non si tratta di uno scritto di mera testimonianza e neppure, come gli autori amano ribadire, di un testo «radicale». Al contrario, l'estremismo ideologico è appannaggio dei proibizionisti. Forum Droghe con la condivisione della CGIL ha ritenuto utile presentare ai lettori italiani questa guida pratica ad una nuova politica delle droghe, radicata in «scienza e coscienza».

La legalizzazione è un orizzonte possibile, a patto di discuterne con documentazione, discernimento e senza pregiudizi. Questo libro è un contributo in tal senso.



Transform Drug Policy Foundation

Dopo la guerra alla droga
Un piano per la regolamentazione
legale delle droghe

Presentazione di Sandro Del Fattore e Giuseppe Bortone

Prefazione di Franco Corleone e Grazia Zuffa

Ediesse 2011

Pagine: 208

Prezzo 12 Euro

ISBN: 88-230-1520-3

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

NORME PER LA REGOLAMENTAZIONE LEGALE DELLA PRODUZIONE, CONSUMO E COMMERCIO DELLA CANNABIS E SUOI DERIVATI

www.legalizziamo.it

Articolato

Art. 1.

(Regolamentazione della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati).

1. All'art. 72 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante: «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza», e successive modificazioni, la rubrica è sostituita dalla seguente "Uso personale e uso terapeutico".

2. Prima del comma 2 dell'art. 72 del decreto del

Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, è inserito il seguente: "1. Salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'uso personale non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste dall'articolo 14 non è sanzionabile penalmente né amministrativamente".

Art. 2.

(Regolamentazione della coltivazione, della trasformazione e della vendita della cannabis).

1. La coltivazione della cannabis con un contenuto di principio attivo delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) superiore allo 0,3%, nel caso di coltivazione all'aperto avviene nel rispetto dei principi dell'attività agricola biologica disciplinata dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, dal regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, e dal regolamento (UE) n. 271/2010 della Commissione, del 24 marzo 2010.

2. L'obbligo di coltivazione nel rispetto dei principi dell'attività agricoltura biologica non vige nel caso di coltivazione al chiuso e nel caso di coltivazione per uso personale.

3. La coltivazione, la trasformazione, il possesso e la vendita della cannabis sono regolamentate dalle disposizioni della presente legge nelle forme e alle condizioni ivi previste.

Art. 3.

(Coltivazione e detenzione in forma individuale di cannabis per uso personale)

1. Qualsiasi persona maggiorenne può coltivare liberamente in forma individuale, senza bisogno di autorizzazione, sino a 5 piante femmina di cannabis. Il produttore può detenere le piante e il prodotto da esse ottenuto per uso personale. Il coltivatore non può svolgere con la cannabis così prodotta e detenuta e con i suoi derivati, attività di lucro.

2. Nel caso si intenda coltivare un numero di piante comprese tra 6 e 10 il coltivatore deve inviare la comunicazione prevista al successivo articolo 4.

Art. 4

(Istituzione del registro delle autorizzazioni per la coltivazione di cannabis a uso personale)

1. Presso l'ufficio dell'assessorato regionale competente in agricoltura è istituito il Registro dei coltivatori individuali e in forma associata di cannabis per uso personale, che deve garantire in modo particolare il pieno e completo diritto alla riservatezza dei dati relativi ai coltivatori.

2. Le modalità di istituzione del registro sono stabilite con decreto del Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi direttivi:

a) esenzione dall'iscrizione, per i coltivatori che intendono coltivare un numero di piante di cannabis femmina non superiore a 5, con il divieto per le autorità amministrative di frapporre ostacoli alla piena liberalizzazione richiedendo qualunque comunicazione, preventiva o successiva;

b) obbligo, per chi intenda coltivare un numero di piante di cannabis femmina compreso tra 6 e 10, di inviare la comunicazione contenente la richiesta di iscrizione nel Registro secondo i modi e le forme previste dal decreto; nel caso in cui, trascorsi trenta

giorni dalla data della comunicazione, l'amministrazione non risponda con diniego scritto e motivato in base alle norme contenute nella presente legge, l'autorizzazione è rilasciata per silenzio assenso e trascritta nel Registro di cui al comma 1; c) divieto di coltivazione di un numero di piante di cannabis femmina superiore a dieci, prevedendo l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi della legge 20 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

Art. 5.

(Coltivazione e detenzione in forma associata per uso personale di cannabis)

1. Qualsiasi persona maggiorenne può coltivare legalmente in forma associata, ai sensi del titolo II del libro primo del codice civile, piante di cannabis femmina. Nel caso in cui la coltivazione avvenga all'aperto essa deve essere effettuata esclusivamente in base ai principi dell'attività agricola biologica. Le associazioni hanno lo scopo esclusivo della coltivazione di cannabis, la detenzione e l'uso dei prodotti da essa ottenuti per il consumo personale degli associati.

2. Le associazioni di cui al comma 1 sono composte di un numero massimo di 100 associati. La cannabis e i suoi derivati non possono essere venduti ottenendo un prezzo in denaro o ceduta in cambio di altre e diverse utilità.

3. All'atto della costituzione di un'associazione avente il fine di coltivare cannabis per uso personale, il legale rappresentante deve comunicare la volontà di coltivare cannabis all'ufficio dell'assessorato regionale competente in agricoltura.

4. Il numero di piante di cannabis coltivabili da ciascuna associazione autorizzata è pari a 5 piante femmina per ciascun associato.

Art. 6.

(Coltivazione di cannabis a fini commerciali)

1. La coltivazione di cannabis a fini commerciali può essere effettuata esclusivamente da maggiorenni, secondo le modalità disciplinate dal decreto di cui all'articolo 7. In ogni caso, al coltivatore di cannabis è prescritto l'obbligo di comunicazione della data di inizio della coltivazione, del nome delle varietà di cannabis utilizzate e della quantità di seme utilizzata per ettaro.

2. Nel caso di violazione delle norme sulla coltivazione all'aperto relative al rispetto dei principi sull'attività agricola biologica, al coltivatore di cannabis si applica una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi della legge 20 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni, nonché la temporanea interdizione dall'attività di produzione di cannabis. Il prodotto sarà confiscato e verrà distrutto dalle autorità competenti.

Art. 7.

(Commercio all'ingrosso e vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati)

1. Il commercio all'ingrosso e la vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati é legale.

2. Con regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le Commissioni parlamentari competenti previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, nel rispetto delle previsioni della presente legge, i presupposti per il rilascio e per la revoca delle autorizzazioni al commercio e alla vendita della cannabis e dei suoi derivati, i controlli, le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita all'ingrosso e al dettaglio, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione nel territorio.

3. Sulle confezioni di cannabis e dei suoi derivati destinate alla vendita al minuto deve essere specificato il livello di principio attivo THC presente nella sostanza, la provenienza geografica della stessa e l'avvertimento che "un consumo non consapevole può danneggiare la salute".

Art. 8.

(Attività di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati in zone individuate dagli enti locali)

1. Gli enti locali, di concerto con l'amministrazione centrale, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 4 e 7, individuano luoghi nei quali è consentito l'esercizio dell'attività di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati. I luoghi non possono essere individuati in prossimità di edifici scolastici;

Art. 9

(Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per la semplificazione del regime di prescrizione, distribuzione e dispensazione dei medicinali a base di cannabis)

1. Al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 26, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Il Ministro della salute può autorizzare enti, persone giuridiche private, istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali e di ricerca alla coltivazione di piante di cui al comma 1 per scopi scientifici, sperimentali, didattici, terapeutici o commerciali finalizzati alla produzione medicinale»;
- b) all'articolo 38 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «7-bis. Il Ministero della salute promuove, d'intesa con l'Agenzia italiana del farmaco, la conoscenza e la diffusione di informazioni sull'impiego appropriato dei medicinali contenenti principi naturali o sintetici della pianta di cannabis»;
- c) all'articolo 41, comma 1-bis, dopo le parole: «di cui all'allegato III-bis» sono inserite le seguenti: «ovvero per quantità terapeutiche di medicinali contenenti principi naturali o sintetici derivati dalla pianta di cannabis» e dopo le parole: «alla terapia del dolore secondo le vigenti disposizioni,» sono inserite le seguenti: «nonché di malati affetti da sintomatologia che risponda favorevolmente a tali preparati»;
- d) all'articolo 43:
- 1) dopo il comma 5 è inserito il seguente: «5.1. La prescrizione di preparazioni e di sostanze vegetali a base di cannabis comprende le preparazioni o i dosaggi necessari per una cura di durata non superiore a sei mesi. La ricetta contiene altresì l'indicazione del domicilio professionale e del recapito del medico da cui è rilasciata»;
 - 2) dopo il comma 8 è inserito il seguente: «8-bis. Chiunque è autorizzato a trasportare preparazioni e sostanze vegetali a base di cannabis purché munito di certificazione medica per l'effettuazione di terapie domiciliari».

Art. 10.**(Divieto di propaganda pubblicitaria)**

1. È vietata la propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della cannabis e dei prodotti da essa derivati.
2. Ai fini di cui al comma 1, non costituiscono propaganda pubblicitaria le opere dell'ingegno destinata alla pubblicità, disciplinate dalla legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni.

Art 11**(Controlli)**

1. Il controllo sulla qualità della coltivazione della cannabis e dei suoi derivati è svolto dalla Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Comando carabinieri per la tutela della salute, posto funzionalmente alle dipendenze del Ministro della salute.

Art. 12**(Relazione in Parlamento)**

1. Entro il mese di gennaio, a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere una relazione sullo stato di attuazione della stessa legge e sui suoi effetti.

Art. 13**(Imposizione fiscale applicata alla cannabis e ai suoi derivati)**

1. La cannabis e i suoi derivati sono assimilati ai tabacchi lavorati, ai sensi dell'articolo 39-ter del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, per l'applicazione dell'accisa e delle relative sanzioni.

Art. 14**(Destinazione delle risorse finanziarie)**

1. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste nella presente legge e dell'imposizione fiscale derivante dalla vendita legale di cannabis sono destinati:
 - a) nella misura del 10% per finanziamenti di campagne informative, volte al consumo consapevole di sostanze psicotrope come indicate nelle seguenti tre convenzioni internazionali: Convenzione singola sulle droghe narcotiche del 1961; Convenzione sulle Sostanze psicotrope del 1971; la Convenzione contro il traffico illecito di droghe narcotiche e sostanze psicotrope del 1988. Sono oggetto prioritario di tali finanziamenti i programmi terapeutici e riabilitativi per persone afflitte da tossicodipendenze, ludopatie e per il loro reinserimento sociale;
 - b) nella misura del 15% per finanziamenti di attività di previdenza sociale;
 - c) nella misura del 15% per finanziamenti di attività di assistenza sociale;
 - d) nella misura del 20% per la riduzione delle imposte sul lavoro e impresa e per il finanziamento di incentivi all'occupazione;
 - e) nella misura del 30% per finanziamenti di investimenti produttivi;

g) nella misura del 10% per la riduzione del debito pubblico.

2. Il vincolo di destinazione dei fondi utilizzati deve essere oggetto di specifica trattazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto della Relazione annuale al Parlamento di cui all'articolo 12.

Art. 15

(Sanzioni)

1. In caso di violazione delle norme relative agli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 della presente legge si applica, ove non previsto diversamente, una sanzione amministrativa non superiore a 5.000 € in ragione della gravità della violazione e dell'eventuale reiterazione della stessa.

2. Le sanzioni previste dall'articolo 73 del testo unico, non si applicano in relazione alla coltivazione, cessione, detenzione e vendita di cannabis effettuate nell'osservanza delle disposizioni della presente legge.

Articolo 16

(Abrogazioni e coordinamenti)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di adeguamento della disciplina della tossicodipendenza ai contenuti della presente legge, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni, anche di rango regolamentare, in materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;

b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; in relazione alla classificazione della cannabis prevista ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera b), n. 1) del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni l'applicazione delle discipline speciali contenute nella presente legge.

2. Sono in ogni caso dichiarati abrogati: gli articoli 75, 75-bis e 79 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della salute e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, il Governo può adottare, nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive. Viene conseguentemente adeguata anche la disciplina statale di fonte regolamentare.

Art. 17

(Norme transitorie)

Per effetto della depenalizzazione introdotta con la presente legge, cessano l'esecuzione e gli effetti penali delle condanne irrogate ai sensi dell'art. 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, in ordine alle ipotesi di coltivazione, cessione, vendita e detenzione di cannabis.

Art. 18

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il 60° giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.