

Con l'adesione di CGIL, Comunità di San Benedetto al Porto, Gruppo Abele, Itaca, ITARDD, LegaCoopSociali, LILA



I dossier di **FUORILUOGO.it**



Dalla Fini-Giovanardi alla
Jervolino-Vassalli. Dati,
Politiche e Commenti sui
danni collaterali del Testo
Unico sulle droghe.

8⁰

Edizione 2017
sui dati 2016

LIBRO BIANCO SULLE DROGHE

Dalla semina americana al deserto italiano

8° LIBRO BIANCO sulle droghe

Dalla semina americana al deserto italiano

Indice

Il nulla ha prevalso Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone	pag. 3
I FATTI	
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	pag. 5
Droghe e carcere: i dati della ricerca del Consiglio d'Europa Alessio Scandurra	pag. 11
Sognando la California. Evoluzioni giurisprudenziali in tema di stupefacenti Elia de Caro e Gennaro Santoro	pag. 13
Il consumo di cannabis nella popolazione giovanile Elaborazione CNCA su dati CNR	pag. 17
Droghe e guida, miti e fatti/4 Giorgio Bignami	pag. 21
Le violazioni dell'art.187 del Codice della Strada Hassan Bassi	pag.25
Un sistema di intervento tra pubblico e privato ad alta criticità Riccardo De Facci e Cecco Bellosi	pag. 33
Riduzione del danno: dalle origini ai Lea Stefano Cecconi e Giuseppe Bortone (Cgil nazionale) Denise Amerini (Funzione Pubblica Cgil nazionale)	pag. 37
LE POLITICHE	
UNGASS: che fine hanno fatto gli impegni internazionali assunti dall'Italia? Grazia Zuffa e Marco Perduca	pag. 39
La rivoluzione americana Leonardo Fiorentini	pag. 41
Le implicazioni economiche della legalizzazione della cannabis in Italia Marco Rossi	pag. 51
Il ruolo di innovazione della Riduzione del Danno A cura di Forum Droghe e Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)	pag. 59
OPINIONI FINALI	
Imponiamo un confronto dovuto Leopoldo Grosso, già Portavoce del "Cartello di Genova", Presidente onorario Gruppo Abele	Pag. 63
La Cgil per la legalizzazione della cannabis Rossana Dettori, Segreteria nazionale confederale della Cgil	Pag. 65

APPENDICE

Il Governo batte un colpo/Appello	Pag. 69
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. 71
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. 81
PROPOSTA DI LEGGE: Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati	pag. 87
PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE: Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati	pag. 97

Le precedenti edizioni del Libro Bianco sono disponibili sul sito

www.fuoriluogo.it/librobianco

INTRODUZIONE

IL NULLA HA PREVALSO

Stefano Anastasia e Franco Corleone

Un'occasione persa. Questo è stata la XVII legislatura repubblicana in tema di droghe. Nonostante la Corte costituzionale, che su nostra sollecitazione ha giudicato illegittima la legge Fini-Giovanardi. Nonostante l'ampia adesione parlamentare a una proposta di legge per la legalizzazione della cannabis e un'analogha iniziativa popolare che ha raccolto più di cinquantamila firme di cittadine e cittadini italiani. Nonostante gli impegni presi dal Ministro Orlando all'Assemblea dell'Onu. Nonostante tutto ciò, nonostante autorevoli prese di posizione di della magistratura e della cultura, e nonostante le continue sollecitazioni internazionali a un cambio di rotta, dagli Stati Uniti al Canada, in questi quattro anni, in Italia, la politica sulle droghe non è cambiata. Il massimo sforzo di innovazione, paradossalmente affidato alla giurisprudenza costituzionale, è stato assorbito con qualche ritocco alla vecchia legge Iervolino-Vassalli, cui si deve l'impianto punitivo della normativa vigente.

La partita riprenderà nella prossima legislatura, sotto la pressione di un nuovo incremento della popolazione detenuta, in gran parte determinato - ancora una volta - dalla criminalizzazione dei consumatori e della detenzione di sostanze stupefacenti, come in questo libro bianco dimostriamo. Sì, perché il carcere che ritorna è il solito carcere alimentato dalla legge sulla droga e affollato di persone che pagano lo scotto dell'uso di droghe. Ci rivolgeremo a tutte le forze politiche, affinché abbiano il coraggio in campagna elettorale di prendere impegni per la legalizzazione della cannabis e contro la criminalizzazione dei consumatori di sostanze stupefacenti e finalmente per una politica di riduzione del danno fondata sulla soggettività dei consumatori. E riporteremo in Parlamento le nostre proposte per la depenalizzazione della detenzione di droghe e la regolamentazione legale della vendita e della coltivazione della cannabis.

Intanto, però, bisogna mettere a frutto questi mesi che ci separano dalla fine della legislatura, per esempio acquisendo tutte le informazioni necessarie sul funzionamento della legislazione. Noi, come sempre, facciamo la nostra parte con il Libro bianco, ma il Governo non se la può cavare con una Relazione annuale finalmente presentata in termini accettabili. No, al Governo spetta la responsabilità di convocare la Conferenza nazionale prevista dall'articolo 1, comma 15, del testo unico sulle sostanze stupefacenti. Secondo la legge, la Conferenza nazionale deve essere convocata ogni tre anni dal Presidente del Consiglio "anche al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione" dettate dall'esperienza applicativa. A otto anni dalla sua ultima maldestra messa in scena a Trieste ad opera della strana coppia Giovanardi-Serpelloni, a diciassette anni dall'ultima Conferenza nazionale degna di questo nome - nella Genova di don Gallo, nell'autunno del 2000 - non è arrivato il momento di tornare a discutere e definire linee di intervento per la prossima legislatura? Perché la domanda non suoni retorica, la Società della Ragione, Forum Droghe e l'associazione Luca Coscioni hanno promosso una diffida formale alla Presidenza del Consiglio per una messa in mora e per una spinta ad adempiere a un dovere.

I contenuti del Libro Bianco 2017

Come sempre è diviso in tre parti, questo Libro bianco. I fatti illustrano ciò che è avvenuto dal precedente: la macchina della punizione (Anastasia e Cianchella), la comparazione con l'Europa (Scandurra), le evoluzioni giurisprudenziali (De Caro e Santoro), il consumo di cannabis nella popolazione giovanile (elaborazione CNCA su dati CNR), i miti e i fatti delle droghe alla guida (Bignami) e le violazioni dell'art.187 del Codice della Strada (Bassi), il sistema dei servizi (De Facci e Bellosi), la riduzione del danno nei Livelli Essenziali di Assistenza (Cecconi e Bortone, Amerini). Le politiche non possono che partire dagli impegni internazionali assunti dall'Italia a UNGASS (Perduca e Zuffa), per poi guardare alla rivoluzione americana (Fiorentini). Le possibili implicazioni economiche della legalizzazione della cannabis in Italia (Rossi) e il ruolo di innovazione della Riduzione del Danno (a cura di Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza e Forum Droghe) chiudono il quadro. In conclusione i commenti di Leopoldo Grosso, già Portavoce del "Cartello di Genova" e Presidente onorario Gruppo Abele, e di Rosanna Dettori, Segretaria confederale Cgil.

In appendice, l'appello al Governo per una svolta nelle politiche sulle droghe, le proposte di legge maturate nell'ambito del Cartello di Genova in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno, per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, la proposta dell'inter-gruppo parlamentare per la legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e la proposta di legge di iniziativa popolare per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis.

Ringraziamenti

Si ringraziano le Amministrazioni ed Enti che hanno fornito i dati utili all'elaborazione del Libro Bianco ed in particolare il *Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie - Direzione Centrale delle Risorse Umane - Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione*, il *Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica* e il *Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità* e il *Ministero dell'interno - dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della polizia di stato, Servizio polizia stradale*.

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

Come abbiamo avuto modo di sottolineare lo scorso anno, alla sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, che ha cancellato gli aggravamenti imposti dalla cd. "legge Fini-Giovanardi" (decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, come modificato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49), non hanno fatto seguito ulteriori modifiche dell'impianto repressivo e sanzionatorio che ispira l'intero testo unico sulle sostanze stupefacenti adottato all'indomani della approvazione della cd. "legge Iervolino-Vassalli" (legge 26 giugno 1990, n. 162). Inevitabilmente, quindi, il sistema di repressione penale e amministrativo resta un punto di vista privilegiato sul funzionamento della normativa sulle droghe e continua a determinare gran parte della sua applicazione, influenzando in maniera significativa l'intero sistema penale e penitenziario anche attraverso misure coattive di controllo sociale istituzionale delle persone che fanno uso di sostanze stupefacenti o psicotrope.

1. Gli effetti della legge sulla droga sul penitenziario: le presenze in carcere per detenzione di sostanze stupefacenti

Come è noto e rimarcato dal recente Rapporto di Antigone sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione in Italia, a partire dal 2016 "torna il carcere". A partire dallo scorso anno, infatti, si è invertita la linea di tendenza maturata dall'inizio del decennio e incentivata dopo la sentenza Torreggiani alla riduzione delle presenze in carcere. Come è evidente dal calo percentuale delle presenze in carcere ex art. 73, Dpr 309/90 - che comprende tutte le fattispecie riconducibili alla detenzione, allo spaccio e al traffico di sostanze stupefacenti - un contributo decisivo a tale contrazione l'aveva dato un più misurato ricorso alla carcerazione per quei reati, particolarmente evidente nel 2014, quando - all'indomani della sentenza Torreggiani della Corte europea dei diritti umani e di quella della Corte costituzionale sulla legge Fini-Giovanardi - il calo più rilevante degli ultimi anni, di quasi 9000 presenze in carcere, era significativamente determinato per i due terzi dalla riduzione dei detenuti per fatti di droga. Così oggi, se si guarda la tabella 1, si scopre che l'aumento delle presenze in carcere registrato nel 2016 è determinato significativamente dall'aumento delle detenzioni per fatti di droga, che tornano ad aumentare percentualmente sul totale delle presenze e costituiscono più del 40% dell'incremento registrato al termine dell'anno. Possiamo quindi ribadire che la legislazione sulle droghe e l'uso che ne viene fatto sono decisivi nella determinazione dei saldi della repressione penale: la decarcerizzazione passa attraverso la decriminalizzazione delle condotte legate alla circolazione delle sostanze stupefacenti così come le politiche di tolleranza zero e di controllo sociale coattivo si fondano sulla loro criminalizzazione.

Tab. 1 - Presenze in carcere al 31.12 e presenze ex art. 73 e 74, DPR 309/1990. Valori assoluti e percentuali (2006-2016)

Data rilevazione	Detenuti presenti	Ristretti art.73	% art.73 rispetto ai presenti	Ristretti art.74	% art.74 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%	5.800	8,95%
31/12/2010	67.961	27.294	40,16%	6.400	9,42%
31/12/2011	66.897	26.559	39,70%	6.207	9,28%
31/12/2012	65.701	25.269	38,46%	6.136	9,34%
31/12/2013	62.536	23.346	37,33%	6.207	9,93%
31/12/2014	53.623	17.995	33,56%	6.127	11,43%
31/12/2015	52.164	16.712	32,03%	5.875	11,26%
31/12/2016	54.653	17.733	32,52%	5.868	10,74%

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

Da questo punto di vista, particolarmente rilevante è l'analisi differenziata e parallela delle presenze in carcere per detenzione o per associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti: queste ultime non registrano inversioni di tendenza nell'ultimo anno e variano tra un minimo percentuale di 8,95% (2009) e un massimo percentuale di 11,43% (2014). Ciò significa che tra presenze ex art. 73 ed ex art. 74 c'è un rapporto che varia tra 3:1 e 4:1. Nonostante la condotta sanzionata dall'art. 74 sia ben più grave (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), la repressione si concentra più sui "pesci piccoli" che sui consorzi criminali i quali, grazie a una migliore organizzazione e a maggiori risorse, non solo restano fuori dai radar della repressione penale ma ne traggono anche vantaggio, trovandosi ad operare in un mercato ripulito dai competitor meno esperti in una situazione di oligopolio (problema noto agli studiosi come Darwinian trafficker dilemma).

2. Gli effetti della legge sulla droga sul penitenziario (segue): gli ingressi in carcere per detenzione di sostanze stupefacenti

Tra le variabili determinanti l'aumento della popolazione detenuta nel corso del 2016, va sicuramente tenuta in considerazione l'inversione di tendenza negli ingressi in carcere nel corso dell'anno: a partire dal 2009 (tabella 2), si è assistito a una drastica riduzione degli ingressi in carcere, fino al loro dimezzamento (dai quasi 93mila del 2008 ai poco meno di 46mila nel 2015). Anche qui, nel 2016 la tendenza si è invertita ed è stato registrato per la prima volta negli ultimi otto anni, un incremento di circa 1500 unità. E anche qui, la legislazione sulla droga svolge alacremente la sua parte: l'aumento degli ingressi è determinato nella misura del 70% da ingressi per detenzione di sostanze stupefacenti.

Tab.2 . Ingressi negli istituti penitenziari e ingressi per violazione art.73, DPR 309/90.
Valori assoluti e percentuali (2005-2016)

	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
Anno	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	25.302	20.521	45.823	6.384	5.900	12.284	26,80%
2016	26.239	21.103	47.342	6.571	6.785	13.356	28,21%

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

3. - La tossicodipendenza in carcere: ingressi e presenze.

Il dato relativo agli ingressi in carcere di tossicodipendenti raggiunge nel 2016 in termini assoluti i livelli del 2013 (circa 16mila) e una percentuale sul totale degli ingressi in carcere (quasi il 34%) mai registrata prima negli ultimi dodici anni.

Tab. 3 Numero di ingressi complessivi negli istituti penitenziari e ingressi di soggetti tossicodipendenti. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2005-2016

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%
2016	47.342	16.072	33,95%

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

Infine, quanto ai tossicodipendenti presenti in carcere, possiamo dire che dal 2007 al 2016 nelle carceri italiane circa un detenuto su 4 è tossicodipendente (tabella 4). Nel 2006, anno in cui entrò in vigore la legge Fini-Giovanardi, ma fu approvato l'ultimo provvedimento parlamentare di clemenza, la percentuale era del 21,44% per poi arrivare al 27,57% l'anno successivo, picco massimo dell'ultimo decennio. Negli ultimi 4 anni il trend è in lieve crescita, attestandosi il 31 dicembre del 2016 al 25,9%, +2,11% rispetto a tre anni prima.

Tab. 4 - Detenuti presenti e detenuti tossicodipendenti al 31.12. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2006-2016.

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%
2016	54.653	14.157	25,90%

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

Quest'anno non abbiamo potuto avere dai competenti uffici del ministero dell'Interno e della giustizia i dati relativi alle operazioni antidroga compiute dalle forze di polizia distinte per sostanza trattata e ai procedimenti penali pendenti. Non abbiamo motivo di ritenere che gli indirizzi di criminalizzazione del mercato illecito di sostanze sia diverso da quello consolidato negli anni precedenti (cfr. VII Libro bianco, capitolo 1, tabella 5), e che dunque i cannabinoidi costituiscano l'oggetto della gran parte del lavoro di polizia. Né che la distribuzione dei procedimenti penali tra articolo 73 (detenzione) e art. 74 (associazione finalizzata al traffico), consolidata in un rapporto di 4 a 1 (ibidem), sia cambiata. Ma in assenza di aggiornamenti possiamo fornire solo un dato complessivo sul 2016, ricavato dai rapporti mensili della Direzione centrale dei servizi antidroga del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, da cui si evince che nel 2016 sarebbero state compiute 18.772 operazioni antidroga, l'1,67% in meno rispetto al 2015. Se questo dato fosse consolidato nel tempo, non giustificerebbe l'aumento delle incarcerazioni e delle presenze in carcere, confermando la relativa indipendenza delle dinamiche demografiche penitenziarie dalla criminalità rilevata dalle agenzie della sicurezza e della giustizia.

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

Dopo il vistoso calo del 2015 tornano ad aumentare le persone segnalate al Prefetto per consumo di sostanze illecite: da 27.718 a 32.687 (+17,92%, tabella 5). In particolare si impennano le segnalazioni dei minori (+237,15%). Aumenta sensibilmente anche il numero della segnalazioni (da 32.478 a 36.795, +13,29%). Tutti indici di un più stringente controllo delle forze di polizia sui consumatori di sostanze stupefacenti, che potrebbe anche contribuire a spiegare l'innalzamento degli ingressi e delle presenze in carcere per violazione della legge sulla droga, nonché il numero dei tossicodipendenti in carcere.

D'altro canto, si conferma marginale il peso della vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto: solo 122 persone vengono sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario; 9 anni prima erano 3.008, poi un calo inesorabile fino al picco minimo di 107 richieste di programma terapeutico del 2014, cui siamo molto vicini. Le sanzioni amministrative riguardano invece poco più di un terzo dei segnalati (13.157 su 32.687, il 40,25%).

Tab. 5 - Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato. Serie storiche 2007-2016

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	44.866	3.066	47.932	3.729	47.932	31.578	18.815	3.008	4.808	11.850	9.115	2.735
2008	43.943	3.150	47.093	3.665	47.093	36.038	22.255	1.646	3.285	15.504	11.762	3.742
2009	36.041	2.582	38.623	3.058	38.623	30.116	30.116	903	2.690	17.266	10.860	6.406
2010	30.369	2.206	32.575	2.629	32.575	27.166	15.967	518	2.211	16.154	10.591	5.563
2011	31.752	2.212	33.964	2.778	33.964	26.619	15.192	418	1.589	16.743	10.962	5.781
2012	37.951	2.505	40.456	3.537	42.037	29.011	16.815	393	1.691	17.839	11.773	6.066
2013	36.414	2.686	39.100	3.876	40.526	27.591	16.170	241	1.359	16.708	11.167	5.541
2014	29.069	2.203	31.272	3.604	32.450	14.051	14.162	107	712	14.051	9.448	4.603
2015	25.730	1.988	27.718	1.125	32.478	21.133	12.326	151	861	13.509	8.650	4.859
2016	30.324	2.363	32.687	3.793	36.795	21.384	13.455	122	1.227	13.157	7.805	5.352

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie – Direzione Centrale delle Risorse Umane – Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

Come sempre, le sostanze più diffuse e più colpite dalle forme di controllo istituzionale e sanzionatorio sono i cannabinoidi: le persone segnalate ai prefetti per detenzione e uso personale di cannabinoidi sfiorano la soglia dell'80% delle persone segna-

late. Seguono (di molto distanziati) i consumatori di cocaina ed eroina e, in maniera irrilevante, di altre sostanze.

Tab. 6 - Persone segnalate ai sensi dell'art. 75, DPR. 309/90 per sesso e sostanza consumata. Valori assoluti e percentuali. Anno 2016

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	1.928	280	2.208	5,35%
Metadone	138	15	153	0,37%
Morfina ed altri Oppiacei	80	12	92	0,22%
Cocaina e derivati (crack)	5.208	438	5.646	13,68%
Anfetamine	127	14	141	0,34%
Exstasy ed analoghi derivati anfetaminici	111	12	123	0,30%
Cannabinoidi	30.411	2.186	32.597	78,98%
totale altre sostanze	286	28	314	0,76%
TOTALE	38.289	2.985	41.274	100,00%

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie – Direzione Centrale delle Risorse Umane – Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

Ricapitolando sul medio-lungo periodo, dall'entrata in vigore della legge Iervolino-Vassalli (luglio 1990) oltre un milione di persone è stata segnalata ai prefetti per possesso di sostanze stupefacenti a uso personale; di queste, 844.813 (il 72,57%) sono state segnalate per possesso di cannabinoidi.

Tab. 7 - Segnalazioni ai prefetti ex art. 75 TU 309/90 dall'11.7.1990 al 31.12.2016, divisi per sesso e sostanza.

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	128.276	14.736	143.012	12,28
Metadone	4.239	597	4.836	0,42
Morfina e altri Oppiacei	4.464	419	4.883	0,42
Cocaina e derivati (Crack)	110.754	7.703	118.457	10,18
Anfetamine	1.681	215	1.896	0,16
Ecstasy e analoghi derivati anfetam.	6.300	611	6.911	0,59
Cannabinoidi	797.173	47.640	844.813	72,57
Altre	36.369	2.981	39.350	3,38
Totale	1.089.256	74.902	1.164.158	100,00

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie – Direzione Centrale delle Risorse Umane – Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

5. Le misure alternative alla detenzione

Infine, come è agevole vedere dalla tabella 8, nonostante un leggero aumento delle misure alternative alla detenzione in corso al 31.12.2016, rispetto alla stessa data dell'anno precedente, e nonostante il pur lieve aumento, nel loro ambito, degli affidamenti in prova al servizio sociale, gli affidamenti terapeutici per dipendenti da sostanze, sono leggermente diminuiti al termine del 2016, e costituiscono il 23,35% del totale degli affidamenti e il 12,77% delle misure alternative in corso alla fine dell'anno. Ma a essi vanno aggiunti i condannati al lavoro di pubblica utilità previsto dall'art. 73, co. 5 bis, D.P.R. 309/90, come modificato dal decreto legge 20 marzo 2014, n. 36. Si tratta, al 30 aprile 2017, di 415 persone condannate per fatti di lieve entità.

Infine, merita di essere evidenziato il rapporto inverso nei percorsi di accesso all'affidamento in prova al servizio sociale, tra quello generico e quello specifico per persone con problemi di dipendenza: mentre all'affidamento ordinario si arriva prevalentemente dalla libertà (6679 vs. 2719), all'affidamento terapeutico si arriva prevalentemente dalla detenzione (1519 vs. 970),

come se la norma di favore prevista dal legislatore si infrangesse contro una diffidenza nei confronti delle persone con problemi di dipendenza, che necessitano di un assaggio di carcere (e del relativo disciplinamento) prima di accedere alle alternative a loro dedicate.

Tabella 8. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2016).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	6.679
Affidati dallo stato di detenzione	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719
Affidati in misura provvisoria									224	278	379
Affidati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	369	377	475	712	851	920	966	983	994	1.009	970
Affidati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	242	380	718	1.119	1.515	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618	1.519
Affidati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria						322	373	427	363	426	502
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà						2	-	2	6	3	4
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione						44	36	51	31	36	39
Totale affidamenti in prova	1.604	2.566	4.502	6.263	8.142	9.952	9.989	11.109	12.011	12.096	12.811
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698	756
Totale detenuti al domicilio	1.358	1.431	2.257	3.232	5.219	8.371	9.139	10.173	9.453	9.491	9.857
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	23.424

DROGHE E CARCERE.

I DATI DELLA RICERCA DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Alessio Scandurra

A marzo del 2017 è stata pubblicata l'ultima edizione di Space I, il report che periodicamente aggiorna i dati relativi alle statistiche penali dei paesi membri del Consiglio d'Europa. Gli ultimi dati pubblicati sono in gran parte relativi al 1 settembre 2015, e la tempistica della pubblicazione è in qualche modo fortunata. Il 2015 infatti è un anno importante per la storia recente del sistema penitenziario italiano, un momento di allarmante svolta.

Gli ultimi anni si erano caratterizzati infatti per un calo significativo della popolazione detenuta in Italia, cosa in assoluta contro-tendenza rispetto alla storia meno recente dei numeri del carcere nel nostro paese. Dal dopoguerra ad oggi l'andamento della popolazione detenuta in Italia è stato decisamente oscillante, soprattutto a causa dei ricorrenti provvedimenti di clemenza. Questa irregolarità non impedisce però di individuare due stagioni nettamente distinte. La prima, dalla fine della guerra fino all'amnistia del 1970, in cui si è registrato un calo netto e costante della popolazione detenuta. La seconda, dal 1970 ad oggi, si caratterizza al contrario come una stagione di costante crescita. In particolare nella seconda fase, quella della crescita impetuosa e costante, fase nella quale, fino a prova contraria, ancora ci troviamo, l'inefficacia dei provvedimenti di clemenza nel contenere i numeri della detenzione è particolarmente evidente. Dopo ogni provvedimento i numeri in breve tempo sono tornati a livelli superiori a quelli registrati al momento del provvedimento stesso, e da lì la curva ha continuato a crescere, fino a raggiungere una nuova e più alta soglia di intollerabilità, di fronte alla quale si rendeva necessario un nuovo intervento straordinario.

È questo appunto il passaggio in cui probabilmente ci troviamo. Nel 2010, quando è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale per il sovraffollamento penitenziario, la popolazione detenuta aveva raggiunto livelli senza precedenti nella storia repubblicana. Da allora è stata avviata una serie di interventi, su numerosi fronti, che ne hanno determinato un calo notevole. Si è così passati dai 68.000 detenuti del 2010 ai 52.000 del 2015. Ma è appunto nel 2015 che la popolazione detenuta ha smesso di calare e se si guarda ad esempio agli ultimi 12 mesi, dal 30 giugno 2016 al 31 maggio 2017, si registra già un crescita dei detenuti di ben 2.791 unità.

Nell'ultima edizione del rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione pubblicato qualche settimana fa, e intitolato non a caso "Torna il carcere"¹, abbiamo provato a mostrare come siano cambiate, nei numeri ma non solo, le carceri italiane dal 2010, anno di affollamento massimo, al 2015, anno di affollamento minimo. Il calo dei numeri ha cambiato in meglio molti aspetti del carcere, ed è per questo che allarma doppiamente il fatto che si sia messo recentemente in moto un meccanismo di segno inverso, con i numeri che crescono e le condizioni che peggiorano.

La pubblicazione dell'ultimo report di Space I ci consente di fare un ragionamento simile confrontando l'Italia del 2010, e quella del 2015, con il resto d'Europa.

Due Italie a confronto

Il primo dato che cambia è, anzitutto ed ovviamente, quello del sovraffollamento. Secondo Space I le carceri italiane nel 2010 avevano un tasso di affollamento del 153,2% (in cento posti detentivi erano stipate 153,2 persone). Allora il tasso di affollamento medio delle carceri dei 47 paesi che formano il Consiglio d'Europa era del 99,6%, mentre in Francia era del 108,4%, in Germania del 91,3%, in Spagna del 96,9%, in Inghilterra e Galles del 97,5%.

Nel 2015, cinque anni dopo, il tasso di affollamento medio in Europa è sceso al 90,2%, con variazioni disomogenee nei vari paesi (in Francia ad esempio sale al 113,4% mentre in Spagna scende all'82,3%) ma è l'Italia a registrare il calo più grande, scendendo al 105,6%. In cinque anni dunque il nostro paese è passato da una posizione di allarmante primato tra i paesi del COE ad una posizione vicina alla media europea.

Nello stesso arco di tempo però non cambiano solo i numeri assoluti della popolazione detenuta in Italia, ma cambia anche la sua composizione. Scende ad esempio la percentuale dei detenuti stranieri, che nel 2010 rappresentavano il 20,8% della popolazione detenuta in Europa ed il 36,6% di quella detenuta in Italia. Nel 2015 questa percentuale era del 22,1% in Europa,

¹ Torna il carcere. Tredicesimo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione. www.associazioneantigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione

ma era scesa al 33% in Italia, segno che il carcere veniva riservato ai fatti più gravi, nei quali gli stranieri sono generalmente meno implicati.

Altro fatto molto positivo, il calo delle persone in custodia cautelare. Nel 2010 la media tra i detenuti nei paesi COE di persone che ancora non avevano una sentenza definitiva era del 27,1%. Nello stesso anno, in Italia, la media era un impressionante 43,1%, un vero record continentale. Nel 2015 la media europea era salita al 31,2%, ma quella italiana era per fortuna scesa al 30,4%, con un calo di oltre 12 punti percentuali. Altrettanto succedeva per la durata delle pene. Si prendano ad esempio le persone con un residuo pena inferiore ad un anno. Nel 2010 in Europa erano il 20,3% dei detenuti, in Italia il 9,4%. Nel 2015 la percentuale media in Europa era scesa al 16%, in Italia al 5,4.

Altro miglioramento importante causato dal calo delle presenze è quello relativo ai suicidi. Nel 2010 in Europa il tasso di suicidi ogni 10.000 detenuti era di 6,6. In Italia di 9,1. Il calo delle presenze ha avuto un effetto benefico anche su questo. Nel 2015 il tasso medio europeo era salito a 7 suicidi ogni 10.000 detenuti, ma quello italiano era sceso a 7,9.

I dati illustrati mostrano come il calo dei numeri abbia anche comportato un cambiamento nella composizione della popolazione detenuta, che ha visto calare la componente di marginali, esclusi, protagonisti di quel processo di carcerazione della marginalità che continua ad essere una minaccia incombente in molte società, occidentali e non solo.

In questo contesto non stupisce affatto che nello stesso intervallo di tempo sia scesa anche la percentuale di persone che sono detenute per reati previsti dalla legge sulle droghe. Tra i detenuti con una condanna definitiva infatti nel 2010 erano ristretti per fatti di droga il 18,6% dei detenuti in Europa, ed addirittura il 38,4% in Italia. Nel 2015 la media europea cambia di poco (17,3%), ma la situazione nel nostro paese cambia invece parecchio, e risultano detenuti per reati previsti dal testo unico sugli stupefacenti il 31,1% dei presenti.

Tutt'altro che un idillio dunque, e i numeri in Italia restano molto al di sopra di quelli dell'Europa del COE. Tanto nel 2010 quanto nel 2015 infatti l'Italia era il paese in Europa con la più alta percentuale di detenuti per reati connessi alla droga. Un fenomeno che non si spiega né con i numeri del consumo di droghe in Italia, in linea con molti altri paesi europei, né con le strategie di contrasto al consumo, che non cala in Italia più che altrove. Semplicemente l'Italia continua a mostrare una esorbitante propensione alla cancerizzazione dello spaccio, del tutto sconnessa alla efficacia o meno di questa strategia, ma si registra almeno un miglioramento che in ogni caso conferma quanto dicevamo. Quando calano i numeri della detenzione, ed il carcere si avvicina un po' a quello che molti sostengono debba essere, una *extrema ratio* posta a presidio dei beni giuridici più importanti di una comunità, la sua composizione cambia nella direzione che abbiamo visto sopra, ben illustrata da questo confronto tra le istantanee del 2010 e quelle di 5 anni dopo.

E adesso che succede?

La domanda appare ineludibile: e adesso, che succede? Tutti gli indicatori che abbiamo citato dal 2015 ad oggi sono tornati a salire. Le statistiche del Consiglio d'Europa non ci forniscono numeri più recenti, ma quelli disponibili a livello nazionale sono inequivoci. Aumentano i detenuti e aumenta dunque il sovraffollamento (113,6% al 31 maggio 2017), ma come sempre questo comporta un aumento più che proporzionale degli imputati (34,4%), degli stranieri (34,1%) e dei diversi altri indicatori visti sopra. E in tutto questo, ad infausta dimostrazione della correttezza della nostra ipotesi, torna a crescere anche la percentuale di quanti sono oggi detenuti in Italia per violazione della legge sulle droghe. I dati forniti dall'Amministrazione Penitenziaria sono in parte diversi da quelli di Space I, nel 2015 sarebbero stati il 33,9% i detenuti per reati previsti dalla legge sulle droghe, ma nel 2016 la percentuale sarebbe salita al 34,2%. La ripartenza dei numeri del carcere che, come ci insegna la nostra storia recente, ci proietta probabilmente verso nuovi record e verso nuove misure straordinarie, si porta dietro il solito corollario di detenzione sociale, nella quale come sempre la criminalizzazione del piccolo traffico di droghe fa la parte del leone. Ed in tutti questo il primato italiano in Europa per quanto riguarda la detenzione del piccolo spaccio pare volersi consolidare. L'inversione di tendenza che avevamo registrato nel 2015 si è già interrotta.

Il tutto, rispetto al 2015, a legislazione invariata, e mentre anche l'andamento della criminalità non registra variazioni significative.

Dunque, a che si deve tutto questo? Al mutato clima politico e agli appuntamenti elettorali recenti e prossimi venturi? Ebbene, ci piacerebbe fornire altre e più raffinate spiegazioni, ma la verità è che altre spiegazioni non ve ne sono. Quanto accaduto già molte volte nel corso di quella onda lunga partita, come abbiamo detto sopra, all'inizio degli anni settanta, è probabilmente quello che ci aspetta nel prossimo futuro. Le politiche penali che il Governo o il Parlamento provano a fare, vengono disfatte dal cambiamento di clima politico e dalla diversa stagione elettorale.

Davvero una misera fine per lo stato di diritto.

SOGNANDO LA CALIFORNIA: EVOLUZIONI GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI STUPEFACENTI

Elia de Caro e Gennaro Santoro

1. Il decreto Minniti Orlando e la re-introduzione, sotto mentite spoglie, di norme già dichiarate incostituzionali

Un altro anno è decorso senza che siano intervenute modifiche legislative nella direzione auspicata dalle Associazioni editrici del presente lavoro e finanche il dibattito parlamentare sulla proposta di legge del c.d. Intergruppo sulla legalizzazione delle droghe leggere sembra essersi definitivamente arenato.

Si è realizzata una unica novità normativa che incide sul campo degli stupefacenti ed è la disposizione di cui all'art. 13 del D.L. n.14 del 20.2.17 (convertito con L. 48/2017) che pare reintrodurre, sotto mentite spoglie, la disposizione di cui all'art. 75 bis DPR 309/90, recentemente dichiarata incostituzionale con sentenza n. 94 del 2016¹, pur se prevista non a carico del consumatore di stupefacenti ma di colui che risulti condannato con sentenza d'appello per aver ceduto sostanze stupefacenti in prossimità di locali e/o esercizi pubblici.²

Lasciando ad altri contributi l'analisi del decreto Minniti-Orlando sulla (in)sicurezza urbana, non possiamo esimerci dal constatare con rammarico che le posizioni di cambiamento del Ministro Orlando rese davanti alla plenaria della sessione speciale dell'Assemblea generale sulle droghe, Ungass,³ stridono con questo ennesimo intervento normativo, ancora una volta ideologico e di dubbia costituzionalità, che introduce una inutile moltiplicazione di sanzioni anche nei confronti di chi non ha subito condanne definitive.

L'art.13 della normativa in commento prevede la possibilità da parte del Questore di imporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso a locali pubblici determinati (ovvero ad esercizi analoghi) a soggetti, anche se minorenni, già condannati con sentenza passata in giudicato ovvero confermata in appello nei tre anni precedenti per il delitto di cui all'art 73 DPR 309/90, commesso all'interno o nelle vicinanze di locali o esercizi pubblici di somministrazione di alimenti e bevande o dove si effettuano attività di intrattenimento e svago.

Laddove sia intervenuta una condanna definitiva il divieto può esser accompagnato da altre misure quali l'obbligo di presentarsi quotidianamente presso uffici di polizia giudiziaria, il divieto di allontanarsi dal comune di residenza, l'obbligo di rientrare presso la propria abitazione entro una determinata ora.

Tali divieti, che devono essere disposti con modalità compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario, possono durare da uno a cinque anni e la loro violazione è punita, salvo che il fatto costituisca reato (art. 650 c.p.: inosservanza provvedimento dell'Autorità) con la sanzione amministrativa draconiana da 10.000 a 40.000 euro e con la sospensione della patente per un periodo di sei mesi.

Mentre nel caso dell'art. 75 bis DPR 309/90, dichiarato incostituzionale, tali sanzioni amministrative miravano a rafforzare lo strumento repressivo e sanzionatorio dell'uso personale di stupefacenti qui assistiamo a una serie di misure specialpreventive che si aggiungono e non si sostituiscono alle sanzioni penali già previste per le condotte di cessioni a terzi di stupefacenti e che danno vita ad un ibrido tra le misure di prevenzione e quelle di sicurezza.

Tali divieti sono soggetti alla convalida del Giudice e si connaturano per la loro ampia portata di discrezionalità prevista per

¹ <http://www.fuoriluogo.it/blog/2016/05/18/droga-un-no-alle-sanzioni-amministrative/>

<http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/05/09/sanzioni-amministrative-via-un-altro-pezzo-fini-giovanardi/>

² Corinna Forte: Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.S.P.O. Urbano" Da una governance multilivello il rischio di una... "repressione multilivello" <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5424-il-decreto-minniti-sicurezza-integrata-e-daspo-urbano>

³ <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/05/04/armistizio-sulla-droga-lonu-pronta/>

l'Autorità irrogante, ovvero la Questura, destando sin d'ora non pochi dubbi di costituzionalità.

Altra disposizione inserita sempre dal citato art. 13 è quella di prevedere che nei casi sopra descritti il Giudice possa ancorare la concessione della sospensione condizionale all'osservanza del divieto di frequentazione di specifici locali, dando anche qui vita ad una disposizione alquanto illogica e contraddittoria stante che la sospensione condizionale della pena di cui all'art 163 cp viene concessa nei casi in cui si ritiene che il soggetto si asterrà dal reiterare i comportamenti costituenti reato per i quali è intervenuta la condanna per cui non si comprende come possa tale prognosi di non reiterazione essere invece contraddetta dalla necessità di dover imporre un ulteriore divieto.

2. La sentenza 27458/2017 della Cassazione: l'aggravante di cui all'art. 80 l c. e lo spaccio nei pressi delle Università

La disposizione di cui all'art. 13 del decreto Minniti Orlando sopra commentata, nelle intenzioni del Legislatore, è stata introdotta anche al fine di prevenire lo spaccio in prossimità di scuole e luoghi di istruzione o delle università. Orbene se da un lato va ricordato che il DPR 309/90 prevede all'art. 80, l c. lett. G, una aggravante specifica laddove lo spaccio avvenga nei pressi di edifici scolastici la giurisprudenza di merito e di legittimità ha recentemente affrontato la questione della possibile estensione di tale aggravante ai fenomeni di cessione di stupefacenti nei pressi delle università.

Il caso trae origine da un provvedimento del GIP di Bologna⁴ che, respinge l'impostazione della Procura di contestare tale aggravante agli episodi in prossimità dell'Università, decisione poi impugnata dalla Procura.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 27458 del 1.6.17 della VI sezione penale, giunge a confermare l'orientamento per cui tale aggravante possa essere contestata solo nei casi in cui lo spaccio avvenga nei pressi delle scuole e non già delle università e ciò sia in omaggio al principio di tassatività sia attraverso una indicazione di necessaria specificazione del concetto di prossimità, dando una lettura diversa, pur confermandone la decisione, da quella fornita dal GIP di Bologna, il quale attraverso una attenta lettura delle finalità di tale aggravante (tesa a tutelare le giovani generazioni ritenute più vulnerabili di fronte a episodi di cessione di stupefacenti) non raffigura tale vulnerabilità nel caso di studenti universitari già capaci di meglio orientarsi e discernere i propri comportamenti.⁵

Tale orientamento giurisprudenziale pone termine a una serie di provvedimenti contrastanti in seno all'Ufficio bolognese⁶ (ed altre procure) e sui quali ci eravamo espressi negativamente segnalando come la contestazione dell'aggravante sembrasse un artificio ideato al fine di aggirare il divieto di custodia cautelare nei casi rientranti nel disposto di cui al 73 V c DPR 309/90 che avendo un massimo edittale fissato nei quattro anni di reclusione difficilmente permette il ricorso alla misura custodiale di extrema ratio.

3. Questioni di legittimità costituzionale sulla pena edittale prevista per le droghe pesanti e possibili sviluppi sulla fattispecie di lieve entità alla luce della sentenza della Consulta 23/2016

Sul piano delle recenti questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui al DPR 309/90, assumono rilievo tre ordinanze di remissione alla Consulta e che pongono la questione dell'eccessività del minimo edittale (ben otto anni) previsto per l'ipotesi di spaccio delle c.d. droghe pesanti.

⁴ <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5160-lettera-e-ratio-dell-aggravante-di-cui-allart-80-co-1-le-tt-g-dpr-3091990-lo-spaccio-in-universita-a>

⁵ "Ne consegue che anche i luoghi cui si riferisce l'aggravante prevista dal D.P.R. n. 309 del 1990, art. 80, comma 1, lett. g), devono essere interpretati strictu sensu, evitando applicazioni estensive, anche se ispirate all'ottenimento di un più efficace contrasto alla diffusione delle droghe a tutela di situazioni di maggiore vulnerabilità per le persone. Infatti, l'aggravante in questione si propone di rafforzare la tutela penale per quelle condotte illecite poste in essere "in presenza di collettività ritenute particolarmente vulnerabili", perchè maggiormente esposte alle insidie dello spaccio di droga a causa della giovane età ovvero dei luoghi frequentati, in cui più facile è la diffusione degli stupefacenti: la disposizione fa riferimento alle scuole, alle comunità giovanili, alle caserme, alle carceri, agli ospedali e alle strutture per la cura dei tossicodipendenti. Il richiamo ad una interpretazione restrittiva della circostanza aggravante, che escluda l'utilizzo della analogia, ha condotto il giudice bolognese ad escludere che l'Università possa essere ricompresa sia nella categoria delle scuole sia in quella delle comunità giovanili." così nella motivazione della sentenza citata

⁶ http://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2016/11/16/aggravante-spaccio-universita-arrestato_9ea525d2-7663-4364-9548-0892f6323d89.html; http://www.aduc.it/notizia/spaccio+droghe+davanti+scuola+universita+sono_133183.php

Come sostenuto da autorevole dottrina⁷ tale eccesso di pena minima è irragionevole e sproporzionato ed è la cartina di tornasole di una normativa di settore che andrebbe organicamente riformata: come è possibile prevedere un saltum pari a quattro anni di reclusione tra il massimo della pena edittale previsto per le ipotesi di piccolo spaccio (pena dai 6 mesi ai 4 anni) ed il minimo edittale (8 anni) previsto per l'ipotesi ordinaria?

Per altro verso, avevamo già citato nella scorsa edizione la sentenza 23/16 della Corte costituzionale a mente della quale non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità della parificazione del trattamento sanzionatorio delle fattispecie relative alle droghe leggere e droghe pesanti per i fatti di lieve entità con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

La Consulta ha infatti ritenuto che l'attuale art. 73 co. 5 DPR 309/90, costituendo una fattispecie autonoma di reato (e non più una circostanza attenuante delle fattispecie base di cui ai commi precedenti, come si riteneva nel vigore del testo precedente al d.l. 146/2013), farebbe venir meno l'"esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi". Tale decisione, opinabile da un punto di vista di politica criminale, è però utile a dar fondamento e linfa ad un interessante orientamento minoritario della giurisprudenza di merito (cfr. sentenza del 5.4.2016 Corte di Appello di Venezia) che ha saggiamente rivalutato quell'orientamento giurisprudenziale di legittimità, emerso nei primi anni di vigenza della l. n. 162/1990 e poi divenuto minoritario e abbandonato, secondo il quale "anche lo spaccio continuativo può essere astrattamente definito di lieve entità ove, tenuto contodell'eventuale sussistenza di altre componenti relative alle modalità ed ai mezzi della condotta, valutate nel senso anzidetto, sia da ritenere che esso abbia inciso in modo ridotto sull'interesse protetto" (Cassazione, Sez. 6, Sentenza n. 3368 del 14/01/1994)

Come può desumersi dalla giurisprudenza di legittimità sopra citata, ed anche dalla sentenza della Corte di Appello di Venezia citata "si deve riconoscere il reato autonomo di lieve entità di cui all'art. 73 co. V D.P.R. n. 309/1990 ... nelle condotte di cessione a consumatori finali, anche continuative, effettuate con rudimentale organizzazione di mezzi e di persone, quando non risulti una diretta partecipazione ad attività organizzative di rilevante pericolosità."

In tale sentenza, la Corte d'Appello di Venezia afferma (in linea con la sentenza della Corte Cost. 23/16 cit.) che il combinato disposto delle modifiche legislative e delle abrogazioni costituzionali derivanti dalla nota sentenza 32/2014 ha creato un reato autonomo che è cosa diversa dalla semplice trasformazione formale dell'attenuante di cui al comma V previgente.

In definitiva, quel che determina se una data condotta sia da considerarsi o meno sussumibile nella fattispecie autonoma di lieve entità, non è la quantità a qualità della sostanza, l'occasionalità o meno della condotta contestata, quanto piuttosto se nel caso singolo si possa ravvisare "una diretta partecipazione ad attività organizzative di rilevante pericolosità" o di converso un'attività di piccolo spaccio rudimentale e fungibile.

L'offensività della condotta riconducibile alla ipotesi di lieve entità si ha dunque allorquando il grado di organizzazione del mercato sotteso alla singola condotta contestata è rudimentale e il suo collegamento con il crimine organizzato è marginale e ininfluenza, rappresentando il ruolo svolto dall'imputato, manovalanza fungibile.⁸

4. Conclusioni

Sono ormai anni che ribadiamo in questo spazio, e in ogni occasione che ci viene data, l'impossibilità per la giurisprudenza di sopperire alle mancanze di iniziativa (vedi l'arenamento del disegno di legge dell'intergruppo) poste in essere da un legislatore poco attento alle reali esigenze della collettività, sempre troppo timido nel disegnare o individuare soluzioni nuove ma già collaudate in altri paesi come modelli di depenalizzazione e di legalizzazione anche solo a livello sperimentale. Si implementano di converso dispositivi di controllo sociale tesi a marginalizzare ed escludere alcune categorie sociali aggiungendo meccanismi amministrativi di limitazione della libertà personale e che come nel caso della disposizione sopra commentata relativa agli stupefacenti contenuta nel decreto legge 14/2017 ostacolano il reinserimento sociale cui la pena deve

⁷ Illegittima la pena minima per il traffico di droghe 'pesanti'? Tre questioni all'esame della Consulta, di Carlo Bray <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5287-illegittima-la-pena-minima-per-il-traffico-di-droghe-pesanti-tre-questioni-all-esame-della-consul>

⁸ E' possibile scaricare il testo della sentenza ed una nota alla stessa du DPC <http://www.penalecontemporaneo.it/d/4894-stupefacenti-e-fatto-di-lieve-entita-un-nuovo-orientamento-in-ipotesi-di-spaccio-continuato>http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1468398428CApp_Venezia_73co5.pdf

tendere e che alimentano il senso di insicurezza percepita che vorrebbero prevenire.

Il permanere della valenza penale sic et simpliciter della coltivazione del nostro ordinamento, la previsione di pene edittali minime spropositate per lo spaccio di droghe pesanti, e, in definitiva, il mancato intervento organico e non ideologico in tema di stupefacenti da parte del Legislatore restituiscono agli operatori del diritto un quadro schizofrenico e irrazionale dove soltanto chi può permettersi, economicamente, una difesa adeguata e, al contempo, abbia la fortuna di imbattersi in Tribunali con giudici che non si limitano al tenore letterale delle norme ha qualche possibilità di non subire pesanti condanne per fatti che non ledono in alcun modo diritti altrui (nel caso della coltivazione per uso personale) o che meriterebbero pene edittali inferiori nel minimo per consentire al giudicante di poter adeguare al caso concreto la sanzione da irrogare.

Eppure le scelte di depenalizzazione e legalizzazione che ormai da anni caratterizzano le esperienze di svariati paesi, a partire dalle droghe leggere, ci dicono che il numero dei consumi e dei reati diminuisce con scelte non proibizioniste.

Concludiamo la presente, breve e non esaustiva, rassegna con un auspicio che facciamo nostro e che viene ben espresso dal Prof. Alberto Cadoppi e dalla Dott.ssa Benedetta Scarcella dell'Università di Parma: "Legalizzare le droghe leggere si può. Non è più solo un sogno, o – per chi la avversa – un incubo. Le esperienze americane – e ora soprattutto l'esempio di uno Stato all'avanguardia sotto molti profili come la California – dimostrano che si tratta di una riforma realizzabile. Proviamoci anche noi. E speriamo che non ci si debba rassegnare semplicemente, ancora una volta – per citare la famosa canzone degli anni '60 – a "sognare la California".⁹

⁹ <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5097-california-dreamin>

IL CONSUMO DI CANNABIS NELLA POPOLAZIONE GIOVANILE

Elaborazione CNCA su dati CNR

Questo contributo vuole costruire primi percorsi e riflessioni reali e concrete sul tema del senso e significato del consumo e possibile abuso di cannabis soprattutto nella popolazione giovanile a partire dai dati del consumo italiano e delle tendenze europee. Diventa sempre più necessario a nostro parere costruire percorsi di riflessione e analisi che oltre gli stereotipi sulla dannosità di tutte le droghe, gli immaginari mediatici e ideologici dell'allarme droga, sia capace di costruire e proporre anche in Italia un confronto vero sui fenomeni e sulle loro mutazioni, sui rischi reali e possibili anche come base di una nuova legislazione moderna e non più basata sulla monocultura della tossicodipendenza e del consumo di eroina come la legislazione vigente 309 /90. L'ottica della tossicodipendenza con cui si leggono troppo spesso ancora i vari e mutevoli tipi di consumo, sperimentazione e possibile abuso di sempre più varie sostanze psicoattive, influenzano in maniera determinante anche un dibattito politico e legislativo che dopo quasi 30 anni non si sblocca e non sembra evolvere.

La cannabis è la sostanza psicoattiva, nella maggior parte dei paesi ancora illegale, più diffusa al mondo, sia nella popolazione generale che in quella scolastica. La relazione del 2016 dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) indica che l'uso di cannabis ha coinvolto il 3,8% della popolazione mondiale nel 2014. In Europa, in seguito a un aumento dagli inizi degli anni '90 sino al 2009, periodo nel quale le prevalenze sono raddoppiate, vi è stato un calo dell'uso della sostanza per aumentare nuovamente dal 2013 sino a tornare, nel 2014, al livello riportato nel 2009¹.

In Europa il consumo di cannabis è particolarmente concentrato nei giovani tra i 15 e i 24 anni e secondo il report della Commissione Europea "Young People and Drugs" del 2014: il 17% di questi ha utilizzato la cannabis almeno una volta prima dell'anno in esame, il 10% durante gli ultimi 12 mesi e il 7% negli ultimi 30 giorni. Rispetto al medesimo studio condotto nel 2011, l'incremento di chi ha utilizzato cannabis è di 2 punti percentuali sia per chi ha usato la sostanza più di 12 mesi prima sia per chi l'ha usata negli ultimi 12 mesi e di 1 punto percentuale negli ultimi 30 giorni².

Secondo gli ultimi dati forniti dall'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT, in inglese EMCDDA: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), in Europa nel 2014 il 13% dei giovani europei tra i 15 e i 34 anni ha consumato cannabis negli ultimi 12 mesi, tra questi il 16% aveva tra i 15 e i 24 anni³ ().

Nell'ultimo report dello studio ESPAD del 2015, il 16% degli studenti europei di 15-16 anni ha utilizzato la cannabis almeno una volta nella vita, il 9% durante l'anno precedente alla rilevazione e il 7% nei 30 giorni precedenti. Sebbene la frequenza media d'assunzione tra gli studenti che hanno utilizzato cannabis in Europa sia pari a meno di 9 volte nel corso degli ultimi 12 mesi, in Italia, Francia, Islanda, Irlanda e Paesi Bassi sale a circa una volta al mese (11,5 o più assunzioni nell'anno)⁴.

In Italia, secondo quanto riportato dalla "Relazione Annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia", dopo un decennio di andamento decrescente, dal 2011 al 2014 si assiste a una ripresa dei consumi di cannabis nell'ultimo anno (consumo recente) e nell'ultimo mese (consumo corrente) e una seguente stabilizzazione delle prevalenze nel corso dell'anno 2015 (ultimo studio disponibile); il consumo frequente di cannabis (20 o più volte nel corso dell'ultimo mese), invece, segna un decremento passando da poco meno del 4% nel 2014 al 3% nel 2015⁵.

1 http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf

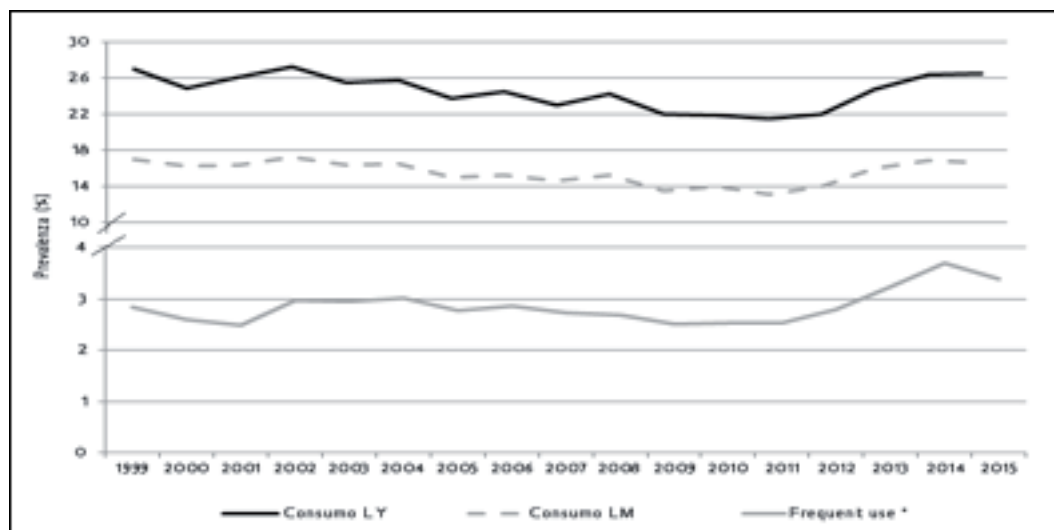
2 <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2029>

3 <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2637/TDAT16001ITN.pdf>

4 <http://www.espad.org/sites/espad.org/files/TD0116475ENN.pdf>

5 <http://www.politicheantidroga.it/media/758533/1%20-%20relazione%20annuale%20al%20parlamento%202016%20sullo%20stato%20delle%20tossicodipen->

Stime di prevalenza degli studenti italiani che hanno consumato cannabis. Trend anni 1999-2015



LY=Last Year (almeno una volta negli ultimi 12 mesi); LM=Last Month (almeno una volta negli ultimi 30 giorni); Frequent use=20 o più volte negli ultimi 30 giorni

ESPAD®Italia - Relazione Annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia

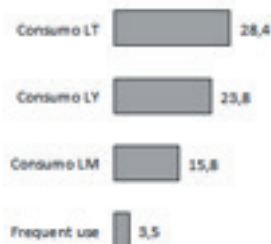
Un terzo degli studenti italiani di 15-19 anni ha provato cannabis almeno una volta nella vita (M: 38% - F: 28%) e circa il 27% l'ha utilizzata nel corso del 2015 (M: 31% - F: 22%), prevalenze che si riducono quando si fa riferimento al consumo corrente e a quello frequente: sono, infatti, il 17% gli studenti italiani che hanno usato cannabis nel corso del mese precedente alla somministrazione del questionario e il 3% ne ha fatto un uso frequente (M: 21% e 5% - F: 12% e 2% rispettivamente).

Stime di prevalenza degli studenti italiani che hanno consumato cannabis. Anno 2015

a) 15-17 anni

Maschi

Femmine



b) 18-19 anni

Maschi

Femmine



LT=LifeTime (almeno una volta nella vita); LY=Last Year (almeno una volta negli ultimi 12 mesi);

LM=Last Month (almeno una volta negli ultimi 30 giorni); Frequent use=20 o più volte negli ultimi 30 giorni

ESPAD®Italia 2015 - Relazione Annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia

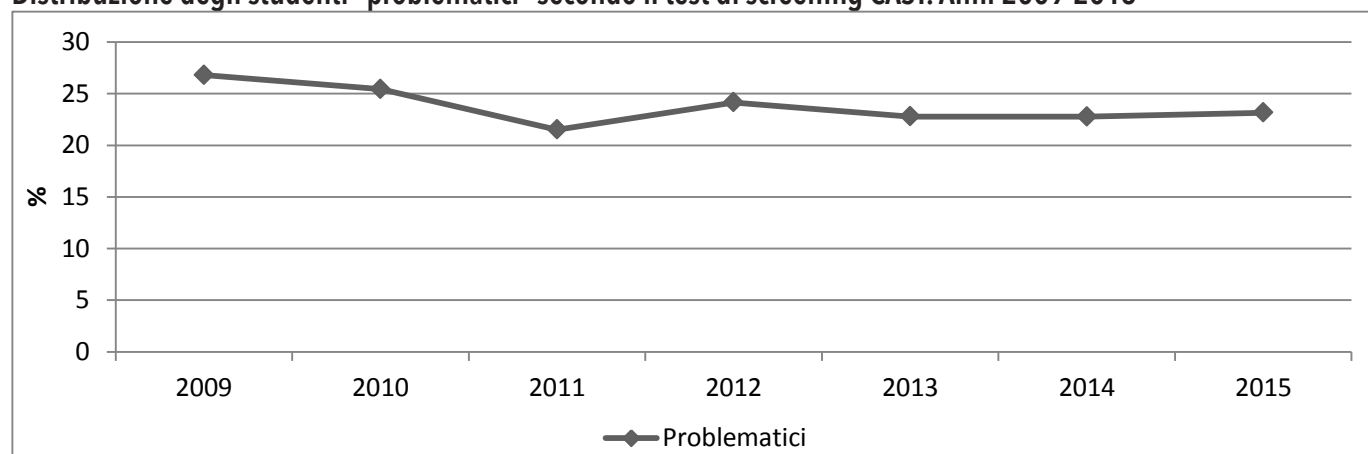
Nel 2015 il 60% circa dei consumatori ha utilizzato cannabis meno di 10 volte durante l'anno (M: 53 - F: 69%), mentre il 27% l'ha utilizzata 20 o più volte (M: 33% - F: 18%).

Il 43% degli studenti italiani ritiene che sia facile potersi procurare cannabis, soprattutto chi consuma la sostanza: si passa dal 28% di chi non l'ha utilizzata durante l'anno al 77% circa dei consumatori recenti al 95% dei frequent users. Il 35% degli studenti italiani ritiene che nei luoghi all'aperto, come strada/giardini/parchi, sia possibile procurarsi cannabis facilmente e a riferirlo sono soprattutto coloro che la utilizzano: 75% dei frequent users e 56% consumatori recenti contro il 25% dei non consumatori.

Come già riportato nel Libro Bianco dello scorso anno, per rilevare il grado di problematicità correlato al consumo recente di cannabis e monitorarlo 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): nel 2015, per chi ha assunto la sostanza durante l'anno (M: 27% - F: 18%), sono il 23% gli studenti con un profilo di consumo di cannabis "problematico", senza sostanziali differenze rispetto al quadriennio precedente (22% nel 2011; 23% nel 2014).

Distribuzione degli studenti "problematici" secondo il test di screening CAST. Anni 2009-2015



Uno studio condotto tra gli adolescenti francesi dimostra che uno status socioeconomico familiare più elevato ha un effetto protettivo contro l'uso quotidiano di cannabis (Legleye et al., 2011): sebbene gli adolescenti delle famiglie con uno stato socio-economico elevato abbiano un maggiore rischio di uso sperimentale della cannabis, hanno una minore probabilità di utilizzare la sostanza in modo problematico.

Il contesto familiare e le attività di monitoring genitoriale assumono un ruolo importante nel determinare il rischio di uso di droga da parte degli adolescenti: il permissivismo e la mancanza di controllo genitoriale sono fattori fortemente legati all'uso della cannabis; lo dimostra uno studio condotto in Spagna (Becoña et al., 2013) su un campione di studenti provenienti da Mallorca di età compresa tra gli 11 e i 19 anni mostra. I giovani che percepiscono i loro genitori come permissivi sono più propensi a utilizzare cannabis.

Un recente studio italiano, condotto su 32.564 studenti, di età media di 17 anni e per il 51% di genere maschile (Bastiani et al., 2017), che aveva come obiettivo principale quello di rilevare i principali fattori associati all'uso problematico di cannabis (rilevato utilizzando il test di screening CAST), ha evidenziato che tra coloro che hanno utilizzato cannabis durante l'anno (corrispondenti al 25% degli studenti italiani; M: 30% - F: 19%), sono gli studenti che partecipano spesso ad attività sportive, che affermano di essere molto soddisfatti del loro stato di salute, di sentirsi accettati dai propri genitori e che hanno un profitto scolastico medio che manifestano una bassa probabilità di avere un profilo di consumo di cannabis problematico (tabella 1).

Tabella 1: Fattori negativamente associati profilo di consumo di cannabis problematico

	OR	(95% CI)	P-value
Partecipare spesso ad attività sportive	0.791	(0.683-0.917)	< 0.0001
Conoscenza da parte dei genitori dei luoghi frequentati il sabato sera	0.577	(0.497-0.671)	< 0.0001
Avere un medio o alto profitto scolastico	0.553	(0.453-0.676)	< 0.0001
Essere soddisfatto della propria salute	0.657	(0.561-0.770)	< 0.0001
Sentirsi accettato dai propri genitori	0.716	(0.610-0.839)	< 0.0001

Una maggior probabilità di avere un profilo di consumo problematico di cannabis è associata soprattutto ai comportamenti relativi agli stili di vita, come essere un fumatore, l'essersi ubriacato nell'ultimo mese, così come aver utilizzato altre droghe (esclusa la cannabis) nell'ultimo anno, ma anche aver abitudini legate al gioco d'azzardo. Anche le variabili legate alle relazioni familiari, come l'aver relazioni problematiche con i propri genitori e un basso rendimento scolastico sembrano associate con maggior probabilità a un profilo di consumo di cannabis problematico (tabella 2).

Tabella 2: Fattori positivamente associati profilo di consumo di cannabis problematico

	OR	(95% CI)	P-value
Essere fumatore	3.051	(2.562-3.638)	< 0.0001
Essersi ubriacato nell'ultimo mese	1.403	(1.213-1.622)	< 0.0001
Aver avuto problemi con la polizia	1.533	(1.272-1.849)	< 0.0001
Aver avuto una diminuzione del rendimento scolastico	1.531	(1.312-1.786)	< 0.0001
Aver relazioni problematiche coi genitori	1.548	(1.311-1.827)	< 0.0001
Aver partecipato spesso a giochi in cui si spendono soldi	1.391	(1.133-1.707)	< 0.0001
Aver perso 3 o più giorni di scuola nell'ultimo mese	1.366	(1.166-1.600)	< 0.0001
Aver utilizzato altre droghe illegali nell'ultimo anno	3.106	(2.620-3.684)	< 0.0001

A conclusione del presente contributo è interessante riportare che un altro recente lavoro scientifico (Cutilli et al., 2017), svolto sempre utilizzando dati relativi alla percezione della disponibilità delle sostanze e alle prevalenze d'uso derivanti dagli Espad® Italia condotti dal 2003 al 2015, ha evidenziato "una riduzione del consumo di cannabis proprio negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi, con il contestuale aumento del consumo di altre sostanze". A distanza di qualche anno, tuttavia, tale andamento ha subito una inversione di tendenza: dal 2010 riprende l'aumento del consumo frequente di cannabis (20 o più volte nell'ultimo mese) e dal 2012 quello ordinario (19 volte o meno nell'ultimo mese). Nel complesso, si potrebbe ipotizzare che l'entrata in vigore della Legge 49/2006 (cosiddetta Fini-Giovanardi) abbia effettivamente prodotto una diminuzione del consumo corrente di cannabis, tuttavia controbilanciata dall'aumento della diffusione dei consumi delle altre sostanze psicoattive illegali, quasi a indicare una sorta di effetto "sostituzione" nella domanda. Tale effetto risulta comunque circoscritto nel tempo in quanto, dal 2010 in poi, si osserva una nuova tendenza all'aumento del consumo di cannabis, diffusa soprattutto tra i consumatori "frequentisti", evidenziando come i consumatori correnti siano in grado di adattarsi ai cambiamenti del mercato, gestendo e modificando i propri consumi anche sulla base di fattori socio-culturali ed economici.

BIBLIOGRAFIA

- Bastiani L., Siciliano V., Curzio O., Luppi C., Gori M., Grassi M., Molinaro S. (2013). *Optimal scaling of the CAST and of SDS Scale in a national sample of adolescents*. *Addict Behav*, 38(4):2060-7.
- Bastiani L., Potente R., Scalese M., Siciliano V., Fortunato L., Molinaro S. "The Cannabis Abuse Screening Test (CAST) and Its Applications". Chapter 100 in "Handbook of Cannabis and related Pathologies". Victor Preedy et al. eBook ISBN: 9780128008270. Hardcover ISBN: 9780128007563. Imprint: Academic Press. Published Date: 23rd January 2017. Page Count: 1170.
- Becõna E., Martínez Ú., Calafat A., Fernandez-Hermida JR., Juan M., et al. (2013). *Parental permissiveness, control, and effect and drugs use among adolescents*. *Psicotherma*, 25(3):292-8.
- Cutilli A., Benedetti E., Siciliano V., Scalese M., Molinaro S. "Come cambiano i consumi fra i giovani nel contesto delle drug-policy" in "Proibizionismo, Criminalità, Corruzione" a cura di Maria Antonietta Farina Coscioni e Carla Rossi, UNIVERSITALIA, ROMA 2016 [ISBN 978-88-6507-932-4].
- Legleye S., Karila L., Beck F., Reynaud M. (2007). *Validation of the CAST, a general population Cannabis Abuse Screening Test*. *J Subst Use*, 12:233-242.
- Legleye S., Janssen E., Beck F., Chau N., Khlat M. (2011). *Social gradient in initiation and transition to daily use of tobacco and cannabis during adolescence: a retrospective cohort study*. *Addiction*, 106(8):1520-31.

DROGHE E GUIDA – MITI E FATTI/4

Giorgio Bignami

A seguito delle precedenti analisi sul tema "Droghe e guida" nelle scorse edizioni del Libro Bianco pare opportuno attirare l'attenzione su alcuni punti che negli scorsi mesi sono stati oggetto di numerosi interventi sia giuridici che pubblicistici, non di rado di carattere fortemente critico o in conflitto tra di loro; e cioè:

- Le ricadute e della legge sull'omicidio stradale (legge 41/2016) e le sue molte criticità;
- La questione della validità dei vari tipi di accertamenti sull'assunzione di alcol e droghe e quella delle modalità secondo le quali è lecito, o meno, procedere agli accertamenti stessi;
- La crescente attenzione delle istituzioni e dei media per il rapido aumento degli incidenti provocati da fonti di distrazione (come l'uso di smartphone e simili) – un fenomeno che tende a sostituirsi in parte all'enfasi sul rischio dell'assunzione soprattutto di droghe.

Per quanto riguarda il primo punto, la legge pare non abbia sortito gli effetti desiderati. Nel periodo successivo alla sua promulgazione non si è ridotta la frequenza degli incidenti; mentre già nel primo trimestre (aprile-giugno 2016) si riscontrava un notevole aumento delle omissioni di soccorso¹ (), attribuibile al disposto di arresto in caso di flagranza. Sin da prima del suo varo, la legge è stata aspramente criticata da più parti: sia per la gravità delle pene - sino a 18 anni di carcere in caso di incidenti mortali provocati da guidatori sotto l'effetto di alcol o droghe - sproporzionata rispetto a quelle previste per reati colposi e anche dolosi di pari o maggiore gravità; sia per altri aspetti di notevole peso, suscettibili di produrre una serie di effetti perversi. Per esempio, la gravità delle pene per la prima volta va di pari passo col blocco della discrezionalità del giudice, che non può concedere attenuanti (salvo alcune particolari come quella legata alla minore età). Anche in caso di incidenti di lieve entità - come un tamponamento senza danni alle persone provocato da un soggetto positivo all'alcol o alla droga - la legge impedisce il risarcimento immediato del danno: il giudice deve sempre considerare prevalente l'aggravante alcol o droga, senza poterla bilanciare con il risarcimento del danno o l'effettivo grado di colpa. In caso di lesioni con prognosi superiore a 40 giorni (ahinoi non di rado formulata - come nel caso del classico "colpo di frusta" - tramite certificazioni e perizie complacenti, mirate ad accrescere l'entità del risarcimento), non vi è più alternativa al processo penale e alla sospensione della patente per cinque anni. Le critiche alla legge sono venute sia da media di notevole impatto, come Sole 24 ore, sia da fonti professionali e istituzionali. Per esempio, nel giugno del 2016, poco dopo la promulgazione della legge, il giurista Giuseppe Lo Sappio pubblicava su Diritto Penale Contemporaneo una dettagliata analisi critica², che non tenteremo di riassumere, limitandoci a citare alcuni passaggi del sommario. "E' l'ennesima riforma che introduce nell'obsoleto tessuto del codice penale il frutto di opzioni politico-criminali di impostazione mediatico-emergenziale". Quindi "non sorprende che la nuova disciplina sia diffusamente caratterizzata da svariati errori di scrittura, difficoltà di lettura e coordinamento sistematico ... , da ricorrenti tracce di irragionevolezza/sproporzione, alcune delle quali persino di dubbia legittimità costituzionale." Seguono considerazioni sulla "imprecisione della formula che descrive il rapporto tra violazione della regola cautelare ed evento", al punto di esigere un "intervento di ortopedia interpretativa".

¹ http://www.asaps.it/55829_pirateria_stradale_report_asaps_primo_semestre_2016_i_primi_dati_dopo_la_legge_.html

² ripresa in http://www.ristretti.it/commenti/2016/giugno/pdf7/articolo_losapio.pdf

Drastico anche il giudizio della Giunta delle camere penali, che ha definito la legge un "arretramento verso forme di imbarbarimento del diritto penale, frutto di cecità politico-criminale e di un assoluto disprezzo per i canoni più elementari della 'grammatica' del diritto penale"; e questo anche perché, secondo l'Ucpi, non è vero che i responsabili di gravi incidenti finora sono rimasti impuniti. E all'inaugurazione dell'anno giudiziario il 26 gennaio, il procuratore generale della Corte di cassazione, Pasquale Ciccolo, ha dato una bella strigliata al legislatore. Cioè pur con un linguaggio sfumato lo ha accusato di giustizialismo e populismo penale ("la materia è certamente di forte impatto mediatico e ciò spiega l'estrema severità delle sanzioni previste per condotte che si qualificano come colpose"), per poi preannunciare una sorta di resa dei conti ("la disciplina incorpora qualche aspetto critico che l'esegesi dovrà risolvere"). "Esegesi" ovviamente significa una serie di confronti in varie sedi, su su sino al livello della Consulta, che è quello che molti interventi mediatici e professionali stanno ipotizzando o esplicitamente invocando; e non solo per il fatto che la legge avrebbe introdotto un trattamento sanzionatorio incompatibile, a fronte del dettato costituzionale, con quelli previsti per altri reati colposi e anche dolosi di gravità anche maggiore.

Per quanto riguarda la validità degli accertamenti analitici e la liceità o meno delle loro modalità di applicazione, la questione si è andata sempre più aggrovigliando sino a creare serie difficoltà a chi ha l'obbligo istituzionale di applicare la legge, cioè forze dell'ordine e magistrati. Nel caso dell'alcol, si è ripetutamente posto il problema se siano o meno accettabili i valori misurati dall'etilometro in caso questo segnali "aria insufficiente, che questo dipenda o meno da un tentativo del soggetto di sottrarsi al controllo. Un articolo su Sole 24 Ore del 22 febbraio cita in proposito quattro sentenze di Cassazione che vanno in direzioni diverse. Senza riserve una nega, un'altra afferma la validità del test, mentre le altre due si barcamenano in vario modo. In un caso si presume che in assenza di patologie che impediscano la corretta esecuzione del test l'"aria insufficiente" sia conseguenza di un atto volontario del soggetto testato; quindi si lascia alla discrezionalità del giudice la facoltà di procedere secondo quanto previsto dalla 41/2016 in base al valore misurato di alcolemia, ovvero di ritenere configurabile il reato di cui all'articolo 186, comma 7, del Codice della strada, in ragione della dimostrata indisponibilità del soggetto a sottoporsi validamente all'accertamento. Nell'altro caso si afferma che il dato tecnico "aria insufficiente" va inserito in una compiuta descrizione delle modalità di funzionamento dell'apparecchiatura, in modo da giustificare il giudizio di validità, o meno, della misurazione. (In proposito vanno ricordate le ripetute segnalazioni di dubbia funzionalità di una parte non trascurabile degli etilometri, anche per mancato rispetto delle scadenze per la verifica della taratura). Insomma, queste due sentenze passano ai giudici una patata bollente, in particolare nei casi in cui i soggetti coinvolti dispongano di una difesa agguerrita in grado di trascinare la questione nei successivi livelli di giudizio.

Un'altra questione assai dibattuta è quella dell'obbligo del prelievo di sangue per la verifica del tasso alcolemico o della presenza di altre droghe, tuttavia con l'obbligo di avvertire i soggetti che hanno diritto alla presenza del loro avvocato a tali procedure (secondo la Cassazione, contrariamente a quanto precedentemente sentenziato dalla medesima, anche nel caso in cui il soggetto rifiuti di sottoporsi al test). In particolare nel caso dell'alcol, questa è una regola a tipo Catch 22: cioè a meno della istituzione di un servizio a tipo Vigili del fuoco con avvocati disponibili 24 ore su 24, appare assai difficile che un avvocato giunga nel luogo indicato in tempo utile per evitare che il tasso alcolemico sia sostanzialmente variato rispetto al momento dell'incidente. E infatti un'altra sentenza di Cassazione prescrive che se l'avvocato non può giungere sul posto in tempi ragionevolmente stretti – cioè prima che la concentrazione di sostanze proibite nell'organismo del guidatore scenda sensibilmente - il test può avvenire legittimamente.

La situazione è ulteriormente complicata dal fatto che a parità di quantità di alcol assunto non solo i tassi alcolemici e il loro andamento nel tempo sono influenzati da una serie di fattori (variazioni interindividuali di metabolismo, stomaco vuoto o pieno, ecc.), ma anche i deficit psicofisici variano, a parità di tasso alcolemico, a seconda che la misura sia fatta nella fase ascendente prima del picco o nella fase discendente. Tutte queste variabili sono diventate particolarmente importanti data la progressione delle pene previste dalla 41/2016 in funzione di successive soglie da 0,5 g/l in su. Tra l'altro già prima del varo della legge almeno una sentenza di Cassazione aveva stabilito che una data soglia è superata anche se lo sfioramento è di minuscola entità (seconda cifra decimale).

Data l'assai più elevata pericolosità della guida sotto l'effetto dell'alcol rispetto ad altre droghe, pare a questo punto opportuno un aggiornamento sul problema della guida di automezzi da parte di assuntori di cannabis. La sterminata letteratura sull'ar-

gomento è stata recentemente analizzata in due autorevoli pubblicazioni: cioè nella sezione ad hoc del corposo rapporto della National Academy of Science degli USA sulla cannabis³ e in una rassegna apparsa su *Forensic Science International* nel novembre 2016⁴. Ambedue i lavori concludono a favore di un aumento del rischio di incidente dopo assunzione di cannabis, ma tale rischio è definito "da basso a moderato" e si riduce a ben poco dopo esclusi i casi con assunzione concomitante di alcol. Inoltre, a differenza dell'alcol, per il quale, con le riserve di cui sopra, c'è una correlazione affidabile tra tassi ematici e deficit psicofisici, una correlazione analoga non si ritrova nel caso dei tassi ematici di THC; e questo, a causa di un gran numero di fattori, come la storia dell'uso della sostanza nei diversi soggetti, le vie di somministrazione, la gamma dei dosaggi usati e i diversi disegni dei vari studi. Il secondo dei due lavori consiglia un intervallo di otto ore tra il picco dell'effetto della sostanza e la guida di un automezzo, il che per incidenza conferma come la positività analitica non possa di per sé dire molto sulle condizioni dell'assuntore; ma avverte anche che nei consumatori regolari di dosi consistenti il deficit psicofisico può cronicizzarsi, cioè persistere anche a distanza di tempo dall'ultima assunzione. Dal punto di vista operativo questo significa che il tempestivo esame specialistico neuropsicologico è conditio sine qua non per stabilire se in un dato soggetto che abbia provocato un incidente e sia positivo nelle analisi per cannabis questa abbia svolto, o meno, un ruolo sufficiente per far scattare la micidiale aggravante prevista dalla legge: una legge che pare scritta apposta per penalizzare indiscriminatamente i consumatori più deboli, in quanto privi di quei mezzi economici e socio-culturali che consentono una difesa efficace tramite l'arruolamento di avvocati e periti di alto profilo e dalle elevate parcelle.

Occorrerebbe infine soffermarsi sulla crescente mole di letteratura sugli andamenti degli incidenti stradali nei molti Stati degli USA dopo la legalizzazione della cannabis terapeutica (spesso stornata a usi ricreativi) e in quelli meno numerosi in cui è stata legalizzata anche la cannabis ricreativa. Ma è difficile un giudizio su dati spesso contrastanti; per esempio tra quelli dell'Associazione degli automobilisti americani, che negano un aumento degli incidenti provocati dalla assunzione di cannabis, e quelli di un voluminoso rapporto di un ente di ricerca del Colorado, che descrive un effetto opposto e insiste sull'aumento di mortalità legata all'assunzione della sostanza. Troppi sono infatti i fattori confondenti, dalle notevoli differenze tra le legislazioni dei diversi Stati a quelle geografiche, demografiche e culturali, dalle differenze tra gli andamenti della mortalità stradale complessiva a quelle tra gli andamenti dei consumi dopo legalizzazione limitata agli usi terapeutici o allargata anche agli usi ricreativi. Infine, rispetto alla situazione degli scorsi anni, va notato che sia ai livelli istituzionali che a quelli mediatici l'attenzione si va spostando sempre più verso l'impennata di incidenti provocati da distrazione dei conducenti per il crescente uso di smartphone e simili: sino a 3 su 4 secondo alcune fonti; e secondo l'ACI, un guidatore morto su 4 è vittima del telefono. (Per quanto riguarda gli USA lo studio DINGUS 2016 ha confrontato la distrazione ad altre cause di incidente, ebbrezza alcolica compresa⁵). E' vero che l'uso manuale del telefono già era sanzionato prima della promulgazione della legge sull'omicidio stradale, ma da questa non è inclusa tra le aggravanti. Insomma, al confronto col rischio assai più ridotto attribuibile alla cannabis e alla vertiginosa escalation delle pene per reati colposi, appaiono più che giustificati i giudizi più sopra riportati, in particolare quello di "irragionevolezza/sproporzione di dubbia legittimità costituzionale."

3 *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids*, National Academies Press, 2017; scaricabile previa registrazione <https://www.nap.edu/catalog/24625/the-health-effects-of-cannabis-and-cannabinoids-the-current-state>

4 P. Bondallaz et al., *Cannabis and its effects on driving skills*, vol. 268, p. 92-102; purtroppo solo l'Abstract è liberamente accessibile [http://www.fsijournal.org/article/S0379-0738\(16\)30413-3/abstract](http://www.fsijournal.org/article/S0379-0738(16)30413-3/abstract)

5 vedi <http://www.dors.it/page.php?idarticolo=2812>



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**; medium: **@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
INFORMATATA
CONTRO CHI NON CE
LA SPACCIA GIUSTA.**



NONMELASPACCIGIUSTA.IT



**COALIZIONE
ITALIANA
Libertà e
Diritti civili**

LE VIOLAZIONI DELL'ART.187 DEL CODICE DELLA STRADA

Hassan Bassi

Già il testo unico delle norme sulla circolazione stradale del 1959, all'articolo 132 prevedeva sanzioni fino all'arresto per la guida in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche o di sostanze stupefacenti, ma è solo con il Nuovo codice della Strada del 1992 che il legislatore ha deciso di distinguere le due condotte, la guida sotto l'influenza dell'alcool (art. 186 e 186 bis) e la guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti (art. 187). I successivi interventi legislativi sono sempre andati verso l'aggravamento delle sanzioni previste.

Il reperimento dei dati relativi alle sanzioni erogate per la violazione dell'art. 187 non è semplice. I dati relativi alle sospensioni della patente e dei veicoli sequestrati sono stati richiesti a molte delle Prefetture di Italia, ma solo la Prefettura di Treviso ed in extremis quella di Torino, hanno fornito alcuni dei dati richiesti che riportiamo di seguito:

Tab. 1 Prefettura di Treviso: Provvedimenti di sospensione patente adottati anno 2016

NUMERO PROVVEDIMENTI	DURATA SOSPENSIONE (irrogata con ciascun provvedimento)	COMMA CONTESTATO
30*	1 ANNO	ART. 187, COMMI 1 E 6
7**	SEI MESI	ART. 187, COMMA 8

*Su n. 30 provvedimenti adottati ex art. 187, in n. 19 casi il trasgressore restava coinvolto in incidente stradale

**Su n. 7 provvedimenti adottato ex art. 187, in n. 2 casi il trasgressore restava coinvolto in incidente stradale

Prefettura di Torino : 104 Provvedimenti (6 e 12 mesi ai sensi 187 Cds)

Lo stesso dato, cioè le sospensioni e revoche della patenti di guida a seguito dell'applicazione dell'art. 187 CdS, è stato anche richiesto, ai sensi delle norme sul diritto civico all'accesso ai dati anche alla Motorizzazione Civile, ma nessuna informazione è stata fornita. La maggior parte delle Legioni dei Carabinieri consultate sullo stesso argomento ha risposto indicando nelle Prefetture il soggetto a cui rivolgersi. La Polizia Stradale ha risposto tramite il Ministero dell'Interno con i dati riportati di seguito. Nessuna specifica però è stata fornita rispetto alla tipologia di sostanza stupefacente rilevata dalle analisi sui guidatori. Lo stesso Dipartimento delle Politiche Antidroga non è in possesso di alcun dato nel merito, malgrado abbia allestito uno spazio ad hoc sul proprio sito web a seguito del protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno siglato nel dicembre 2015, divenuto esecutivo lo scorso 7 aprile 2016, nel quale si prevede l'invio da parte del Ministero di rapporti trimestrali sui controlli effettuati che indichino la distribuzione territoriale degli stessi, l'esito dei test di screening, degli esami di laboratorio e l'età dei conducenti fermati (lo schema predisposto per la raccolta dati è accurato e viene riportato in calce).

Il dato, non reperibile, del numero e alla durata delle sospensioni della patente per art.187 negli anni 2015 -2016 sarebbe particolarmente significativo, in quanto potrebbe fornire un'indicazione anche nel merito al volume di ore perse dai guidatori fermati per colloqui ed analisi oltre che permettere una stima dei costi relativi a tali procedure. Per ogni patente sospesa sono previste analisi e colloqui medico legali il cui costo, totalmente a carico del cittadino, supera a volte le migliaia di euro, senza considerare i costi legati al processo penale.

Lo scorso anno la Relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze ha pubblicato i dati relativi alle visite ed esiti di visita di alcune Commissioni mediche locali patenti senza però fornire dei dati significativi sia come quantità che come qualità.

I dati disponibili

I dati che riportiamo sono stati forniti dal Ministero dell'Interno e riguardano il numero delle violazioni rilevate dalla Polizia Stradale negli anni 2015 e 2016 durante i normali controlli stradali e l'esito della sperimentazione dello screening tramite test

salivare effettuato fra il 2015 e il 2016 in 35 province. I dati non riguardano la tipologia di sostanza rilevata. Per gli anni precedenti si fa riferimento ai soli dati pubblicati dall'Istat e alle notizie pubblicate su documenti ufficiali e siti internet.

Provvedimenti emessi a seguito violazione art. 187

La serie storica relativa alle violazioni rilevate dalla forze dell'ordine è disponibile (dato Istat) per l'operato della Polizia Stradale dal 2010, per Carabinieri e Polizia Municipale dei capoluoghi di Provincia solo dal 2014:

Tab. 2 Art. 187 Guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti – violazioni rilevate

Accertamento effettuato dalla Polizia stradale	Numero	Variazione su anno prec.
Anno 2010	2486	
Anno 2011	2477	-0,36%
Anno 2012	1760	-28,95%
Anno 2013	1571	-10,74%

	Anno 2014	Anno 2015	Variazione su anno prec.
Polizia stradale	1462	1631	11,56%
Carabinieri	2178	2196	0,83%
Polizia Municipale capoluoghi	754	697	-7,56%
Totale	4394	4524	2,96%

fonte: Istat

In relazione al numero di violazioni registrate nel 2015 dalle forze dell'ordine si rilevano delle piccole differenze fra il numero fornito dal Centro Elettronico della Polizia Stradale Roma, tramite il Ministero dell'Interno ed il dato pubblicato da Istat relativo all'azione della Polizia Stradale: 1631 violazioni indicati dal Ministero (distinti fra guida sotto effetto di stupefacenti 1342 e rifiuto ad effettuare gli accertamenti 289) e 1625 del dato Istat.

I dati complessivi che comprendono anche i numeri forniti ad Istat da Carabinieri e Polizia Municipali dei capoluoghi di provincia per gli anni 2014 e 2015 sono:

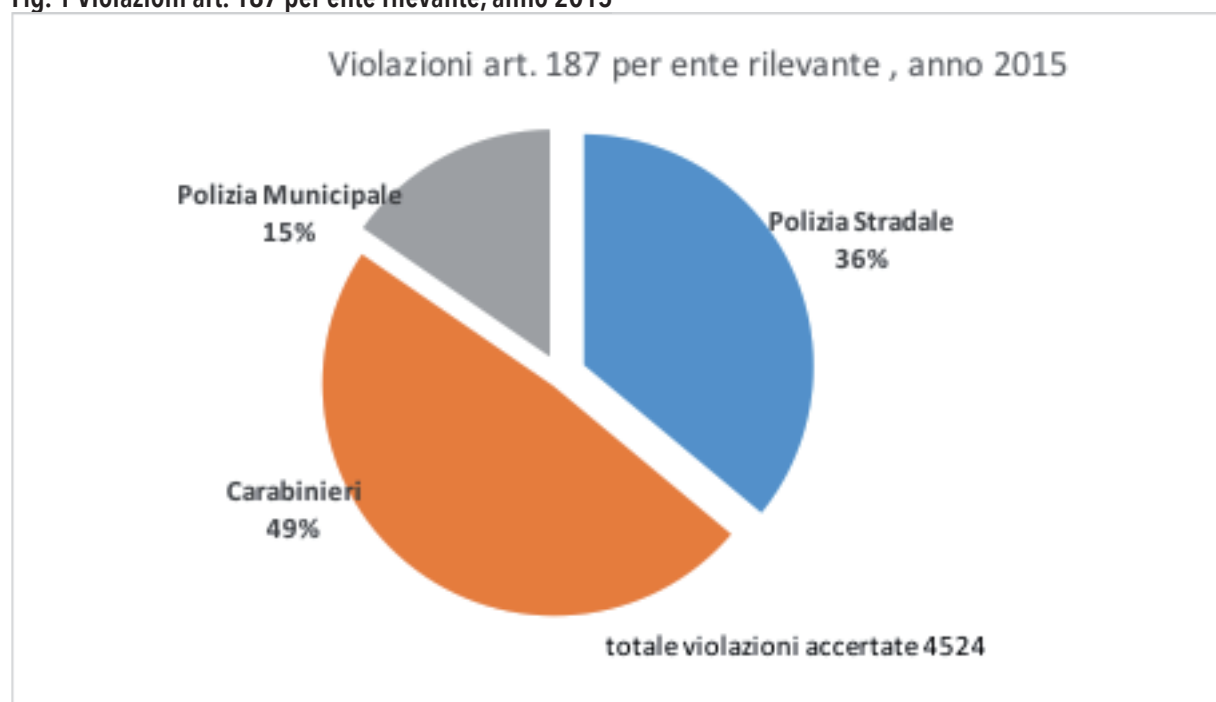
Tab. 3 violazioni Art. 187 C.d.S. Guida sotto effetto stupefacenti

	ANNO 2014	ANNO 2015 (compreso rifiuto dell'accertamento)
COMPARTIMENTO POLIZIA STRADALE (dato ISTAT)	1462	(1625)
COMPARTIMENTO POLIZIA STRADALE (fonte: Centro Elettronico della Polizia Stradale Roma)		1631
CARABINIERI (dato ISTAT)	2178	2196
POLIZIA MUNICIPALE nei comuni capoluogo (dato ISTAT)	754	697
Totale violazioni rilevate	4394	4524

Rielaborazione a cura FD su dati Istat e Centro Elettronico PS

Quasi la metà delle violazioni accertate e dichiarate all'Istat per l'anno 2015 sono state effettuate dai Carabinieri, 49%, il 36% dalla Polizia stradale ed il restante dalla Polizia Municipale dei capoluoghi di provincia.

Fig. 1 Violazioni art. 187 per ente rilevante, anno 2015



Rielaborazione a cura FD su dati Istat e Centro Elettronico PS

In relazione ai dati della Polizia Stradale Istat fornisce per il 2013-2015 inoltre la divisione per classi di età dei conducenti:

Tab. 4 Violazioni Art. 187 C.d.S. rilevate dalla Polizia Stradale per classi di età dei conducenti

	0-17	18-24	25-32	Oltre 33	n.d.	Totale
Anno 2013	21 1,34%	404 25,72%	456 29,03%	690 43,92%	-	1571
Anno 2014	12 0,82%	362 24,76%	425 29,07%	663 45,35%	-	1462
Anno 2015	18 1,11%	439 27,02%	462 28,43%	706 43,45%	-	1.625

Fonte: Istat, rielaborazione FD

Sempre secondo i dati raccolti da Istat circa il 15% delle violazioni accertate riguarda veicoli a 2 ruote (240 fra motocicli, ciclomotori e velocipedi), la maggior parte delle violazioni sono accertate alla guida di automobili. Nessuna violazione viene rilevata fra gli autisti di autobus che come previsto dalla Legge sono sottoposti ad analisi periodiche effettuate sul posto di lavoro.

In relazione alle fasce orarie in cui vengono rilevate le violazioni queste sono concentrate fra le 22 e le 6 del mattino, probabilmente anche perché è il momento di maggior utilizzo dei posti di controllo lungo le strade.

Tab. 4 Orario rilevazioni delle violazioni art.187 Cds da parte della Polizia Stradale

		Fascia oraria			Totale
		22,00-06,00	07,00-14,00	15,00-21,00	
2010	Art. 187	1142	560	784	2486
		45,94%	22,53%	31,54%	
2011	Art. 187	1089	566	822	2477
		43,96%	22,85%	33,19%	
2012	Art. 187	782	538	440	1760
		44,43%	30,57%	25,00%	
2013	Art. 187	682	525	364	1571
		43,41%	33,42%	23,17%	
2014	Art. 187	626	377	459	1462
		42,82%	25,79%	31,40%	
2015	Art. 187	783	487	355	1625
		48,18%	29,97%	21,85%	

Fonte: Istat, rielaborazione FD

L'incidentalità

Tab. 5 Confronto fra incidenti con infortunio* e controlli ed esiti effettuati dalla Polizia Stradale a seguito incidenti, anno 2015

Anno 2015	INCIDENTI STRADALI con feriti/morti*	Conducenti controllati	% Conducenti controllati/incidenti	violazioni Art. 187 verificate	% violazioni/incidenti	Art. 187 Rifiuto accertamenti
Piemonte e Valle D'aosta	11.417	7.218	63,22%	50	0,44%	10
Lombardia	32.774	16.316	49,78%	137	0,42%	35
Trentino-A.Adige	3.052	1.520	49,80%	1	0,03%	0
Friuli-Venezia-Giulia	3.538	3.306	93,44%	7	0,20%	2
Veneto	13.867	7.195	51,89%	42	0,30%	9
Liguria	8.415	2.967	35,26%	28	0,33%	3
Emilia-Romagna	17.385	11.103	63,87%	49	0,28%	10
Toscana	15.863	5.944	37,47%	29	0,18%	4
Marche	5.333	4.084	76,58%	20	0,38%	6
Umbria	2.285	2.249	98,42%	3	0,13%	1
Abruzzo	3.217	3.636	113%	33	1,03%	7
Lazio	20.227	6.601	32,63%	113	0,56%	13
Campania e Molise	9.572	3.990	41,68%	54	0,56%	10
Basilicata	936	543	58,01%	5	0,53%	0
Puglia	9.524	1.974	20,73%	37	0,39%	1
Calabria	2.733	2.858	104,57%	18	0,66%	0
Sicilia	10.864	3.186	29,33%	27	0,25%	3
Sardegna	3.537	1.858	52,53%	30	0,85%	0
ITALIA	174.539	86.548	49,59%	683	0,39%	114

* (dato Istat) - Rielaborazione FD su dati ISIAI e Centro Elettronico della Polizia Stradale Roma, tramite il Ministero dell'Interno

La percentuale di conducenti coinvolti in incidenti con lesioni (feriti /morti) mentre si trovavano in violazione dell'art.187 è molto bassa. Risulta fra l'altro poco probabile che l'inserimento fra gli accertamenti anche dei dati delle altre forze dell'ordine possa ribaltare il dato.

Per l'anno 2016 sono disponibili i dati relativi ai controlli ed esiti degli stessi effettuati dalla Polizia Stradale in caso di incidente con lesione, ma non sono ancora disponibili dati relativi al numero totale di sinistri, il dato dei primi 6 mesi dell'anno ha permesso ad Istat di ipotizzare un calo dei sinistri di circa lo 0,8% rispetto all'anno precedente, malgrado un sostenuto incremento nelle immatricolazioni di nuovi autoveicoli.

Tab. 6 Confronto fra incidenti con infortunio* e controlli ed esiti effettuati dalla Polizia Stradale a seguito incidenti, anno 2015

	INCIDENTI STRADALI con feriti/morti	conducenti con- trollati	Perc. Conducenti c./incidenti	violazioni Art. 187 c.d.s. verificate	% violazioni/ incidenti	Art. 187 c.d.s. Rifiuto accertamenti
2015	174.539	86.548	49,59%	683	0,39%	114
2016	Ipotesi 173.143	90.072	52,02%	750	0,43%	94

Tab.7 Conducenti controllati a seguito di incidente e percentuale positivi

POLIZIA STRADALE	conducenti con- trollati a seguito incidente stradale	Art. 187 c.d.s. Gui- da sotto effetto stupefacenti	Art. 187 c.d.s. Rifiuto accertamenti	Percentuale positivi su controlli effettuati
PIEMONTE e V. D'AOSTA	7.916	59	7	0,75%
LOMBARDIA	15.574	110	14	0,71%
TRENTINO ALTO ADIGE	1.843	8	0	0,43%
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.233	12	4	0,37%
VENETO	6.917	48	10	0,69%
LIGURIA	4.732	41	2	0,87%
EMILIA ROMAGNA	10.306	76	9	0,74%
TOSCANA	5.772	25	2	0,43%
MARCHE	5.102	23	11	0,45%
UMBRIA	2.384	11	1	0,46%
ABRUZZO	3.471	38	1	1,09%
LAZIO	6.942	126	21	1,82%
CAMPANIA ed il MOLISE	4.227	57	5	1,35%
BASILICATA	601	5	1	0,83%
PUGLIA	2.109	43	3	2,04%
CALABRIA	2.886	21	0	0,73%
SICILIA ORIENTALE (province di CT-ME-SR-RG-EN)	1.850	21	0	1,14%
SICILIA OCCIDENTALE (province di PA-TP-CI-AG)	1.268	8	0	0,63%
SARDEGNA	2.939	18	3	0,61%
TOTALE	90.072	750	94	0,83%

Rielaborazione FD su dati Istat/Ministero

Confronto fra le fasce orarie di massima positività ai controlli per violazione art. 187, e numeri e percentuali di incidenti con lesioni, feriti e morti divisi per le stesse fasce orarie, nel 2015 (da notare che le fasce orarie proposte da Istat non sono uguali come somma di ore):

Tab. 8 Fasce orarie rilevazioni delle violazioni art.187 Cds da parte della Polizia Stradale

Fascia oraria	Violazioni Art. 187	Perc
07,00-14,00	487	29,97%
15,00-21,00	355	21,85%
22,00-06,00	783	48,18%
Totale	1625	

Fonte: Istat, rielaborazione FD

Tab. 9 Incidenti, morti e feriti nel 2015, per fascia oraria

Fascia oraria	Incidenti	Morti	Feriti	Incidenti	Morti	Feriti
07,00 - 14,00	77.005	1.257	104.100	44,23%	36,69%	42,26%
15,00-21,00	72.082	1.309	103.303	41,41%	38,21%	41,93%
22,00 - 06,00	25.002	860	38.938	14,36%	25,10%	15,81%
	174.089	3.426	246.341	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Istat, rielaborazione FD

La fascia oraria dalle 22.00 alle 06.00 risulta quella con il minor numero di incidenti, morti e feriti, anche a causa della relativa riduzione del numero di veicoli in transito sulle strade.

Dati relativi alla Sperimentazione del nuovo protocollo operativo della Polizia Stradale

Dal 2015 è in sperimentazione un nuovo protocollo operativo relativo all'accertamento dell'assunzione di sostanze stupefacenti, basato sulla effettuazione -direttamente su strada- di test di **screening sulla saliva** e, in caso di positività, sul successivo prelievo di campioni salivari per l'effettuazione delle analisi di laboratorio presso il Centro Ricerche di Laboratorio e Tossicologia Forense della Polizia di Stato di Roma

La campagna ha interessato complessivamente 35 province del territorio nazionale.

Tab. 10 ANNO 2015 – Polizia Stradale su 35 province sperimentazione screening sulla saliva - Alcol

Conducenti sottoposti a controllo con precursori alcoltest	Conducenti risultati positivi anche alla verifica con etilometro con tasso alcolico superiore a 0,5 g/l	Conducenti positivi per i quali vige il divieto assoluto - tasso fra 0,1 e 0,5 g/l
14.767	923	36
	6,25%	0,24%

Rielaborazione FD su dati Ministero

Tab. 11 ANNO 2015 - Polizia Stradale su 35 province sperimentazione screening sulla saliva - Stupefacenti

Conducenti sottoposti a controllo con precursori alcol-test	Conducenti sottoposti, come da protocollo operativo, ad un esame comportamentale ed screening sulla saliva, per verificare la presenza di sostanze stupefacenti	Conducenti risultati positivi allo screening salivare ad almeno una sostanza stupefacente, invitati ad analisi di laboratorio	Conducenti risultati positivi ad analisi di laboratorio ad almeno una sostanza stupefacente	Conducenti risultati negativi ad ulteriori analisi di laboratori
14.767	930	268	211	57
	6,29%		1,42% su totale fermati (22,6% testati)	21,2% dei positivi screening in strada

Rielaborazione FD su dati Ministero

Tab. 12 ANNO 2016 - Polizia Stradale su 35 province sperimentazione screening sulla saliva, Alcol*

Conducenti sottoposti a controllo con precursori alcoltest	Conducenti risultati positivi anche alla verifica con etilometro con tasso alcolemico superiore a 0,5 g/l	Conducenti positivi per i quali vige il divieto assoluto - tasso fra 0,1 e 0,5 g/l
17.565	801	51
	4,56%	0,24%

* da marzo a settembre 2016 nelle giornate della domenica e del lunedì - Rielaborazione FD su dati Ministero

Tab. 13 ANNO 2016 - Polizia Stradale su 35 province sperimentazione screening sulla saliva - Stupefacenti

Conducenti sottoposti a controllo con precursori alcoltest	Conducenti sottoposti, come da protocollo operativo, ad un esame comportamentale e screening sulla saliva, per verificare la presenza di sostanze stupefacenti	Conducenti risultati positivi ad almeno una sostanza stupefacente allo screening salivare	Conducenti risultati positivi ad analisi di laboratorio ad almeno una sostanza stupefacente su 310 positivi allo screening salivare	Conducenti Risultati negativi ad ulteriori analisi di laboratori su 310 positivi allo screening salivare
17.565	1.342	310	215	95
			1,22% su totale fermati (28% dei testati)	30,6% dei positivi screening in strada

Rielaborazione FD su dati Ministero

Appare rilevante la percentuale dei conducenti che sono risultati negativi alle analisi approfondite effettuate sullo stesso campione salivare, quasi 1/3 dei primi positivi.

In conclusione, sulla base dei dati reperibili, il numero delle violazioni dell'art. 187 del Codice della Strada appare particolarmente esiguo, in particolare in relazione al numero degli incidenti con lesioni. Non è stato fornito il dato sul tipo di sostanza rilevata ma si può presupporre che la maggior parte delle violazioni avvenga per uso di cannabis. Sarebbe di particolare interesse poter accedere al numero di sequestri di veicoli, sospensioni e revoca delle patenti al fine di poter dare una valutazione dell'impatto penale e sociale dell'articolo in questione.

Fig. 2 e 3 - Schemi predisposti per i rapporti Quadrimestrali a seguito accordo di programma DPA-Ministero dell'Interno

PREVENZIONE INCIDENTALITA' STRADALE NOTTURNA ALCOL/DROGA CORRELATA (Art. 6bis Decreto Legge 3 agosto 2007 n. 112, convertito con modifica da Legge 2 ottobre 2007 n. 160)
REPORTISTICA ATTIVITA' DI CUI ALL'ACCORDO ESECUTIVO PCM - MIN. INTERNI DEL 07 APRILE 2016

Riepilogo nazionale dell'anno:

Controlli condizioni psico-fisiche conducenti e sanzioni					
UOMINI	Fascia di Età	18/22	23/27	28/32	Oltre
DROGA: conducenti controllati con precursori					
Sostanze stupefacenti o psicotrope con precursori	Cannabinoidi				
	Anfetamine				
	Cocaina				
	Opiacei				
	Metadone				
ALCOOL: conducenti controllati					
Tasso alcolemico accertato	0,5 -0,8 gr/l				
	0,8 -1,5 gr/l				
	oltre 1,5 gr/l				

DONNE	Fascia di Età	18/22	23/27	28/32	Oltre
DROGA: conducenti controllati con precursori					
Sostanze stupefacenti o psicotrope con precursori	Cannabinoidi				
	Anfetamine				
	Cocaina				
	Opiacei				
	Metadone				
ALCOOL: conducenti controllati					
Tasso alcolemico accertato	0,5 -0,8 gr/l				
	0,8 -1,5 gr/l				
	oltre 1,5 gr/l				

Nr. Veicoli Controllati

Nr. Persone Denunciate a P.L.

Nr. Veicoli sequestrati/fermati

Nr. Persone Controllate

Nr. Persone Arrestate/Fermate

sostanze stupefacenti sequestrate

tipo: quantità in grammi:

cannabinoidi

eroina

cocaina

sintetiche

Violazioni contestate

*Art.186/2°
di cui commesse da minori di 21 anni e neopatentati (lett. a) art. 186 bis)

**Art. 186 bis, c.1 e 2

di cui commesse da minori di 21 anni e neopatentati (lett. a) art. 186 bis)

Art.186/7° (rifiuto)

Art.187/1°

Art.187/8° (rifiuto)

Numero conducenti sanzionati per artt. 186 + 187 C.d.S.

* comprensivo delle violazioni (T.A. > 0,5 g/l) commesse da uno dei conducenti indicati nell'art. 186 bis C.d.S.

** violazioni T.A. fino a 0,5 g/l

Patenti ritirate

Art.186/2°

Art.186/7° (rifiuto)

Art.187/1°

Art.187/8° (rifiuto)

Art.187/5° (ritiro cautelare)

TOTALE CONDUCENTI CONTROLLATI

Alcool

Precursori droga

Totale persone positive al precursore droga e assoggettate a successivo prelievo con Quantisal

TOTALE VEICOLI SEQUESTRATI PER LA CONFISCA (DL.92/2008)

Nr.Veicoli

Totale Patenti ritirate

Totale Carte circolazione ritirate

di cui al C.d.S.:

PREVENZIONE INCIDENTALITA' STRADALE NOTTURNA ALCOL/DROGA CORRELATA (Art. 6bis Decreto Legge 3 agosto 2007 n. 112, convertito con modifica da Legge 2 ottobre 2007 n. 160)
REPORTISTICA ATTIVITA' DI CUI ALL'ACCORDO ESECUTIVO PCM - MIN. INTERNI DEL 07 APRILE 2016

Periodo di riferimento:

Regione di riferimento:

Controlli condizioni psico-fisiche conducenti e sanzioni					
UOMINI	Fascia di Età	18/22	23/27	28/32	Oltre
DROGA: conducenti controllati con precursori					
Sostanze stupefacenti o psicotrope con precursori	Cannabinoidi				
	Anfetamine				
	Cocaina				
	Opiacei				
	Metadone				
ALCOOL: conducenti controllati					
Tasso alcolemico accertato	0,5 -0,8 gr/l				
	0,8 -1,5 gr/l				
	oltre 1,5 gr/l				

DONNE	Fascia di Età	18/22	23/27	28/32	Oltre
DROGA: conducenti controllati con precursori					
Sostanze stupefacenti o psicotrope con precursori	Cannabinoidi				
	Anfetamine				
	Cocaina				
	Opiacei				
	Metadone				
ALCOOL: conducenti controllati					
Tasso alcolemico accertato	0,5 -0,8 gr/l				
	0,8 -1,5 gr/l				
	oltre 1,5 gr/l				

Nr. Veicoli Controllati

Nr. Persone Denunciate a P.L.

Nr. Veicoli sequestrati/fermati

Nr. Persone Controllate

Nr. Persone Arrestate/Fermate

sostanze stupefacenti sequestrate

tipo: quantità in grammi:

cannabinoidi

eroina

cocaina

sintetiche

Violazioni contestate

*Art.186/2°
di cui commesse da minori di 21 anni e neopatentati (lett. a) art. 186 bis)

**Art. 186 bis, c.1 e 2

di cui commesse da minori di 21 anni e neopatentati (lett. a) art. 186 bis)

Art.186/7° (rifiuto)

Art.187/1°

Art.187/8° (rifiuto)

Numero conducenti sanzionati per artt. 186 + 187 C.d.S.

* comprensivo delle violazioni (T.A. > 0,5 g/l) commesse da uno dei conducenti indicati nell'art. 186 bis C.d.S.

** violazioni T.A. fino a 0,5 g/l

Patenti ritirate

Art.186/2°

Art.186/7° (rifiuto)

Art.187/1°

Art.187/8° (rifiuto)

Art.187/5° (ritiro cautelare)

TOTALE CONDUCENTI CONTROLLATI

Alcool

Precursori droga

Totale persone positive al precursore droga e assoggettate a successivo prelievo con Quantisal

TOTALE VEICOLI SEQUESTRATI PER LA CONFISCA (DL.92/2008)

Nr.Veicoli

Totale Patenti ritirate

Totale Carte circolazione ritirate

di cui al C.d.S.:

UN SISTEMA DI INTERVENTO TRA PUBBLICO E PRIVATO AD ALTA CRITICITÀ

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

Il settore di intervento sui fenomeni di consumo di sostanze psicoattive, delle dipendenze e degli abusi di sostanze legali ed illegali, oltre a riferirsi ad acquisizioni e saperi scientificamente consolidati deve sempre più ridefinirsi nell'ottica di fenomeni di interesse sociale sempre più estesi accettando di misurarsi con peculiarità quali la complessità e la vastità del campo di interesse e di azione; la relativa velocità nel cambiamento degli scenari con conseguente necessità di analizzare dinamicamente i problemi per produrre risposte coerenti ed efficaci; l'importanza di conciliare una visione ampia e prospettica con esigenze e questioni particolari dei diversi ambiti territoriali; la capacità di strutturare interventi precoci, in grado di anticipare una domanda che, quando espressa spontaneamente, potrebbe essere già conseguente ad un deterioramento individuale o sociale; l'opportunità di armonizzare quanto riguarda il curare ed il prendersi cura, i processi clinici, i processi educativi, gli interventi sociali.

In un'ottica moderna di revisione dei servizi, per la costruzione di una azione preventiva, terapeutica e riabilitativa congruente è, pertanto, indispensabile l'incontro di più discipline, metodologie ed organizzazioni, legate a culture e prassi operative diverse, che si riconoscano in una rete di intervento in cui differenti soggetti pubblici e privati accreditati abbiano una effettiva pari titolarità e che integrino aspetti e saperi sociali e sanitari, educativi e di controllo.

Tenuto conto che al raggiungimento degli obiettivi propri dell'area dell'abuso, del consumo problematico e delle dipendenze concorrono molteplici servizi e realtà appartenenti a tutte le strutture primarie di aziende sanitarie (distretto, ospedale, ecc.) e gli altri soggetti ed enti pubblici e privati che, a vario titolo e con varia responsabilità, operano sul territorio, un modello organizzativo integrato e territoriale appare il più idoneo a soddisfare la pluralità dei soggetti attivi del sistema, a garantirne rappresentatività effettiva, e potere partecipato.

In una fase storica che con la definizione dei nuovi LEA, presenta notevoli potenziali cambiamenti nella organizzazione sanitaria complessiva sia a livello territoriale che regionale e per molti aspetti nazionale anche il sistema di intervento sul tema del consumo, abuso e dipendenze è pienamente coinvolto, pur nel formale mantenimento dei dichiarati obiettivi di presa in carico e cura molte ci sembrano però le luci e le ombre con cui fare i conti. La recente approvazione dei nuovi LEA, tra cui il GAP e la riduzione del danno, oltre ad essere un riconoscimento per l'attività sperimentata da molti in questi anni, registra anche la necessità di intervento su fronti e problematiche diverse, coinvolgendo, ormai su tutti i comportamenti di consumo e dipendenza, i Servizi delle dipendenze, richiamando le Istituzioni socio sanitarie a grandi responsabilità.

Il sistema italiano di intervento in questo campo conta circa 15 mila operatori tra servizio pubblico (circa 7000) che del privato sociale autorizzato, accreditato o coinvolto in sperimentazioni territoriali in maniera ormai organica nell'insieme del sistema dei servizi.

Purtroppo la stessa applicazione delle Intese Stato Regioni del 1999, sull'accREDITAMENTO del sistema di intervento e sui mo-

delli organizzativi, che avrebbero dovuto supportare la messa a regime dei servizi pubblici e del privato sociale su standard minimi condivisi in tutte le regioni d'Italia appare ancora deficitaria ed incerta in quasi la metà delle Regioni italiane con grandi problemi di rapporto, in questo campo, tra gli organi centrali e decentrati della salute pubblica.

Le disomogeneità regionali e territoriali sono eclatanti tanto da mettere in dubbio la stessa garanzia omogenea dei diritti degli utenti tra regioni diverse o addirittura tra Asl vicine ove non vengono nemmeno garantite le stesse prestazioni minime.

Riportiamo sotto come esempio, una mappatura fatta dai coordinamenti regionali delle comunità terapeutiche sulla differenza delle tipologie offerte nelle varie regioni, che passano dalle sole 2/3 tipologie "classiche" in alcune regioni alle 13 /15 in altre, dove si stanno sperimentando offerte specialistiche di trattamento per persone con doppia diagnosi, madri tossicodipendenti con figli, minori o policonsumatori ed altro. Immaginatevi cosa significa in termini di opportunità e diritti differenti. Non esiste un sistema regionale confrontabile con l'altro e quindi assistiamo ad una disparità di investimenti o offerte quasi scandalosa che penalizza in maniera grave le situazioni più difficili, complesse e che più di altre invece necessiterebbero di interventi mirati, individuali e specifici..

Tab. 1 Numero delle tipologie di servizi offerti per ogni Regione italiana

Regioni	N. tipologie servizi offerti
Piemonte	13
Val D'Aosta	3
Liguria	15
Lombardia	12
Trentino	
Veneto	11
Emilia	14 *
Toscana	8
Umbria	9
Molise	5
Abruzzo	6
Marche	8
Lazio	13
Campania	4
Puglia	4
Basilicata	4
Sicilia	7
Calabria	7
Sardegna	9

Sempre riprendendo il lavoro dei coordinamenti delle comunità terapeutiche ci sembra altrettanto esplicita la tabella sottostante con una definizione delle professionalità necessarie in diverse regioni per l'accREDITAMENTO delle comunità rivolte a utenti con doppia diagnosi (dipendenza e psichiatria), così diverse da ipotizzare letture dei fenomeni e delle modalità di cura profondamente diverse.

Tab.2 Rapporto spesa regionale per le dipendenze sul totale della spesa del Servizio Sanitario

Comparazione servizio Doppia Diagnosi residenziale

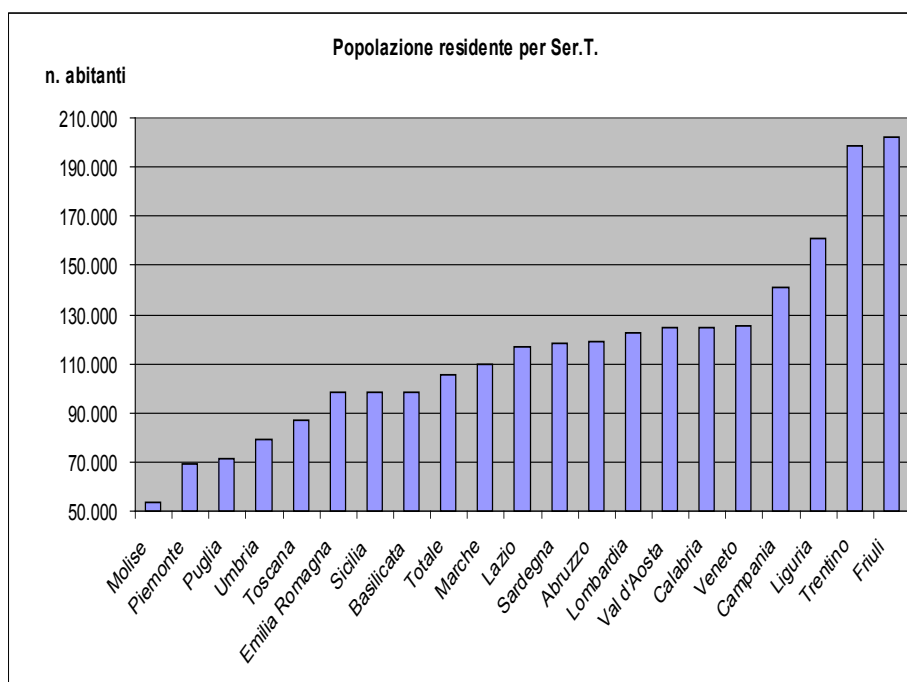
sono state equiparate i criteri relativi ai requisiti del personale proporzionandoli a 15 posti letto

regioni	medico	psicologo	psichiatra	ed.prof	ass.soc	coordinatore	oss/san corsi reg	infermiere	maestro	op. notturno	psicoterapeuta	amministrativo	Tot. H personale	Rette in €
Piemonte	5	38	14	190		38		10		38			333	154,5
Val D'Aosta														
Liguria	19,27	34,95	19,2	105			114	43,72					336,14	135,05
Lombardia	93,9	93,9	93,9	37				93,9					412,6	120
Trentino														
Veneto		18	4	114		18		9			38	18	219	75
Ter.Intensive														
Emilia	non spec*	nn spec*	12*	114*				non spec*					126	
Toscana	1,24	14,37	17,49	135		6,87		14,37	28,74	112,5		14	344,95	111,5
Umbria	3		18			36	234	6			15	3	315	
Molise	3	36	9	108		36	72	12			36		312	non def
Abruzzo	2,8	2	10,5	175	30		126	42		36			424,3	120
Marche			15	190		28,5			11				244,5	112,06
Lazio														
Campania														
Puglia														
Basilicata		18	10	54		36	72	18					208	nd
Sicilia			18	152		38	76	38	27		21	13	383	139
Calabria		10	15	72		36	72	10					215	non def
Sardegna	1	12	14	114		38	114	28					321	92

Riteniamo che tali differenze soprattutto in una fase di revisione nelle varie regioni dei Lea dovrebbero essere ricondotte ad unità o almeno a livelli minimi standard condivisi partendo dal riconoscimento pieno ed intelligente dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitari e sociosociali approvati dalla Conferenza delle regioni. In una situazione simile, quasi drammatica, troviamo i servizi pubblici ambulatoriali (organizzati come Dipartimenti delle dipendenze in alcune regioni, Sert, Serd, Noa ecc in altre o accorpato con i dipartimenti della psichiatria in altre ancora) che hanno collocazioni e modelli organizzativi estremamente vari con tempi, modelli di presa in carico, prestazioni garantite diverse e tipologie di utenza diversificata (dal 30 % dell'utenza di co-cainomani in alcuni servizi al 5 % di altri), dalla presa in carico di varie problematiche alla loro esclusione (esempio il gambling curato nei sert in alcune regioni ed in altre invece a cui non viene nemmeno garantita la presa in carico).

Ci sembrano sufficientemente esplicative anche in questo caso le 2 figure successive con una disparità eclatante del rapporto servizi e popolazione tra le varie regioni e sugli investimenti così differenti tra territori diversi.

Fig. 1 Popolazione residente per SERT



Emblematica e contraddittoria di questa riorganizzazione del sistema appare anche la collocazione dei fondi specifici di lotta alla droga (finalizzata prioritariamente a prevenzione, riduzione dei rischi e danni, ricerche specifiche e progetti innovativi di cura), quasi totalmente spariti in molte regioni e che dove viene reinserito nei fondi sociali presenta un concreto rischio di perdita di titolarità da parte dei servizi pubblici e degli enti ausiliari come invece previsto dalla legge vigente (vedi legge 309/90).

Gli Enti e le Associazioni autorizzate che effettuano attività di prevenzione, cura e riabilitazione finalizzate alla protezione e ripristino della salute delle persone con uso, abuso o dipendenza da sostanze stupefacenti e/o psicoattive dovrebbero ovunque essere messe in grado di cooperare al raggiungimento degli obiettivi di salute condivisi dello Stato, delle Regioni e del Servizio Sanitario Nazionale, degli Enti locali, nell'ottica della integrazione socio – sanitaria e interistituzionale dei servizi, della pari dignità e della valorizzazione delle specifiche capacità di intervento, delle potenzialità delle persone consumatrici, delle famiglie, del volontariato e dell'auto-aiuto. I medesimi dovrebbero partecipare, nelle forme stabilite dalle leggi ai vari livelli, alla programmazione, alla progettazione, alla verifica e alla valutazione degli interventi attuati. Quanto sopra in armonia con il D.P.R. n.309/90 e i decreti attuativi, la L.N. 45/99, la legge quadro n. 328/00, il D.Leg.vo n. 230/99, gli Atti di Intesa Stato Regioni del 1999 sulla riorganizzazione del settore delle dipendenze e la autorizzazione e accreditamento del sistema di intervento, l'Accordo Stato Regioni 2001 e 2016 sui livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi del D.Leg.vo 502/92 e successive modifiche.

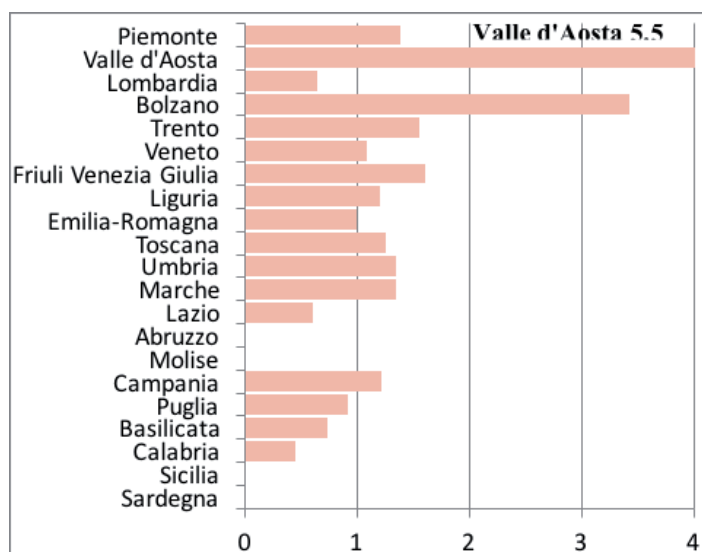
L'Osservatorio europeo riafferma nell'ultima relazione appena pubblicata il varo di una nuova strategia dell'Europa per il periodo 2014 -20 a favore di un atteggiamento e quindi di un sistema di approccio equilibrato ed integrato a partire dai 4 pilastri (prevenzione, cura rdd e rdr, controllo dell'offerta), basato su dati probanti sulle questioni in gioco e una conseguente valutazione scientificamente rigorosa delle misure necessarie per affrontarle e sulla tutela dei diritti dei consumatori.

Questa gravissima situazione oltre a penalizzare le possibilità di intervento in ogni parte di Italia e nelle sue varie forme integrate come propone la Commissione europea nelle sue linee guida, ci sembra che prioritariamente metta a rischio il diritto di cittadinanza dei consumatori e dei nostri pazienti, insieme alla tutela del carattere di equità, universalità ed uguaglianza del diritto di accesso alla miglior cura ed assistenza possibile.

Si apre così un ulteriore tema importante su cui dobbiamo lavorare ancora molto, cioè quello del protagonismo e della rappresentatività degli utenti che in Italia ha avuto punte importanti ma episodiche e specifiche (Torino, Milano, Roma, Bologna, Firenze, Pordenone, Trieste ecc.) e che non ha trovato ancora un suo organico sviluppo. In questa sintesi per quanto parziale ci sembra chiaro di come nella costruzione e nello sviluppo di questo sistema di interventi e servizi la politica si muova con una mancanza di un "pensiero reale e forte" sul tema della risposta allo specifico che il tema consumi, abusi e dipendenze ci presenta.

Le leggi nazionali e regionali che stanno ancora normando questo sistema sono "nate" da una visione prioritariamente di controllo piuttosto che da istanze di prevenzione, conoscenza, cura e contenimento dei danni. Non occorre patologizzare o criminalizzare tutto. Se si confrontano, conoscono e contrastano le condizioni che permettono che il consumo di sostanze diventi dannoso o possa produrre patologia, si potranno indirizzare ai trattamenti terapeutici specialistici solo coloro ne hanno davvero bisogno, nel rispetto delle risorse a disposizioni dei servizi (che sono attualmente piuttosto limitate) e nel rispetto delle persone che, a contatto con gli attuali servizi, corrono ora un rischio iatrogeno.

Fig. 2 Fondi specifici di lotta alla droga per Regione italiana



RIDUZIONE DEL DANNO: DALLE ORIGINI AI LEA

Stefano Cecconi e Giuseppe Bortone (Cgil nazionale)
Denise Amerini (Funzione Pubblica Cgil nazionale)

Nel Decreto (Dpcm 12 gennaio 2017) sui nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) sanitaria, approvato dopo una complessa Intesa Stato Regioni il 7 settembre 2016, la riduzione del danno viene per la prima volta inserita tra le prestazioni che il Servizio Sanitario Nazionale deve assicurare ai cittadini (articolo 28 comma 1 lettera k).

Si tratta di una novità attesa da anni e che apre un capitolo decisivo per la tutela della salute e l'assistenza socio sanitaria delle persone con dipendenze patologiche. E pur suscitando perplessità la formulazione dell'articolo 35 sull'assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale - e sapendo che manca la definizione dei Lea dell'assistenza sociale - bisogna ammettere che si tratta di un bel passo in avanti. Anche se l'esperienza di questi anni ci ha insegnato che non basta definire o aggiornare i Lea per garantire il diritto alla salute e alle cure e per assicurarli in modo uniforme in tutto il Paese. Tanto più di fronte ai tagli che hanno colpito la sanità e il sociale in questi anni.

Era peraltro stupefacente il fatto che nei Lea non fosse compresa la riduzione del danno. Si tratta di una strategia di sanità pubblica, largamente diffusa nel mondo e sancita nei documenti dell'Unione Europea (vedi: Raccomandazioni del Consiglio europeo: "Strategia dell'UE in materia di droga 2013-2020" e "Sulla prevenzione e la riduzione del danno per la salute causato da tossicodipendenza (2003)". Fa parte dei quattro pilastri indicati per le politiche sulle droghe ("Contrasto al narcotraffico", "Prevenzione", "Cura" e, appunto, "Riduzione del Danno"). Nel dibattito internazionale, e tra le pratiche di molti paesi, è riconosciuta da anni, come ben descrive Grazia Zuffa in "Droga e riduzione del danno"). Le pratiche più note sono la diffusione di siringhe sterili e la somministrazione di metadone, ma certo sarebbe riduttivo e sbagliato limitarsi a queste azioni.

Con la riduzione del danno si è voluto affermare che non è affatto vero ciò che nei decenni precedenti al 1990 si dava per scontato: che l'unica strategia possibile di contrasto alle droghe è quella che punta all'astinenza dal consumo. E' invece possibile "ridurre il danno", cioè migliorare la salute e la qualità della vita, e prevenire ulteriori malattie e sofferenze, dei tossicodipendenti o dei semplici consumatori di sostanze anche in presenza di un uso persistente o addirittura intensivo delle sostanze stesse. I primi fondamentali interventi - e le prime furibonde polemiche - si sono sviluppati intorno agli abusatori di eroina per via iniettiva, cioè quelli che venti anni fa (ma oggi non più) fornivano il paradigma stesso della tossicodipendenza in senso classico. Questa categoria di consumatori di sostanze veniva allora tragicamente falciata per due tipi di cause: le overdosi mortali e il contagio del virus Hiv (e di quello dell'epatite virale) dovuto all'uso ripetuto e diffuso della stessa siringa.

Così, pur tra mille contraddizioni, l'atteggiamento dei servizi pubblici cominciò a mutare; e anche quello del privato sociale iniziò a modificarsi: in particolare, il Gruppo Abele di Torino e Don Luigi Ciotti si esposero in prima linea a favore della "harm reduction", sostenendo fra l'altro fortemente la svolta della stessa Cgil in questo senso (Convegno sindacale di Rimini, 1995). L'espressione inglese, divenuta canonica e tradotta in molte lingue, era stata usata per la prima volta da uno studioso britannico, Pat O'Hare, nel 1992. Esperimenti importantissimi in questo senso erano stati effettuati alla fine degli anni '80 e all'inizio del decennio successivo in Svizzera, Germania, Inghilterra e Olanda. La prima, elementare, eppure attaccatissima misura era stata la diffusione gratuita e massiccia di siringhe sterili. Nello stesso periodo prendeva piede l'uso sistematico del metadone - un derivato dell'oppio - per ridurre il bisogno compulsivo dell'eroina nelle situazioni più croniche.

Presto si è capito, fra gli operatori più aggiornati e motivati – sia dei Sert che del privato sociale – che il metadone è una forma di trattamento sanitario essenziale e salvavita, ma che la riduzione del danno è un'altra cosa e che non è riducibile alla sostituzione di siringhe ("mi dai quella usata e te ne do una nuova") e alla distribuzione di preservativi. Si tratta di due misure essenziali, che sono anche oggi ben lungi dall'essere garantite su tutto il territorio nazionale, ma che non esauriscono affatto le potenzialità di quella che in venti anni si è affermata come una vera e propria "filosofia" dell'intervento sociosanitario in materia di droghe, accanto agli altri tre "pilastri" dell'azione pubblica sul terreno delle sostanze psicoattive che prima ricordavamo: la prevenzione, la cura e la lotta al narcotraffico.

La svolta fu sancita a livello istituzionale da due Conferenze nazionali sulle droghe: quella di Napoli del 1997 e quella di Genova del 2000. La controffensiva non tardò a farsi sentire, con la vittoria elettorale di Berlusconi e Fini del 2001, seguita dalla campagna politico-ideologica sulle droghe e sull'immigrazione, condotta in prima persona dal leader della destra postfascista. L'approvazione della legge Fini-Giovanardi nel gennaio del 2006 fu preceduta e seguita da una guerra feroce e silenziosa praticata giorno per giorno, servizio per servizio, contro la riduzione del danno e contro gli operatori più innovativi. Tuttavia tra gli operatori dei servizi è cresciuta e si è diffusa un'opinione 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 che abbia disturbato e distorto le attività di prevenzione, cura e riabilitazione dei servizi. In questo modo la riduzione del danno stata confinata a scelte regionali, perfino di singoli servizi, e come sperimentale. La conseguenza è stata spesso la precarizzazione cronica di operatori e di strutture che, in molti casi, non hanno nulla da invidiare, per dinamismo e capacità innovativa, ai più sofisticati modelli del Nord Europa.

Certo non basta una riga dei LEA sanitari ad affermare la riduzione del danno come pratica dei servizi e come diritto esigibile dei cittadini. Come nel caso di tutte le altre prestazioni riconosciute nei Lea. Qui vuol dire attrezzare i servizi - e formare il personale - per poter fronteggiare sia la domanda tradizionale che i nuovi bisogni, agendo in tutti i contesti in cui si fa uso di sostanze. Servono programmi, finanziamenti adeguati e soprattutto investimenti nella qualità del lavoro degli operatori, fattore decisivo per dare qualità ai servizi pubblici e del privato sociale, che insieme costituiscono il sistema di welfare per la tutela della salute e le cure nel campo delle dipendenze. Per questo insistiamo affinché tra le iniziative del "Cartello di Genova" (che vede tra i promotori la Cgil insieme alla Funzione Pubblica) vi sia una specifica linea di lavoro dedicata anche all'attuazione dei nuovi Lea.

UNGASS: CHE FINE HANNO FATTO GLI IMPEGNI INTERNAZIONALI ASSUNTI DALL'ITALIA?

Grazia Zuffa e Marco Perduca*

Il "controllo internazionale delle sostanze stupefacenti" tornerà centrale nel calendario internazionale a marzo del 2019 quando le Nazioni unite di Vienna ospiteranno un vertice dove governi e agenzie dell'ONU dovranno fare il punto sulle politiche in materia di droghe a 10 anni dall'adozione di una dichiarazione politica in materia.

Il processo preparatorio di questo incontro pare quasi far l'economia di quanto deciso in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dedicata alle sostanze stupefacenti proibite, UNGASS, tenutasi a New York nell'aprile 2016. Le 24 pagine del documento di uscita dell'UNGASS delineano ambiti, temi e tendenze da seguire per perseguire la riduzione della domanda, promuovere lo sviluppo alternativo, includere quanto più possibile i diritti umani quando si cerca di controllare le droghe, garantire l'accesso alle medicine essenziali e non escludere una certa flessibilità interpretativa delle tre Convenzioni delle Nazioni unite.

Il documento finale ripercorre sicuramente in gran parte il modello declamatorio delle passate UNGASS e si caratterizza per pochi passi avanti riconfermando una sostanziale fedeltà alle Convenzioni senza prendere in considerazione alternative più strutturali, ma rappresenta un passo avanti rispetto alla rigidità della dichiarazione politica del 2009 che non aveva preso in considerazione la proibizione della pena di morte per reati di droga né richiesta di moratoria delle esecuzioni; nessuna chiara indicazione per la decriminalizzazione dell'uso e consumo personale né circa la riduzione del danno.

Le fasi di preparazione del segmento di alto livello che hanno caratterizzato la Commissione Droghe di Vienna del marzo 2017 stanno facendo emergere di nuovo approcci molto diversi che echeggiano quelli visti a New York l'anno scorso. I paesi latino-americani promotori dell'anticipazione dell'UNGASS dal 2019 al 2016, guidati da Colombia, Messico e Guatemala hanno ripercorso le ragioni dell'insostenibilità (economica, politica, democratica) della war on drugs, ribadendo la necessità di un cambio di passo che allinei il controllo globale della droga al rispetto dei diritti umani. Dall'altro versante, il solito gruppo di paesi in posizione nettamente difensiva sia che si parla di diritti umani che di riduzione del danno che continua a proporre la "riduzione della domanda" come l'unica strategia, fatta di prevenzione e di risposta penale. L'arrivo di Trump ha fatto tornare gli USA dalla parte dei non dialoganti mentre l'Europa sconta radicali differenze che vedono i paesi orientali molto scettici relativamente a certe aperture.

In tutto questo l'Italia, che dopo anni di allineamento al fronte punizionista si era finalmente caratterizzata per una prudente ma decisa inversione di marcia circa l'atteggiamento da tenere per il futuro mantiene il punto con affermazioni importanti che non hanno però riscontro a livello nazionale.

Nel suo intervento all'UNGASS del 2016 il Ministro Andrea Orlando aveva 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". L'ideologia a cui si riferiva Orlando era quella del proibizionismo che ritiene gli stupefacenti pericolosi e quindi da vietare, la demagogia quella che divide la società in "drogati" e persone "normali" e vuole un "mondo libero dalla droga".

Nei mesi che hanno separato la plenaria di New York con la 60esima sessione della Commissione Droghe dell'ONU il Governo Renzi e quello Gentiloni non hanno dato segno di un cambio di passo. Malgrado la Camera dei Deputati abbia discusso il 25 luglio 2016 di legalizzazione di cannabis per un'intera giornata, il Governo non ha fatto sapere quale fosse la sua posizione in materia, non solo, nessuna delle raccomandazioni contenute nel documento adottato all'unanimità all'UNGASS si è tradotta in politica pubblica. A fine 2016, senza la benché minima valutazione o spiegazione tecnica o politica, abbiamo assistito a un cambio dei vertici del Dipartimento per le Politiche Anti-droga, di nuovo cambiati alla vigilia della riunione della Commissione

Droghe dell'ONU nel marzo scorso.

Eppure l'Ambasciatrice presso le Nazioni unite di Vienna Maria Assunta Accili ha confermato che è intenzione dell'Italia "Mettere l'uomo al centro delle politiche in materia di droga" e che occorra "coinvolgere la società civile e la comunità scientifica nella formulazione di politiche antidroga" tanto quanto "investire in prevenzione" per "proteggere gruppi vulnerabili" e lottare contro la "povertà e a favore dello sviluppo alternativo per lotta alla produzione illegale droga". Niente che si sia potuto verificare a livello nazionale.

Come sempre alla Commissione Droghe di Vienna si sono tenuti incontri paralleli, dall'accordo di pace in Colombia alla lotta al narco-traffico tra i paesi bagnati dal Mekong, passando per decine di eventi promossi dalle Organizzazioni Non-Governative. L'Italia si è caratterizzata nell'ospitare eventi sulla "pericolosità dell'uso della cannabis da parte degli adolescenti" con il professor Gaetano Di Chiara e i "trattamenti di consumatori che entrano nel circuito penale" con il professor Icro Maremmani. Due relatori con percorsi e competenze diverse se non contrapposte. Insomma una caratterizzazione un po' troppo all'Italiana.

Quella del 2016 è stata una Sessione speciale dell'Assemblea Generale di passaggio verso il summit governativo che nel 2019 dovrà rivedere la dichiarazione politica del 2009. 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, doveva, deve, esser nutrito di fatti concreti. La convocazione della VI Conferenza nazionale sulle droghe, assente dal calendario istituzionale dal 2009, è urgente perché quello è il luogo deputato per passare dalle parole ai fatti sulla base della valutazione di quanto promosso negli anni. Del tutto latitante resta l'attenzione alle necessarie riforme strutturali per quanto riguarda gli aspetti socio-sanitari del consumo problematico delle sostanze- anche alla luce dell'inclusione della riduzione del danno tra i Livelli Essenziali di Assistenza - e il coinvolgimento della società civile per tutto ciò che attiene organizzazione e coordinamento di servizi. Allo stesso tempo l'adozione di politiche basate su "evidenze scientifiche" continua a esser una priorità retorica del tutto assente dalla pratiche quotidiane, anche a livello regionale, per non parlare dell'impegno bilaterale o multilaterale per la promozione dell'accesso alle medicine essenziali - tra cui gli oppiacei.

Mancano ancora due anni al 2019 ma attendere l'ultimo minuto di sicuro non aiuterà.

**Grazia Zuffa e Marco Perduca erano presenti alla UNGASS del 2016 e seguono i lavori delle Nazioni unite alla Commissione Droghe di Vienna.*

LA RIVOLUZIONE AMERICANA

Dall'Uruguay al Canada il continente americano è protagonista della demolizione del paradigma proibizionista sulla cannabis

Leonardo Fiorentini

Il continente americano è, al momento in cui scriviamo, il terreno della sperimentazione più avanzata in termini di politiche alternative sulle sostanze regolate dalle convenzioni internazionali. O meglio, lo è in particolare sulla cannabis, anche se non va dimenticata l'"eccezione" boliviana sulla foglia di coca.

L'America è il continente che ha visto - a nord - nascere la *war on drugs*, lanciata da Nixon nel 1971, ed è anche quello che - a sud - è stato teatro degli effetti più perversi e crudeli del tentativo di controllo militare del fenomeno della produzione, del traffico e dei consumi di droghe.

L'altro aspetto di particolare interesse che va sottolineato è la molteplicità di approcci che si stanno sperimentando per giungere all'obiettivo della riforma delle politiche sulle droghe. Se infatti, come vedremo, la Bolivia per la sua battaglia sull'uso tradizionale della masticazione della foglia di coca, ha giocato a monte sul tavolo delle convenzioni internazionali, la sfida sulla cannabis si gioca a valle sul tavolo della flessibilità dell'applicazione delle stesse, anche sulla scorta dell'esito di UNGASS 2016. Così Uruguay e Canada affrontano la legalizzazione per iniziativa legislativa governativa, mentre gli Stati Uniti al momento essenzialmente per via referendaria, con un processo che vede protagonisti direttamente i movimenti riformatori ed i cittadini.

1. Il fronte dell'America Latina

Dal Plan Colombia sino ad arrivare allo strapotere dei cartelli messicani, il centro e il sud America hanno subito le maggiori conseguenze, in termini di morti e feriti, ma anche di danni ambientali, sociali ed economici della guerra alla droga¹.

Non è un caso che Colombia, Messico e Guatemala abbiano chiesto l'anticipo della sessione UNGASS che si doveva tenere nel 2019. E che a New York nell'aprile dello scorso anno, abbiamo finalmente e apertamente messo in discussione le politiche ONU sulle droghe. Non da soli, visto che al loro grido di allarme si sono accodati in molti. Anche se la dichiarazione finale era già scritta, si è aperto un fronte, inedito in questi termini a livello istituzionale, che ha messo in discussione le convenzioni internazionali proponendo una lettura alternativa fondata sul criterio della flessibilità. Non è un caso che su questo tema si sia aperto un forte dibattito, anche fra i movimenti antiproibizionisti, su come conciliare le sperimentazioni di politiche alternative in presenza di convenzioni internazionali sulle sostanze stupefacenti invariate².

1.1 Il caso boliviano sulla foglia di coca

La Bolivia è stata la prima nazione a mettere sotto scacco le convenzioni internazionali sulle droghe, grazie alla lotta per il riconoscimento dell'esclusione dell'uso tradizionale della masticazione delle foglie di coca dai divieti previsti dal sistema di controllo internazionale³. Dopo una lunga battaglia, che ha visto lo stato boliviano estremo del sistema delle convenzioni internazionali sulla lotta alla droga, la Bolivia è rientrata nel 2013 all'interno della Convenzione unica del 1961 sugli stupefacenti, ma senza essere vincolata dal divieto della masticazione delle foglie di coca. È stata la positiva conclusione di un processo lungo e difficile in cui la Bolivia ha cercato di conciliare gli impegni dei trattati internazionali con la modifica della Costituzione

¹ *Count the Costs The Alternative World Drug Report*, 2nd edition, 2016 <http://www.countthecosts.org>

² Cfr. Zuffa, *Grazia La legalizzazione della cannabis e le Convenzioni Onu. Opzioni e dilemmi*, 7° Libro bianco sulle droghe (2016)

³ Cfr. TNI/WOLA press release "Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf", <http://druglawreform.info/en/newsroom/press-releases/item/4267-bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf>

del 2009, che ha sancito l'uso della la foglia di coca come parte del patrimonio culturale della Bolivia.

Dopo un primo tentativo di modifica della convenzione, fallito nel 2011 per l'opposizione di alcuni paesi (USA in testa), la Bolivia ha poi dichiarato di uscire dalla convenzione con l'intento di rifirmarla inserendo però una riserva che tutela i diritti costituzionali dei boliviani rispetto all'uso tradizionale della masticazione. Stati Uniti, Regno Unito, Italia, Canada e Svezia ed altri hanno ufficialmente avanzato opposizione alla richiesta della Bolivia di tornare a sottoscrivere la Convenzione Unica delle Nazioni Unite sulle droghe del 1961 ma stavolta non hanno raggiunto la soglia di un terzo degli stati aderenti (che sono in totale 184) necessaria per bloccare la riadesione (nel 2011 bastarono 18 Stati per bloccare l'emendamento boliviano)⁴.

La strategia utilizzata da Evo Morales è stata più che giustificata dalle condizioni che hanno portato alla prima adesione della Bolivia alle convenzioni sulle droghe. La Bolivia nel 1976 non aveva presentato alcuna riserva volta a proteggere gli usi tradizionali della coca, anche perché allora il paese era sotto una dittatura militare e i diritti delle popolazioni indigene erano ancora del tutto ignorati. Oggi invece la Bolivia è uno 'Stato Plurinazionale' con un presidente indigeno ed ex "cocalero" e una nuova Costituzione, mentre a livello internazionale i diritti degli indigeni sono stati sanciti nella dichiarazione del 2007 delle Nazioni Unite.

1.2 La legalizzazione della Cannabis in Uruguay

Il 10 dicembre 2013 il senato dell'Uruguay ha approvato la proposta di legge del governo guidato da Pepe Mujica, che ha portato alla legalizzazione della cannabis ad uso ludico e medico nel civile paese sudamericano.

La legge che regola la produzione ed il consumo di cannabis prevede 3 modalità di accesso legale: l'autocoltivazione (6 piante per massimo 480 grammi di produzione annua), la partecipazione ad una associazione di consumatori e l'acquisto in farmacia. In tutti i casi è necessaria una registrazione ed una scelta di una sola delle modalità di rifornimento. La registrazione è gratuita, ma è stata ovviamente vista da molti come un ostacolo alla emersione dei consumatori, peraltro ancor più comprensibile in un paese che ha conosciuto la dittatura. I registri sono tenuti e gestiti dal neonato Istituto per la Regolazione ed il Controllo della Cannabis (IRCCA)⁵. Ad oggi i consumatori registrati per l'acquisto in farmacia sono 4000 (la registrazione per i consumatori ludici è stata aperta il 2 maggio 2017 insieme all'avvio di una campagna di prevenzione), 6800 le persone che si sono registrate per coltivare la propria pianta, mentre sono 59 le associazioni di consumatori (i cosiddetti cannabis social club, con un limite di 45 soci ciascuno)⁶.

A maggio 2017 l'IRCCA ha reso noto che un gruppo di 16 farmacie e una catena di farmacie ha aderito volontariamente al sistema di distribuzione, mentre altre 15 sono prossime a firmare il contratto. La cannabis costerà al consumatore 1,30 euro al grammo, con un limite massimo di 40 grammi al mese, preparate in confezioni da 5 e 10 grammi. Il prezzo è formato dal compenso del produttore, a cui la cannabis sarà pagata 0,90 dollari al grammo, dal margine del 20% concesso alla farmacia distributrice e da un 10% che l'IRCCA destinerà a programmi di prevenzione⁷.

Ora bisognerà capire se e come la produzione "statalizzata" dal luglio 2017 riuscirà o meno a soppiantare il mercato nero. Si è stimato che la richiesta di cannabis in Uruguay possa arrivare alle 40 tonnellate. Le stime sulla produzione, circa un decimo della domanda, il numero fin qui esiguo di consumatori registrati e una rete distributiva al momento limitata, sembrano rendere necessari alcuni aggiustamenti. Se per quanto riguarda l'autocoltivazione il numero dei registrati comincia ad avvicinarsi alle stime delle persone che si autoproducono cannabis in Uruguay (circa 10.000), dal lato dell'offerta statale in farmacia l'unico dato che al momento pare non essere problematico è il prezzo, assolutamente concorrenziale con la marijuana paraguayana venduta al mercato nero.

⁴ Cfr. Rissa, *Salvina Bolivia, La fiducia nel diritto - il Manifesto del 16 gennaio 2013*

http://www.fuoriluogo.it/sito/home/mappamondo/nazioni_unite/rassegna_stampa/la-bolivia-ha-vinto

⁵ Cfr Bassi, *Hassan Cannabis: primi passi per la svolta uruguayana* <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/01/15/primi-passi-per-la-svolta-uruguayana/>

⁶ Fonte IRCCA <http://www.ircca.gub.uy/>

⁷ Comunicato stampa: http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=3853&catid=14&Itemid=59

2. La grande contraddizione statunitense

Un altro fronte, per vari motivi forse il più significativo, si è aperto nel paese che è stata la guida per oltre 50 anni della War on Drugs: gli Stati Uniti d'America. Ad oggi 8 dei 50 Stati hanno legalizzato l'uso ludico della marijuana tramite referendum: si tratta di Colorado (2012), Washington (2012), Alaska (2014), Oregon (2014), California (2016), Maine (2016), Massachusetts (2016), ed il Nevada (2016) più il distretto di Washington (2014). Il Vermont ha approvato a maggio 2017 il percorso per la regolamentazione legale per via legislativa, che diverrebbe esecutiva nel corso del 2018, ma il Governatore ha posto il veto alla legge pur dichiarandosi disposto ad una mediazione⁸.

Negli stessi Stati Uniti d'America della "*guerra alla droga*" e della "*tolleranza zero*" il fronte della riforma è stato aperto dal basso, con un ampio movimento referendario che ha interessato prima la cannabis ad uso terapeutico, e poi quella ad uso ricreativo.

È infatti solo grazie al grimaldello referendario se la marijuana medica è oggi legale in 28 stati più il distretto della capitale Washington, e sono solo 8 stati su 50 che non consentono nemmeno l'uso degli estratti di CBD. Il primo Referendum, quello vinto in California nel 1996 ha aperto la strada alla presa di coscienza, nell'opinione pubblica statunitense, della sensatezza di un diverso approccio alle sostanze derivate dalla cannabis. Tolto il velo dello stigma al consumatore e della demonizzazione alla sostanza, via via che l'uso medico si è diffuso, le persone hanno potuto familiarizzare con una sostanza che ha dimostrato, nella pratica quotidiana dell'utilizzo terapeutico, essere un valido sostituto di altri medicinali molto utilizzati (e spesso abusati) negli USA⁹.

Quando poi le prime sperimentazioni di legalizzazione dell'uso ludico (Colorado e Washington in particolare) non si sono rivelate cataclismi come paventato dal fronte proibizionista, bensì successi sia dal punto di vista del controllo della sostanza e dei suoi consumi, che rispetto alle ricadute sulla sicurezza, la percezione della cannabis come una sostanza da normalizzare ha fatto breccia nei cittadini statunitensi. Il fatto che poi l'economia della cannabis sia oggi una delle più performanti, con prospettiva di crescita a due e tre cifre, certamente aiuta. Tanto che oggi il 61% della popolazione USA si dichiara favorevole alla legalizzazione della cannabis anche per uso ludico¹⁰.

E' necessario chiarire che rimangono in vigore - anche negli stati che hanno legalizzato - le norme federali, che si applicano in particolare al momento di varcare i singoli confini, ed in tutti quei casi di competenza delle forze dell'ordine federali. Questo fa sì che paradossalmente, pur essendo ormai legale in Oregon e California, varcare i confini fra questi due stati detenendo qualche grammo di marijuana sia una condotta perseguibile.

2.1 USA: la via referendaria alla regolamentazione legale della cannabis

Come detto sono ormai 8 gli stati (più il Distretto della capitale Washington) che hanno approvato referendum per la legalizzazione della marijuana. Si tratta di referendum approvati in diverse tornate elettorali, per la precisione 2012, 2014 e 2016. Ogni tornata ha avuto storia a sé, ma va sottolineato come dei 9 quesiti presenti alle elezioni del 2016 solo uno, nella difficile Arizona, abbia perso (e di poco).

E' evidente come la consapevolezza e la ragionevolezza si siano diffuse nel paese a pari passo con il diffondersi dell'uso terapeutico e le prime sperimentazioni sull'uso ludico. Ed è evidente come una industria nascente abbia, soprattutto nell'ultima tornata elettorale, cominciato a giocare anche un ruolo politico, sostenendo economicamente le campagne referendarie. Come è risultato evidente che i principali avversari economici della legalizzazione si siano rivelate aziende farmaceutiche produttrici di oppioidi (e cannabinoidi sintetici), l'industria alcol e del gioco d'azzardo che hanno finanziato il NO alla Cannabis legale¹¹.

⁸ Cfr Norml - Vermont Governor Phil Scott Vetoes Marijuana Legalization <http://blog.norml.org/2017/05/24/vermont-governor-phil-scott-vetoes-marijuana-legalization/>

⁹ Cfr Bassi, Hassan Cannabis: la legalizzazione USA ne esalta le doti terapeutiche <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2017/04/24/legalizzazione-cannabis-terapeutica-oppiacei/>

¹⁰ Cfr CBS News Marijuana legalization support at all-time high <http://www.cbsnews.com/news/support-for-marijuana-legalization-at-all-time-high/>

¹¹ Cfr. Marola, Luca Cannabis legale: la partita economica dietro i referendum USA <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/10/27/cannabis-legale-interessi-economici-dietro-referendum-usa/>

In queste pagine si dà conto delle principali caratteristiche delle norme introdotte, e laddove possibile, anche i primi risultati della loro applicazione.

2.1.1 Colorado

Lo stato del Colorado essendo stato pioniere della legalizzazione è la realtà su cui abbiamo più dati e rapporti rispetto alla regolamentazione legale della cannabis. Approvata con il referendum "Regulate Marijuana like Alcohol" del 2012, vinto con un buon scarto 55% a 45%, la regolamentazione legale è stata resa esecutiva nel 2014. L'età minima per poter detenere e consumare è 21 anni, la quantità massima detenibile è 1 oncia (28 grammi) che come vedremo è più o meno lo standard anche per altri stati. Si possono coltivare fino a 6 piante, di cui solo 3 fiorite. La tassazione è suddivisa in un 15% di accisa, una tassa del 2,9% (applicata anche alla terapeutica) a cui si aggiungono la "Special Sales Tax on Retail Marijuana" del 10% e le eventuali tasse locali. Le vendite nel corso del 2016 hanno raggiunto i 1300 milioni di dollari, per una tassazione nazionale di 200 milioni. Si tratta di numeri in aumento del 30% sull'anno precedente. Secondo la legge del Colorado le risorse raccolte saranno reinvestite non solo in programmi di prevenzione agli abusi e all'educazione alla salute, ma anche nell'edilizia scolastica con 40 milioni di dollari di investimenti garantiti all'anno. Da notare come anche gli enti locali siano beneficiati dalle risorse della legalizzazione. Anche se impegnati nel sempre complicato compito della localizzazione dei dispensari, con le entrate derivanti dalle addizionali riescono a implementare servizi che altrimenti, visti i chiari di luna delle amministrazioni pubbliche (anche in USA), non potrebbero permettersi. Non significa solo riasfaltare strade e marciapiedi ma, come succede ad Aurora, finanziare le associazioni non profit, realizzare un centro giovanile e addirittura un centro diurno per senzatetto¹².

Secondo i dati ufficiali delle autorità del Colorado e federali, mentre è aumentato il consumo di cannabis fra gli adulti, e più precisamente dal 21 al 31% tra i 18-25 anni e dal 5 al 12% tra i maggiori di 26 anni di età¹³, è diminuito quello tra gli adolescenti, dal 20,81% al 18,35%. Se da un lato il primo dato potremmo azzardarci a leggerlo anche (ma non solo) come un'emersione di consumo dovuto all'effetto della rimozione dello stigma, è certo che dall'altro risulta evidente come la legalizzazione della cannabis non ha provocato un aumento di consumo nelle fasce di popolazione più vulnerabili, anche rispetta ai possibili danni provocati dall'uso di cannabis in età adolescenziale.

Il sistema giudiziario e penale ne ha particolarmente giovato, con una diminuzione di quasi il 50% dei reati connessi alla marijuana, una diminuzione del 3% dei reati contro la proprietà e di oltre il 6% per quello che riguarda i crimini violenti. Questo significa che rimane comunque un mercato nero della cannabis che richiede un intervento repressivo, ma anche che la paventata criminalità dilagante grazie alla cannabis legale rimane solo un incubo nelle menti degli ideologi proibizionisti.

2.1.2 Washigton (Stato)

Lo Stato di Washington, quasi sette milioni di abitanti nell'estremo nord della costa pacifica, è stato insieme al Colorado l'apripista della legalizzazione USA. Il referendum del 2012 ha ottenuto il 56% di favorevoli e la legislazione è entrata in vigore nel corso del 2014. Età minima 21 anni, quantità detenibile 1 oncia come in Colorado, ma qui la coltivazione è permessa solo per uso medico. La tassazione è rappresentata da una accisa del 25% alla produzione. Nel 2016 a fronte di un volume di vendita di oltre 1.100 milioni di dollari, ci sono state entrate fiscali pari a 256 milioni.

2.1.3 Alaska

L'Alaska ha legalizzato il mercato della marijuana con il referendum del 2014 intitolato "Regulate marijuana like alcohol in Alaska"¹⁴. Vinsero i sì col 52%. Anche qui la cannabis è detenibile e consumabile liberamente dai maggiori di 21 anni, per un massimo di 1 oncia. Si possono coltivare sino a 6 piante (di cui tre in maturazione) senza essere soggetti a tassazione. È possibile, a differenza di altri stati, consumare nei locali di vendita, dove altresì vige il divieto di vendita di tabacco e alcolici. La cannabis è tassata con un'accisa di 50 dollari per oncia. Le entrate derivanti dalle accise sulla sola produzione di cannabis, nei primi 4 mesi del 2017, ammontano a 727.000 dollari¹⁵. Gli abitanti dell'Alaska (poco più di 700.000) sino al 1975 godevano di

¹² Cfr. Fiorentini, Leonardo *In Colorado i soldi della Cannabis vanno ai senzatetto* <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/05/17/cannabis-colorado-utilizzano-le-risorse-comuni/>

¹³ Cfr. *Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings March 2016* <https://www.colorado.gov/publicsafety>

¹⁴ cfr <http://www.regulatemarijuanainalaska.org/>

¹⁵ cfr Alaska Department of Revenue - Tax Division: <http://tax.alaska.gov/programs/programs/index.aspx?60000>

normative che permettevano loro di coltivare e possedere piccole quantità di cannabis per uso personale¹⁶.

2.1.4 Oregon

Anche l'Oregon ha tenuto il proprio referendum sulla cannabis nel corso del 2014, con un risultato netto (56% a 44%). L'età minima per accedere al mercato legale della cannabis è 21 anni, mentre la quantità massima detenibile di marijuana varia da 1 oncia in luogo pubblico alle 8 once (224 grammi) a casa. La coltivazione ad uso personale è ammessa sino a 4 piante. La marijuana legale è stata inizialmente tassata con una accisa del 25% alla produzione, ed è controllata dallo stesso ente che controlla l'alcol, l'Oregon Liquor Control Commission.

Dal 2017 l'accisa è stata ridotta al 17% ed è stata introdotta una addizionale locale, opzionale, del 3% massimo. Gli introiti della tassazione nel corso del 2016 sono ammontati a circa 60 milioni di dollari. Questi fondi non vanno nel calderone delle entrate del bilancio statale bensì, una volta detratte le spese amministrative, sono stati così distribuiti: 40% al Fondo per le Scuole pubbliche, 20% ai servizi per la Salute Mentale, Alcolismo e Droghe, 15% alla Polizia dello Stato, 10% rispettivamente a città e contee ed infine il 5% alla Oregon Health Authority. Nel primo trimestre del 2017 la nuova tassazione ha permesso di raccogliere circa 13,5 milioni di dollari di accisa statale e circa 2 milioni di dollari di addizionali locali¹⁷.

2.1.5 Washington (District of Columbia)

La capitale degli USA, 600.000 abitanti, ha legalizzato detenzione e consumo (ma non la vendita) con l'Iniziativa 71, che ha raccolto un larghissimo consenso nella tornata elettorale del 2014 (69% - 31%). La detenzione ed il consumo (e la cessione senza profitto) di massimo 2 once di cannabis (56 grammi) è invece legale, come legale è la coltivazione ad uso personale di fino a 6 piante. Come detto non si è legalizzata la vendita con profitto della marijuana, che rimane reato.

2.1.6 California

La proposta referendaria chiamata '*Adult Use of Marijuana Act*'¹⁸ è stata approvata nel 2016 con un risultato netto, 56% favorevoli e 44% contrari. La normativa consente a chiunque abbia compiuto il 21mo anno di età di possedere un'oncia, ossia circa 28 grammi, di marijuana. La legge inoltre consente anche di coltivare fino a sei piante per uso personale. Dal punto di vista economico la legge impone accise del 15% sulle compravendite al dettaglio e tasse sulla produzione di infiorescenze pari a 9,25 dollari per oncia e 2,75 dollari per oncia per quanto riguarda il fogliame.

La California, come detto, è stata il primo stato americano a legalizzare la marijuana per uso terapeutico nel 1996, sempre per referendum. La Proposition 215, passò il 5 novembre 1996 con un risultato molto simile a quello dell'ultima tornata: 55,58% a 44,42%. Da allora circa duecentomila pazienti hanno fatto uso della sostanza per alleviare dolori legati soprattutto a patologie croniche e neoplastiche. L'introduzione di quella legge ha permesso l'apertura in oltre cento città della California di centri autorizzati di produzione di cannabis, centri specifici di trattamento e strutture parafarmaceutiche di distribuzione.

La California è uno degli Stati più importanti del paese: con 40 milioni di abitanti occupa la sesta posizione nella classifica delle economie mondiali (superando persino il PIL della Francia). È evidente che rappresenterà la chiave di volta per il movimento riformatore statunitense e che il successo dell'applicazione californiana potrà essere contagioso per attuare misure analoghe in sempre più stati e per influire anche nella legislazione federale.

2.1.7 Maine

In Maine i cittadini sono stati chiamati a votare sul quesito "Regulate and tax marijuana"¹⁹: il risultato è stato in bilico, letteralmente all'ultimo voto, con tanto di riconteggio. Alla fine l'ha spuntata la "Question 1" che permette il possesso e l'uso di marijuana da parte dei maggiori di 21 anni. La e permettere la coltivazione, distribuzione e vendita di marijuana e suoi derivati soggette a regolamentazione e tassazione statali". Il Maine fu uno dei primi stati a depenalizzare la detenzione di piccole quantità di cannabis già negli anni '70 e rese legale nel 1999 la cannabis a scopi terapeutici. Nel 2013 gli abitanti di Portland, la città

¹⁶ cfr <http://norml.org/legal/item/alaska-legalization>

¹⁷ cfr Oregon Department of Revenue: <http://www.oregon.gov/DOR/programs/gov-research/Pages/research-marijuana.aspx>

¹⁸ cfr <http://www.yeson64.org/>

¹⁹ cfr <https://www.regulatemaine.org/>

più popolosa dello stato, approvarono la legalizzazione del possesso di marijuana.

2.1.8 Massachusetts

In Massachusetts i cittadini sono stati chiamati al voto nel 2016 ed hanno deciso con il 53,6% di favorevoli al quesito proposta da "Tax+Regulate Marijuana"²⁰ di regolamentare legalmente la cannabis. La nuova normativa sarà effettivamente esecutiva ad ottobre 2017 e prevederà, come sempre, la possibilità di accedere alla cannabis legale ai soli maggiorenni di 21 anni. La quantità detenibile è la classica oncia per quel che riguarda il possesso in luogo pubblico, mentre il limite sale a 10 once (280 grammi) all'interno di casa, ma tenute all'interno di un contenitore chiuso. Si potranno coltivare al massimo 6 piante per uso personale (ma non più di 12 all'interno di una singola residenza). Il sistema di tassazione prevede una accisa del 3,75%, a cui si aggiungono una tassa sulle vendite 6,25% ed una addizionale locale sino al 2%. L'ente regolamentatore sarà la Cannabis Control Commission.

2.1.9 Nevada

Il quesito referendario dello stato del Nevada, "Regulate Marijuana like Alcohol"²¹ approvato con il 54,47% dei voti favorevoli, ha legalizzato il possesso fino ad un'oncia di cannabis, la coltivazione fino a 6 piante (12 per singola residenza) e l'acquisto di cannabis e suoi derivati in negozi autorizzati da parte di chiunque abbia compiuto i 21 anni d'età. Da notare che la coltivazione casalinga non è ammessa per coloro che abitano entro le 25 miglia da un dispensario autorizzato. La tassazione prevede un'accisa del 15%.

2.2 La via legislativa alla cannabis legale

Con il susseguirsi dei successi referendari, anche la politica istituzionale ha preso coraggio, e sono numerosi gli Stati in cui è iniziato un iter legislativo con l'obiettivo della legalizzazione della cannabis. In particolare il parlamento del Vermont, che come anticipato ha da poco scontato il veto del Governatore, ma anche New Hampshire, Rhode Island, New Jersey ed altri stanno discutendo progetti di legge volti alla regolamentazione dell'uso, anche ludico della cannabis.

2.2.1 Vermont

Nel maggio 2017 i membri di Camera e Senato del Vermont hanno approvato una legge che elimina le sanzioni per l'uso ed il possesso di marijuana per gli adulti (Bill 22²²). La normativa avrebbe modificato la legge statale in modo che il possesso di un'oncia di cannabis (28 gr.) e la coltivazione di due piante mature (e fino a quattro piante immature) non fosse più soggetto a sanzione. La decriminalizzazione sarebbe entrata in vigore dal 1 luglio 2018. La legge avrebbe istituito anche una commissione di nove membri per redigere raccomandazioni al legislatore per quanto riguarda il modo migliore per regolamentare legalmente il mercato della marijuana ad uso ludico.

Il Governatore repubblicano dello Stato, Phil Scott, ha però posto a fine maggio il veto sulla normativa. In passato Scott aveva espresso il proprio sostegno alla decriminalizzazione della cannabis, ma si era anche opposto - durante la discussione in Senato - ad una versione più avanzata della legge che voleva già avviare il mercato regolamentato della marijuana. In occasione dell'apposizione del veto il Governatore si è detto disponibile a *"trovare una mediazione avanzata"*, anche se non si comprende bene in che termini. Il Vermont sarebbe il primo stato avviare una regolamentazione legale della cannabis senza passare da un referendum popolare.

3. La legalizzazione in Canada: il Cannabis Act

La straordinaria vittoria elettorale del Partito Liberale in Canada, e l'elezione del suo giovane leader Justin Trudeau a Primo Ministro, ha riportato in primo piano anche nel paese nordamericano il tema della legalizzazione della marijuana a fini ricreativi.

²⁰ cfr. <https://www.regulatemassachusetts.org/>

²¹ cfr. <https://www.regulatemarijuanainnevada.org/>

²² cfr. <http://legislature.vermont.gov/bill/status/2018/S.22>

Sono ormai passati 15 anni dall'ottimo lavoro svolto nel 2002 dal Rapporto della Commissione presieduta dal Senatore Pierre Claude Nolin²³ che aveva caldeggiato la decriminalizzazione della canapa. Il Partito Liberale è tradizionalmente sempre stato un partito di centro che però ha puntato per la sua rinascita a una forte attenzione ai diritti civili e ai temi sociali. Sull'apertura alla legalizzazione della cannabis, uno dei punti forti del programma di Trudeau rivolto ai giovani, durante la passata campagna elettorale non sono mancati gli attacchi, in particolare dal Partito Conservatore al neo Primo Ministro, accusato addirittura in alcuni spot di voler vendere la marijuana ai bambini. Trudeau ha sempre risposto senza scomporsi denunciando come fosse proprio l'approccio governativo a rendere *"troppo facile l'accesso alla marijuana per i nostri bambini finanziando allo stesso tempo la criminalità di strada, le bande organizzate ed il commercio di armi"*.

Nel programma con cui ha vinto le elezioni Trudeau è stato molto chiaro: rimuovere il consumo ed il possesso di marijuana dal Codice Penale, creando un sistema di regolamentazione rigido per vendita e distribuzione di cannabis con l'applicazione di accise sia federali che locali. Allo stesso tempo punire più severamente chi vende ai minori, chi guida sotto l'effetto di cannabis e chi vende al di fuori del sistema regolato. Il nuovo sistema andava costruito insieme ai territori e agli esperti di salute pubblica e con le forze dell'ordine.

3.1 la fase preparatoria e partecipativa ed il rapporto della Task Force sulla cannabis

Il governo ha affidato poco dopo il suo insediamento a Bill Blair, ex capo della Polizia di Toronto e ora deputato, il fascicolo relativo alla legalizzazione della marijuana. Blair è stato molto influenzato dalla posizione del Centre for Addictions and Mental Health (CAMH) che nel corso del 2014 ha esplicitato la propria posizione a favore di una regolamentazione legale della marijuana per meglio garantire la salute pubblica²⁴.

Nel corso del 2016 il Governo ha incaricato una Task Force sulla cannabis di avviare un processo di consultazione che ha coinvolto enti locali, città, ma anche esperti, pazienti, giuristi, lavoratori e imprenditori oltre che – on line – quasi 30.000 fra cittadini e organizzazioni. Dando conto di tutte le posizioni, la task force ha stilato una serie di raccomandazioni al Governo in vista della legalizzazione prevista per il 2017, che hanno affiancato il rigore scientifico necessario all'approccio al tema alle sensibilità presenti nella società. Si è trattato di un enorme processo partecipativo che ha rivelato come *"la regolazione della cannabis toccherà ogni aspetto della nostra società"*.

Il rapporto ha raccomandato il divieto di vendita ai minori di 18 anni, il divieto di pubblicità, un confezionamento che informi anche sulla quantità di principio attivo (THC e CBD) e che non sia confondibile con altri prodotti, in particolare per i bambini e che non sia *"attraente"* per loro. Per gli alimenti si è chiesto un logo che identifichi la presenza di cannabis ed il divieto di prodotti misti con altre sostanze (alcol, tabacco, nicotina e caffeina).

Per incentivare il consumo di cannabis con basso THC la task force ha consigliato uno schema di tassazione e formazione del prezzo disincentivante rispetto all'acquisto di prodotti ad alta potenza, pur mantenendo tasse e prezzi a un livello che garantisca l'obiettivo di ridurre il mercato illegale. La tassazione dovrà essere equamente distribuita fra stato centrale e amministrazioni locali e resa flessibile al fine di seguire i cambiamenti di mercato; dovrà finanziare i servizi educativi, la ricerca, la prevenzione degli abusi ed il loro trattamento ed infine il sistema di repressione dei crimini. Per prevenire gli abusi si è raccomandata l'implementazione di strategie educative e di informazione basate sulle evidenze scientifiche per prevenire i rischi dell'uso problematico e fornire linee guida per un uso a *"basso rischio"*. Anche per quel che riguarda l'incidenza del consumo nei luoghi di lavoro si è ipotizzato un raccordo con enti locali, lavoratori e sindacati per attuare politiche che prevengano incidenti sul lavoro.

Per la produzione si è proposto un modello sotto licenza, che possa dare vita ad un mercato accessibile anche ai piccoli produttori. Le produzioni dovranno essere tracciabili e, per limitare l'impatto ambientale, anche outdoor se debitamente protette. Si è raccomandata una stretta collaborazione con le autorità locali per la collocazione dei negozi, che non dovranno vendere anche alcol e tabacco e con limitazioni rispetto alla loro densità e collocazione (non vicino a scuole, parchi e altri luoghi sensibili). La massima quantità proposta di sostanza essiccata detenibile in pubblico (e quindi vendibile) è di 30 grammi, mentre

²³ cfr. Fuoriluogo, settembre 2002

²⁴ Cfr <http://ungass2016.fuoriluogo.it/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=473>

l'autocoltivazione si è proposta venga limitata a 4 piante per abitazione, alte non più di 1 metro. Sul versante della repressione la raccomandazione è stata quella di redigere un "Cannabis Control Act" che preveda pene proporzionate alle violazioni, e che escluda dalla sanzione le eventuali condotte senza scopo di lucro ("social sharing"). Una particolare attenzione dovrà essere data a prevenzione e sanzione della guida sotto l'effetto di cannabis, finanziando ricerche per verificare le correlazioni fra livelli di THC e incapacità di condurre veicoli.

3.2 il Cannabis ACT

"L'approccio attuale alla cannabis non funziona. Ha permesso ai criminali e alla criminalità organizzata di trarre vantaggi, pur non tenendo la cannabis fuori dalle mani della gioventù canadese. In molti casi, è più facile per i nostri bambini acquistare cannabis che sigarette."

Così inizia il comunicato del Governo canadese in occasione della presentazione del progetto di legge sulla regolamentazione legale della cannabis, il cosiddetto "Cannabis ACT", tenutasi lo scorso 13 aprile 2017. Il governo liberale aveva promesso di avviare la legalizzazione entro questa primavera, e non sono certo mancati in questi gli attacchi sui ritardi rispetto alle promesse nei confronti dei giovani, che erano stati mobilitati a sostegno della candidatura Trudeau anche grazie all'opzione antiproibizionista sulla marijuana. Ora la tabella di marcia dovrebbe garantire al Primo Ministro canadese di tener fede agli impegni elettorali del 2015.

L'obiettivo è quello di arrivare all'effettiva legalizzazione entro il 1 luglio 2018, previa approvazione parlamentare (e assenso della Regina, sua Maestà Britannica). Il Cannabis Act riprende nei contenuti praticamente tutte le raccomandazioni contenute nel rapporto della Task Force sulla cannabis. Nelle intenzioni governative si delinea un quadro giuridico rigoroso per controllare la produzione, la distribuzione, la vendita e il possesso di cannabis in Canada. La proposta legislativa consente agli adulti di possedere e utilizzare legalmente la cannabis. Ciò significherebbe che il possesso di piccole quantità di cannabis non sarebbe più un reato penale e impedirebbe alle organizzazioni criminali e alle bande di strada di continuare a lucrare sul mercato nero. Affiancato a questo il governo ha collegato una riforma delle leggi riguardo la guida sotto effetto di alcol e droghe che punta alla tolleranza zero per coloro che guidano sotto l'influenza della cannabis, dell'alcol e di altri farmaci (prevedendo però, anche per la cannabis, una soglia di 2 ng di THC per ml per far scattare la sanzione).

3.2.1 Il Cannabis Act in pillole

Come detto la proposta di legge presentata dal governo ripercorre nella pratica le raccomandazioni raccolte dal Governo canadese nella fase partecipativa. Ecco riassunte qui di seguito i punti più significativi.

- Le vendite legali di cannabis sono limitate alle persone di età maggiore di 18 anni. Le province e i territori potranno aumentare l'età minima di vendita, acquisto e consumo.
- Saranno le Province e i Territori ad autorizzare e sorvegliare la distribuzione e la vendita di cannabis, soggetta a condizioni federali minime. In quelle giurisdizioni che non hanno istituito un quadro normativo di vendita regolamentato, gli individui potranno acquistare online cannabis da un produttore con licenza federale con consegna a domicilio sicuro tramite posta o tramite corriere.
- I cittadini maggiorenni potranno possedere sino a 30 grammi di marijuana acquistata legalmente e crescere fino a 4 piante per famiglia (sino ad 1 metro di altezza).
- I minorenni, trovati in possesso di massimo 5 grammi, non saranno comunque sanzionabili.
- Non saranno consentiti prodotti che mischiano la cannabis ad altre sostanze (the, caffè o sigarette con tabacco e marijuana).
- La vendita a minorenni sarà punita pesantemente, le pene arriveranno a 14 anni.
- La tassazione sarà mantenuta inizialmente bassa per scoraggiare il mercato nero.
- Il traffico di cannabis e dei prodotti con cannabis attraverso i confini internazionali rimarrà un grave reato penale.
- La legislazione proposta modificherà il codice penale per modernizzare e semplificare le disposizioni in materia di trasporto, rafforzare i reati penali legati alla guida compromessa e agevolare il perseguimento della guida sotto

effetto di droga e di alcol.

· Per facilitare l'individuazione e l'esame dei guidatori sotto effetto di stupefacenti, gli agenti delle forze dell'ordine saranno autorizzati e attrezzati per utilizzare esami rapidi per via orale in strada.

3.2.2 I dubbi e le certezze delle Province

Dopo la presentazione della proposta di legge per la legalizzazione della cannabis da parte del governo canadese, sono cominciate le prese di posizione, anche istituzionali, rispetto all'ipotesi di regolamentazione proposta dai liberali al governo.

Come riportato dalla stampa canadese²⁵ alcune province canadesi hanno protestato per *"il grande volume di lavoro e per i pesanti costi"* che secondo loro il governo di Trudeau avrebbe scaricato sugli enti territoriali nel disegno di legalizzazione della cannabis ricreativa in tutto il Canada entro il prossimo anno. Una presa di posizione piuttosto curiosa, soprattutto per un sistema federale come quello canadese. In particolare gli amministratori locali canadesi sono preoccupati dai tempi piuttosto stretti per l'avvio della legalizzazione, che impedirebbe loro di approfondire le problematiche legate alla definizione e applicazione delle normative di loro competenza.

È l'esempio del ministro della sanità pubblica della provincia del Quebec, Lucie Charlebois, che ha avvertito che seguire la timeline governativa sarà una sfida ardua per Province, Territori e Comuni chiamati a sviluppare complesse regolamentazioni a livello locale. Proprio Charlebois ha dichiarato in una recente intervista che 13 dipartimenti diversi del governo del Quebec sono stati coinvolti e impegnati per prepararsi alla legalizzazione della cannabis. *"Non abbiamo così tanto tempo, quindi dobbiamo andare velocemente"*, ha detto Charlebois, che ha aggiunto che sostiene il principio della legalizzazione della marijuana, ma che le sarebbe piaciuto che fosse Ottawa a definire un quadro normativo più rigoroso. *"È una grande responsabilità e non è un prodotto ordinario – non sto parlando di popcorn, sto parlando di cannabis"*, ha detto. Le altre contestazioni provenienti da varie province canadesi riguardano i dubbi sulle reali entrate fiscali derivanti dalla cannabis legale, che per alcuni non saranno sufficienti a coprire i costi della preparazione del mercato regolamentato.

Anche la Premier dell'Alberta, Rachel Notley, ha denunciato il carico di lavoro ed i notevoli costi che potrebbero esser lasciati sulle spalle delle province canadesi.

A queste polemiche ha già risposto pubblicamente la ministra della sanità federale Jane Philpott, con una lettera aperta pubblicata sul quotidiano La Presse di Montreal²⁶. In questa lettera ha definito fuorviante l'accusa al governo federale di Ottawa di avere scaricato troppa responsabilità sulle province. La ministra federale ha scritto che anche se le province dovranno prendere decisioni e provvedimenti in settori come la distribuzione, oggi sono già costrette a trattare con le conseguenze del mercato illegale. Secondo Philpott lo status quo costa alle province e al sistema della giustizia un sacco di soldi, mentre l'attività criminale continua a crescere. Il governo federale – si è poi impegnata Philpott – lavorerà con le province e impegnerà più risorse alle esigenze legate alle conseguenze della legalizzazione, come la sicurezza pubblica, la polizia e le campagne educative.

Del resto la posizione governativa è che l'attuale sistema di proibizione è già molto costoso in sé e che quindi il passaggio alla legalizzazione non solo non dovrebbe aggiungere carico di lavoro alle province ma anzi ridurre in modo significativo i costi attuali.

Ma oltre a chi pone problematiche ci sono anche politici locali entusiasti della legalizzazione. Come il Premier della provincia del New Brunswick Brian Gallant, che sta cercando di posizionare la piccola provincia canadese (750.000 abitanti al confine con il Maine) in prima fila ai nastri di partenza della regolamentazione legale della cannabis ad uso ludico in Canada. La scelta forte è quella di considerare l'industria legata alla cannabis legale come un driver fondamentale per lo sviluppo dell'economia locale, inserita all'interno di quelle delle attività ricreative sulle quali la provincia sta investendo molto del proprio futuro. Per il Nuovo Brunswick ha previsto incentivi per i produttori, sviluppato un corso di College in coltivazione della Marijuana mentre la St. Thomas University di Fredericton sta per istituire una cattedra di ricerca sulla cannabis, in particolare sulle politiche pubbliche. *"We're ahead of the curve (siamo in posizione avvantaggiata)"* ha detto Boudreau che non è molto preoccupato di

²⁵ Cfr The Globe and Mail Provinces diverge on approach to guidelines on legal marijuana <https://www.theglobeandmail.com/news/national/provinces-diverge-on-approaches-to-marijuana-legalization/article34982555/>

²⁶ cfr. La Presse, Marijuana: la ministre Philpott dénonce les arguments «trompeurs» de Québec: <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201704/20/01-5090076-marijuana-la-ministre-philpott-denonce-les-arguments-trompeurs-de-quebec.php>

ricevere o meno compensazioni federali per coprire, ne dimostra particolare difficoltà per elaborare i piani di intervento. Poi ovviamente, se arriveranno aiuti dal governo federale, nessuno li rimanderà indietro.

4. La lezione americana

Alcune incertezze pendono sulla "rivoluzione americana" raccontata in queste pagine. In primis per le decisioni della presidenza Trump, che rimane una incognita per molte cose, comprese le politiche sulle droghe. Non tanto per il posizionamento del Presidente, quanto per le note posizioni, anche estremiste, di molti membri della squadra arrivata al governo insieme al magnate statunitense²⁷. A partire dal Ministro della Giustizia Sessions, che non ha mai nascosto di ricordare con nostalgia i temi del "Just say no" di reaganiana memoria²⁸, e che ai primi di maggio ha di fatto "rovesciato" il precedente memorandum di Obama sull'applicazione "soft" delle pene per i reati non violenti legati alle droghe, altrimenti spesso soggetti a sentenze draconiane²⁹. Poi rimane l'iter parlamentare della legge canadese ancora da valutare, e aspettare cosa succederà nei vari stati americane che stanno valutando di introdurre riforme sulla cannabis per via legislativa, a partire dall'esempio del Vermont.

Rimane il fatto che, dopo la decisione della Corte Costituzionale del Messico in favore della depenalizzazione del consumo personale, nel 2018 l'intera costa pacifica del nord america sarà in qualche modo "marijuana" friendly ed oltre 100 milioni di cittadini del continente americano vivranno probabilmente in paesi dove vige un regime di regolamentazione legale della cannabis.

Vanno attesi i risultati delle più recenti legalizzazioni, in particolare quella californiana. Se esse avranno successo si potrà aprire finalmente la partita a livello delle politiche internazionali sulle droghe in occasione del prossimo appuntamento delle Nazioni Unite, nel 2019 a Vienna.

Il coraggio uruguayano, il pragmatismo canadese, il movimentismo statunitense e la rivendicazione indigena boliviana si affermano come una lezione fondamentale. Una diffusa apertura alla parola flessibilità, applicata non solo alle convenzioni ma anche alle strategie ed alle politiche. Con un unico obiettivo: chiudere il capitolo della war on drugs ed aprire quello di una politica sulle droghe ragionevole ed efficace.

27 Cfr. Perduca, Marco *Trump, una squadra contro la canapa* <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2017/01/18/trump-un-governo-la-canapa/>

28 Cfr. NBC News *'Just Say No': AG Sessions Cites Old School Anti-Drug Motto* <http://www.nbcnews.com/news/us-news/just-say-no-ag-sessions-cites-old-school-anti-drug-n733961>

29 Brioschi, Federica *Non me la spacci giusta Il giro di vite di Jeff Sessions sulle droghe* <https://medium.com/@NonMeLaSpacciGiusta/il-giro-di-vite-di-jeff-sessions->

LE IMPLICAZIONI ECONOMICHE DELLA LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS IN ITALIA

Marco Rossi*

*Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università La Sapienza, Roma.

Questo saggio sviluppa argomenti già introdotti in Rossi (2013).

Introduzione

In questo saggio si analizza il tema della legalizzazione della cannabis dal punto di vista economico. L'attenzione è limitata al consumo "ricreativo" di cannabis, un mercato (illegale) la cui rilevanza economica è oggi largamente prevalente rispetto al mercato della canapa "terapeutica" ed a quello della canapa "industriale". L'analisi si limita ad uno studio "quantitativo" del problema, trascurando quegli aspetti politici e culturali che esulano da una analisi prettamente economica. La legalizzazione della cannabis può avere altre implicazioni per la collettività, a partire da quelle di salute e sicurezza pubblica per finire con quelle diplomatiche¹. Il peso relativo che l'operatore pubblico attribuisce a ciascuna di queste possibili implicazioni dipende dal sistema di valori tramite il quale la collettività percepisce i costi ed i benefici delle scelte pubbliche. Ad esempio, l'operatore pubblico delle società occidentali ritiene che i danni causati dal consumo di alcolici siano inferiori a quelli che deriverebbero dalla sua proibizione. Ed infatti l'imposizione del proibizionismo degli alcolici negli Usa ("Dry Act" del 1920) non colse l'obiettivo di ridurre significativamente il consumo, ma indusse degli effetti indesiderati così gravi (tra cui lo sviluppo di una criminalità attiva nel mercato nero) da indurre l'operatore pubblico a rinnegare la sua scelta proibizionista ("Repeal Act" del 1933). Viceversa, in alcuni paesi islamici il divieto del consumo di alcolici è generalmente rispettato e la sua imposizione non induce significativi effetti indesiderati. Evidentemente per queste collettività la scelta proibizionista è coerente con il sistema di valori tramite il quale esse percepiscono i costi ed i benefici del consumo di alcolici. Pertanto, il tema della legalizzazione della cannabis andrebbe affrontato includendo nella funzione obiettivo dell'operatore pubblico tutte le eventuali implicazioni, anche extra-economiche, di questa scelta, ed attribuendo a ciascuna di queste un peso coerente con il sistema di valori prevalente nella società italiana. Il complesso tema della compatibilità della legalizzazione della cannabis con il sistema di valori diffuso nella società italiana esula dagli obiettivi di questo lavoro², il quale si limita a valutare alcune implicazioni economiche, e soprattutto fiscali, della legalizzazione della cannabis.

1. Analisi (economica) delle ragioni del proibizionismo.

La proibizione del consumo di cannabis può essere motivata da varie ragioni. Adottando un approccio "economicista", la proibizione della cannabis può essere motivata dai danni individuali e sociali derivanti dal suo consumo.

Sul piano del benessere individuale, l'obiezione (paternalista) sollevata è che talvolta il consumatore sia "miope", cioè sia incosciente dei danni che a lungo termine derivano dal consumo di certe sostanze, come un bambino che abusa di zuccheri, inconsapevole della sua futura obesità. Per le sostanze stupefacenti, in particolare, si sottolinea che il consumo di queste sostanze crea "dipendenza" ed "assuefazione", condizioni incompatibili con una scelta razionale. Nella letteratura economica, questa obiezione è stata superata da Becker et al. (1988) che hanno dimostrato come sia teoricamente possibile un consumo "efficiente" anche di queste sostanze, cioè compatibile con la razionale massimizzazione del benessere del consumatore³. In particolare, sul piano empirico, sebbene la cannabis sia la sostanza illecita più consumata su scala mondiale, la percentuale di consumatori "problematici" è relativamente esigua se paragonata a quella relativa ad altre sostanze psicotrope, sia illecite (eroina e cocaina), sia lecite (alcolici).

¹ L'Italia ha ratificato la convenzione ONU del 1988, che la invita ad attribuire natura di reato, ai sensi del proprio ordinamento giuridico interno, al possesso, l'acquisto e la coltivazione di stupefacenti illegali destinati al consumo personale.

² Ci limitiamo ad osservare che la proibizione del consumo di cannabis non è rispettata da una significativa frazione della popolazione italiana. Se il rispetto della norma è un segnale della sua accettazione, la diffusione del consumo illegale di cannabis nella società italiana induce dubitare sulla compatibilità dell'attuale proibizionismo con il sistema di valori diffuso nella società italiana.

³ Formalmente, Becker e Murphy (1988) introducono una interessante generalizzazione della funzione di utilità che tiene conto (parametrizza) assuefazione e dipendenza, dimostrando che, anche in questo caso, il consumatore può razionalmente scegliere un sentiero di consumo che massimizza la sua utilità.

Dal punto di vista del benessere sociale, gli economisti riconoscono che la libera iniziativa individuale può condurre ad un risultato inefficiente quando sono presenti "esternalità", ovvero quando la scelta di un individuo influenza il benessere di altri soggetti senza che ciò dia luogo a compensazioni economiche. Ad esempio, una fabbrica inquinante produce una esternalità negativa che riduce il benessere collettivo. In questo caso gli economisti sostengono che occorre comparare il valore economico dei danni da inquinamento con il costo di riduzione della esternalità per individuare il livello "ottimo" di inquinamento, cioè quello che massimizza il benessere della collettività. Si noti che, nel caso in cui la riduzione della esternalità sia costosa e l'obiettivo sia di promuovere il benessere della collettività, il livello socialmente ottimo di inquinamento non è pari a zero. In altri termini, gli economisti sostengono che, in generale, anche nel caso in cui si riconosca che una attività individuale sia dannosa per la collettività, l'obiettivo dovrebbe essere quello di contenere questa attività al fine di ridurre il danno, pur senza annullarlo completamente. In generale, il proibizionismo è quindi incompatibile con i suggerimenti della teoria economica.

Uno strumento, suggerito dagli economisti per il contenimento delle esternalità, sono invece le "imposte correttive". L'applicazione di imposte, di importo pari alla esternalità, riallinea i costi privati con quelli sociali, permettendo che un sistema basato sulla libera iniziativa individuale conduca alla massimizzazione del benessere collettivo⁴. Queste imposte sono infatti definite "correttive" poiché correggono il fallimento del mercato causato dalla presenza di esternalità. Inoltre le imposte correttive offrono la riscossione di un "doppio dividendo": non solo offrono un gettito fiscale, ma soprattutto lo fanno promuovendo l'efficienza del sistema, cioè aumentando il benessere economico della società.

Un esempio di applicazione di imposta correttiva è la tassazione sui tabacchi. Il fumo può provocare danni alla salute il cui costo ricade anche sulla collettività (assistenza sanitaria, ridotta produttività, ecc.). In questo caso, l'imposizione fiscale non solo, aumentando il prezzo, riduce la domanda, cioè i consumi ed i relativi danni alla salute, ma inoltre la "tassa sul vizio" fornisce un gettito fiscale che compensa la collettività dei costi derivanti dal fumo. Si noti che, poiché i danni da fumo di tabacco sono simili a quelli del consumo di cannabis, per un principio di equità orizzontale sarebbe giusto trattare i due casi nello stesso modo, cioè legalizzare la vendita di cannabis, tassandola opportunamente.

2. Il mercato (illegale) della cannabis in Italia.

Malgrado la proibizione, il mercato della illegale della cannabis in Italia è "spesso" e "maturo". Infatti, il mercato illegale italiano della cannabis ha dimensioni economicamente significative. Dal lato della domanda, quasi il 10% della popolazione ha usato cannabis, cosicché l'Italia è tra i primi paesi europei per numero di consumatori: circa 6 milioni⁵. La "maturità" del mercato è testimoniata non solo dalla sua longevità (almeno 40 anni di significativa rilevanza economica) ma anche dal tendenziale "invecchiamento" della platea dei consumatori. La crescita del consumo di cannabis da parte di adulti è testimoniata dal significativo aumento degli ultratrentenni segnalati ai sensi dell'art. 75 (DPR 309/90). Dalla prima rilevazione disponibile del 1990, il peso di questa fascia d'età sul totale dei segnalati è continuamente aumentato: dall'iniziale 11% fino a raggiungere il 27% nell'ultima rilevazione del 2015.⁶

In generale il consumo di sostanze psicotrope, tra cui i derivati della cannabis, può rispondere a due diverse finalità. Il consumo della sostanza per le sue specificità, oppure come un qualsiasi strumento per alterare significativamente le proprie condizioni psicofisiche ("sballare"). A queste diverse finalità corrispondono due diversi mercati: il mercato della cannabis in sé ed il mercato dello "sballo". Il mercato della cannabis in sé, popolato da consumatori "cronici", che preferiscono la cannabis ad altre sostanze psicotrope. Nell'altro mercato invece il consumatore abusa di una sostanza psicotropa, qualunque essa sia, pur di raggiungere lo "sballo".

Questa dicotomica configurazione di mercato deriva da un iniziale (ab)uso della sostanza in età adolescenziale per finalità di

⁴ L'assunzione che il consumo di droghe causi esternalità negative per la collettività motiva l'intervento pubblico volto a contenere l'attività di questo mercato. La teoria economica suggerisce che un livello di consumo socialmente ottimale può essere ottenuto tramite due diversi strumenti: il primo consiste nell'imposizione di vincoli sulle massime quantità scambiabili, fino al divieto totale; il secondo nell'imposizione di una tassazione sulle vendite. In un contributo alla teoria dell'enforcement ottimale, applicata al caso delle droghe, Becker, Grossman e Murphy (2006) sostengono che l'equivalenza tra questi due strumenti poggia sopra l'ipotesi di gratuità dell'enforcement. Qualora si ammetta che l'applicazione di una normativa comporti dei costi, BGM (2006) sostengono la superiorità dello strumento fiscale (tassazione) rispetto alla imposizione di una forma estrema di contingentamento, quale il proibizionismo.

⁵ Secondo le stime ufficiali, in Italia il 9,2% della popolazione d'età compresa tra 15 e 64 anni ha consumato cannabis negli anni 2013 e 2014. Per paragone: Francia 8,4%-10,1%; Germania 4,5%-4,8%; Uk 6%-7%; Spagna 9,2%-9,6%, Olanda 7%-8%. Fonte: Unodoc Statistics, (<https://data.unodc.org>).

⁶ Il totale delle persone segnalate ex art 75 dal 1990 al 2015 è: 311.215. Relazione Annuale, 2016, pag. 179.

“sballo”. Fenomeno che desta allarme sociale. Successivamente, nell’ambito di questa vasta platea di giovani consumatori “occasionalisti” si enuclea una minoranza di soggetti che sviluppano una preferenza per l’uso della cannabis in sé, e mantengono questa “vizio” anche in età adulta.

Le differenze tra questi mercati sono numerose. Limitandoci a quelle rilevanti per l’analisi economica si noti che la cannabis è prevalentemente consumata dai consumatori “cronici”, una minoranza (circa 500 mila individui) cui è attribuibile circa il 90% dei consumi di cannabis totali. Pertanto, malgrado l’allarme sociale sia prevalentemente destato dall’abuso di cannabis in età giovanile, il peso economico di questa fattispecie è trascurabile se paragonato a quello dei consumatori “cronici”, tipicamente, adulti “assuefatti” al consumo di cannabis. In altri termini, ormai, la fine del proibizionismo in Italia non consisterebbe tanto nella legalizzazione dell’abuso occasionale o giovanile (fenomeno economicamente modesto), ma soprattutto potrebbe essere un provvedimento utile alla emersione del ben più consistente consumo “cronico”.

Ancora dal lato della domanda, si noti che mentre i consumatori occasionali tendono a rivolgersi alla “piazza” (vendita al dettaglio) per i loro acquisti, i consumatori cronici hanno spesso sviluppato altri canali di approvvigionamento, più economici rispetto alla piazza. Con il passare del tempo, tra i consumatori cronici tendono a svilupparsi reti amicali nel cui ambito si ripartiscono gli acquisti di cannabis effettuati presso i livelli superiori della catena di distribuzione (ingrosso), a costi unitari minori. Si noti, inoltre, il ruolo crescente e ormai significativo della coltivazione domestica destinata all’autoconsumo (il numero dei coltivatori attivi in Italia è stimabile in almeno 100mila). Infine, la domanda di cannabis dei consumatori occasionali rispetto a quelli cronici si differenzia anche per le variabili economiche che maggiormente le influenzano. Mentre la domanda dei consumatori occasionali è più influenzata dalla disponibilità del prodotto che dal suo prezzo; viceversa la domanda dei consumatori cronici, soffre meno dei vincoli di disponibilità, e quindi mostra una maggiore dipendenza dal prezzo.

La domanda di cannabis è prevalentemente soddisfatta dal mercato illegale. Un mercato che è concorrenziale nella fase della distribuzione al dettaglio, nel cui ambito operano oltre 100mila piccoli spacciatori; parte di questi sono operatori individuali, altri appartengono a organizzazioni criminali. La fase dell’ingrosso consiste principalmente di importazioni, tipicamente hashish dal Marocco e marijuana dall’Albania, in questa fase il ruolo delle organizzazioni criminali è largamente prevalente.

In questi ultimi anni un ruolo crescente sta assumendo la coltivazione nazionale, soprattutto domestica, come testimonia il successo dei grow shops, ormai oltre 300 sul territorio italiano. Il numero dei coltivatori attivi è stimabile in almeno 100mila. Poiché circa la metà dei semi venduti in questi negozi sono genetiche specifiche per la coltivazione su piccola scala (“autofioranti”), è presumibile che una parte significativa della coltivazione nazionale sia destinata all’autoconsumo.

I prezzi della cannabis al dettaglio si aggirano intorno ai 10 euro al grammo, mentre il prezzo all’ingrosso è intorno ai 2/3 euro al grammo. Questa enorme differenza è una sorta di premio, riscosso dai criminali come compensazione del rischio connesso alla illegalità dello spaccio.

Le stime del valore della cannabis venduta in Italia sono varie. Moltiplicando la stima della quantità annualmente consumata in Italia (circa 500/600 tonnellate) per i prezzi al dettaglio, questo valore sarebbe di circa 5/6 miliardi di euro. Tuttavia, considerando l’autoproduzione e sapendo che parte dei consumatori cronici acquista a prezzi inferiori a quelli registrati su piazza, è ragionevole ridurre la stima del valore delle transazioni a circa 4/5 miliardi.⁷

3. Possibili effetti della legalizzazione sul consumo di cannabis.

L’analisi teorica suggerisce che, in assenza di tassazione correttiva, la legalizzazione della cannabis ne farebbe aumentare i consumi. Le ragioni possono essere varie e controverse⁸. La proibizione in sé costituisce un ostacolo simbolico che disincentiva il consumo di cannabis da parte dei cittadini rispettosi della legge. La rimozione del divieto consentirebbe anche a questi cittadini di consumare cannabis senza violare la legge. Da questo punto di vista la legalizzazione indurrebbe un aumento del consumo di cannabis. L’entità di questo effetto dipenderebbe dalla propensione della popolazione italiana a rispettare questa legge.

La proibizione in sé può arricchire di motivazioni il consumo di cannabis. Se questo divieto è percepito da gruppi sociali “devianti” come un tabù, la cannabis diventa per loro una sorta di “frutto proibito”, ed il suo consumo acquista anche un valore

⁷ La stima ufficiale della spesa per consumi finali di cannabis è di 4 miliardi di euro, su un totale della spesa per consumi finali di sostanze stupefacenti sul territorio nazionale stimata in 14 miliardi (di cui: eroina 1,9; cocaina 6,5; altro 1,7). Fonte: Relazione Annuale, 2016, tab. 11, pag. 91.

⁸ MacCoun, 1993.

simbolico. La legalizzazione, rimuovendo il tabù, indurrebbe una riduzione di quei consumi motivati da ragioni simboliche. In realtà tale simbolismo, rintracciabile nelle prime fasi di diffusione del consumo, è ormai superata da un utilizzo delle droghe prevalentemente consumistico (Meneghini, 1994), perciò, da questo punto di vista, la rimozione del divieto non dovrebbe avere conseguenze assai rilevanti.

La proibizione implica l'eventuale imposizione di sanzioni a carico dei soggetti che la violano. Adottando un modello di consumatore razionale (Becker et al. 2006), il rischio di incorrere in queste sanzioni si traduce in un aumento del costo atteso del consumo di cannabis che ne riduce il consumo. La legalizzazione, rimuovendo queste sanzioni, indurrebbe un aumento dei consumi. In realtà, poiché il rischio atteso di subire sanzioni per il consumo di cannabis è quasi nullo, la legalizzazione non dovrebbe incidere significativamente sul calcolo dei costi attesi dei consumatori. Il consumo di cannabis ha, infatti, delle caratteristiche che ne rendono difficile sia l'indagine che l'accertamento. In primo luogo, dal punto di vista giuridico, il consumo di cannabis appartiene alla categoria dei reati privi di vittima, reati per i quali manca la denuncia della parte offesa. Inoltre, tecnicamente, il consumo di cannabis non richiede particolari attrezzature ed è facilmente occultabile.

La proibizione della cannabis può attivare dei fattori di controllo sociale di tipo informale a danno dei consumatori che si aggiungono al rischio di sanzioni formali. La legalizzazione, rimuovendo anche queste sanzioni, indurrebbe quindi un aumento dei consumi. L'entità di questo effetto dipende dalla capacità della normativa di influenzare il sentimento sociale della popolazione cui è applicata. Al proposito si ricorda che la popolazione italiana si è formalmente espressa a favore della depenalizzazione del consumo di droga: il 18 e 19 Aprile 1993, un referendum popolare abrogativo ha raccolto quasi 35 milioni di voti a favore su circa 37 milioni di votanti.

L'applicazione della normativa proibizionista riduce la possibilità di acquisto della cannabis, relegandone gli scambi nel mercato nero. La sua legalizzazione aumenterebbe sia la quantità che l'accessibilità dei punti di vendita, inducendo pertanto un aumento dei consumi. L'entità di questo effetto dipenderebbe dalla differenza che introdurrebbe rispetto alla attuale diffusione del mercato nero della cannabis. Al proposito, i dati sulla diffusione dello spaccio mostrano che questa sostanza è già facilmente reperibile sul territorio italiano⁹, il quale non solo si presta facilmente alla coltivazione della cannabis¹⁰ ma da cui, soprattutto, è agevole il contrabbando dal Marocco (uno dei principali produttori mondiali) e dall'Est¹¹.

L'applicazione della normativa proibizionista, riducendo l'offerta di cannabis, dovrebbe farne aumentare il prezzo di vendita e così ridurre il consumo. La legalizzazione della cannabis ne aumenterebbe l'offerta, ridurrebbe il prezzo e pertanto farebbe aumentare il consumo di cannabis. La notevole differenza tra i prezzi all'ingrosso e quelli al dettaglio della cannabis nel mercato illegale italiano conferma che il prezzo di vendita della cannabis contenga un forte premio per il rischio, connesso allo spaccio di questa sostanza¹². La legalizzazione, rimuovendo le sanzioni connesse al traffico eliminerebbe questa componente, riducendo sensibilmente il prezzo di vendita della cannabis. In assenza di correttivi fiscali, questa riduzione del prezzo indurrebbe un aumento dei consumi.

La storia del proibizionismo insegna che, in generale, sia l'imposizione sia la rimozione della proibizione non altera significativamente i trend di consumo, ma piuttosto sposta gli scambi dal mercato legale a quello illegale o viceversa ("balloon effect"). In particolare ciò è valso anche nei più importanti casi di legalizzazione della cannabis, sia in Olanda che di recente negli Usa. In termini economici, la scheda di domanda pare insensibile rispetto al contesto regolamentare, ovvero i consumatori si sono dimostrati indifferenti rispetto allo status legale del prodotto. Viceversa, la domanda di cannabis, come quella di ogni altro prodotto, è negativamente correlata al suo prezzo. Se la legalizzazione rimuove le sanzioni connesse allo spaccio, il premio per il rischio si annulla, ed il prezzo scende verso il costo di produzione. La diminuzione del prezzo induce un aumento della domanda. In altri termini, in assenza di imposizioni fiscali, la legalizzazione potrebbe indurre un aumento dei consumi, in particolare di quei soggetti più sensibili al prezzo (tipicamente i consumatori cronici piuttosto che gli occasionali).

Un positivo effetto secondario della legalizzazione consiste nella separazione del mercato della cannabis (legalmente emerso) da quello delle altre droghe. Ad esempio, questo risultato è stato ottenuto in Olanda, come riconoscono anche i detrattori della "politica della tolleranza". La separazione dei mercati riduce il "gateway effect", ovvero la possibilità che il consumatore di can-

⁹ OEDT (2009), *National Report: Italy, part B – Selected Issues*, par. 11.2 e DCSA (2008).

¹⁰ Il significativo numero di piante sequestrate in Italia (in media 400mila all'anno) conferma l'idoneità del territorio italiano alla coltivazione della cannabis.

¹¹ OEDT (2009), *National Report: Italy, part B – Selected Issues*, par. 11.2, e DCSA (2008).

¹² UNODOC, *World Drug Report 2006/9*, Statistical annex, tab. 3.4.3.

nabis passi al consumo di droghe pesanti.

Un capitolo a parte merita il “turismo dello spinello”, le cui dimensioni sono state (Amsterdam) e paiono essere (Denver) economicamente importanti¹³. Quando la legalizzazione è avvenuta solamente in un paese, ingenti flussi turistici, soprattutto dai paesi vicini, hanno significativamente incrementato la domanda di cannabis. Il problema è sorto in Olanda relativamente alla regolamentazione dei coffee shops. Nell’ambito della “politica di tolleranza” sulla cannabis, questi locali erano destinati a confinare al loro interno il consumo di cannabis dei soci. Ma quando, i coffee shops si sono trasformati in attività commerciali aperte al pubblico, la domanda dei turisti è stata così ingente da rivaleggiare con i consumi interni, tanto da indurre la richiesta di restrizioni alle vendite agli stranieri.

4. Implicazioni fiscali ed economiche della legalizzazione.

In generale, le implicazioni fiscali connesse all’uso della cannabis derivano sia dai costi dovuti all’uso della cannabis in sé, sia nei costi sostenuti dalla società in risposta a questo consumo¹⁴. I primi consistono nei costi sanitari per i trattamenti e le malattie dovute all’uso della cannabis, nel costo della perdita di produttività dovuta all’uso di cannabis, ed infine nelle esternalità sopportate dalle società a causa di questo consumo (incidenti di guida, crimine indotto dal traffico illegale di cannabis, ecc). A questi costi, dovuti al consumo di cannabis in sé, si aggiungono le spese per l’applicazione della normativa proibizionista (polizia, magistratura, carceri, ecc.), il costo della perdita di produttività dovuta alle sanzioni subite a causa dell’uso di cannabis, ed i costi delle politiche di prevenzione.

Sulla base di un approccio pragmatico, il dibattito sul controllo degli stupefacenti sviluppatosi negli ultimi anni non nasconde che il proibizionismo ha causato degli effetti indesiderati, tra cui il più importante è stato lo sviluppo di un lucrativo mercato nero e della criminalità ad esso connessa¹⁵. Pertanto, sono stati proposti dei sistemi di controllo alternativi alla semplice proibizione: il rapporto presentato dall’incaricato speciale A. Grover all’Assemblea Generale dell’ONU¹⁶ propone infatti di decriminalizzare il consumo di droga e di utilizzare invece gli strumenti della Convenzione Internazionale sul controllo del Tabacco anche per il controllo degli stupefacenti. In linea con questa proposta, cerchiamo di valutare l’importo di alcune implicazioni fiscali degli scenari che si sarebbero potuti instaurare se la normativa che disciplinava il mercato ed il consumo delle sigarette in Italia fosse stata applicata anche al mercato della cannabis¹⁷. In particolare ipotizziamo che: a) la produzione, manifattura, distribuzione all’ingrosso ed al dettaglio della cannabis fosse stata svolta tramite un sistema di operatori autorizzati dai Monopoli di Stato (Leggi 331/90, 92/01 e 248/05, D.Lgs. 261/90 e 203/05); b) il prezzo di vendita al dettaglio della cannabis, fissato dall’autorità, contenesse una gravosa “sin tax” pari al 75,5% (L.825/65, 76/85 e successive modificazioni, D.Lgs. 24/04 e 168/04 e Decreto Direttoriale 15/10/04 art.1); la vendita ed il consumo di cannabis fossero stati sottoposti a limitazioni ed ogni attività promozionale della cannabis fosse stata vietata (D.Lgs. 165/62, 184/03, 300/04, Leggi 3/03, 574/85 e 52/83).

La nostra ipotesi di legalizzazione estende al mercato della cannabis la normativa fiscale applicata nel mercato italiano delle sigarette: per un valore di vendita delle sigarette pari a 100 euro, 58,5 euro sono versate alle casse dell’erario a titolo di accisa fissa e 17 euro a titolo di IVA, 10 euro vanno al rivenditore e 14,5 al produttore¹⁸. Applicando la suddetta ripartizione degli incassi al mercato della cannabis avremmo avuto che, per ogni grammo di cannabis venduto nel 2007 al prezzo al dettaglio di 10 euro al grammo, lo stato avrebbe potuto incassare circa 7,5 euro. La quota destinata ai produttori e distributori di cannabis sarebbe stata di circa 2,5 euro al grammo, un importo simile ai prezzi all’ingrosso registrati sul mercato nero italiano¹⁹. Sebbene questo ricavo sia modesto rispetto al prezzo al dettaglio della cannabis registrato nel mercato nero, si ricorda che tale

¹³ Uno studio commissionato dall’Ufficio del Turismo Olandese rilevava che nel 2007 un turista straniero su quattro (cioè circa 1 milione e 120 mila turisti) aveva visitato un coffee-shop, di questi il 10% ha affermato che questa era la ragione della sua visita in Olanda (Van Laar et al., 2010). In Colorado il gettito fiscale riscosso nel 2016 dalle imposte sulla cannabis ammonta ad oltre 160 milioni di dollari, un valore in crescita del 45% rispetto all’anno precedente e pari a circa 4 volte il gettito da imposte sugli alcolici (fonte: Colorado Department of Revenues).

¹⁴ Per una rassegna ed una discussione dei costi sociali connessi al consumo di droga: Pacula et al. (2009).

¹⁵ Unodoc, World Drug Report 2009, Executive Summary, pag. 18.

¹⁶ Grover, 2010. “Report of the Special Rapporteur on the Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health”, par. D, pag. 23.

¹⁷ Questa ipotesi è sostanzialmente in linea con quanto previsto all’art.5 del disegno di legge per la legalizzazione della cannabis n.3235 del 16/7/2015.

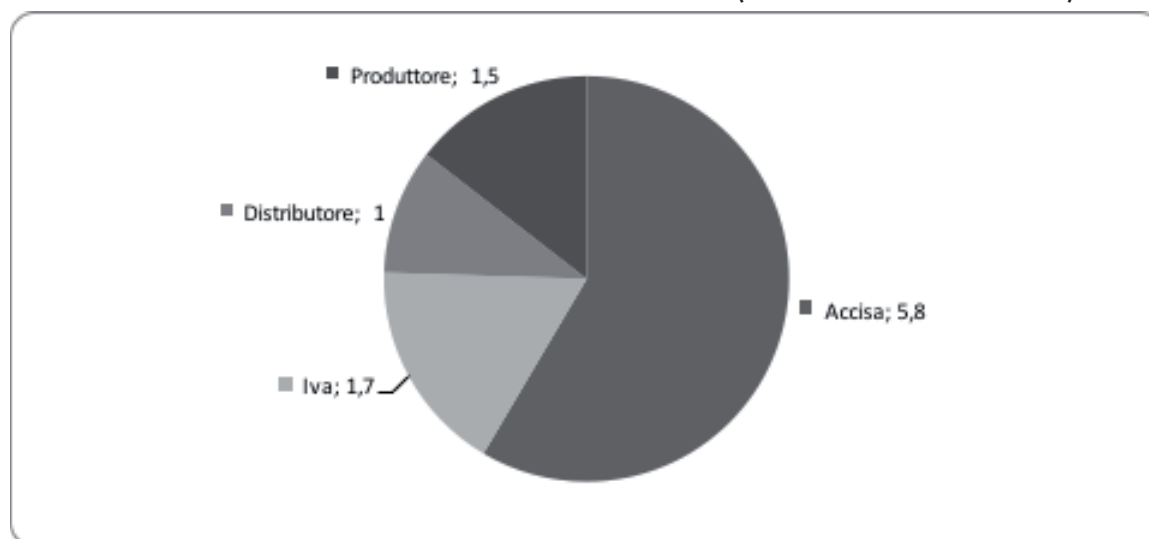
¹⁸ Si noti che, nonostante l’imposizione di una tassazione così elevata e nonostante che in Italia sbocchino alcune delle principali rotte del contrabbando (come quella balcanica e quella nordafricana), piuttosto che un terminale di consumo, l’Italia è un crocevia di transito del commercio illegale che si indirizza soprattutto verso i mercati nord europei.

¹⁹ Unodoc, World Drug Report 2008 e 2009, Statistical annex, tab. 3.4.3

prezzo contiene una enorme componente di premio per il rischio, in particolare dello spaccio al dettaglio²⁰. Una volta depurato il prezzo d'offerta da questa componente, 2,5 euro al grammo dovrebbero essere sufficienti a coprire i costi di produzione e distribuzione della cannabis. Lo studio di Caulkins (2010) sui costi di produzione della cannabis in California, una regione climaticamente e geomorfologicamente simile all'Italia, conferma che 1,45 euro al grammo sono più che sufficienti a coprire i costi di produzione, i quali sono stati stimati in circa 1 dollaro per grammo di prodotto finito.

La sostenibilità della ripartizione dei ricavi qui proposta si basa sull'ipotesi di fondo che l'attuale mercato nero della cannabis sia perfettamente concorrenziale²¹. L'assunzione della concorrenzialità implica che il prezzo d'offerta sia uguale al costo marginale (che include il premio per il rischio di spaccio al dettaglio). In questo caso, la supposta ripartizione dei ricavi implicherebbe che un'impresa otterrebbe lo stesso profitto marginale (nullo) sia rimanendo nel mercato nero sia emergendo da esso. Tradizionalmente si tende a supporre che in caso di indifferenza nei profitti attesi (incluso il premio per il rischio), gli operatori preferiscano rispettare la legge, cioè emergere dal mercato nero. Inoltre, l'emersione dall'illegalità sarebbe particolarmente conveniente per le imprese produttrici di cannabis: non solo le consentirebbe di ridurre i costi di produzione, depurandoli dalle componenti di rischio, ma anche di sfruttare le economie di scala che caratterizzano la coltivazione di questa pianta. Adesso in Italia, al fine di occultare agli investigatori la persecuzione di un illecito, la coltivazione all'aperto di cannabis avviene in piantagioni generalmente di piccola dimensione, sparse sul territorio e spesso in luoghi difficilmente accessibili. Si tratta di una tecnica di produzione costosa e poco efficiente. La storia della coltivazione della canapa in Italia (diffusa fino agli anni cinquanta) suggerisce che si potrebbero adottare tecniche più efficienti qualora fosse mutato il contesto legale. Anche la coltivazione di cannabis in serra gode di economie di scala, ma, sempre per ragioni di riservatezza, la coltivazione su scala domestica è la più diffusa in Italia.

FIG. 1 RIPARTIZIONE DEGLI INCASSI SULLA VENDITA DI CANNABIS (PREZZO = 10 EURO AL GRAMMO).



Se in seguito alla sua legalizzazione, il consumo di cannabis emergesse completamente, in un mercato regolamentato come quello dei tabacchi lavorati, gli introiti per il fisco derivanti dalle tasse sulle vendite potrebbero ammontare a circa 3 miliardi di euro, un valore equivalente al guadagno attualmente riscosso dagli spacciatori. In altri termini, la legalizzazione consentirebbe di trasformare il premio per il rischio (ora riscosso dagli spacciatori) in introiti fiscali, riducendo il benessere economico degli spacciatori a vantaggio di un incremento del benessere economico della collettività. Questa stima andrebbe ridotta se parte degli scambi non emergessero dal restante mercato illegale. Il gettito fiscale potrebbe inoltre ridursi nel caso in la regolamentazione autorizzi la coltivazione personale, ma la riduzione delle entrate fiscali sarebbe compensata dall'aumento del reddito reale dei consumatori.²²

²⁰ Una conferma che il prezzo al dettaglio della cannabis contiene una enorme componente di premio per il rischio proviene dall'analisi comparata presentata nel "World Drug Report 2010" dell'Unodoc (par. 2.4.3 "Prices"). La regressione dei prezzi al dettaglio su quelli all'ingrosso registrati nel 2008 suggerisce che questa componente di premio per il rischio connesso allo spaccio sia stata pari al 129% per la marijuana (fig. 167) ed al 110% per l'hashish (fig. 170).

²¹ Sebbene i media rappresentino il mercato nero delle droghe come oligopolistico, l'analisi empirica conferma le ragioni teoriche circa la spontanea natura concorrenziale di questi mercati illegali, in particolare di quello della cannabis (Reuter, 1983).

²² Le stime (in milioni di euro) sul gettito fiscale riscuotibile dalle imposte sulla vendita di cannabis sono varie. Rossi C. (2013): 5273 - Rossi M. (2013): 4.250 (Campo di Variazione: 3500/5000) - Trautman et al. (2013): 2282 - David ed Ofria (2015): 6616 (CV 5293-7940) - Esposito (2016): 1761 (CV 1457-2065).

Alle entrate fiscali derivanti dalla riscossione delle imposte sulle vendite, andrebbero aggiunte le entrate fiscali derivante dalle imposte sul reddito degli addetti al settore. Nel caso in cui la produzione estera sia interamente sostituita dalla produzione nazionale, l'impiego di circa 55/75mila lavoratori (stagionali) all'anno consentirebbe all'erario di riscuotere circa 200-300 milioni di euro. Ma nel caso in cui la legalizzazione consistesse in una completa liberalizzazione gli scambi, come in Olanda negli anni Ottanta, è possibile che si sviluppi una importante rete di coffee shops (circa 60mila) che potrebbe giungere ad impiegare quasi 300mila addetti, con un gettito Irpef superiore al miliardo di euro annuo.

Dal lato delle uscite, la principale conseguenza consisterebbe nello storno (almeno parziale) in altri capitoli del comparto sicurezza di quei circa 600 milioni spesi ogni anno, da polizia, magistratura, carceri, ecc., per l'applicazione della normativa proibizionista²³.

Tra gli altri effetti economici della legalizzazione si ricordano: l'incremento del reddito nazionale derivante dalla sostituzione delle importazioni e l'incremento di produttività dei consumatori non più soggetti a sanzioni restrittive. Dal 1999 ogni anno almeno 10mila soggetti sono stati segnalati all'Autorità giudiziaria per violazioni della normativa sulla cannabis (possesso nella maggioranza dei casi), circa 6/7 mila soggetti sono stati detenuti in media nel periodo 2004-08 per questi motivi. A questi provvedimenti penali vanno aggiunte le assai più numerose sanzioni amministrative comminate per possesso di cannabis. Queste provvedimenti restrittivi della libertà personale riducono le capacità reddituali dei sanzionati. La rimozione di queste sanzioni, in particolare di quelle amministrative, indurrebbe pertanto un aumento del reddito nazionale dovuto alla maggiore produttività dei consumatori non più ristretti. Inoltre la produttività dei consumatori di cannabis dovrebbe aumentare anche per la riduzione del rischio di consumo di sostanze adulterate, nocive per la salute.

Le ricadute occupazionali della legalizzazione della cannabis sarebbero invece trascurabili, se non negative. Nel caso di regolamentazione restrittiva, l'impatto occupazionale sarebbe minimo, poche decine di migliaia di addetti stagionali alla coltivazione: al massimo 75mila nell'inverosimile ipotesi di assenza di auto coltivazione e completa emersione degli scambi. Essendo gli spacciatori oltre 100mila, e considerato il loro un indotto (legali, ecc.), il saldo occupazionale potrebbe essere negativo. Invece, nella ipotesi di piena liberalizzazione del mercato, gli effetti sarebbero molto maggiori, fino a 300mila nuovi addetti nei coffee-shops, più gli, ulteriori addetti nella coltivazione della cannabis destinata all'esportazione o ai turisti.

Principali conseguenze economiche della legalizzazione della cannabis in Italia

Ambito	Capitolo	Importo stimato	Ipotesi	Criticità
Conti pubblici (entrate)	Imposte sulle vendite	3 miliardi di euro	Completa emersione	Prezzo, Autoconsumo, Cannabis Club
Conti pubblici (entrate)	Imposte sul reddito	200-300 milioni di euro	Completa sostituzione delle importazioni con coltivazione nazionale	Autoconsumo, parziale emersione, importazioni
Conti pubblici (uscite)	Spesa pubblica (polizia, magistratura, carceri, ecc.)	600 milioni di euro	Successo della legalizzazione	Emersione parziale
Conti pubblici (uscite)	Costi sanitari	Riduzione (non stimata)	Riduzione nell'uso di sostanze adulterate	Aumento dei consumatori occasionali
Conti economici nazionali	Reddito interno Italiano	500 milioni di euro	Completa sostituzione delle importazioni con coltivazione nazionale	Autoconsumo, parziale emersione, importazioni
Conti economici nazionali	Reddito interno italiano	Aumento (non stimato)	Aumento di produttività dei consumatori per riduzione sanzioni	Aumento dei consumatori occasionali

N.B.: Le stime riportate in tabella assumono che la legalizzazione non induca un aumento dei consumi. Si assume inoltre l'assenza di esportazioni (e l'assenza del turismo dello spinello). La violazione di queste assunzioni porterebbe ad un incremento delle entrate fiscali e del reddito nazionale oltre i valori stimati in tabella.

Riferimenti bibliografici

- Becker, Gary S. e Murphy Kevin M. (1988) *A theory of rational addiction*. *Journal of Political Economy*, 96, pp. 675-700.
- Becker, Gary S., Grossman, Michael e Murphy Kevin M.: *Rational addiction and the effect on price on consumption*. *American Economic Review*, Vol. 81, n.2 (1991).
- Becker, Gary S., Grossman, Michael e Murphy Kevin M. (2006) *The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs*. *Journal of Political Economy*, Vol. 114, no. 1, pp. 38-60
- BECKER G.S. - GROSSMAN M. - MURPHY K.M. «The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs». *Journal of Political Economy*, Vol. 114, no. 1, 2006, pagg. 38-60.
- BIELEMAN B.B.- NIJKAMP A. R. - DE BIE E. «Coffeeshops in Nederland 2007», Groningen Intraval, 2009.
- CAULKINS J.P. «Estimated Cost of Production for Legalized Cannabis», Rand Drug Policy Research Center, WR-764-C, 2010 (www.rand.org).
- CENTRO STUDI RISTRETTI ORIZZONTI (2009). <http://www.ristretti.it/areestudio/statistiche/index.htm>.
- David P. ed Offria F. "Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare". *La Voce.info* 19/08/2015.
- DONNELLY N.- HALL W. - CHRISTIE P. «The Effects of the Cannabis Expiation Notice scheme on levels and patterns of cannabis use in South Australia: Evidence from the National Drug Strategy Household Surveys 1985-1995». *Drug and Alcohol Review*, 19(3), 2000, pagg. 265-9.
- DCSA (Direzione Centrale Servizi Antidroga). «Relazione Annuale». Anni 2006 -10. Ministero degli Interni, Roma.
- Esposito M. «Gli effetti economici della liberalizzazione della cannabis», mimeo LIUC, 2016.
- FETHERSTON J. - LENTON S. «A pre-post comparison of the impact of the Western Australia Cannabis Infringement Note on public attitudes, knowledge and use», National Drug Research Institute, Curtin University of Technology, Perth, 2007.
- GROVER A. «Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health», United Nations, A/65/225, 6 Agosto 2010, New York.
- HALL W. - DAGENHARDT L. «Adverse health effects of non-medical cannabis use», *Lancet*, 374, 2009. pagg. 1383-91.
- IPSAD Italian Population Survey on Alcohol and other Drugs. Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Fisiologia Clinica, Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari. (http://www.epid.ifc.cnr.it/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=78).
- KILMER B- PACULA R.L. «Estimating the size of the global drug market: a demand side approach. - report 2», Rand Drug Policy Research Center - Technical Report 711-EC, 2009 (www.rand.org).
- KILMER B. - CAULKINS J.P. - PACULA R.L. - MACCOUN R.J.- REUTER P.H. «Altered State? How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets». Rand Drug Policy Research Center - Occasional Paper, 2010(www.rand.org).
- MACCOUN R.J. «Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition», *Psychological Bulletin*, vol. 113, n.3, 1993, pagg. 497-512.
- MACCOUN R.J. E REUTER P.H. «Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate», *Science*, vol.278, Ottobre 1997.
- MACCOUN R.J. «What can we learn from the dutch cannabis coffeeshops experience?» Rand Drug Policy Research Center - WR-768-RC, 2010 (a) (www.rand.org).
- MACCOUN R.J. «Estimating the Non-Price Effects of Legalization on Cannabis consumption». Rand Drug Policy Research Center - WR-767-RC, 2010 (b) (www.rand.org).
- MCGEORGE J. - AITKEN C.K. «Effects of cannabis decriminalization in the Australian Capital Territory on university students' patterns of use», *Journal of Drug Issues*, 27, 1997, pagg. 785-93
- MENEGHINI G. (1994) «Droga, narrazioni, stereotipi. Retorica dell'identità subordinata»
- MIRON, J.A. «Drugs prohibition» in *The New Palgrave of Law and Economics*, Newman P. (a cura di): MacMillan, London, 1997, pagg. 648-652.
- OEDT (Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze). «Relazione Annuale, 2007». Unione Europea, Lisbona.
- OEDT, (Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze), «Bollettino Statistico 2007». Unione Europea, Lisbona.
- OEDT (Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze), 2010. «National Report 2009: Italy» National Focal Point, Roma.
- PACULA R.L. - GROSSMAN M. - CHALOUKPA F.J. - O'MALLEY P.M. - JOHNSTON L.D. - FARRELLY M.C. «Drug and Youth» Cambridge (MA), NBER Working Paper, n. 7703, 2000.
- PACULA R.L. - KILMER B.- GROSSMAN M - CHALOUKPA F.J. «Risks and Prices: The Role of User Sanctions in Marijuana Markets», Cambridge (MA), NBER Working Paper, n. 13415, 2007.
- PACULA R.L. - HOORENS S. - KILMER B. - REUTER P.H. - BURGDORF J.R. - HUNT P. «Issues in estimating the economic cost of drug abuse in consuming nations». Rand Europe - Technical Report # 3, prepared for the European Commission, 2009, (www.rand.org).
- PACULA R.L. «Examining the Impact of Marijuana Legalization on Marijuana Consumption: Insights from the Economics Literature». Rand Drug Policy Research Center - WR-770-RC, 2010 (www.rand.org).
- REINERMANN C. - COHEN P. - KAAL H. «The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco». *American Journal of Public Health*, 94:5, 2004, pagg. 836-42.
- "Relazione Annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia", Governo Italiano, Dipartimento politiche antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Rossi M. "Alcune implicazioni fiscali di scenari alternativi alla proibizione della cannabis", *Rivista di Politica Economica*, gennaio-marzo 2013.
- Rossi C. "Monitoring size and protagonists of the drug market", *Drug Abuse Review*, (6), 2: 122-9, 2013.
- Reuter P.H. "Disorganized crime: The economics of the visible hand", MIT Press, 1983
- REUTER P.H.. «Marijuana Legalization: What can be learned from other countries». Rand Drug Policy Research Center. Working Paper # WR-771-RC. Luglio 2010, (www.rand.org).
- SCANDURRA A. «Tre anni di applicazione della legge Fini-Giovanardi: la parola ai dati», in *Libro bianco sulla Fini-Giovanardi*, Corleone F. - Gonnella P. - Zuffa G. (a cura di), I Quaderni di Fuoriluogo, 2008 (<http://www.fuoriluogo.it>).
- SCHAFER C - PAOLI L. «Drogen und Strafverfolgung». Freiburg. Max Planck Institut für Ausländisches Internationales Strafrecht, 2006.
- SLACK A. - O'DEA D.- SHEERIN I.- NANA G.- WU J. - NORMAN D. «New Zealand Drug Harm Index: Report to the New Zealand Police». Wellington: Business and Economics Research Ltd., 2008.
- Trautman F, Kilmer B. e Turnbull P. "Further insights into aspects of the EU illicit drug markets", European Commissions, 2013.
- UNODOC (United Nations, Office on Drugs and Crime). «Bulletin on Narcotics: Illicit drug Markets», Vienna, 2006.
- UNODOC (United Nations, Office on Drugs and Crime). «World Drug Report», anni vari, Vienna.
- VAN LAAR M.G.C.- VAN GAGELDONK A.- VAN OUYEN-HOUBEN M.-CROES E.- MEIJER R. - KETELAARS T. «The Netherland Drug Situation 2009: Report to the EMCD-DA» Reitox National Focal Point. Timbos Instituut, Utrecht, 2010.
- WILLIAMS J. «The effect of price and policy on marijuana use: what can be learned from the Australian experience?» *Health Economics*, 13, 2004, pagg. 123-37.
- WITTON J. «Cannabis use and physical and mental health», in: *A cannabis reader: global issues and experiences*, Monographs series 8, vol. 2, capitolo 6, EMCDDA, Lisbona, 2008, pagg. 115-140.

IL RUOLO DI INNOVAZIONE DELLA RIDUZIONE DEL DANNO

Conclusioni tratte dal contributo curato per la Relazione 2016 del Dipartimento Politiche Antidroga da Forum Droghe e dal Cnca.

3. Aree critiche e possibili sviluppi della RdD/LdR

Lo scenario della RdD/LdR – come emerge anche dai dati del monitoraggio pubblicato in questa Relazione – si presenta oggi connotato da **cinque macro-aree di criticità** che, radicate nei citati limiti di un mancato riequilibrio delle differenze/disparità tra i sistemi regionali, ne limitano e depotenziano le aree di intervento, l'universalità, l'accessibilità, la qualità e l'efficacia. Il superamento di questi limiti, che i già citati LEA dovrebbe garantire, si prospetta come parte significativa e prioritaria di un futuro Piano d'Azione Nazionale.

1. Geografia diseguale

La mappatura dei servizi e degli interventi rivela una geografia diseguale, in cui vi sono Regioni che con continuità sostengono e promuovono gli interventi; altre che si limitano ad alcune tipologie, o che limitano gli interventi a una parte del territorio regionale; altre ancora che lo fanno in modo intermittente negli anni; altre infine che non attuano alcun intervento o che nemmeno ne segnalano l'eventuale esistenza. I dati provenienti dalle mappature in diversi anni e da diverse fonti¹ rivelano come vi sia uno scarso sviluppo omogeneo, permanendo sostanzialmente invariato nel tempo il novero sia delle Regioni che attuano interventi di RdD/LdR sia di quelle che non li attuano; una cartografia che appare indipendente dall'andamento dei dati relativi a trend di consumo e relativi bisogni sul piano della limitazione di rischi e danni. Questa geografia diseguale e sostanzialmente inerte comporta forti e persistente diseguaglianze in termini di diritto alla salute. L'autonomia regionale non è bilanciata né da linee guida nazionali né – fino a oggi – dalla definizione di LEA per la RdD/LdR, fatta eccezione per i trattamenti metadonici che – nonostante talvolta adottati anche in maniera significativa nella prospettiva e con gli obiettivi della riduzione del danno – restano dal punto di vista del sistema nel “pilastro” trattamento.

2. Intermittenza delle prestazioni

Dentro questa geografia diseguale vige, negli stessi territori dove la RdD/LdR è attiva, una diseguale continuità/discontinuità delle prestazioni. Anche quando sono gestiti dal privato sociale, i servizi hanno per la quasi totalità finanziamenti pubblici, provenienti da Regioni e/o ASL, e sono dunque un sistema pubblico di intervento; tuttavia, secondo la Relazione al Parlamento 2015, nel 2014, meno di un terzo risulta avere una certezza di continuità, mentre la maggior parte (il 38%) ha una vita certa tra uno e due anni, il 22% di due anni e l'11% meno di un anno². Tali dati vengono confermati anche dalla rilevazione 2016 (dati al 31/12/15): eccetto i servizi a gestione pubblica (33%), l'affidamento ai gestori del privato sociale avviene tramite convenzioni a tempo determinato.

Il più volte citato passaggio da “progetto” a servizio, dopo vent'anni di attività è garantito in poche Regioni e solo per servizi a titolarità totalmente pubblica, la copertura economica permane incerta, soprattutto per gli interventi – per altro strategici per il futuro prossimo – nei contesti naturali di consumo. L'intermittenza delle prestazioni, la durata limitata e la scarsa e incerta copertura economica sono variabili che incidono sull'efficacia e sui risultati di una modalità di intervento che richiede flessibilità, capacità di innovazione e aggiornamento, lavoro con la comunità locale, studio e conoscenza per stare al passo con l'evoluzione dei consumi.

3. Carenze e limiti nella definizione, nel monitoraggio e nella valutazione

La mancanza di linee guida nazionali condivise e applicate lascia ampio spazio a definizioni diverse e talvolta discutibili

¹ DPA - Relazione al parlamento su droghe e dipendenze, 2011, 2012, 2013, 2015

² Interventi di riduzione del danno, a cura di CNCA-Coordinamento Comunità di Accoglienza, in DPA- Relazione al Parlamento su droghe e dipendenze 2015

di intervento di RdD/LdR. Anche le tipologie di prestazioni seguono una mappa regionale piuttosto disomogenea, come verificato in fase di monitoraggio (un esempio è la distribuzione del naloxone): ciò rappresenta una prima difficoltà nella raccolta di dati di attività a livello nazionale, che infatti non è ancora organizzata e stabile pur in presenza di una richiesta europea precisa in questo senso. La mancanza di definizioni condivise si aggiunge dunque a una generalizzata carenza di dati relativi alle prestazioni di RdD/LdR erogate, all'utenza raggiunta, per non dire la difficoltà di monitorare la spesa sostenuta, in sistemi regionali che solo in pochi casi identificano con chiarezza i relativi costi o lo fanno parzialmente. Come riportato nel paragrafo 2, non esiste un sistema di raccolta dati per cui di molte prestazioni, pur essendo effettuate, non si conosce in maniera certa il volume, così come i dati relativi alla popolazione beneficiaria risultano frammentati e sovente disomogenei (per es. il dato relativo ai HRDU, i consumatori a più alto rischio, tra gli indicatori-chiave richiesti dall'EMCDDA).

Oltre alla disomogeneità intra e interregionale, in generale il monitoraggio si scontra con due diversi tipi di ostacolo: 1) l'insufficiente attenzione alla prospettiva della RdD/LdR nel ridisegno dei propri sistemi di monitoraggio, lasciando spesso i dati di attività - pure raccolti "alla base" e *on site* dagli operatori - non organizzati, non standardizzati e spesso indisponibili; 2) la mancanza di rigore "metodologico": anche quando non si rinuncia a monitorare, in alcuni casi, i dati sono "forzati" dentro un sistema di monitoraggio disegnato sui servizi formali di cura, basato su cartelle individuali e su indicatori relativi al trattamento del tutto inappropriati e incongruenti con le attività di RdD/LdR (che sono basate - tra l'altro - su anonimato, relazione informale e dimensione grupppale).

Il risultato di questa disomogeneità è una povertà di dati che si traduce in una relativa invisibilità delle attività e delle prestazioni e soprattutto in una assai limitata possibilità di valutazione di processo e di esito.

Il deficit italiano è evidente anche a livello europeo: nel sistema di rilevazione EMCDDA, i dati italiani relativi a servizi di RdD/LdR non pervengono in maniera routinaria ed esaustiva. Su questo terreno, sono da segnalare anche le carenze nella valutazione in termini di soddisfazione degli utenti, che sono rare, nonostante la normativa italiana preveda la valutazione dei servizi da parte dei cittadini fruitori.

4. Necessario sviluppo della ricerca e del monitoraggio

Appropriatezza, efficacia ed efficienza degli interventi hanno nella conoscenza dei fenomeni e nella individuazione dei bisogni una premessa *sine qua non*. Nella prospettiva della RdD/LdR, per la quale il rischio e il danno sono sempre "situati" e specifici, ciò che maggiormente interessa sono fattori e variabili - relativi alla sostanza, soggettivi, di contesto - secondo il paradigma *drug/set/setting*. Queste variabili permettono di "leggere" i vari stili di consumo con i rischi ad essi correlati, insieme alle capacità di limitarli e "controllarli", sia dei soggetti che dei contesti. Accanto ai dati di prevalenza, pur necessari, è fondamentale sviluppare in maniera stabile un monitoraggio e promuovere una ricerca orientata a conoscere i pattern d'uso, le traiettorie di consumo, le ragioni, le strategie e le culture delle persone che usano sostanze, le modalità di rapporto con il mercato, il ruolo giocato dai contesti sociali, prossimi e globali. Molti sono oggi i limiti di questo tipo di ricerca in Italia, mentre questa conoscenza è essenziale per l'individuazione di bisogni aggiornati e per la elaborazione di obiettivi mirati³. In seconda battuta, ma non meno importante, è la ricerca valutativa sull'impatto che le politiche pubbliche - sanitarie, sociali, giuridiche - hanno in termini di massimizzazione o di contro minimizzazione di rischi e danni dei consumi, secondo l'ottica sia di chi usa sostanze sia delle comunità locali e delle aggregazioni sociali. L'importanza della ricerca sull'impatto delle politiche pubbliche è questione assodata a livello internazionale⁴. Tuttavia in Italia essa è scarsa o nulla, fatta eccezione per i contributi di alcune organizzazioni della società civile, per esempio in ambito penale e penitenziario⁵.

3 Si vedano per esempio le ricerche -innovative per l'Italia - sull'uso "controllato/incontrollato" di cocaina e stimolanti, condotte da Forum Droghe, Coordinamento Toscano Comunità di Accoglienza, Università di Firenze, negli anni 2009-2012. Il filone di ricerca sui "controlli" ha ispirato il progetto che ha ottenuto nel 2014 il supporto del Drug Prevention and Information Programme of the European Union ("Nuovi approcci per le politiche delle droghe e per gli interventi" (NADPI), capofila il Transnational Institute di Amsterdam, insieme allo International Drug Policy Consortium (UK) e la De Diogenis Association (Grecia), a Forum Droghe (Italia): sulla base dei risultati della ricerca è stato elaborato un nuovo modello operativo (Operating guidelines- Beyond the disease model, new perspectives in Harm Reduction: towards a self regulation and control model, December 2013)

4 La stessa UNODC ammette che La salute pubblica, il primo principio su cui si basa il controllo delle droghe, ha perso questo primato, messo in ombra da quello della sicurezza pubblica; guardando al secolo scorso, ci si rende conto che il sistema di controllo e le sue attuazioni hanno avuto molti effetti non desiderati (UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime -2009), A century of international drug control, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf; T. Rhodes and D. Hedrich (2010), Harm reduction and the mainstream, in EMCDDA (2010) cit; sui diversi aspetti del danno correlato alle politiche vedi i Report annuali della Global Commission on Drugs, <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>

5 Si veda ad esempio il monitoraggio condotto dal 2007 in poi sull'impatto della legislazione penale sulla droga sul carcere, a opera di un gruppo di ONG italiane

5. Il blocco dell'innovazione nella RdD/LdR

Alcune misure di RdD, la cui efficacia è stata dimostrata dalla letteratura internazionale, sono state scarsamente sperimentate (o non affatto sperimentate) in Italia: ad esempio il *pill testing*, le stanze del consumo e i trattamenti con eroina (un trattamento, come dice la dizione, sebbene anche in prospettiva di riduzione del danno): per addotte ragioni di tipo normativo per le prime due, mentre per la terza con motivazioni relative alla non priorità e ai costi ritenuti elevati. Oggi, nuovi elementi provenienti dall'esperienza europea e da pratiche nazionali (incluso il dibattito attorno alle normative, che apre a diverse interpretazioni) ripropongono la necessità di ripristinare i termini di un confronto aperto, libero da posizioni pregiudiziali e ideologiche, basato sull'evidenza – maturata a livello comunitario – e centrato sui bisogni reali di limitazione dei rischi e dei danni. Una considerazione particolare va fatta per il *pill testing*, misura di intervento destinata ai setting naturali di consumo e mirata ad accrescere competenze e informazione di chi usa sostanze, con l'obiettivo di bilanciare l'opacità del mercato illegale e proteggere dai rischi ad esso correlati; uno strumento dunque di particolare importanza per la RdD/LdR soprattutto mirata al consumo giovanile e delle Nuove Sostanze Psicoattive (come anche indicato dalla recente relazione dell'Osservatorio Europeo).

3.1 Lo sviluppo della RdD / LdR in Italia in una cornice europea: una road map

In relazione ai punti deboli della RdD/LdR in Italia sopra descritti, nella prospettiva di accrescere appropriatezza, efficacia ed efficienza degli interventi e delle politiche, appare urgente e coerente intraprendere alcuni passi che concretamente mettano a regime, sulla base di criteri *evidence and human rights based*, l'esperienza fin qui condotta in maniera diseguale.

Due premesse necessarie:

- Prima premessa: la messa a regime e la chiara inclusione della RdD/LdR nelle politiche nazionali su droghe e dipendenze vedono nella Conferenza Nazionale sulle droghe una fondamentale sede di confronto e di riconoscimento istituzionale (come accaduto in passato nelle edizioni di Palermo, Napoli e Genova). La Conferenza, come dice la legge 309/90, è infatti il luogo dove si dovrebbero ogni 3 anni valutare le politiche e i modelli di intervento al fine di migliorarli, aggiornarli e renderli più efficaci. La carenza nella messa a regime della RdD/LdR in questi anni è anche da addebitare al prolungato venir meno di questo cruciale appuntamento tecnico – politico.
- Seconda premessa: il processo di messa a regime può considerarsi concluso nel momento in cui la RdD/LdR, in tutta la sua complessità e articolazione, sia inclusa e sviluppata nei LEA ed in un Piano d'azione nazionale che – anche sotto questo profilo – trova chiari riferimenti nel Piano d'Azione europeo.

Tre impegni prioritari conseguenti a questa analisi:

• Linee guida e LEA

A) Dopo anni è ormai necessario rielaborare una nuova e aggiornata versione delle **Linee guida nazionali per la riduzione del danno**, costruita sulla base di una analisi approfondita e plurale nelle sue fonti dei trend di consumo, dei bisogni relativi, degli interventi e dei servizi che hanno dimostrato, in Italia e a livello comunitario, la loro efficacia. Nel processo di elaborazione sarà importante il coinvolgimento, in forma di **Gruppo tecnico ad hoc** presso il DPA, degli attori sociali che in questi anni hanno garantito lo sviluppo di tale aree di intervento, ed abbiano competenze da portare sul piano scientifico, della ricerca, dei modelli operativi, della individuazione dei bisogni, del lavoro nei servizi di RdD esistenti, della valutazione degli interventi; nonché degli attori istituzionali competenti, Conferenza delle Regioni in primis.

B) Come da documento programmatico del Ministero della Salute, è urgente l'elaborazione dei LEA della RdD/LdR, in raccordo tra il Gruppo Tecnico Interregionale Tossicodipendenze, della Commissione Salute della Conferenza Stato/Regioni allargato a realtà della società civile, dell'associazionismo e della ricerca competenti e attive in materia di RdD/LdR. I LEA devono includere in maniera aggiornata tutte le prestazioni e gli interventi coerenti con i bisogni rilevati e valutati efficaci nella limitazione dei rischi e riduzione dei danni droga correlati a livello nazionale ed europeo (cfr. il paragrafo "Il monitoraggio della RdD/LdR nelle attività dell' EMCDDA")

• Sistemi regionali di monitoraggio e SIND

(Società della Ragione, Forum Droghe, Antigone, CNCA e altre), che ha prodotto sette Libri Bianchi <http://ungass2016.fuoriluogo.it/2016/06/28/libro-bianco-sulle-droghe-2016-dati-pillole/>

Sulla base delle Linee guida e dei LEA, da un punto di vista strutturale occorre individuare gli strumenti adeguati da includere nel sistema di monitoraggio nazionale SIND per gli interventi e servizi RdD/LdR, articolando ed integrando il monitoraggio secondo quanto il sistema già prevede per le aree trattamentali (attività dei servizi, analisi delle prestazioni, caratteristiche dell'utenza, anche come supporto alla redazione della Relazione al Parlamento e contributi all'Osservatorio Europeo delle Droghe e Tossicodipendenze) tenendo conto delle peculiari caratteristiche degli interventi di RdD/LdR che influiscono sulla specifica raccolta dei dati e che non sono assimilabili sotto questo profilo ai trattamenti ed ai servizi di cura. In raccordo con tale sistema va ripristinata una funzione nazionale del DPA di raccordo e di garanzia alla reale applicazione dei LEA su RdD e LdR, vista ancora la loro peculiarità e disomogeneo sviluppo attuale.

• Ricerca

La ricerca nei setting naturali e la ricerca valutativa sui sistemi di intervento. Occorre prestare particolare attenzione alla ricerca per meglio conoscere e analizzare i trend e i pattern di consumo. In questo quadro è importante promuovere ricerche qualitative ed etnografiche nei setting naturali ed altre ricerche che abbiano l'obiettivo di approfondire i diversi pattern d'uso, anche integrando e sviluppando le ricerche condotte sul campo in questi anni dalle associazioni, costruendo in modo condiviso una "cornice" teorica e di modelli di interpretazione del consumo, in cui inserirle e valorizzarle.

La ricerca nei setting naturali così come la ricerca valutativa sugli interventi si connettono anche alla necessità di promuovere un collegamento costante dei servizi di RdD/LdR con il Sistema Rapido di Allerta, attualmente in carico all'ISS, di cui può essere cardine decisivo per la sua efficacia e rapidità di rilevazione. E' importante che anche nell'ambito della ricerca, sia presente un approccio *bottom up*, "dal basso verso l'alto", in cui valorizzare sia le competenze degli operatori sul campo (gli interventi a bassa soglia e in setting naturali sono tradizionalmente un eccezionale osservatorio troppo spesso sottovalutato, così come il web, per comprendere ciò che accade nel mondo dei consumi); sia i "saperi" delle persone che usano sostanze sui propri stili di consumo, le proprie strategie personali, i propri bisogni, i pericoli del mercato, condividendo con loro obiettivi e spendibilità della ricerca e criteri per la conduzione della stessa.

La ricerca valutativa delle politiche pubbliche. Decisivo includere nella ricerca finalizzata alla valutazione di politiche, prestazioni e servizi destinate alle persone che usano sostanze anche una valutazione secondo il citato approccio *human rights based*, che misura scelte e prestazioni non solo sulla base dell'evidenza scientifica, ma anche secondo le loro ricadute in termini di rispetto e miglioramento dei diritti sociali, civili e umani dei destinatari.

I processi partecipativi

Nel quadro sopra delineato, che comprende anche l'importanza di inclusione di questo capitolo di approfondimento sulla RdD e LdR, è fondamentale mantenere una cultura di partecipazione attiva degli attori variamente competenti e coinvolti nei fenomeni in oggetto, anche per rispondere ad un adempimento in osservanza della Strategia Europea sulle Droghe, che esplicitamente a questo invita, riferendosi tanto ad esperti e operatori, che alla società civile, che alle persone che usano sostanze. Ma non è questo l'unico aspetto significativo dei processi partecipativi, in cui si riconosce lo sforzo del DPA per incrementarli: essi sono anche funzionali a un sistema della conoscenza e dell'intervento più efficaci ed efficienti, grazie alla valorizzazione di tutte le risorse e le competenze, alla pluralità degli sguardi e delle fonti, alla produzione, grazie a questa molteplicità, di un approccio alle droghe basato sulla complessità. Nel campo della RdD/LdR, poi, che costitutivamente investe in competenze di regolazione, controllo e apprendimento di soggetti e contesti sociali, questo aspetto è cruciale. Le proposte qui contenute, in forma di gruppi ad hoc, comitati tecnici allargati e coinvolgimento di attori diversi non sono pertanto da considerarsi ancillari ma intrinseche alle proposte stesse, e mirano a enfatizzare un criterio di partecipazione basato sul riconoscimento di competenze, saperi ed esperienze reali. Da una attenta lettura degli sviluppi sia nazionali che europei sulla RdD/LdR dagli esordi ad oggi, infatti, risulta evidente come il dibattito generico e basato su pur rispettabili approcci ideologici dei primi anni '90 abbia ormai fatto il suo tempo, per lasciare il campo a un confronto basato sui fatti, sulla conoscenza, sullo studio e sulla valutazione; le sedi in cui questo confronto proficuamente può continuare e dare buoni frutti utili ai policy maker sono le sedi capaci di mettere in sinergia saperi e conoscenze.

IMPONIAMO UN CONFRONTO DOVUTO

Leopoldo Grosso

già Portavoce del "Cartello di Genova", Presidente onorario Gruppo Abele

Un altro anno è passato e non c'è stato cenno di un'iniziativa del Governo sulla questione droghe. In tutta la legislatura, che oramai giunge al termine, il nulla, che è stato l'oggetto in merito dell'"accordo" tra Centro sinistra e Centro destra nelle politiche di unità nazionale, ha regnato sovrano. Sono rimasti inevasi anche gli adempimenti istituzionali previsti per legge: la Conferenza nazionale triennale in debito di ormai otto anni, la Relazione al Parlamento uscita nel 2016 con inspiegabile ritardo e completata con l'aiuto totalmente gratuito delle organizzazioni non-profit. Inoltre è solo per via degli obblighi ingiunti da due Corti, la Corte Costituzionale che ha imposto di rivedere alcune parti della Fini-Giovanardi, e la Corte di Giustizia europea che ha ingiunto di porre termine al sovraffollamento delle carceri italiane, che si è ridotto, purtroppo solo in parte, il rischio di carcerazione per le persone dipendenti o consumatrici di sostanze psico-attive.

Il patto di "non belligeranza" e di condivisa indifferenza del Governo non si limita alla disattivazione del Dipartimento antidroga, allo stallo della riforma della legge 309 e al binario morto in cui è stata dirottata la proposta di legge sulla cannabis, ma tradisce un complessivo disinvestimento su tutta l'area del sociale, ma spazia dalla riduzione del fondo per la non autosufficienza, alle briciole (se paragonate ai miliardi destinati per il "salva-banche") investite nel contrasto alla povertà che non si è tradotto in correzione delle disuguaglianze, ai tagli lineari apportati al Sistema sanitario Nazionale, alla riduzione progressiva degli organici dei servizi, al sacrificio di molti progetti di prevenzione, alla mutilazione delle prestazioni sociali, al mancato riordino del sistema di welfare. Si aggiunga tutto il capitolo complessivo che concerne l'immigrazione, la cui mancata approvazione della legge sul conferimento della cittadinanza italiana ai figli degli stranieri nati nel nostro suolo costituisce, anche simbolicamente, il suggello di una politica repressiva, pasticciona e di corto respiro.

Sulla questione "droghe" l'Italia, in ambito internazionale, ha battuto un solo colpo, pur significativo, in ambito UNGASS, alla Conferenza di New York del 2016, dove è stata anche restituita dignità alla Riduzione del danno, che gli anni della gestione Giovanardi-Serpelloni del Dipartimento anti-droga avevano persino censurato nella sua dizione. È stato tuttavia un singolo episodio, reso possibile per la grande spinta e l'enorme lavoro preparatorio del Cartello di Genova e delle organizzazioni che vi aderiscono, che hanno di fatto trainato la compagine governativa. È venuta infatti a mancare la necessaria continuità successiva, tanto è che ai tavoli internazionali di Bruxelles e Vienna continua a presenziare la funzionaria imposta dalla gestione proibizionista.

In base ai recenti dati pubblicati dall'Osservatorio europeo di Lisbona, il fenomeno, per quanto riguarda l'Italia, denota un progressivo peggioramento: secondi in Europa per il consumo di cannabis, terzi per quello di cocaina e quarti per l'eroina, con un sensibile aumento delle overdosi. Fare finta che, come per l'Aids, la situazione sia ormai sotto controllo e non valga la pena riaccendere i riflettori, pur di non disturbare il manovratore e manomettere l'accordo sul nulla, si chiama "politica dello struzzo". Al Dipartimento Antidroga si sono già succeduti in questa legislatura ben tre Direttori, tutti di fatto privati di qualsiasi significativo potere decisionale, in assenza di un riferimento politico indispensabile per indire, banalmente, la Conferenza triennale di verifica del fenomeno e dell'efficacia delle politiche che lo governano, così come prescritto dalla già datata legge 309 del '90.

La destrutturazione progressiva dei servizi, e il loro sostanziale indebolimento nel tempo, li sta costringendo sempre di più a provvedere solo all'essenzialità della cura, intesa riduttivamente nel suo aspetto medico-farmacologico. Sottovalutazione della problematica, semplificazioni interpretative e illusione di un risparmio nella spesa convergono nel non fare prendere in considerazione le evidenze della ricerca in merito, nell'ignorare la necessità di approntare nuovi interventi, nell'"asfaltare" la

voce di coloro che sollevano problemi e rivendicano diritti. Non si tiene conto che consumi abusivi e dipendenze di sostanze psico-attive ramificano nei contesti economici sociali e culturali, per cui non si rendono possibili trattamenti adeguati "tagliando" la riabilitazione e il reinserimento; non si riesce ad arginare il fenomeno se non si interviene preventivamente con adeguati investimenti sulla condizione giovanile; non si evitano le conseguenze più gravi, per le persone coinvolte e per la società, se non si conducono indispensabili interventi di riduzione dei danni e dei rischi.

La ricerca di interlocuzione, il dialogo, la spinta propositiva, un atteggiamento costruttivo di collaborazione di cui si è data ampia prova in questi cinque anni da parte del Cartello di Genova e di tutto il mondo associativo che a vario titolo si occupa delle problematiche in oggetto, non hanno portato a risultati soddisfacenti. Bisogna prenderne atto. Pur continuando e insistendo sull'imprescindibile necessità del confronto e della proposta, di fronte a inadempienze e omissioni istituzionali, che non costituiscono "ritardi fisiologici" tipici delle procedure della Pubblica Amministrazione, e che ledono gravemente i diritti delle persone e dei cittadini, diventa ormai inevitabile, come gesto di responsabilità e corresponsabilità, ricorrere alla giurisdizione di tutela. Poiché si tratta di inadempimenti di obblighi di legge, di cui la mancata organizzazione della Conferenza nazionale rappresenta l'aspetto maggiormente paradigmatico, il ricorso all'Autorità giudiziaria costituisce uno strumento di garanzia a cui oggi non si può più rinunciare.

LA CGIL PER LA LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS

Rossana Dettori

Segreteria nazionale confederale della Cgil

Si è tenuto il 17 giugno, nella sede della Cgil di Roma e Lazio e per iniziativa della medesima organizzazione, un convegno dedicato alla legalizzazione della cannabis. All'iniziativa hanno partecipato vari esponenti sindacali, rappresentanti di servizi pubblici (Serd), del privato sociale ed esperti del settore. Sono intervenuti, fra gli altri, Riccardo Magi, segretario dei Radicali italiani, e Luigi Manconi, senatore del Partito democratico. Particolarmente significativa è stata la partecipazione di un gruppo di studenti che si sono espressi sui temi del consumo di sostanze all'interno degli istituti scolastici e sui problemi che questo fenomeno pone. Riportiamo qui una sintesi dell'intervento conclusivo di Rossana Dettori, della Segreteria nazionale confederale della Cgil.

Il tema che come Cgil affrontiamo oggi è particolarmente complesso poiché ci chiede di tenere insieme diritti soggettivi e diritti collettivi: un problema analogo, per certi versi, a quello che incontriamo quando nei contratti collettivi di lavoro scriviamo delle norme che tutelano le libertà individuali. Proprio su questo terreno, cioè sul rapporto tra diritti individuali e diritti collettivi, è interessante la riflessione di Luigi Manconi, che ci richiama alla proposta, seria e organica, che abbiamo voluto chiamare "Carta dei diritti universali del lavoro". La "Carta", non a caso, nella prima parte affronta, infatti, proprio la questione dei "diritti soggettivi".

Approfondendo invece la questione specifica delle sostanze e della cannabis in particolare, vorrei sottolineare la necessità, per la nostra organizzazione, di intervenire maggiormente su questo terreno, nelle scuole, come è stato detto oggi, ma anche e soprattutto nei luoghi di lavoro: in quelle situazioni, infatti, il consumo di droghe può significare emarginazione o, addirittura, perdita del posto di lavoro, e dobbiamo assolutamente evitare che questo accada.

Si è parlato dei tumori e delle cirrosi epatiche che dipendono da sostanze assolutamente legali come il tabacco e l'alcol; allora dobbiamo ricordarci che la legge di riforma sanitaria del 1978, la 833, si basava in primo luogo sulla formazione e la prevenzione, che restano, allora come oggi, una priorità decisiva. Gli avversari ci dicono sempre: perché vi occupate di tante cose? Perché non vi occupate, invece, del vostro specifico, dei problemi specificamente sindacali? Ma noi siamo ostinati, crediamo nell'inseparabilità dei diritti: il 20 giugno faremo a Corso d'Italia una iniziativa con la partecipazione della segretaria generale su "Democrazia e vita"; cioè su tutto l'arco dell'esistenza, dalla nascita alla morte, compresa la maternità responsabile; poiché non può essere che di certi temi si può parlare solo a proposito di Totò Riina, non è giusto rispetto alla generalità dei cittadini e dei lavoratori.

Nel frattempo, sul nostro specifico, al quale ci rimandano sempre, su una questione tipicamente sindacale come quella dei voucher siamo stati imbrogliati: si doveva votare per un referendum chiesto da milioni di persone, si è cambiata la legge per evitare il referendum stesso, poi, con uno slalom vergognoso, appena passata la paura del referendum, si è tornati ai voucher come prima. Ma noi, lo ripeto, siamo ostinati e il 17 giugno saremo in piazza proprio su questo.

Sulla questione delle sostanze, invece, va detto che noi, come Cgil, affrontiamo seriamente il tema da almeno venti anni. Spesso abbiamo affrontato il problema sul versante dei servizi pubblici che se ne occupano, i Serd. Ebbene, va detto che lo stigma che marchia i consumatori di droghe e che è stato tanto criticato in questo nostro convegno di oggi, pesa anche e proprio su quel tipo di servizi. I Serd, infatti, sono i primi a subire i tagli che stanno drasticamente ridimensionando lo stato sociale; e insieme a loro sono colpiti in modo particolare i consultori, i servizi per gli anziani e per l'handicap e quelli per la maternità e per l'infanzia.

Per i Serd va detto e ribadito che la situazione è particolarmente grave: da tempo non ci sono più assunzioni in pianta stabile; e se si fa la formazione (poca), se la pagano, spesso, i lavoratori con le proprie risorse.

D'altra parte abbiamo di fronte un governo che, oltre a tagliare servizi, sul piano dei diritti è molto carente: per la cannabis è tutto fermo, i gay e le lesbiche non hanno uguali opportunità rispetto agli altri cittadini, e perfino quando parliamo di povertà fatichiamo a far comprendere che ormai bisogna parlare di "famiglie" al plurale - gay, lesbiche, etero... - e non solo di "famiglia" al singolare.

Noi pensiamo che comunque sulla legalizzazione della cannabis va fatta una battaglia, per le tante ragioni che sono state esposte nell'iniziativa di oggi. Una di queste ragioni è data dal fatto che legalizzando questa sostanza avremmo un grandissimo risparmio di risorse, sia finanziarie che umane, come hanno recentemente sostenuto anche i magistrati della Direzione Nazionale Antimafia. Così potremmo investire, ad esempio, più soldi e più risorse umane nella lotta contro la violenza sulle donne, visto che ci dicono sempre che i soldi non ci sono, che mancano le risorse.

D'altra parte, si è ormai compreso che con la legalizzazione criminalità e mafia subirebbero un grave colpo, e la sostanza resa disponibile non sarebbe più soggetta a pericolose forme di adulterazione; inoltre va ricordato che per la cannabis non si sono mai registrati morti, e nessuno è mai entrato in coma per aver consumato questa sostanza.

Sul piano dei principi, invece, bisogna ribadire che noi siamo per una società fondata sulla libertà e sull'autodeterminazione e quindi, in questo caso, sull'uso responsabile e consapevole della sostanza in questione.

Ci siamo chiesti qui, insieme, perché questo tema è così difficile; perché, ad esempio, dopo la battaglia contro il proibizionismo condotta a Genova diciassette anni fa, alla quale come Cgil partecipammo, siamo ancora a questo punto.

Secondo me la risposta fondamentale, l'ostacolo decisivo sta nella questione dello stigma, così come accadde per i manicomi. Anche su questo terreno, come su quello, determinante è proprio il contrasto nei confronti dello stigma, ed è anche relevantissima la questione delle alleanze, ad esempio con le forze del privato sociale. Alcune di esse, infatti, hanno lavorato benissimo su questo terreno, mentre ci sono delle cooperative che, purtroppo, hanno subito i processi degenerativi che ben conosciamo. Come per i manicomi, si tratta dunque di una battaglia trasversale, che riguarda noi così come riguarda tutti i cittadini, le forze politiche e i diversi soggetti culturali e professionali che oggi abbiamo ascoltato. Non dobbiamo quindi scoraggiarci né cedere il passo: proprio come accadde rispetto ad altre grandi questioni civili, è una battaglia che tutti insieme possiamo vincere.

APPENDICE

DROGHE. IL GOVERNO BATTA UN COLPO!

Appello

Noi sottoscritti,

convinti che i tempi siano maturi per promuovere una riforma radicale delle leggi e politiche in materia di sostanze stupefacenti basata sulle evidenze scientifiche, le buone pratiche internazionalmente riconosciute e il buon senso:

chiediamo al Governo di nominare un responsabile per questioni relative alla droga e alle dipendenze che, tra le altre cose, ottemperi anche agli obblighi di legge convocando, con oltre quattro anni di ritardo, la VI Conferenza nazionale sulle sostanze stupefacenti;

chiediamo a Governo e Regioni, nel quadro dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza, il rilancio e la riorganizzazione dei servizi per le dipendenze con il coinvolgimento della società civile e degli utenti nella prospettiva della "riduzione del danno", con politiche di intervento finalizzate al benessere di chi usa sostanze e alla prevenzione dei rischi connessi all'abuso e alla clandestinità dei consumi, all'analisi delle sostanze e verso la sperimentazione delle stanze del consumo e dei trattamenti con eroina;

chiediamo al Governo e alle amministrazioni regionali, considerando che i primi quantitativi di cannabis terapeutica preparati dallo Stabilimento farmaceutico militare di Firenze sono acquistabili in farmacia, di adeguare la produzione alla domanda effettiva e di dare ampia pubblicità alla prescrivibilità di tali prodotti per garantire il pieno godimento del diritto alla salute di migliaia di persone con le patologie più varie.

invitiamo il Governo, a oltre due mesi dal deposito della proposta di legge di iniziativa popolare per la regolamentazione legale della cannabis, a facilitare il percorso di discussione parlamentare delle numerose proposte di legge sulla cannabis (a partire da quella dell'intergruppo per la cannabis legale) e di revisione generale del Testo Unico sugli Stupefacenti (309/90);

chiediamo infine a Governo e Parlamento, in vista della tenuta della prossima sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU sulle droghe, di dare piena attuazione agli impegni assunti nell'aprile 2016 al Palazzo di Vetro contenuti nel documento conclusivo della UNGASS.

Promotori

A Buon Diritto – Antigone - Associazione Luca Coscioni – CGIL - CILD (Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili) - CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza) - Comunità di San Benedetto al Porto (Genova) - Forum Droghe – FP CGIL – ITARDD (Rete italiana per la Riduzione del Danno) - La Società della Ragione – LegacoopSociali – LILA – Possibile - Radicali Italiani

Leopoldo Grosso (presidente onorario Gruppo Abele) - Franco Corleone (Garante dei detenuti della Toscana) - Francesco Maisto (Presidente Emerito del Tribunale di Sorveglianza. Coordinatore del Tavolo sulla Sanità degli Stati Generali della Esecuzione Penale)

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
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 complementarietà 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 alla 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 alla 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 esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito, purché la detenzione sia finalizzata alla commissione del delitto o per conseguirne, 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 aumentata 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 alcooldipendente 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 alcooldipendente."

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 alcooldipendenti 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'interessato, 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 al 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 formazione 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».

** La proposta di legge è stata sottoscritta alla Camera anche dai deputati: FARINA Daniele; BENI Paolo; CARELLA Renzo; CARLONI Anna Maria; CARRA Marco; CENNI Susanna; CULOTTA Magda; GANDOLFI Paolo; LAFORGIA Francesco; MAESTRI Patrizia; MALISANI Gianna; NICCHI Marisa; PELLEGRINO Serena; RAMPI Roberto; TULLO Mario; VARGIU Pierpaolo; ZACCAGNINI Adriano; ZANIN Giorgio. Al Senato la proposta di legge è firmata anche dai senatori Lorenzo Battista, Alessandra Bencini, Fabrizio Bocchino, Monica Cirinnà, Marino Germano Mastrangeli, Francesco Palermo, Alessia Petraglia, Maria Spilabotte, Luciano Uras.*

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 dei 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'Agenzia 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 sociosanitari 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. E' 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. E' 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. E' 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

PROPOSTA DI LEGGE

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LEGALIZZAZIONE DELLA COLTIVAZIONE, DELLA LAVORAZIONE E DELLA VENDITA 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 n. 32 dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-vicies-ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 59, cosiddetta legge Fini-Giovanardi, 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 l'attività di repressione nei Paesi produttori 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 (DNA), nella sua ultima relazione annuale, ha denunciato apertamente, a proposito dell'azione di contrasto della 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 eccetera» 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, sui fini o sui 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 Stati Uniti d'America (USA), infatti, cresce rapidamente il numero degli Stati che hanno 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 politica del Presidente 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 ed effetti positivi sul piano sociale e sanitario grazie al controllo della qualità delle sostanze vendute, e del contrasto delle 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 ed 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 di euro.

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 *pro capite* (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 euro e per la *marijuana* 10,1 euro al grammo – fonte Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri – relazione annuale al Parlamento 2014 - pagina 52), il mercato dei derivati della *cannabis*, nella più ottimistica delle ipotesi, supererebbe oggi i 15 miliardi di euro e, nella più pessimistica, supererebbe i 30 miliardi di euro.

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 ai 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 sono stati solo il reddito legale e il gettito fiscale del mercato legalizzato.

Anche in Italia è possibile seguire questo esempio, adattandone le caratteristiche al nostro contesto sociale e giuridico.

A questo fine lo scorso marzo si è costituito, per iniziativa del senatore Benedetto Della Vedova, l'Intergruppo parlamentare per la legalizzazione della *cannabis*, cui hanno aderito oltre cento parlamentari di quasi tutti i gruppi politici e che, in tre mesi di lavoro, partendo da alcuni dei testi già depositati sul tema in questa legislatura alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica (atti Camera nn. 972-Gozi ed altri, 1802-Scalfarotto ed altri, 2015-Civati ed altri, 2611-Ferraresi ed altri e 2982-Farina ed altri; atti Senato nn. 701-Barani, 1340-Manconi ed altri e 1811-Buemi ed altri), ha redatto la presente proposta di legge.

L'articolo 1 (Coltivazione in forma personale e associata di *cannabis*), al comma 1, intervenendo sull'articolo 26 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, di seguito «testo unico», 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 (cinque 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 sostanze 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 del testo unico. Questa disposizione, unitamente a quelle di cui all'articolo 30-bis (detenzione personale) – introdotto dall'articolo 2 – e all'articolo 73, comma 3-bis (cessione gratuita), dello stesso testo unico – 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 comma 1, inserisce gli stessi

tra i cosiddetti dati sensibili, di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*), del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003.

L'articolo 2 (Detenzione personale di *cannabis*) inserisce la disciplina della detenzione personale di *cannabis* e dei prodotti da essa derivati nel titolo III del testo unico, concernente alcune tipologie di condotte lecite. In sostanza si capovolge l'impostazione vigente, per consentire alle persone maggiorenni la detenzione di una piccola quantità di *cannabis* (5 grammi innalzabili 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 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. Si 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 dall'articolo 2 in esame, 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 prodotti derivati dalla *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 testo unico, al comma 1: la lettera *a*) sancisce la non punibilità della cessione gratuita di *cannabis* e dei prodotti da essa ottenuti a determinate condizioni ed entro specifici limiti. In sostanza si depenalizza la cessione gratuita a una 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; la lettera *b*) riformula la disciplina dei reati di lieve entità, adeguandola alla ripristinata distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, a seguito della citata pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 32 del 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 testo unico, al comma 1: la lettera *a*) esclude la sanzionabilità amministrativa ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 75 (ad esempio 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 testo unico; la lettera *b*), sancisce che alle condotte di cui al comma 1 del medesimo articolo 75 (compresa, in questo caso, la coltivazione), aventi ad oggetto la *cannabis* e i prodotti da essa derivati, 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 prescritti in tema di detenzione e coltivazione consentite, da parte di una persona maggiorenne (pagamento di una somma da 100 a 1.000 euro, 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 il vigente comma 1-*bis* dell'articolo 75, sopprime il riferimento al necessario accertamento della destinazione delle sostanze a 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 eccetera a fini 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 avvengano istituendo un monopolio di Stato e 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 dal novellato articolo 26 del testo unico e la coltivazione per la produzione di farmaci, come disciplinata dall'articolo 6 della proposta di legge, 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, 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 di 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 delle 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 testo unico. 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'espresso 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 prodotti derivati dalla *cannabis*): al comma 1 rinvia a 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; il 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 testo unico 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 pecuniarie relative alla violazione dei limiti e delle modalità previsti per la coltivazione e per la detenzione di *cannabis*, in forma personale o associata, siano interamente destinati a interventi informativi, educativi, preventivi, curativi e riabilitativi, realizzati dalle istituzioni scolastiche e sanitarie e rivolti a consumatori di droghe e a tossicodipendenti; al comma 2, che i proventi derivanti per lo Stato dalla legalizzazione del mercato della *cannabis* siano destinati per il 5 per cento 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 legge, una relazione annuale sullo stato di attuazione della stessa 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 testo unico, abrogato dal comma 2.

L'articolo 9 (Rideterminazione delle pene) prevede che il giudice dell'esecuzione, con proprio decreto, anche d'ufficio, ridetermini automaticamente – riducendole di due terzi – le pene irrogate per i reati di cui all'articolo 73 del testo unico in applicazione delle norme della legge Fini- Giovanardi 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 al testo unico e alla legge n.907 del 1942. In particolare, entrano in vigore: a) subito dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge, le norme di riforma del sistema sanzionatorio, quelle relative alla detenzione consentita di *cannabis* e dei prodotti da essa derivati, nonché quelle sulla *cannabis* terapeutica e sulla rideterminazione delle pene; b) novanta giorni dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge, quelle relative alla coltivazione consentita, in forma personale e associata; c) centottanta giorni dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei decreti ministeriali di disciplina dell'attività di coltivazione, di preparazione dei prodotti e di 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 la data di entrata in vigore della legge, le norme relative all'obbligo di invio alle Camere della relazione sullo stato di attuazione del provvedimento e sui suoi effetti.

Articolato

Art. 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, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché della *cannabis* coltivata ai sensi di quanto previsto dai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo»;
- b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

«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, sono consentite a persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione personale di piante di *cannabis* di sesso femminile nel limite di cinque 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 tale fine il responsabile legale invia una comunicazione all'ufficio regionale dei monopoli di Stato territorialmente competente, ai sensi del citato comma 1-bis, allegando alla stessa la copia di un documento di 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 i 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 del periodo precedente 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, lettera d), del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo la parola: «sindacale,» sono inserite le seguenti: «i dati contenuti nelle comunicazioni di cui 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,».

Art. 2. (Detenzione personale di cannabis).

1. Dopo il capo I del titolo III del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come da ultimo modificato dalla presente legge, 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 derivati in misura non superiore a 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 derivati in quantità maggiori di quelle previste dal comma 1, 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 prodotti derivati dalla *cannabis* negli spazi pubblici o aperti al pubblico e nei luoghi di lavoro pubblici e privati».

2. Alla rubrica del titolo III del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dopo le parole: «coltivazione e produzione,» sono inserite le seguenti: «alla detenzione,».

Art. 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, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Non è punibile la cessione gratuita a terzi di piccoli quantitativi di *cannabis* e dei prodotti da essa derivati 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 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 dal medesimo articolo 14».

Art. 4. (Illeciti amministrativi).

1. All'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, 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,» sono soppresse;

b) il comma 1-bis è sostituito dal seguente:

«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 previsti 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 dell'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) ai commi 3, primo periodo, 9 e 13, le parole: «al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «ai commi 1 e 1-bis»;

d) al comma 14, le parole: «dal comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «dai commi 1 e 1-bis».

Art. 5. (Monopolio della cannabis).

1. Al di fuori dei casi previsti dall'articolo 26, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge, e dall'articolo 6 della stessa legge, 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:

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* di sesso femminile nel limite di cinque 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 per 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 prodotti da essa derivati*). – 1. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli può autorizzare la vendita al dettaglio della *cannabis* e dei prodotti da essa derivati a persone maggiorenti, in esercizi commerciali destinati esclusivamente a tale attività.

Art. 63-septies. – (*Tutela del monopolio e divieto di importazione e di esportazione*). – 1. Fatto salvo quanto previsto dall'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. Sono altresì vietate, in ogni caso, l'importazione e l'esportazione di piante di *cannabis* e dei prodotti da esse derivati, anche se effettuate da soggetti autorizzati ai sensi degli articoli 63-quinquies e 63-sexies. La violazione del monopolio comporta l'applicazione delle disposizioni del titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni»;

b) nel titolo, le parole: «e dei tabacchi» sono sostituite dalle seguenti: «, dei tabacchi e della *cannabis* e dei prodotti da essa 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 economico e dell'interno, disciplina le modalità di rilascio delle autorizzazioni e dei relativi controlli:

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 presente 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 nel 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 prodotti di cui alla lettera a), per garantire un'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 delle politiche agricole alimentari e forestali, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 di miglioramento delle sementi utilizzabili per la coltivazione della *cannabis* soggetta al monopolio di Stato, avvalendosi dell'attività del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA).

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 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.

Art. 6. (Coltivazione della cannabis per la produzione farmaceutica e semplificazione del regime di produzione, prescrizione, distribuzione e dispensazione dei farmaci contenenti prodotti derivati dalla cannabis).

1. Con decreto del Presidente della Repubblica da emanare 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, e successive modificazioni, 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 delle attività per il miglioramento genetico delle varietà di *cannabis* destinate alle preparazioni medicinali, attraverso la ricerca e la selezione di sementi idonee, individuando il CRA quale ente preposto a svolgere tali attività;

b) di aree e di pratiche idonee alla coltivazione di piante di *cannabis* la cui produzione è finalizzata esclusivamente a soddisfare il fabbisogno nazionale di preparati medicinali, in attuazione dei titoli II e III del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come da ultimo modificato dalla presente legge;

c) di aziende farmaceutiche legittimate alla produzione del fabbisogno nazionale di preparazioni e di sostanze vegetali a base di sostanze stupefacenti, in base a indicazioni fornite 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 con il Comando generale della guardia di finanza, per quanto di competenza.

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

cazioni:

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

2) 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»;

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 ad euro 600» sono sostituite dalle seguenti: «da euro 52 ad euro 258».

Art. 7. (Destinazione delle risorse finanziarie).

1. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal comma 1-bis dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come sostituito 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 di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, e successive modificazioni.

2. Le risorse finanziarie derivanti dall'attuazione delle disposizioni del 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 testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, nella misura del 5 per cento del totale annuo.

Art. 8. (Relazione alle Camere).

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, a decorrere dall'anno successivo a quello della data 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 alle Camere:

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 della *cannabis* nonché della coltivazione della *cannabis*, della preparazione e della vendita al dettaglio dei prodotti da essa derivati soggette a monopolio;

2) alle fasce di età dei consumatori;

- 3) al rapporto tra l'uso della *cannabis* e di prodotti da essa derivati e il consumo di alcoolici e di altre sostanze stupefacenti o psicotrope;
 - 4) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo della *cannabis* e dei 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 alle relative caratteristiche;
 - b) sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia;
 - c) sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti;
 - d) sugli indirizzi che si intende seguire nonché sull'attività relativa all'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, e successive modificazioni, è abrogato.

Art. 9. (Rideterminazione delle pene).

1. Le pene irrogate con sentenza di condanna definitiva prima della data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 25 febbraio 2014, per i reati previsti dall'articolo 73, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, concernenti le sostanze indicate nella tabella II prevista dall'articolo 14 del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, e successive modificazioni, commessi dopo la data di entrata in vigore della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono ridotte di due terzi.
2. Se, per effetto della riduzione di cui al comma 1, le pene risultano in misura superiore al limite massimo edittale, esse sono ridotte a tale limite.
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 25 febbraio 2014, riduce di due terzi la pena irrogata dal giudice dimerito.

Art. 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 3, 4, 5 e 6, 6 e 7, comma 1, 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 1 e 2, e 7, comma 2, entrano in vigore centottanta giorni dopo la data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei decreti di cui all'articolo 5, commi 3, 4 e 5.
4. Le disposizioni dell'articolo 8 entrano in vigore dodici mesi dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

	Legge Giachetti (Intergruppo)	Legge Nicchi	Legge di Iniziativa Popolare (Legalizziamo.it)
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

Tabella a cura di Leonardo Fiorentini tratta dal 7° Libro Bianco sulle droghe, 2016

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

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

Testo pubblicato in Gazzetta ufficiale sabato, 19 marzo 2015, Anno 157, numero 66.

www.legalizziamo.it

Onorevoli Deputati! È ormai noto, e difficilmente contestabile, che le leggi proibizioniste producono l'effetto contrario rispetto all'obiettivo che si sono prefissate. Il protrarsi dei loro fallimenti le ha fatte divenire causa, e non soluzione, dei problemi di natura sociale ed economica relativi ai fenomeni che con esse s'è inteso e s'intende controllare.

Non essendo riuscito a debellare né a ridurre significativamente la produzione, il consumo e il traffico delle sostanze stupefacenti elencate nelle tre Convenzioni delle Nazioni unite ratificate e incorporate dall'Italia dalla metà degli anni Sessanta al 1990, il proibizionismo è divenuto ormai il "male" e non la cura.

Cheché ne dicano i suoi promotori e difensori, la proibizione ha dimostrato di non poter estinguere ciò che esiste in natura, i suoi derivati, ovvero comportamenti rivolti anche alla ricerca umana del piacere, neanche utilizzando, spesso militarmente, il monopolio legale della forza.

La proibizione proietta la percezione della promozione del controllo mentre in realtà utilizza preziose risorse sottratte ad altre utili attività, e lo fa in modo inefficace oltre che antieconomico destinando fondi dedicati al controllo del territorio per agire contro comportamenti che, nella stragrande maggioranza dei casi, non comportano vittima.

Oltre mezzo secolo di leggi e politiche proibizioniste, in Italia come nel resto del mondo, hanno reso troppo caro il prezzo pagato dalla collettività in termini di libertà individuali, amministrazione della giustizia, condizioni penitenziarie, rafforzamento della criminalità organizzata e politica divenendo inoltre, tra le altre cose, causa di corruzione.

A causa di un commercio che la legislazione proibizionista vigente concede in monopolio alla criminalità organizzata, all'aggravio dei costi vi è poi da aggiungere anche la perdita secca per l'erario. Da una parte le organizzazioni criminali si arricchiscono con poco rischio ed enormi profitti, dall'altra si produce un consistente danno socio-economico alla collettività dovuto all'enorme perdita in termini di mancate imposte, entrate sottratte alla loro naturale destinazione oltre che ai maggiori costi per l'amministrazione della giustizia, l'impiego straordinario delle forze dell'ordine e l'amministrazione penitenziaria.

L'attuale stato delle cose favorisce quindi la criminalità organizzata che inquina coi proventi derivanti dalla vendita fuori dalle regole ogni attività economica lecita creando ampie sacche di illegalità diffusa su tutto il territorio nazionale. In una parola, il proibizionismo è criminogeno.

A riprova di quanto affermato, si cita la Relazione Annuale della Direzione Nazionale Antimafia del 2015 ove è esplicitamente ammesso il fallimento del proibizionismo: "Quanto al dato sui sequestri di cannabis, lo stesso, come anticipato, evidenzia un picco che appare altamente dimostrativo della sempre più capillare diffusione di questo stupefacente. Non essendo maturate nuove e particolari tecniche investigative in tale ambito deve ragionevolmente ritenersi che a sequestri così imponenti ed in aumento corrisponda una massa circolante di cannabinoidi decisamente in aumento."

Una presa di posizione che il Procuratore Nazionale Antimafia ha reiterato a luglio del 2016 nell'esprimere un parere favorevole alle proposte di legge in materia di legalizzazione della cannabis depositate nel corso della XVII legislatura. Anche il Presidente dell'autorità nazionale anti-corruzione, nonché il segretario del SIULP, uno dei maggiori sindacati di polizia, si sono espressi a favore della legalizzazione della cosiddette "droghe leggere" al fine di sottrarre potere alle organizzazioni criminali e concentrare le risorse umane e finanziarie all'interdizione di quelle "pesanti" e la lotta alle reti criminali transnazionali.

Riteniamo che le accortezze, i controlli, le avvertenze proposte nella presente legge, potranno contribuire in modo strutturale a ridurre non solo l'impatto negativo della proibizione in termini di violazione di diritti, di Stato di Diritto e mancate entrate per la collettività, ma anche i danni e rischi sociali e sanitari dell'uso problematico della cannabis.

I benefici economici diretti di una regolamentazione legale molto flessibile come quelli qui previsti sarebbero almeno di tre tipi: la riduzione della spesa pubblica attualmente impiegata per la proibizione dell'uso e della commercializzazione della cannabis; l'emersione della produzione e delle transazioni del mercato illegale della pianta e dei suoi derivati e quindi la crescita quantitativa del prodotto interno lordo ufficiale; un maggiore gettito fiscale derivante dalla tassazione della produzione e della

vendita della cannabis e suoi derivati per fini medici e non.

Due sono poi le tipologie di benefici indiretti. I primi derivano da un utilizzo alternativo delle risorse liberate dalla legalizzazione: le forze dell'ordine, la magistratura e gli addetti al sistema carcerario potranno concentrarsi su reati effettivi. Altri effetti strutturali sarebbero la diminuzione della popolazione carceraria, oggi per quasi un terzo composta di persone recluse e costrette a vivere in strutture che dispensano una "tortura democratica" in virtù del sovrappopolamento carcerario. I secondi, invece, sono legati all'aumento del benessere complessivo della collettività: maggiore informazione sulle sostanze acquistate, segmentazione dei mercati delle droghe leggere e pesanti, minori introiti per le organizzazioni criminali e minori capitali disponibili per distorcere e inquinare i mercati legali.

La presente proposta di legge intende anche ribadire l'approccio antiproibizionista a tutto tondo che ritiene che il governo dei fenomeni non possa esser consegnato al diritto penale. A tale proposito, con il primo articolo si abolisce ogni tipo di sanzione penale e amministrativa per l'uso e possesso personale delle piante e sostanze oggi illecite.

Una volta legalizzata la produzione della pianta della cannabis, essa deve esser consentita anche per fini non di lucro, per un consumo personale o collettivo, da praticarsi in luoghi deputati o private abitazioni con un'agile registrazione presso le autorità competenti. In Italia come all'estero, il fenomeno dei cosiddetti "cannabis social club" ha dimostrato che la condivisione della coltivazione o del consumo ha creato comunità di comportamenti ma anche di valori che ruotano attorno alla libertà e al rispetto reciproco oltre che dell'ambiente.

La produzione all'aperto per fini commerciali deve avvenire nel rispetto della normativa delle coltivazioni biologiche mentre essa non vige per quella a scopo personale e domestico.

La coltivazione a fini commerciali può esser poi venduta previo ottenimento di un'autorizzazione al commercio da parte delle autorità competenti che ne concertano i modi, i tempi e la quantità. Non si prevede una tipologia specifica di esercizi commerciali destinati a tale scopo.

La presente proposta dedica anche particolare attenzione anche all'uso medico e scientifico della pianta, già consentito dalla normativa nazionale del 2007 e 2013 ma fortemente limitato da successive decisioni governative, al fine di poter far riconoscere i cannabinoidi come vere e proprie medicine non ponendo limiti alla possibilità di prescrizione che non siano le scelte, in scienza e coscienza, dei medici curanti e superando l'attuale regime di monopolio statale per la produzione delle infiorescenze. E' esplicitamente vietata la propaganda pubblicitaria, i controlli sulla coltivazione ed elaborazione sono effettuati dalla direzione generale della prevenzione e del contrasto alla frodi agro-alimentari del Ministero delle politiche agricole e dal comando dei carabinieri per la tutela della salute. La produzione della pianta, come il suo commercio, sono rivolte ai maggiorenni.

Fondamentale per l'efficacia e la trasparenza dell'applicazione della normativa una relazione annuale del governo al parlamento ritenuta strumento necessario al fine di poter valutare in corso d'opera l'efficacia delle nuove norme.

Il regime fiscale applicato è lo stesso dei tabacchi lavorati con relative sanzioni penali e amministrative in caso di sua violazione. I maggiori introiti della nuova tassazione verranno destinati a programmi terapeutici e riabilitativi per persone con rapporto problematico con le sostanze stupefacenti, attività di previdenza e assistenza sociale, per ridurre le imposte sul lavoro e creare finanziamenti per l'impresa nonché per la riduzione del debito pubblico. Le violazioni del presente modello di regolamentazione legale saranno sanzionate amministrativamente fino a un massimo di 5.000 euro.

Infine, in virtù della cancellazione di una serie di condotte criminali, l'entrata in vigore della presente legge fa cessare l'esecuzione degli effetti penali delle condanne irrogate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica, 9 ottobre 1990, n. 309 e successive modificazioni relative alla coltivazione, cessione, vendita e detenzione di cannabis.

In conclusione, la regolamentazione e la legalizzazione del mercato della cannabis e suoi derivati determinerebbe benefici netti consistenti, derivanti soprattutto dal minore investimento nelle attività di repressione delle forze dell'ordine, nell'amministrazione della giustizia e in quella penitenziaria, nella liberazione di energie imprenditoriali nel campo agro-alimentare e nell'emersione di transazioni in questo momento invisibili.

Là dove non vi è un danno per un bene giuridico altrui non vi può essere reato e quindi consumare cannabis, se non procura danni ad altri, non deve essere considerato un reato.

Legalizzando la cannabis, mediante l'approvazione di questa legge, nessuno sarà costretto a consumare la cannabis, ma se

qualcuno deciderà di farlo liberamente, l'Italia sarà un paese migliore perché questi non potrà più essere ingiustamente punito.

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.