

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5380

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERNARDINI, BELTRANDI, FARINA COSCIONI, MECACCI,
MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Norme per la legalizzazione della coltivazione e del commercio
dei derivati della *cannabis indica*

Presentata il 23 luglio 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo della presente proposta di legge aveva trovato un consenso diffuso nella XII e nella XIII legislatura. 156 deputati nella XII e 120 deputati nella XIII legislatura, appartenenti a schieramenti politici diversi, avevano firmato la proposta di legge a prima firma dell'onorevole Franco Corleone. La stessa proposta di legge, con il medesimo testo e spirito non ideologico, era stata presentata nella XIV e nella XV legislatura dall'onorevole Marco Boato ed è stata riproposta in questa legislatura dal senatore Roberto Della Seta con il disegno di legge atto Senato n. 3034.

Circa sei anni fa nel nostro Paese la legge n. 49 del 2006 (cosiddetta «Fini-Giovanardi») ha introdotto alcune importanti modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e

sostanze psicotrope, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990: in particolare sono state aggravate in senso molto significativo le pene per tutte le operazioni di detenzione illegale, di coltivazione, di traffico, di immagazzinamento e di commercio della droga ed è stata eliminata, sempre dal punto di vista sanzionatorio, ogni differenziazione tra droghe cosiddette «leggere» e «pesanti». Che ha significato tutto ciò? Che forzatamente sempre più persone — soprattutto i consumatori di *hashish* e di *marijuana* — sono state costrette a entrare nel mondo della delinquenza e, quindi, dell'emarginazione.

E invero, da un punto di vista generale, dati recenti e attendibili, ricavati da una molteplicità di fonti e relativi all'associa-

zione tra droga e criminalità comune, hanno permesso di rivelare quanti e quali criminali risultino anche consumatori di droghe. Si è così riscontrato che circa il 60 per cento degli arrestati risulta, al momento dell'arresto, consumatore di uno o di più tipi di droghe. Da questo dato si può agevolmente ipotizzare che, in presenza del mantenimento di politiche proibizioniste, l'aumento delle percentuali di chi al momento dell'arresto risulta essere un consumatore di sostanze stupefacenti sia da addebitare più a una crescita dei consumatori di droghe che commettono reati comuni al fine di procurarsi un reddito che a quella di criminali comuni che si drogano. Il che dimostra che il problema della droga è sempre più associato al problema della criminalità comune e che questo costituisce certamente un ulteriore indicatore dell'inefficacia e dell'inefficienza delle attuali politiche repressive. Tra i molti effetti sicuri di tutto ciò se ne possono sottolineare due: 1) un forte processo di stigmatizzazione sociale da parte dell'opinione pubblica nei confronti del drogato-criminale (non esistente per gli alcolizzati), che gioca una funzione contraria all'efficacia delle terapie riabilitative; 2) un accentuarsi dell'interscambio dei ruoli tra consumatore e spacciatore come percorso precedente o concomitante con il compimento di reati comuni finalizzati a procurarsi un reddito in grado di sostenere le spese della propria dipendenza.

Da quanto illustrato si può ricavare la presunzione che i livelli complessivi di criminalità e il danno sociale da essa prodotto diminuirebbero nel passaggio da un regime proibizionista ad uno legalizzato. L'entità di questa diminuzione sarebbe tanto più grande se il provvedimento di legalizzazione fosse accompagnato da un investimento massiccio delle risorse (nel frattempo resesi disponibili) nel recupero dei tossicodipendenti e nello scoraggiamento della domanda di droghe attraverso un sistema articolato di disincentivi.

La verità è che la lunga e terribile lotta contro la droga sta ormai mettendo in

crisi molte istituzioni delle democrazie occidentali nonché la portata, il ruolo e la funzionalità della legge come espressione della sovranità popolare. I risultati di più di un secolo di repressione internazionale e nazionale del traffico della droga sono da considerare nulli, atteso che l'uso e l'abuso delle sostanze stupefacenti sono drammaticamente aumentati. Le leggi nazionali e le convenzioni internazionali che regolano la guerra alla droga, così come viene condotta, non si possono né rispettare, né far rispettare e si rivelano quindi inutili e soprattutto sbagliate. Il proibizionismo che fallisce è diventato una minaccia mortale per la vita dei singoli, per la libertà, per la pace, per il diritto degli Stati e per lo Stato di diritto, quest'ultimo messo a rischio da leggi sempre meno rispettose dei diritti umani e delle garanzie processuali.

Negli ultimi anni in Italia il tema della legalizzazione dei derivati della *cannabis indica* ha acquisito consensi sempre più vasti. Al di là di un'impostazione ideologica, importanti riflessioni scientifiche e proposte concrete hanno posto l'accento sulle esperienze e sulle scelte compiute in questi due ultimi decenni in Europa, sia sotto il profilo legislativo, sia in fase sperimentale e oggi con risultati consolidati per quel che riguarda i programmi e le politiche di riduzione del danno. Nel corso degli anni novanta non pochi sono stati i progressi compiuti dal dibattito nella società italiana e negli orientamenti dell'opinione pubblica. Il successo, nel 1993, del referendum promosso dal Partito radicale abrogativo delle norme penali del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, ha dimostrato che la scelta repressiva, ispiratrice del testo unico, deve lasciare spazio a una visione più pragmatica che privilegi un approccio di riduzione del danno. Tale consapevolezza, tuttavia, soprattutto dopo l'entrata in vigore della citata legge n. 49 del 2006, non ha avuto un approdo legislativo coerente con i risultati del referendum.

L'Unione europea con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipen-

denze (OEDT), ha da tempo sollecitato i Paesi membri ad adottare misure positive di riduzione del danno, sulla base anche delle esperienze ormai diffuse e consolidate: dalla Svizzera all'Olanda, dalla Germania alla Spagna, dal Belgio al Portogallo. Di contro in Italia, l'approccio penale deprime e rende complesso il ruolo delle strutture pubbliche, come dimostrano i dati contenuti nelle relazioni annuali al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze, e limita la possibilità di attuazione di progetti sperimentali di riduzione del danno.

Oggi il mercato delle cosiddette « droghe leggere » è libero, con un'offerta indiscriminata e incontrollata, e il traffico relativo non è reprimibile con la forza. La legalizzazione che si intende introdurre con questa proposta di legge non è liberalizzazione e neppure offerta indiscriminata, ma soddisfacimento controllato di una domanda reale, il che vuol dire controllo di un mercato oggi tragicamente libero.

Secondo quanto emerge dal *World Drug Report 2012* elaborato dall'*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, l'Italia è il Paese occidentale in cui in media si consumano più *hashish* e *marijuana*. Secondo le statistiche pubblicate dagli studiosi del Palazzo di vetro, nel nostro Paese nel solo 2011 circa il 14,6 per cento dei cittadini che ha un'età compresa tra i 15 e i 65 anni ha fatto uso di *cannabis indica*. L'Europa è, in assoluto, il continente in cui il consumo di droghe leggere è più ampio. Tra i Paesi occidentali solo la Nuova Zelanda riesce a tenere il passo dell'Italia nell'uso della *cannabis indica* (ha la stessa media di 14,6 per cento di consumatori), mentre un alto consumo di *hashish* e di *marijuana* si registra anche in Nigeria (14,3 per cento) e negli Stati Uniti d'America (14,1 per cento della popolazione). Meno alte, ma non meno preoccupanti, sono le cifre sul consumo di altre droghe: più dell'1 per cento della popolazione italiana fa uso di cocaina, mentre lo 0,5 per cento dei nostri concittadini ha acquistato nel 2011 anfetamine e oppiacei.

Con l'approvazione della presente proposta di legge si potrà: *a)* eliminare la criminalità collegata alla produzione e al commercio della *cannabis indica* e dei prodotti da essa derivati; *b)* disimpegnare la magistratura e le Forze dell'ordine da un'inutile « caccia all'uomo » dando automaticamente ad esse efficienza e capacità di intervento a tutela della sicurezza della cittadinanza; *c)* destinare le risorse, oggi inutilmente spese nel contrasto alla diffusione delle droghe leggere, alla dissuasione e al controllo; *d)* assistere i tossicodipendenti in modo serio e concreto.

Inoltre la legalizzazione dei derivati della *cannabis indica*: *a)* avrebbe lo scopo di separare il circuito del mercato illegale delle droghe pesanti da quello delle sostanze che sono state definite « non droghe »; *b)* avrebbe notevole influenza sulla qualità del prodotto, atteso che in un mercato illegale il consumatore ha difficoltà a valutare la purezza della droga e la natura della sostanza con la quale essa è composta. Al contrario, in un mercato legale le droghe leggere avrebbero un grado di purezza certificato, sarebbero garantite da un marchio e soggette alle leggi per la tutela dei consumatori.

L'articolo 1 della presente proposta di legge stabilisce le condizioni generali attraverso cui si ritiene possibile attuare il passaggio da un impianto di tipo proibizionistico a un impianto di tipo legale nella distribuzione delle cosiddette « droghe leggere ». Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta – in deroga alle previsioni dei titoli III, IV, V e VI del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 – la coltivazione a fini di commercio, la produzione e la vendita di *cannabis indica* e dei prodotti da essa derivati. Si è ritenuto, in particolare, di accedere a un regime autorizzativo non solo della vendita ma anche della coltivazione e del commercio, al fine di superare le perplessità che un regime di monopolio di Stato può destare. Perplessità sia in termini di principi – in ordine alle funzioni proprie dello Stato in una materia tanto delicata – sia in termini pratici, con riguardo alla diffi-

coltà di avviare una produzione statale di « droghe leggere ». La soluzione proposta è propria di una fase necessariamente sperimentale e di transizione, che richiede l'ulteriore sedimentazione di una cultura diffusa in ordine alla tollerabilità del consumo di « droghe leggere ».

Il comma 2 dell'articolo 1 rinvia a un decreto del Presidente della Repubblica la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli. Il decreto è adottato 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 competenti Commissioni parlamentari e le regioni. Al decreto è affidata la determinazione delle caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio, della tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e della loro distribuzione sul territorio, nonché della tipologia dei locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze.

Gli ultimi due commi dell'articolo 1 stabiliscono le norme di pubblicità negativa sulle confezioni dei prodotti destinate alla vendita al minuto e il divieto di vendita ai minori di sedici anni.

L'articolo 2 fissa la sanzione per chi viola il divieto di vendita ai minori di sedici anni, ovvero consenta agli stessi il consumo all'interno dei propri locali.

L'articolo 3, nel definire la non punibilità della coltivazione per uso personale di *cannabis indica* e della cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, ribadisce la vigenza delle norme di cui all'articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, per chi coltivi, produca o venda le sostanze in oggetto essendo sprovvisto delle autorizzazioni necessarie.

L'articolo 4 stabilisce il divieto di propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della *cannabis indica* e dei prodotti da essa derivati e le relative sanzioni, fatte salve le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità e tutelate dalla legge sul diritto d'autore.

L'articolo 5 impegna il Presidente del Consiglio dei ministri a presentare alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, fissando alcuni parametri di valutazione, legati al consumo e alle sue caratteristiche, al rapporto tra consumo di « droghe leggere » e altre droghe, all'eventuale persistenza del mercato clandestino delle sostanze in oggetto e agli accordi eventualmente conclusi in sede internazionale con i Paesi produttori di *cannabis indica*.

Gli articoli 6 e 7 stabiliscono la clausola di invarianza finanziaria e l'entrata in vigore.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. In deroga a quanto previsto dai titoli III, IV, V e VI 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, la coltivazione a fini di commercio, l'acquisto, la produzione e la vendita di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati sono soggetti ad autorizzazione.

2. 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 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, 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.

3. Sulle confezioni destinate alla vendita al minuto di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati deve essere specificato che il loro uso comporta effetti negativi per la salute e deve essere indicato il livello del principio attivo delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) presente.

4. È vietata la vendita di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati ai minori di anni sedici.

ART. 2.

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni per la vendita di *cannabis indica* o di

prodotti da essa derivati rilasciate ai sensi dell'articolo 1, viola il divieto di cui al comma 4 del medesimo articolo 1 ovvero consente che nell'esercizio commerciale di sua proprietà, o del quale ha la gestione o, comunque, la responsabilità, minori di anni sedici consumino i citati prodotti è sottoposto alla revoca delle autorizzazioni.

ART. 3.

1. Al di fuori delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, la coltivazione, l'acquisto, la produzione, la vendita e la cessione di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati sono puniti ai sensi dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

2. Non sono punibili la coltivazione per uso personale di *cannabis indica* e la cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, salvo che il destinatario sia un minore di anni sedici.

ART. 4.

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

2. Ai fini di cui al comma 1, non costituiscono propaganda pubblicitaria le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità, disciplinate dalla legge 22 aprile 1941, n. 633.

ART. 5.

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 alle Camere una relazione sullo stato

di attuazione della stessa legge e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

a) all'andamento delle vendite al minuto di prodotti derivati dalla *cannabis indica* nelle singole regioni, con particolare riguardo alle realtà metropolitane;

b) alle fasce di età dei consumatori;

c) al rapporto tra l'uso di *cannabis indica* e di prodotti da essa 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 indica* e di prodotti da essa derivati, nonché ai risultati delle campagne informative e di prevenzione promosse ai sensi del titolo IX del testo unico 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 indica* e all'incidenza di essi sull'economia di tali Paesi;

f) all'eventuale persistenza del mercato clandestino delle sostanze disciplinate dalla presente legge e alle relative caratteristiche.

ART. 6.

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ART. 7.

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

€ 1,00



16PDL0062790