

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 558

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BULGARELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° GIUGNO 2006

Legalizzazione della distribuzione delle cosiddette
«droghe leggere»

ONOREVOLI SENATORI. - Il risultato del *referendum* del 18 aprile 1993, che ha parzialmente modificato la legge 26 giugno 1990, n. 162, in materia di droghe, ha dimostrato che l'opzione autoritaria, ispiratrice di quel testo, è stata largamente rifiutata dai cittadini del nostro Paese. Ora, l'impostazione proibizionista e punizionista deve lasciare il campo a una visione più pragmatica dei problemi collegati al consumo degli stupefacenti. La stessa Conferenza nazionale sulle droghe, svoltasi a Palermo nel giugno 1993, ha lanciato dei segnali precisi in direzione di un ridimensionamento dell'approccio ideologico alla questione e a vantaggio di un approccio che chiamiamo di «riduzione del danno».

Il dibattito culturale nel nostro Paese e in tutto il mondo ha visto, già da alcuni anni, affermarsi ipotesi e, in qualche caso, sperimentare programmi di «riduzione del danno» in materia di droghe e di AIDS, a partire dalla consapevolezza che «in ogni paese la massima priorità va data alla prevenzione dell'infezione di HIV nei consumatori di droga» (Gruppo di consulenza su AIDS e droga dell'Organizzazione mondiale della sanità, 1986); e che «la diffusione dell'HIV costituisce per la salute individuale e collettiva un pericolo maggiore di quello dell'abuso di droga. Di conseguenza, dovrebbero essere privilegiati servizi che usano tutti i mezzi disponibili per combattere i comportamenti che determinano rischi di infezione da HIV» (Rapporto su AIDS e droga dell'Agenzia pubblica britannica *Advisory Council on the Misuse of Drugs*, 1988). Solo questo può consentire di porre al centro delle politiche pubbliche il problema della salute dei cittadini consumatori di stupefacenti e di affrontarlo attraverso strategie preventive e strate-

gie riduttive del danno che quel consumo comporta.

Vanno in tale direzione le quattro proposte di legge che sono state presentate dai parlamentari che si richiamano al *Forum* permanente per le politiche di riduzione del danno in tema di droghe, e che affrontano le seguenti questioni:

- 1) il superamento del regime sanzionatorio nei confronti del consumo di droghe;
- 2) la prevenzione del disagio per i soggetti maggiormente esposti al consumo di droghe;
- 3) la sperimentazione limitata e controllata - da parte di strutture sanitarie pubbliche - di forme di somministrazione di sostanze stupefacenti;
- 4) la riforma delle strutture operanti in materia di tossicodipendenze.

Una quinta questione individuata dal *Forum* è quella di cui si occupa il presente disegno di legge: vale a dire la legalizzazione delle cosiddette «droghe leggere», allo scopo di separare nettamente il circuito del mercato illegale delle cosiddette «droghe pesanti» da quello delle sostanze definite, da molti scienziati e operatori, «non droghe».

Questo disegno si muove all'interno di un quadro più generale, volto a una maggiore e più razionale regolamentazione della commercializzazione delle sostanze alcoliche e degli psicofarmaci, per prevenire gli abusi nel consumo e contribuire a limitare il mercato clandestino.

Infatti, le politiche di «riduzione del danno» non devono limitarsi a intervenire sugli effetti prodotti nel consumatore dal ricorso a «droghe pesanti»: devono contribuire a spezzare il perverso circuito che lega, all'interno del mercato clandestino, i consuma-

tori di «droghe leggere» ai venditori di droghe indifferentemente «leggere» o «pesanti».

Come si legge in un saggio di Alex Wodak, contenuto nel volume *La riduzione del danno* (Edizioni Gruppo Abele, 1994), «deve essere riconosciuto che molti dei problemi correlati alla droga sono oggi imputabili alle politiche più che alle qualità intrinseche delle sostanze psicoattive. Anche se nessun tipo di politica potrà mai eliminare il consumo di droghe e i danni ad esso correlati, alternative politiche all'attuale strategia possono produrre danni minori. In che misura danni e benefici delle attuali politiche sono maggiori o minori dei danni e dei benefici di opzioni alternative, non possiamo saperlo con certezza. La prima debolezza dell'attuale dibattito sulla legalizzazione è che le alternative alle politiche oggi in vigore non sono state analizzate abbastanza in profondità da poterne affermare limiti e pregi e compararne gli esiti. Difficile prefigurare che la ricerca in futuro riesca a illuminare completamente la scena. Le decisioni devono essere basate su probabilità e considerazioni attorno ad esperienze comparabili».

Sempre nello stesso volume, Leo Zaai spiega le caratteristiche essenziali della politica olandese in materia: «Per quanto concerne le droghe leggere, particolarmente per il possesso e la vendita su piccola scala, usiamo una politica più articolata. Al fine di non far entrare il consumatore di droghe leggere nel sistema penale, permettiamo la vendita di *marijuana* e *hascisc* da parte dei gestori dei *coffee-shop*. Noi non interveniamo se i *coffee-shop* seguono alcune regole di base: vendere solo piccole quantità, non mettere in circolazione "droghe pesanti", non vendere droghe ai minori e non esporre la lista dei prezzi al pubblico. Ai *coffee-shop* non si permette di pubblicizzare la droga, per esempio esponendo foglie di *marijuana* in vetrina e ogni altro tipo di pubblicità. Recentemente, alcuni *coffee-shop* sono stati chiusi dalla polizia, proprio perché avevano rifiutato di osservare queste norme.

Ma qual è il risultato di questo atteggiamento? Innanzitutto, i consumatori di *cannabis* non devono temere l'arresto se fumano semplicemente uno "spinello". Di conseguenza, non ci sono comportamenti illegali di questo gruppo di consumatori, perché possono ottenere la loro droga nello stesso modo in cui voi o io possiamo comprarne altre, come l'alcool. Questo lascia mano libera alla polizia per intervenire sui trafficanti, invece che rincorrere i consumatori. Da un punto di vista economico, dobbiamo concludere che è più produttivo. È positivo anche dal punto di vista dei consumatori, dato che possono acquistare prodotti di buona qualità a prezzi ragionevoli, e non devono ricorrere al furto per procurarsi l'*hascisc*. I dati forniti dalla polizia rispecchiano questa situazione, dal momento che i consumatori di "droghe leggere" raramente entrano nelle statistiche della giustizia penale».

Già nella X legislatura, si poteva leggere nella relazione di minoranza Alberti, Ongaro Basaglia, Onorato, delle Commissioni riunite Giustizia e Sanità del Senato della Repubblica sulla questione droga (atto Senato nn. 1509, 277, 1434, 1484, 1547, 1554, 1604 e 1613-*A/quarter*): «S'è vista (...) la difficoltà che incontrano le istituzioni statali a controllare le esatte dimensioni del fenomeno sociale della droga. Riteniamo che il primo - anche se non l'unico - strumento da adottare per aumentare il potere statale di controllo, è quello di sottrarre alle organizzazioni criminali del narcotraffico l'offerta sul mercato delle droghe leggere. Una misura siffatta rompe la continuità commerciale tra droghe leggere e droghe pesanti. È ormai generalmente riconosciuto (infatti) che la transizione dal consumo di *hascisc* e *marijuana* al consumo di coca ed eroina non avviene per una continuità tossicologica ma a causa di una continuità commerciale. Interrompendo la continuità commerciale, da un lato si riduce il potere economico delle multinazionali del narcotraffico, che perdono il controllo di mercato sulle droghe leggere, dal-

l'altro si diminuisce la pressione di mercato sulla domanda di droga dura.

Se ciò è vero, la prima riforma necessaria per restituire efficacia alla strategia antidroga è quella di includere la *cannabis indica* nell'area delle droghe legali, considerandola cioè come droga tollerata o più esattamente controllata e disciplinata con i dovuti disincentivi al pari del tabacco e dei superalcolici, sia per quanto riguarda la diffusione commerciale, sia per ciò che attiene alla propaganda positiva o negativa». Il fine è quello di «parificare il regime della *cannabis* al regime dei superalcolici (cosiddetta liberalizzazione), consentendo cioè a tutti di produrre e commerciare la sostanza, salva la necessità di apposite autorizzazioni e di obblighi fiscali».

E ancora, nella medesima legislatura, a proposito dell'esperienza olandese, un'altra relazione di minoranza delle Commissioni 2^a e 12^a riunite sui disegni di legge in materia di tossicodipendenza (relatore Corleone, atto Senato nn. 1509, 277, 1434, 1484, 1547, 1554, 1604 e 1613-A/ter) riportava i passi più significativi di un rapporto di Eddy L. Engelsman, capo della direzione della politica sull'alcool, la droga e il tabacco presso il Ministero olandese del benessere, della sanità e della cultura, e così li riassume: «Il principio fondamentale di tutta la legislatura dei Paesi Bassi in materia di tossicodipendenze è che questa non è considerata come un problema che riguardi principalmente la giustizia e la politica. Si tratta piuttosto di una questione di salute e benessere sociali»; di conseguenza la responsabilità del coordinamento della politica in materia di droghe è di competenza del Ministero già citato.

«Si è molto discusso circa il carattere liberale e antirepressivo dell'Olanda nei riguardi dei tossicodipendenti. Nei criteri fondamentali di tale politica, c'è l'intento di separare il mercato delle droghe pesanti da quello delle droghe leggere. Secondo il Ministro della giustizia in questo modo si mantiene

la vendita dell'*hascisc* al di fuori del giro della grande criminalità. Evitando di criminalizzare i giovani si impedisce loro di cadere nella illegalità. D'altronde la politica di depenalizzazione della *cannabis* non ha certo creato un eccessivo espandersi del suo consumo: basta osservare i dati a proposito. All'inizio di quest'anno, l'Università di Amsterdam ha studiato un campione rappresentativo di oltre 4.000 abitanti di Amsterdam dai dodici anni in su. A tutti è stato chiesto se nell'anno precedente avevano fatto uso di *cannabis* anche una sola volta. I risultati hanno detto che una media del 5,5 per cento aveva assunto della *cannabis* nel mese precedente l'intervista. Tale percentuale era più elevata nella fascia di età tra i 23 e i 24 anni: il 14,5 per cento. Questo sta a dimostrare come anche in condizioni di facile disponibilità e di relativa assenza di condanna sociale, la popolarità della *cannabis* sia piuttosto bassa. Come noto in tutto il mondo ad Amsterdam si possono acquistare *hascisc* e *cannabis* in circa duecento negozi. Il prezzo delle droghe prodotte così facilmente e con poca spesa è piuttosto basso, tra i quattro e i cinque dollari al grammo, circa la metà del prezzo di città come Roma o Milano e un terzo di quello di Francoforte o Berlino.

(...) L'Olanda ha avuto il merito di porsi una domanda essenziale: quale margine di discrezione esiste per giungere ad una sistemazione dell'attuale politica in materia di droga? Qual è l'atteggiamento dell'Olanda rispetto alla legalizzazione? Una lotta più intensa contro le droghe illegali costituisce una scelta estrema. La scelta estrema sul versante opposto sarebbe la legalizzazione. Chiedere la legalizzazione non significa né negare né minimizzare gli effetti della droga». Al contrario, significa evidenziare come gli aspetti sanitari debbano assumere un'importanza fondamentale.

Evidentemente, non è dato sapere in quale misura il consumo di stupefacenti aumenterebbe o diminuirebbe in tali condizioni.

Ma la «natura» del problema della tossicomania potrebbe assumere una dimensione meno «nociva» in una situazione decriminalizzata o depenalizzata, e questo significa tutt'altro che una situazione «libera».

Secondo Engelsman vi è una netta differenza tra una politica che tende a scoraggiare il consumo e una politica che criminalizza il consumatore. Alla prima si ispira la strategia olandese nei confronti dei prodotti della *cannabis*. Nel 1986, su una popolazione di 14.700.000 olandesi, vi sono stati 18.000 morti causati dal tabagismo, circa 2.000 decessi derivati direttamente dall'abuso di alcool e soltanto 64 dovuti all'abuso di droghe.

«La società reagisce a questi dati in modo abbastanza sorprendente» ha dichiarato Engelsman «(...) ci si rifiuta di accettare che la droga provochi soltanto un numero insignificante di morti».

Dal punto di vista sociale, Engelsman mette in guardia rispetto al rischio che il rifiuto dei tossicomani da parte della società possa incoraggiare o rafforzare stili di vita capaci di produrre ulteriore emarginazione: «La repressione nei confronti dei consumatori che fanno un esperimento (...) può avere lo stesso effetto. Ecco perché la prevenzione deve eliminare il fascino e l'idealizzazione infondata che il consumatore di droga suscita. Il fenomeno della droga deve essere spogliato dei suoi aspetti (...) emozionali e prestarsi maggiormente ad una discussione aperta».

Come ultima argomentazione a sostegno dell'articolato proposto, è opportuno riprendere alcune affermazioni contenute nella relazione al disegno di legge presentato al Senato durante la X legislatura dai senatori Corleone, Spadaccia, Boato e Strik Lievers (atto Senato n. 1554): «Studi approfonditi hanno (...) escluso le conseguenze di ordine medico e le implicazioni di natura sociale che presiedono e generalmente forniscono giustificazione alla proibizione di sostanze latamente psicotrope. Nella specie, i risultati di tali indagini da un lato hanno portato ad

escludere recisamente la connessione fra l'uso della *cannabis indica* e comportamenti criminali, dall'altro hanno rivelato la non configurabilità di un nesso causale fra tale uso e l'insorgere di malattie mentali o l'utilizzazione delle droghe cosiddette pesanti. Inoltre, se non si riscontrano fenomeni di assuefazione e dipendenza da *cannabis*, da un punto di vista tossicologico si escludono effetti cronici o acuti: e la tossicità rilevata di tale sostanza risulta, alle quantità abitualmente consumate, comunque inferiore a quella dell'alcool e del tabacco. Considerando che tali due ultime sostanze non sono ritenute droghe dal sistema normativo italiano, è evidente la necessità di eliminare la discriminazione ai danni dei consumatori di una non-droga incoerentemente inclusa nella disciplina delle sostanze stupefacenti».

Il presente disegno di legge fa riferimento alla proposta di legge presentata alla Camera dei deputati nella XIII legislatura dall'onorevole Franco Corleone (atto Camera n. 128) e ai disegni di legge presentati dai senatori Manconi e Cortiana rispettivamente nella XIII e nella XIV legislatura (atti Senato n. 231 della XIII legislatura e n. 44 della XIV).

L'articolo 1 del presente disegno 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 «droghe leggere». Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta - in deroga alle previsioni dei 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 - la coltivazione a fini di commercio, la produzione e la vendita di *cannabis indica* e dei prodotti da essa derivati. Restano ferme le norme repressive del traffico internazionale e clandestino di droghe, che formano oggetto della gran parte

delle convenzioni tra gli Stati in materia di droghe. 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 difficoltà 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 della solidarietà sociale, 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 di prodotto destinate alla vendita

al minuto e il divieto di vendita ai minori di sedici anni.

L'articolo 2 fissa le sanzioni per chi violi 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 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* o 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, infine, impegna il Presidente del Consiglio dei ministri a presentare 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*.

DISEGNO 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, la coltivazione a fini di commercio, la produzione e la vendita di *cannabis indica* e prodotti da essa derivati sono soggette 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 della solidarietà sociale, sentite le competenti Commissioni parlamentari e le regioni, sono disciplinati i controlli e le autorizzazioni, nonché le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione sul territorio, nonché la tipologia dei locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze di cui al comma 1.

3. Sulle confezioni destinate alla vendita al minuto deve essere specificato che il fumo produce effetti negativi per la salute.

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

Art. 2.

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni prescritte per la vendita di *cannabis indica* o di prodotti da essa derivati, viola il divieto

di cui al comma 4 dell'articolo 1, ovvero consente che nel suo locale minori di anni sedici consumino le sostanze anzidette, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 2.500 euro a 25.000 euro.

2. La condanna di cui al comma 1 comporta la revoca dell'autorizzazione di cui all'articolo 1.

Art. 3.

1. Al di fuori delle autorizzazioni di cui all'articolo 1 e delle cause di non punibilità di cui al comma 2 del presente articolo, la coltivazione, la produzione, la vendita e la cessione di *cannabis indica* e prodotti da essa derivati è punita ai sensi dell'articolo 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.

2. Non è punibile 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 fatto divieto di 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 del pagamento di una somma da 5.000 euro a 25.000 euro.

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

Art. 5.

1. Entro il 31 marzo di ogni anno, a decorrere da quello successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della stessa e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

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

b) alle fasce di età dei consumatori;

c) al rapporto fra l'uso di *cannabis indica* e suoi derivati e il consumo di alcoolici e sostanze stupefacenti o psicotrope;

d) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo di *cannabis indica* e 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) agli accordi conclusi dal Governo italiano con i Paesi che producono *cannabis indica* 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.

