



NON MOLLARE

Sedicesimo Libro Bianco sulle Droghe

**La società
della
ragione**



forum droghe 30 ANNI

ALC ASSOCIAZIONE
LUCA COSCIONI
PER LA LIBERTÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

ANTIGONE
Per i diritti e le garanzie nel sistema penale



cnca
coordinamento nazionale
comunità accoglienti

**LI
TA** LEGA ITALIANA
PER LA LOTTA
CONTRO L'AIDS

NON MOLLARE

Sedicesimo

LIBRO BIANCO SULLE DROGHE

**Gli effetti della legge antidroga
Edizione 2025 sui dati 2024**

Titolo | NON MOLLARE - Sedicesimo Libro Bianco sulle Droghe

Autori | A cura di: Franco Corleone, Stefano Anastasia, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca,
Maurizio Cianchella.

ISBN | In corso di assegnazione

In copertina: Foto di archivio su Canva

Impaginazione: Leonardo Fiorentini

Prima edizione - Giugno 2025

© 2025 Alcuni diritti riservati all'Autore

Questa opera è pubblicata direttamente dall'Autore tramite la piattaforma di selfpublishing Youcanprint e l'Autore detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva.

Questa opera è distribuita sotto licenza Common Creative BY SA 4.0.



Youcanprint

Via Marco Biagi 6, 73100 Lecce

www.youcanprint.it

info@youcanprint.it

Indice

A VOLTE RITORNANO. IL FANTASMA DELLA GUERRA ALLA DROGA pag. 5
Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone

SINTESI DEI DATI E DEI CONTENUTI DEL LIBRO BIANCO pag. 7

PRIMA PARTE

LO SCENARIO ITALIANO

**IL PESO DELLE SANZIONI PENALI E AMMINISTRATIVE
SUL CARCERE E NELLA SOCIETÀ** pag. 10
Maurizio Cianchella

L'OSSESSIONE DEL CODICE DELLA STRADA pag. 25
Hassan Bassi

ALCUNI ANIMALI SONO PIÙ UGUALI DI ALTRI pag. 30
Giulia Melani

CHI HA PAURA DELL'ERBA? pag. 33
Leonardo Fiorentini

SULLE DROGHE ABBIAMO UN PIANO pag. 37

LA CONTRO-CONFERENZA PER FARE PACE CON LE PERSONE pag. 39
Denise Amerini

UN CAMBIO RADICALE DELLE POLITICHE SULLE DROGHE pag. 42
Stefano Vecchio

**NIENTE SU DI NOI SENZA DI NOI:
LA VOCE DELLE PERSONE CHE USANO DROGHE** pag. 45
ITANPUD

CONTRO LA PAURA, PER I DIRITTI pag. 47
Caterina Pozzi

**LA STORIA DI TRENT'ANNI: LE CONFERENZE NAZIONALI
DA LABORATORI DI INNOVAZIONE A PULPITI DI PROPAGANDA** pag. 50
Grazia Zuffa

PSICHEDELICI, RICERCA E SALUTE: NORMATIVE IN CONFLITTO pag. 57
Società Italiana di Medicina Psichedelica (SIMEPSI ETS)

SECONDA PARTE

LO SCENARIO INTERNAZIONALE

**VALUTARE LE POLITICHE GLOBALI.
LA SFIDA VINCENTE DELLA COLOMBIA** pag. 62
Susanna Ronconi

RIPARARE IL “MECCANISMO” Jamie Bridge	pag. 65
I “TESTI SACRI” DELLA PROIBIZIONE ALLA PROVA DELLA DEPENALIZZAZIONE E DELLA LEGALIZZAZIONE Grazia Zuffa	pag. 73
APERTURE PSICHEDELICHE Peppe Brescia e Marco Perduca	pag. 82

CONCLUSIONI

LA FOLLIA PROIBIZIONISTA È UNA TRUFFA PER IL PAESE Patrizio Gonnella	pag. 86
--------------------------------------------------------------------------------	---------

APPENDICE

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. 90
PROPOSTA DI LEGGE (Camera 90 Magi - Senato 109 D'Elia): 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. 97
PROPOSTA DI LEGGE (Camera 71 Magi): Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di coltivazione, cessione e consumo della cannabis e dei suoi derivati	pag. 101
IO COLTIVO - PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE La depenalizzazione della coltivazione per uso personale ed in forma associata della cannabis.	pag. 106



INTRODUZIONE

A VOLTE RITORNANO. IL FANTASMA DELLA GUERRA ALLA DROGA

Stefano Anastasia e Franco Corleone

In altre presentazioni dei precedenti Libri Bianchi abbiamo ricordato poesie e canzoni, versi suggestivi per capire le ragioni della persecuzione di un fatto sociale come il consumo di droghe, con il ricorso al codice penale e al carcere e per immaginare un futuro diverso.

Gianfranco Manfredi, scrittore e cantautore originale e sensibile alla questione delle droghe e del consumo, di cui vi è testimonianza in alcune sue canzoni scritte con Ricky Gianco e in articoli apparsi su Fuoriluogo, espresse il suo giudizio sulla realtà dell'Italia in forma icastica: Il peggio deve venire.

Possiamo dire che il peggio è arrivato con la assunzione della responsabilità del Dipartimento antidroga da parte di Alfredo Mantovano, autore della legge Fini-Giovanardi, che definiva la realtà

della droga senza differenze e con le pene per la detenzione di canapa o eroina da otto a venti anni di carcere.

La nostra lotta ha portato alla cancellazione di quella legge proibizionista da parte della Corte Costituzionale, ma oggi il Governo e la maggioranza hanno inanellato misure gravi, dall'aumento delle pene per i fatti di lieve entità previsti dall'art. 73 del Dpr 309/90, alla equiparazione della canapa tessile a quella con valenza psicotropa, dalla approvazione di norme per finanziare comunità terapeutiche reclusorie con scelte arbitrarie e senza regole, alla previsione del finanziamento del Dipartimento antidroga con l'8 per mille.

La guerra alla droga, che è stata abbandonata in gran parte del mondo, viene riproposta in chiave

da stato etico in Italia.

I dati sugli ingressi e le presenze in carcere, elaborati come sempre con accuratezza da Maurizio Cianchella, confermano il peso della legge antidroga nel determinare il sovraffollamento (il 32,47% della popolazione detenuta, quasi un terzo del totale, 20.086 persone sono in carcere per violazione della legge sulle droghe; 19.755 erano i detenuti al 31.12.2024 che all'ingresso in carcere si erano dichiarati dipendenti da sostanze stupefacenti), ma soprattutto la caratteristica del carcere come il luogo della detenzione sociale. Altro che extrema ratio!

Nell'analisi del contesto italiano è importante l'approfondimento sulla riforma del Codice della Strada a cura di Hassan Bassi. Ma il focus di questo sedicesimo Libro Bianco è rappresentato dalla riflessione sulla Conferenza nazionale del Governo sulle droghe e dalla Conferenza alternativa organizzata dalla rete di associazioni che in gran parte sono presenti tra le sigle che da molti anni condividono la promozione del libro bianco sulle droghe, questo impegno di denuncia e di proposta. Gli interventi di Denise Amerini, Stefano Vecchio, ItanPUD e Caterina Pozzi ci accompagnano nelle ragioni e nelle istanze che ci spingono, citando il titolo di questa edizione, a NON MOLLARE. Che non è solo un'esortazione ed insieme un impegno collettivo, ma anche, un tributo al centenario della prima rivista clandestina durante il fascismo diretta dai fratelli Carlo e Nello Rosselli.

All'inizio di giugno è stato convertito in legge il decreto sicurezza che produrrà una svolta autoritaria nella società con ben 14 nuovi reati e numerosi aggravamenti di pene, con la conseguenza di ulteriore ingolfamento delle carceri e con una gestione militare del dissenso e della rivendicazione dei diritti fondamentali.

Ne scrive Giulia Melani, con un focus sulla criminalizzazione delle infiorescenze di canapa a cura di Leonardo Fiorentini.

Per il contesto internazionale Susanna Ronconi ricorda le decisioni, un po' a sorpresa, delle ultime riunioni della Commissione Droghe dell'ONU a Vienna e introduce l'analisi contenuta nel *policy paper* a cura dell'International Drug Policy Consortium che ne vuole ricostruire contesto e possibili conseguenze a livello globale. Ospitiamo inoltre le riflessioni e gli aggiornamenti sull'uso degli psichedelici in medicina di Peppe Brescia e Marco Perduca e della Società Italiana di Medicina Psichedelica - SIMEPSI,

Di fronte alla possibile catastrofe dobbiamo con testardaggine riproporre soluzioni ragionevoli e umane: eliminare il carcere per consumatori e detentori di sostanze stupefacenti e stabilire il numero chiuso per le carceri, parametro sulle effettive disponibilità di spazi e risorse, finanziarie e umane, educative, sanitarie e gestionali a disposizione di ciascun singolo istituto. Dopo un necessario provvedimento di indulto, che potrebbe riportare a un numero contenuto di persone detenute in carcere, ci si potrebbe così risparmiare la vuota retorica sulla mancanza di personale e la logica degli affari, con la previsione della costruzione di nuovi istituti che saranno aperti chissà quando e chissà da chi.

Questo Libro Bianco è il primo concepito senza il contributo acuto di Grazia Zuffa, e certamente ne risente, ma abbiamo deciso di presentare due sue analisi; una sulle precedenti Conferenze sulle droghe, l'altra sulle convenzioni e sul sistema internazionale di controllo, che possono aiutarci a comprendere meglio il passato e costruire un futuro e aperto al confronto e alla mobilitazione dal basso verso gli appuntamenti dell'autunno.

SINTESI DELL'ANALISI E DEI DATI DEL LIBRO BIANCO 2025

DROGHE E CARCERE, SI PUÒ FAR PEGGIO?

Nella sua sedicesima edizione il Libro Bianco sulle droghe centra le sue analisi politiche intorno all'appuntamento della Conferenza sulle droghe, che il Governo Meloni sta organizzando per il 7 e 8 Novembre 2025 all'EUR a Roma. La rete per la riforma delle politiche sulle droghe ha deciso, viste modalità, censure ed esclusioni del percorso governativo di auto organizzare una contro-conferenza, negli stessi giorni alla Città dell'Altra Economia a Testaccio. In questo senso sono ospitati spunti e riflessioni rispetto al dibattito pubblico in tema di droghe, servizi e carcere con una particolare attenzione ai provvedimenti del governo, come il decreto sicurezza, che non fanno altro che appesantire l'impatto delle norme penali sulla marginalità. Non ce ne era certo bisogno, dopo il decreto anti rave e quello su Caivano che ha irragionevolmente aumentato le pene per la lieve entità e facilitato l'ingresso in carcere per i minori. Ma, riprendendo il titolo di questa edizione, una situazione già pessima, in questo contesto, può solo peggiorare: per questo non bisogna mollare.

IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Nella seconda parte come consuetudine sono contenuti approfondimenti sul dibattito internazionale sulle politiche sulle droghe. In particolare viene dato particolare risalto agli esiti dell'ultima Commissione Droghe dell'ONU. A Vienna, a marzo scorso, un voto a sorpresa ha infatti dato il via alla prima revisione esterna del sistema globale di controllo delle sostanze stupefacenti. Un'occasione unica per costringere l'apparato proibizionista a fare i conti con oltre 60 anni di insuccessi e con i danni provocati, in primis alla salute e ai diritti delle persone che usano sostanze.

DEDICATO A GRAZIA ZUFFA

Questo è anche il primo Libro Bianco realizzato senza il fondamentale apporto di Grazia Zuffa, scomparsa improvvisamente lo scorso febbraio. Proprio a lei e alla sua pervicace volontà di conoscenza, approfondimento e confronto vuole essere dedicata questa sedicesima edizione. Per sottolineare quanto fosse importante il suo contributo vengono ripubblicati due suoi saggi, che aiutano il lettore ad avere una bussola sicura rispetto ai contesti nazionali e internazionali.

LE DROGHE E LA REPRESSIONE. I DATI IN PILLOLE

Dopo 35 anni di applicazione del Testo Unico sulle droghe e 16 anni di pubblicazione del Libro Bianco sulle droghe, i dati purtroppo si confermano, sia nei valori assoluti che nella tendenza al peggioramento.

Gli effetti penali (dell'art. 73 in particolare) sono sempre più devastanti in un contesto di sovraffollamento carcerario e confermano come la Jervolino-Vassalli continui a essere il principale veicolo di ingresso nel sistema della giustizia italiana e nelle carceri.

Come ripetiamo da anni **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. Basti pensare che **in assenza di detenuti per art. 73. o di quelli dichiarati tossicodipendenti, non vi sarebbe il problema del sovraffollamento carcerario**, come indicato dalle simulazioni prodotte. Dopo 34 anni di applicazione non possiamo più considerare questi come effetti collaterali della legislazione antidroga, ma come effetti evidentemente voluti.

Continuano a salire in termini assoluti, +4,9%, gli ingressi in carcere per droghe: 11.220 dei 43.489 ingressi nel 2024 sono stati causati dall'art. 73 del Testo unico, detenzione a fini di spaccio. Si tratta del 25,8% degli ingressi (era il 26,3% nel 2023).

LA LEGGE SULLE DROGHE RIMANE IL VOLANO DELLE POLITICHE REPRESSIVE E CARCERARIE. SENZA DETENUTI PER ART. 73 O TOSSICODIPENDENTI NON SI AVREBBE SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI

OLTRE UN QUARTO DEI DETENUTI ENTRA IN CARCERE PER DETENZIONE

I detenuti in carcere sfiorano quota 62mila (61.861 al 31 dicembre 2024). Di questi 13.354 lo erano a causa del solo art. 73 del Testo unico. Altri 6.732 in associazione con l'art. 74 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), solo 997 esclusivamente per l'art. 74. Complessivamente il 34,1% del totale. Sostanzialmente il doppio della media europea (18%) e molto di più di quella mondiale (22%).

Si confermano catastrofici i dati sugli ingressi e le presenze di detenuti definiti "tossicodipendenti": vengono dichiarati tali il 38,8% di coloro che entrano in carcere, mentre al 31/12/2024 erano presenti nelle carceri italiane 19.755 detenuti "certificati", il 31,9% del totale. Non erano mai stati così tanti dal 2006 ad oggi.

LE CONSEGUENZE SULLA GIUSTIZIA

Continuano a venirci negati i dati, pur pubblici, sui processi, per cui rimaniamo fermi al 2023. Questi raccontano un paese in cui sono aperti quasi 120.000 fascicoli per procedimenti penali per droghe: per violazione dell'articolo 73 e 74 sono rispettivamente 170.292 e 45.285.

LE MISURE ALTERNATIVE

Continua l'allargamento della sfera penale che supera quota 150.000, con la perenne crescita delle misure alternative, che sono in realtà una alternativa alla libertà invece che alla detenzione. In un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di *diversion* e quelli di *probation* consentono di ampliare l'area del controllo, piuttosto che di limitare quello coattivo-penitenziario. Ne è segno il fatto che oltre ai quasi 62.000 detenuti al 31/12/2022 erano in carico per misure alternative e sanzioni di comunità (Messa alla Prova) ulteriori 93.475 soggetti, quasi 10.000 in più rispetto al 2023 (+11,6%).

LE SEGNALAZIONI E LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PER IL CONSUMO DI DROGHE ILLEGALI

Il consolidamento molto lento dei dati dei dati ci fa essere cauti sul definire trend. Nel 2024 sono al momento registrate 36.960 segnalazioni. Di queste circa il 38% finisce con una sanzione amministrativa (12.353), le più comuni la sospensione della patente (o il divieto di conseguirla) e del passaporto. Questo anche in assenza di un qualsiasi comportamento pericoloso messo in atto dalla persona sanzionata. La repressione continua ad abbattersi sui minori, che confermano i numeri del 2023, in attesa del loro consolidamento. Si tratta di 3.722 adolescenti che entrano così in un percorso sanzionatorio stigmatizzante, alla fine dei conti desocializzante e controproducente. La quasi totalità dei minori, il 97,7%, è segnalato per cannabis. Risulta irrilevante la vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto: solo 410 sono state sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario; nel 2007 erano 3.008. Anche gli inviti a presentarsi al SERD continuano a diminuire (3.792). La repressione colpisce principalmente persone che usano cannabis (77,4%), seguono a distanza cocaina (15,8%) e eroina (2,8%) e, in maniera irrilevante, le altre sostanze. Dal 1990 1.463.442 persone sono state segnalate per possesso di droghe per uso personale, 1.074.754 di queste per derivati della cannabis.

GLI ALTRI CONTENUTI

In appendice le proposte di legge per la riforma del Testo Unico sulle droghe promosse della Società Civile.

OLTRE IL 34% IN CARCERE PER LA LEGGE SULLE DROGHE. QUASI IL DOPPIO DELLA MEDIA EU (18%)

QUASI IL 40% DI CHI ENTRA IN CARCERE USA DROGHE. AL 31.12 QUASI 20.000 IN CARCERE, RECORD IN TERMINI ASSOLUTI DAL 2006

IL DIPARTIMENTO ANTIDROGA CI NEGA I DATI SUI PROCEDIMENTI PENALI IN CORSO

LE MISURE ALTERNATIVE FINISCONO PER AMPLIARE L'AREA DEL CONTROLLO CHE COINVOLGE A FINE 2024 OLTRE 155.000 PERSONE IN ITALIA.

LA REPRESSIONE DEL CONSUMO SI ABBATTE SUI MINORI: IN COSTANTE AUMENTO QUELLI SEGNALATI CHE ENTRANO COSÌ IN UN PERCORSO SANZIONATORIO E STIGMATIZZANTE. LA QUASI TOTALITÀ DEI MINORI È SEGNALATO PER CANNABINOIDI (97%). IL 38% DELLE SEGNALAZIONI FINISCE CON UNA SANZIONE. OLTRE IL 97% È PER CANNABIS. DAL 1990 AD OGGI OLTRE UN MILIONE DI PERSONE È STATO SEGNALATO PER USO DEI DERIVATI DELLA CANAPA

Prima parte
LO SCENARIO
ITALIANO



IL PESO DELLE SANZIONI PENALI E AMMINISTRATIVE SUL CARCERE E NELLA SOCIETÀ

Maurizio Cianchella

Elaborazioni grafiche a cura di Lorenzo Fanoli

Aumentano gli ingressi e le presenze in carcere totali. Aumentano gli ingressi e le presenze per violazione del DPR 309/1990. Aumentano gli ingressi e le presenze di soggetti tossicodipendenti. Aumentano le misure alternative, il cui scopo sarebbe facilitare il reinserimento sociale dei condannati e contribuire alla deflazione di una popolazione detenuta cronicamente superiore alla capienza regolamentare, ma ormai ridotte a strumento di un controllo penale in continua espansione.

A questo processo di erosione delle garanzie sociali in favore della logica repressiva, un processo che in Italia ha subito un'accelerazione netta con il governo Meloni, dal decreto anti-rave al decreto Caivano fino al più recente decreto sicurezza, si affianca un crescente problema di trasparenza. Reperire i dati che alimentano questo monitoraggio è ogni anno più difficile.

Per questo desideriamo rivolgere un sincero ringraziamento a tutte le funzionarie e i funzionari che ci hanno dedicato parte del loro tempo e del loro lavoro. Grazie al personale del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno e dei rispettivi Dipartimenti: senza la loro disponibilità, solerzia e pazienza, il nostro lavoro non sarebbe possibile.

LA SITUAZIONE NELLE CARCERI

Salgono per il quarto anno consecutivo gli ingressi totali in carcere (+2.828; +7%); salgono anche quelli ex articolo 73 DPR 309/1990 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope; +523; +4,9%), che si attestano a 11.220 ingressi, pari al 25,8% del totale; tornano a crescere anche gli ingressi di soggetti tossicodipendenti (+1.398; +9%), che raggiungono quota 16.890, il 38,8% del totale.

Tab.1 . Ingressi negli istituti penitenziari e ingressi per violazione art.73, DPR 309/90. (2005-2022)

Anno	Per qualsiasi reato			Per reati ex art.73 DPR 309/90				Persone dichiarate "tossicodipendenti"	
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	%	Ingressi	%
2005	49.281	40.606	89.887	15.670	10.107	25.777	28,68%	25.541	28,41%
2006	47.426	43.288	90.714	15.074	10.325	25.399	28,00%	24.637	27,16%
2007	46.581	43.860	90.441	15.392	11.593	26.985	29,84%	24.371	26,95%
2008	49.701	43.099	92.800	16.564	12.301	28.865	31,10%	27.397	29,52%
2009	47.993	40.073	88.066	15.909	12.460	28.369	32,21%	25.106	28,51%
2010	47.343	37.298	84.641	15.695	10.446	26.141	30,88%	24.008	28,36%
2011	43.677	33.305	76.982	14.226	10.226	24.452	31,76%	22.432	29,14%
2012	36.014	27.006	63.020	11.376	9.088	20.465	32,47%	18.225	28,92%
2013	33.572	25.818	59.390	10.042	8.109	18.151	30,56%	16.543	27,85%
2014	27.470	22.747	50.217	7.225	6.747	13.972	28,38%	13.810	27,50%
2015	25.302	20.521	45.823	6.384	5.900	12.284	26,80%	7.888	17,21%
2016	26.239	21.103	47.342	6.571	6.785	13.356	28,21%	16.072	33,95%
2017	27.067	21.077	48.144	7.294	6.845	14.139	29,37%	16.394	34,05%
2018	27.013	20.245	47.258	7.333	6.785	14.118	29,87%	16.766	35,53%
2019	28.924	17.277	46.201	7.219	6.458	13.677	29,60%	16.842	36,45%
2020	20.814	14.466	35.280	5.906	4.946	10.852	30,8%	14.092	39,94%
2021	22.130	14.409	36.539	6.015	4.335	10.350	28,3%	13.099	35,85%
2022	22.637	15.488	38.125	5.771	4.190	9.961	26,1%	15.509	40,7%
2023	24.143	16.518	40.661	6.275	4.422	10.697	26,3%	15.492	38,1%
2024	25.650	17.839	43.489	6.470	4.750	11.220	25,8%	16.890	38,8%

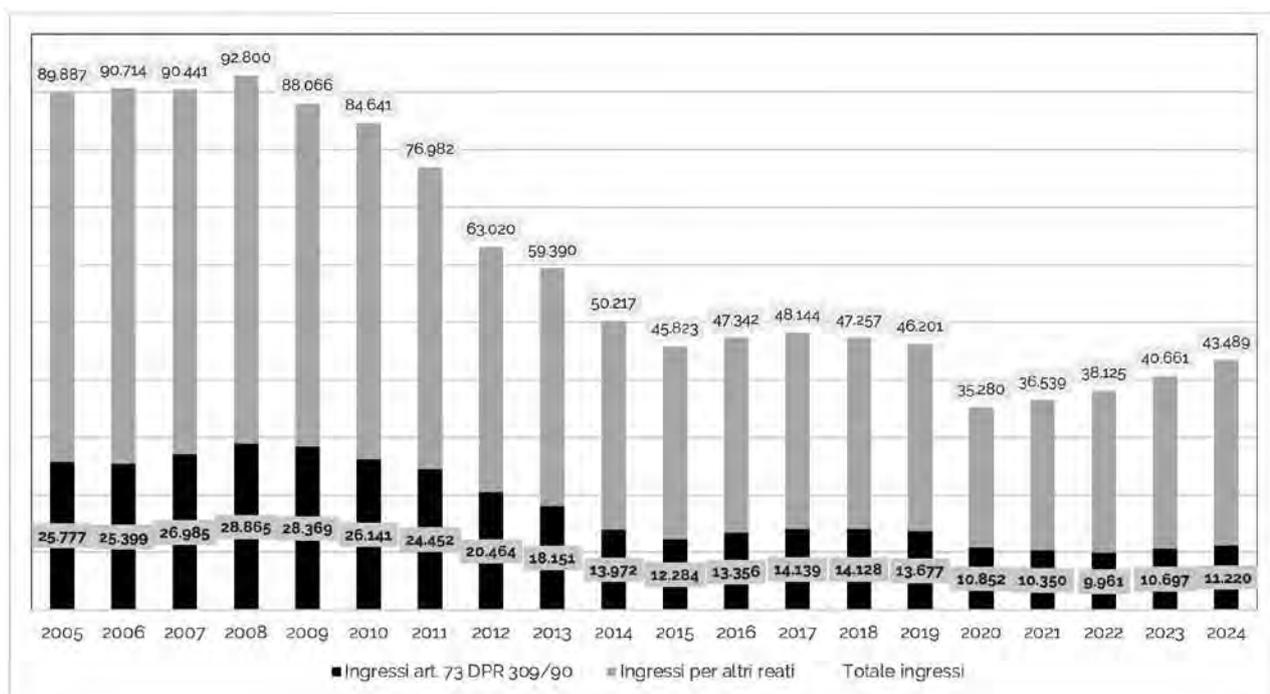
Fonte: Ministero della Giustizia - Dip.to Amm.ne Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica.

Dal 2006, primo anno della nostra rilevazione, gli ingressi per violazione dell'articolo 73 sono stabilmente al di sopra della soglia del 25% degli ingressi totali, oltre uno su quattro. Gli ingressi di soggetti tossicodipendenti hanno mantenuto un andamento simile fino al 2014, ma nel 2015 hanno avvicinato, e dal 2016 superato la soglia del 33,3%: da allora, più di un ingresso su tre riguarda un soggetto tossicodipendente.

Sempre riguardo il lungo periodo, va notato che rispetto ai primi anni presenti nella nostra rilevazione il dato degli ingressi totali si è più che dimezzato, passando dai 92.800 del 2008 (picco massimo raggiunto negli ultimi diciannove anni) ai 43.489 del 2024 (-53,1%).

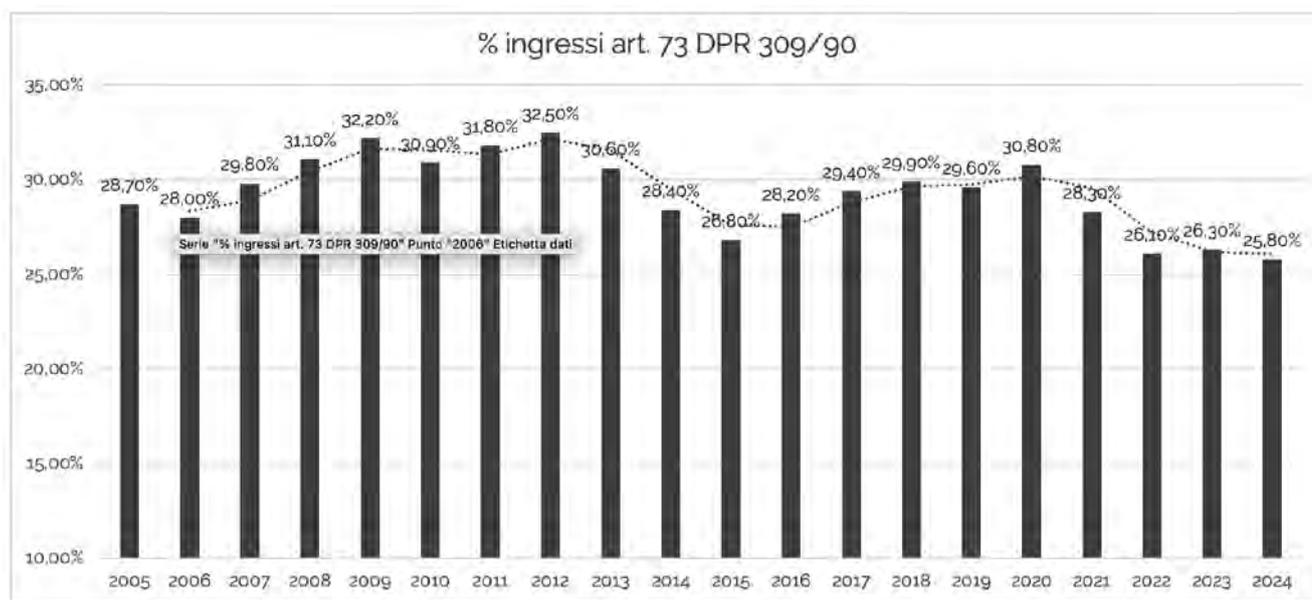
Questo crollo nel dato dinamico non si riflette però, come siamo per vedere, sul dato statico delle presenze in carcere.

Fig. 1 Ingressi in carcere dalla Libertà 2005-2023 totali e ripartiti tra ingressi per violazione art. 73 DPR 309/90 e ingressi per altri reati



Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dip. Amm.ne Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dip.to - Segreteria generale - Sezione Statistica.

Fig. 2. Percentuali di ingressi in carcere dalla libertà per violazione art. 73 DPR 309/90 su totale ingressi in carcere. Serie storica 2005-2024.



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica.

**Tab. 2 - Presenze in carcere al 31.12, presenze ex art. 73 e 74, DPR 309/1990, ristretti tossicodipendenti
Valori assoluti e percentuali (2006-2022)**

Anno	Detenuti presenti	Ex art.73	Ex art. 73 e 74	Ex art.74	Totale DPR 309/90	% ristretti rispetto ai presenti	Ristretti tossicodipendenti	% ristretti tossicodipendenti
2006	39.005	10.312	4.285	536	15.133	38,80%	8.363	21,4%
2007	48.693	14.117	4.101	537	18.755	38,52%	13.424	27,6%
2008	58.127	18.197	4.529	588	23.314	40,11%	15.772	27,1%
2009	64.791	20.948	5.103	697	26.748	41,48%	15.887	24,5%
2010	67.961	21.633	5.661	739	28.033	41,25%	16.245	23,9%
2011	66.897	21.094	5.465	742	27.301	40,81%	16.364	24,5%
2012	65.701	19.893	5.375	761	26.029	39,62%	15.663	23,8%
2013	62.536	17.953	5.393	810	24.156	38,63%	14.879	23,8%
2014	53.623	12.717	5.278	849	18.844	35,14%	13.205	24,6%
2015	52.164	11.711	5.001	874	17.586	33,71%	13.465	25,8%
2016	54.653	12.754	4.979	889	18.622	34,07%	14.157	25,9%
2017	57.608	13.836	4.981	976	19.793	34,36%	14.706	25,5%
2018	59.655	14.579	5.488	940	21.007	35,21%	16.669	27,9%
2019	60.769	14.475	5.709	963	21.147	34,80%	16.934	27,9%
2020	53.364	12.143	5.616	938	18.697	35,04%	14.148	26,5%
2021	54.134	11.885	5.971	1.028	18.884	34,88%	15.244	28,2%
2022	56.196	12.147	6.126	1.010	19.283	34,3%	16.845	30%
2023	60.166	12.946	6.575	994	20.515	34,1%	17.405	28,9%
2024	61.861	13.354	6.732	997	21.083	34,1%	19.755	31,9%

Fonte: Ministero della Giustizia - Dip.to Amm.ne Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica.

Come per gli ingressi, anche per le presenze la pandemia aveva inevitabilmente calmierato i numeri. Dopo il -12,2% registrato nel 2020, il dato ha ripreso a salire, seguendo il trend già consolidato negli anni precedenti. Il 2024 segna un'ulteriore crescita: si arriva a 61.861 detenuti presenti al 31 dicembre, con un incremento del 2,8% (+1.695) rispetto all'anno precedente. Il 2023 aveva già fatto segnare un aumento del 7,1% (+3.970), che faceva seguito a quelli del 2022 (+2.062; +3,8%) e del 2021 (+770; +1,4%).

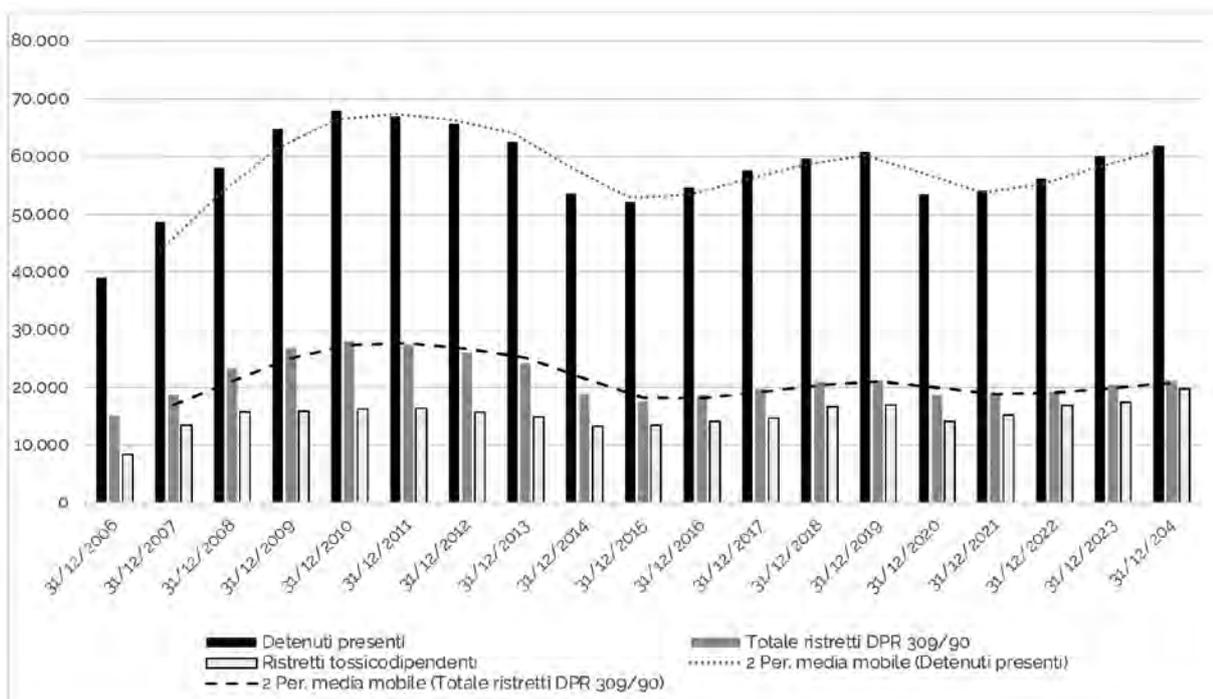
Aumentano in maniera consistente i presenti tossicodipendenti (+2.350; +13,5%), che per la prima volta dal 2006 superano sensibilmente la soglia del 30%, soltanto toccata nel 2022.

Quanto al DPR 309/1990, crescono i presenti ex art. 73, che passano da 12.946 a 13.354 (+3,2%), e gli ex artt. 73+74, che passano da 6.575 a 6.732 (+2,4%), mentre l'aumento dei presenti ex art. 74 è marginale (+0,3%).

È possibile che l'aumento della popolazione detenuta per violazione del DPR 309/1990 registrato nel 2024 (+568; +2,8%) sia influenzato anche dagli effetti del cosiddetto decreto Caivano (d.l. 15 settembre 2023, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 159), che ha aggravato il trattamento sanzionatorio per la cosiddetta "lieve entità" di cui all'art. 73, comma 5, portando il massimo edittale da quattro a cinque anni.

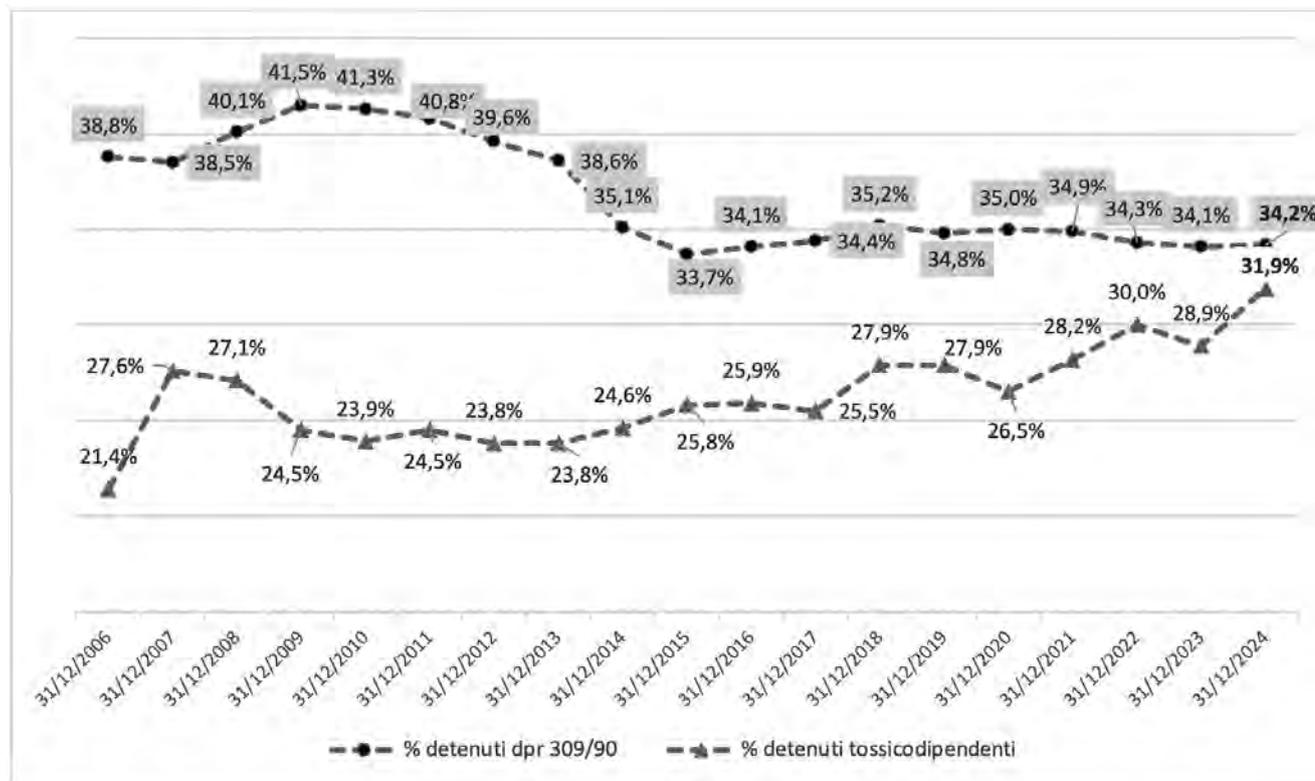
Tale modifica ha effetti significativi sul piano procedurale in quanto rende applicabile la custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 280 c.p.p. e rende obbligatoria l'udienza preliminare. Non disponiamo tuttavia di dati sufficientemente specifici per confermare l'impatto effettivo del decreto, così come non disponiamo del dato relativo al numero dei detenuti per violazione del comma 5 dell'art. 73, una fattispecie che, pur rivestendo un'evidente rilevanza ai fini dell'analisi delle politiche penali, continua a non essere monitorata separatamente dal Ministero della Giustizia.

Figura 3. Presenze in carcere al 31.12.2006-2023, totali, ex art. 73 DPR 309/1990 e presenze di soggetti tossicodipendenti.



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica

Figura 4. percentuali di detenuti DPR 309/90 e detenuti tossicodipendenti 2006-2024



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica

UN CARCERE SENZA DROGHE (SIMULAZIONE)

Dal 2007, la popolazione carceraria è stabilmente al di sopra della capienza regolamentare degli istituti di pena. Il grafico che segue illustra, in maniera molto grossolana, quanto la normativa antidroga influisca sul tasso di affollamento carcerario.

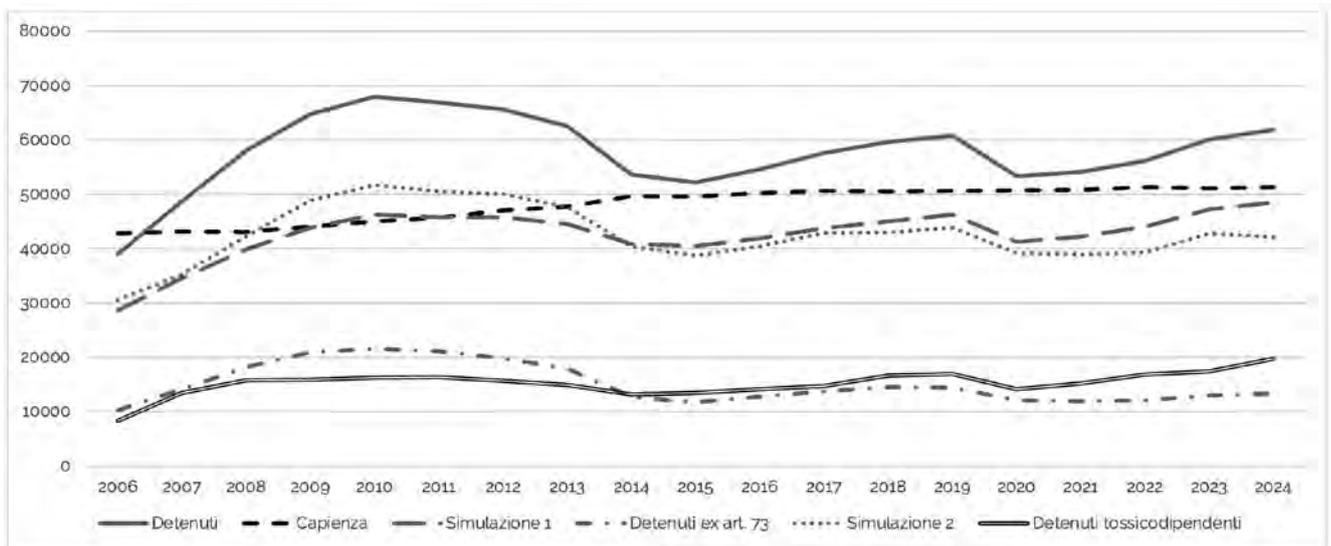


Fig. 5 Simulazione popolazione carceraria. Serie Storica 2006-2024

A seguito dell'indulto del 2006, la popolazione carceraria scese da 59.523 detenuti (31.12.2005) a 39.005 (31.12.2006); la capienza regolamentare era allora di 42.824 posti, e il tasso di affollamento pari a 91 (cioè 91 detenuti per 100 posti; l'anno prima era a 139). Ma il 2006 è anche l'anno della legge 49/2006 (c.d. Fini-Giovanardi), i cui effetti penali divennero evidenti a partire dal 2007, quando la popolazione carceraria tornò a superare la capienza regolamentare degli istituti di pena fino a raggiungere nel 2010 un tasso di affollamento di 151, di cui 48 per violazione dell'articolo 73.

Dopo la condanna dell'Italia davanti alla Corte EDU per il caso Torreggiani (2013) e la dichiarazione d'incostituzionalità della Fini-Giovanardi (2014), la popolazione carceraria scese fino ai 52.164 detenuti presenti al 31 dicembre 2015 (il dato assoluto più basso degli ultimi quindici anni; tasso di affollamento: 105). Da allora si è registrato un nuovo aumento dei detenuti presenti fino al 31 dicembre 2019 (60.769 detenuti, tasso di affollamento: 120), trend interrotto dall'avvento della pandemia, che ha obbligato il legislatore a non troppo convinte politiche di deflazione carceraria: un anno dopo i detenuti presenti erano 53.364, il tasso di affollamento di 105. Dal 2021 il trend è in aumento: al 31 dicembre 2024 i detenuti erano 61.861, con un tasso di affollamento pari a 120,6, a fronte di una capienza regolamentare di 51.312 posti (aumentata di circa il 19,8% rispetto al 2006).

Come emerge dal grafico, senza i detenuti ex art. 73, la capienza regolamentare sarebbe stata superata solo nel biennio 2010-2011; senza i detenuti tossicodipendenti, invece, il tasso di affollamento sarebbe stato superiore a 100 solo negli anni dal 2009 al 2012. Oggi i tassi di affollamento simulati sarebbero rispettivamente di 95 (senza i detenuti ex art. 73) e 82 (senza i detenuti tossicodipendenti).

Due precisazioni ormai rituali.

Nella prima simulazione sono stati scorporati solamente i detenuti ex art. 73, e non anche i detenuti ex artt. 73 e 74 né i detenuti ex art. 74, autori di condotte più gravi e quindi punite più severamente. Il grafico non ha alcuna pretesa di scientificità o esaustività, e quello mostrato nella simulazione non è uno scenario realistico: ad esempio, alcuni dei detenuti ex art. 73 potrebbero essere in carcere anche per altri reati, magari più gravi; inoltre, lo stesso superamento dell'era proibizionista non azzererebbe certo il traffico illegale di sostanze, quindi neanche i detenuti per violazione della nuova disciplina in materia di droghe. Lo scopo del grafico è unicamente quello di rendere visibile sia l'enorme influenza della normativa antidroga sull'affollamento carcerario, sia il problema dei tossicodipendenti in carcere.

La seconda precisazione riguarda il tasso di affollamento: quello reale è sempre un po' più alto di quello da noi rilevato, in quanto la capienza effettiva è sensibilmente inferiore alla capienza regolamentare, che include anche posti non effettivamente disponibili. Inoltre, la popolazione carceraria non è distribuita omogeneamente: alcuni istituti o sezioni rispettano la capienza regolamentare e hanno un tasso di affollamento inferiore a 100, il che significa che in altri istituti e in certe sezioni il tasso di sovraffollamento è ben superiore a 120; il calcolo del tasso medio corre quindi il rischio di camuffare la reale entità del problema.

LA SITUAZIONE NEI TRIBUNALI

Anche quest'anno, come gli anni scorsi, il Dipartimento per le Politiche Antidroga ci ha negato i dati relativi alle persone con procedimenti penali pendenti ex artt. 73 e 74 DPR 309/1990.

Calano per il quarto anno consecutivo le persone con procedimenti penali pendenti per violazione dell'art. 73 del DPR 309/1990: al 31 dicembre 2024 erano 162.828 contro le 170.292 dell'anno precedente (-7.464; -4,4%). Di contro, aumentano le persone con procedimenti penali pendenti ex art. 74, che passano da 45.285 a 46.972 (+1.687; +3,3%).

Tab. 3. Persone con procedimenti penali pendenti per artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12. (2005-2023)

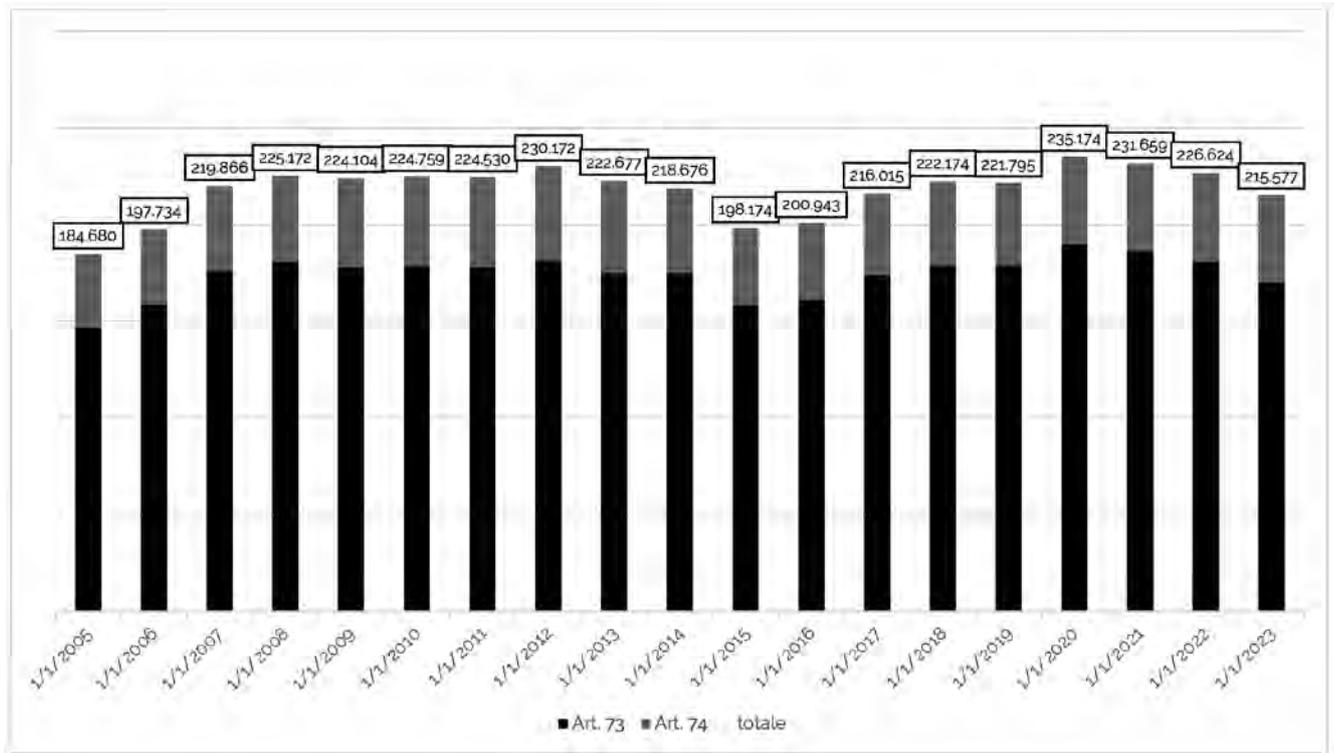
Anno	art. 73	art. 74
2005	146.599	38.081
2006	158.361	39.373
2007	176.191	43.675
2008	180.610	44.562
2009	177.567	46.537
2010	178.472	46.287
2011	177.621	46.909
2012	181.574	48.598
2013	174.635	48.042
2014	174.715	43.961
2015	158.133	40.041
2016	161.159	40.035
2017	173.814	42.201
2018	178.819	43.355
2019	175.788	42.067
2020	189.707	45.467
2021	186.517	45.142
2022	180.621	46.003
2023	170.292	45.285
2024	162.828	46.972

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

Rimane comunque netta la sproporzione tra persone con procedimenti pendenti ex art. 73 (80,1%) ed ex art. 74 (19,9%), ennesimo segnale che la guerra alla droga è centrata sui pesci piccoli. Gli stessi imputati e condannati ex articolo 74 del resto sono spesso ben lontani dal rappresentare il vertice della piramide criminale che gestisce il traffico nazionale e internazionale di stupefacenti.

Per avere un quadro più preciso della situazione sarebbe opportuno che il Ministero della Giustizia iniziasse a raccogliere, scorporandoli, anche i dati relativi al comma 5 dell'articolo 73: come spiegava Katia Poneti nell'XI e nel XIV Libro bianco, la c.d. «lieve entità» non è una semplice circostanza attenuante ma una fattispecie autonoma di reato, che meriterebbe dunque un focus che consenta di valutarne il peso specifico.

Fig. 6 Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31/12. Serie storica 2005-2023



Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

In parallelo all'aumento della popolazione carceraria, crescono ancora le misure alternative alla detenzione, ormai divenute misure alternative alla libertà.

Si registra un'impennata degli affidamenti in prova totali (+3.932; +14,0%), dallo stato di libertà (+4.284; +25,6%) e dallo stato di detenzione (+1.888; +39,6%). Aumentano sia i semiliberi (+112; +9,8%) che, in maniera più netta rispetto all'anno scorso, i detenuti al domicilio (+1.455; +12,4%).

Prosegue la discrasia tra gli affidamenti in prova ordinari e la misura per i tossico/alcolodipendenti. Il 75,9% dei beneficiari dell'affidamento ordinario sono affidati in prova dallo stato di libertà. Nonostante la difficile compatibilità tra dipendenze, carcere, diritto alla salute, accesso ai servizi, per gli affidati tossico/alcolodipendenti la percentuale quasi si ribalta: il 75,3% passa una misura detentiva (in carcere o domiciliare) prima di accedere alla misura alternativa.

Una possibile, parziale spiegazione dello squilibrio è che alcuni tossico/alcolodipendenti potrebbero non essere affidati in prova ma accedere direttamente, in sede di esecuzione, alla semilibertà o alla detenzione domiciliare, e, in sede di cognizione, alle pene sostitutive; poiché però relativamente a tali regimi non è prevista una distinzione tra la misura ordinaria e la misura per tossico/alcolodipendenti, le tabelle ministeriali non permettono di comprovare o smentire l'ipotesi.

Tabella 4. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2024).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022	2023	2024
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	7.676	9.146	9.936	9.981	10.357	13.498	16.708	20.992
Dallo stato di detenzione*	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719	3.171	3.671	3.747	6.732	3.350	4.115	4.766	6.654
Affidati in misura provvisoria**	dalla libertà																		
	dalla detenzione																		
Affidati tossico/alcolodipendenti dallo stato di libertà	369	377	475	712	851	920	966	983	994	1.009	970	894	1.002	1.027	836	865	867	876	1.040
Affidati tossico/alcolodipendenti dallo stato di detenzione	242	380	718	1.119	1.515	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618	1.519	1.661	1.862	2.054	1.784	1.811	2.051	2.207	3.178
Affidati tossico/alcolodipendenti in misura provvisoria**	dalla libertà																		
	dalla detenzione																		
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà						2	-	2	6	3	4	2	3	4	4	4	6	7	11
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione					44	44	36	51	31	36	39	44	33	50	59	55	58	80	74
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	14.535	16.608	18.130	16.713	19.324	23.644	28.023	31.955
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698	756	850	867	1.040	748	812	974	1.140	1.252
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	10.487	10.552	10.429	11.562	11.171	11.181	11.704	13.159
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	25.872	28.027	29.599	29.023	31.307	35.799	40.867	46.366

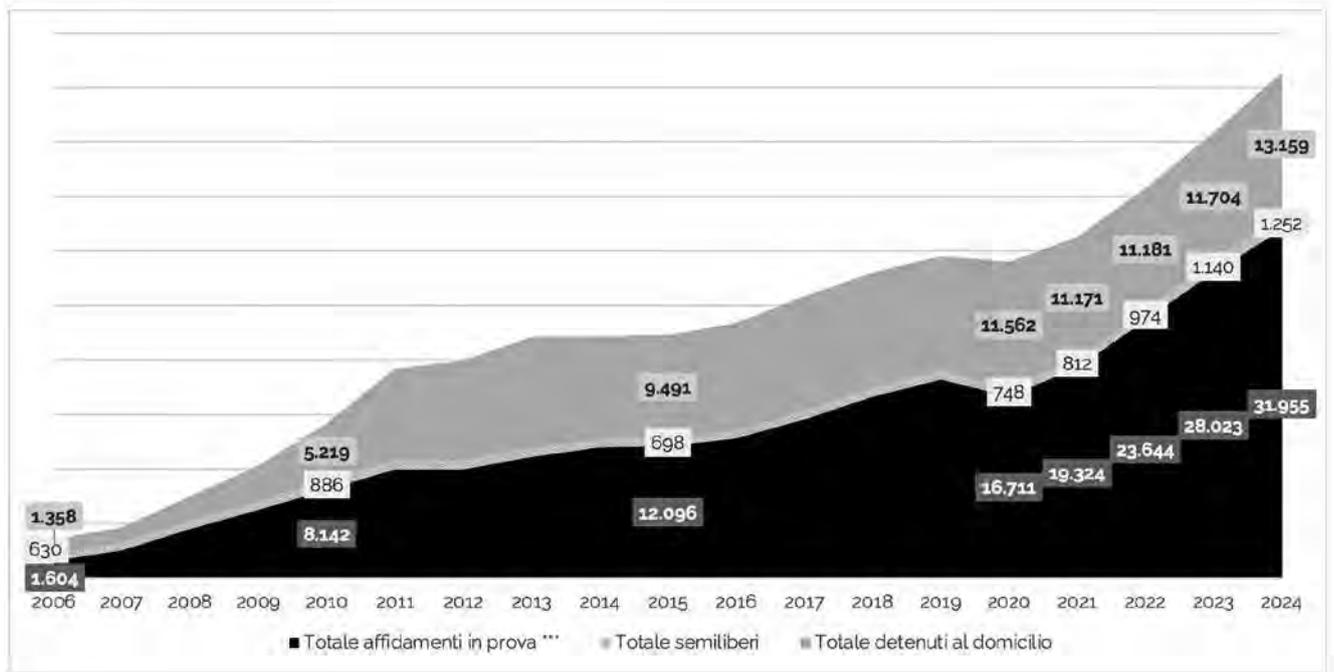
Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

* Gli affidati dallo stato di detenzione comprendono gli affidati in detenzione domiciliare e agli arresti domiciliari.

** Fino al 2018, nelle tabelle ministeriali non è presente, per le misure provvisorie, la distinzione tra affidati dalla libertà e affidati dalla detenzione.

*** Poiché non presenti in tabella, nel totale non sono conteggiati gli affidamenti in prova per i condannati militari; nel 2023 sono stati 5, tutti affidati dalla libertà.

Figura 7. Condannati sottoposti a misura alternativa distinti tra affidamento in prova, semiliberi e detenzione domiciliare. Serie storica 2006-2024



Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

Rispetto all'anno precedente, si osserva un incremento nei soggetti in messa alla prova, con un aumento di 649 unità (da 25.616 a 26.265), pari a un +2,5%. Al contrario, si registra una diminuzione nei soggetti in carico per lavori di pubblica utilità: per violazioni del DPR 309/90, si passa da 855 a 790 soggetti, con una riduzione di 65 unità (-7,6%); per violazioni del codice della strada, da 9.432 a 8.747 soggetti, con una diminuzione di 685 unità (-7,3%).

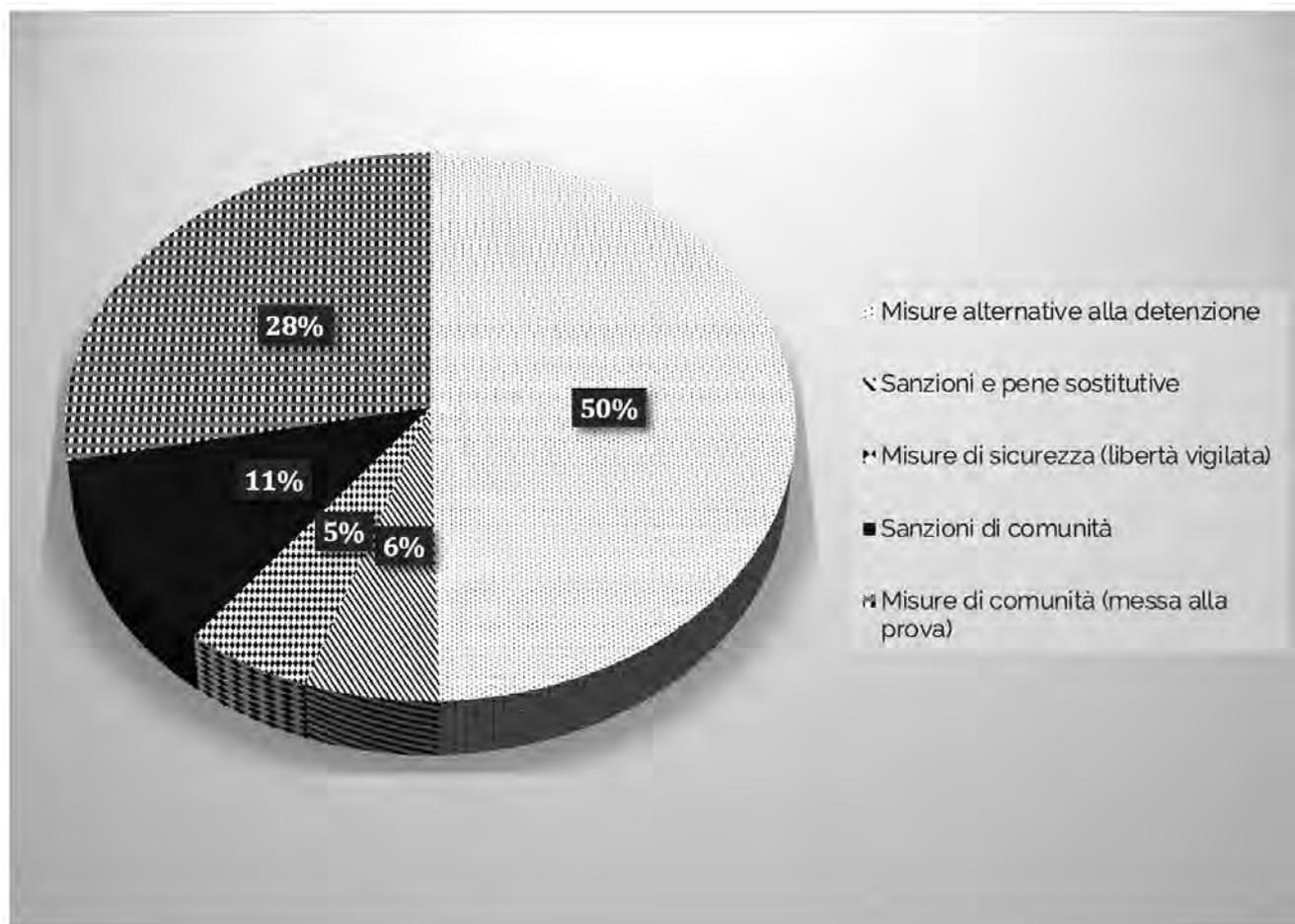
In totale erano 93.475 i soggetti in carico per misure al 31 dicembre 2024, contro gli 83.703 di un anno prima: un incremento del 11,6% (+9.772).

Tabella 5. Soggetti in carico per misure al 31 dicembre 2024.

Tipologia di misura	Maschi	Femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione - Totale	41.961	4.405	46.366
Sanzioni sostitutive - Totale	6	2	8
Semidetenzione	0	0	0
Libertà controllata	6	2	8
Pene sostitutive - Totale	4.733	467	5.200
Detenzione domiciliare sostitutiva	974	91	1.065
Semilibertà sostitutiva	17	0	17
Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	3.742	376	4.118
Misure di sicurezza (libertà vigilata) - Totale	4.591	357	4.948
Sanzioni di comunità - Totale	9.547	1.141	10.688
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	708	82	790
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.779	968	8.747
Sospensione condizionale della pena	1.060	91	1.151
Misure di comunità (messa alla prova) - Totale	22.201	4.064	26.265
Soggetti in carico per misure - Totale	83.039	10.436	93.475

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

Fig. 8. Ripartizione percentuale dei soggetti in carico all'UEPE per tipo di misure al 31 dicembre 2024.



Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

LA REPRESSIONE DEL CONSUMO DI SOSTANZE ILLEGALI

La tabella 6 è dedicata alle segnalazioni ex art. 75 ovvero al possesso di sostanze stupefacenti per uso personale, una condotta che non ha rilevanza penale ma è soggetta a sanzioni di tipo amministrativo.

Come segnalato anche lo scorso anno, ha poco senso analizzare le variazioni annue delle segnalazioni ex art. 75: ogni anno, infatti, la tabella storica fornita dal Ministero dell'Interno presenta dati differenti (talvolta molto differenti) anche per gli anni precedenti, inclusi quelli più lontani nel tempo. È verosimile che ciò dipenda da un processo di consolidamento progressivo, ma l'instabilità e la volubilità dei numeri ne minano l'affidabilità. Quest'anno, peraltro, non abbiamo ricevuto le serie storiche: i dati relativi agli anni precedenti al 2024 sono dunque gli stessi riportati nel Libro Bianco dello scorso anno.

Quanto ai dati dell'ultimo anno, spicca, ancora una volta, la rarità delle richieste di programma terapeutico (appena 410 nel 2024, comunque in crescita rispetto alle 327 del 2023). Eppure, la finalità teorica della segnalazione al prefetto sarebbe proprio quella di favorire percorsi di recupero per consumatori abituali o tossicodipendenti, e di prevenzione per chi non ha un consumo problematico.

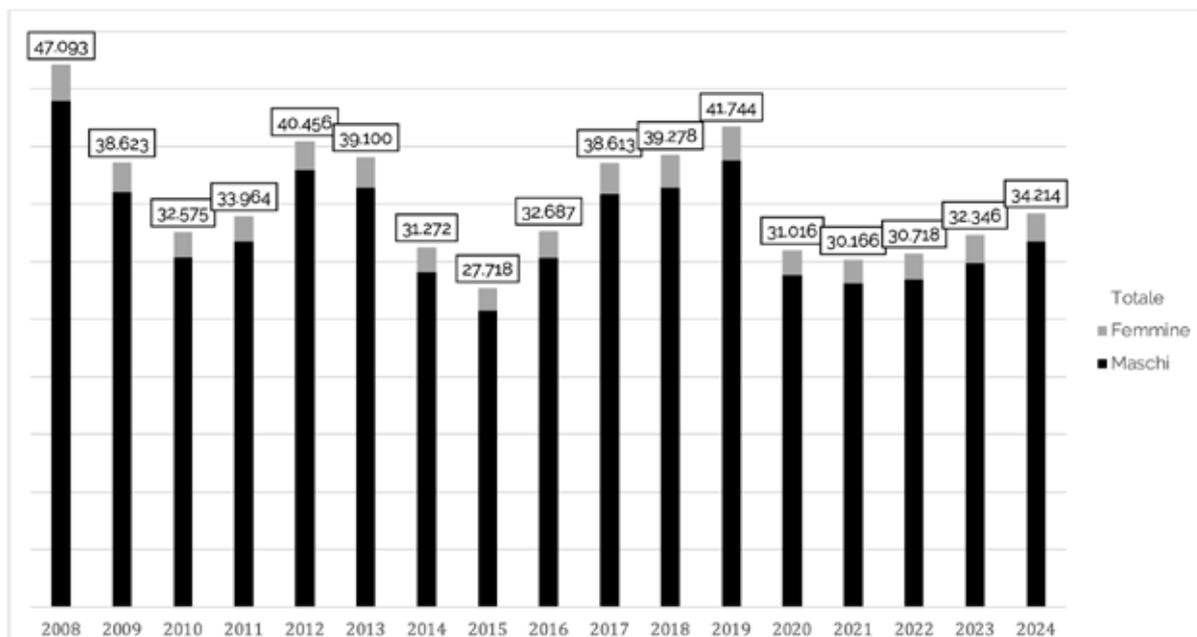
Più rilevanti, anche se in calo, sono le segnalazioni ex art. 121 del DPR 309/90: nel 2024 se ne registrano 3.792, in flessione rispetto alle 4.108 dell'anno precedente. Tale norma prevede che, in presenza di informazioni sull'uso di sostanze da parte di una persona, l'autorità giudiziaria o il prefetto provvedano a segnalarla al Ser.T competente. Resta tuttavia uno strumento residuale, poiché la partecipazione al colloquio e l'eventuale adesione al programma terapeutico restano facoltative per il segnalato.

Tab. 6 - Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato. Serie storiche 2007-2023

Anno	Persone segnalate				Totale segnalazioni	Totale colloqui	Art. 121	formale invito	richiesta programma terapeutico	archiviazione.	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	52.358	36.038		22.255	1.646	3.285	15.504	11.762	3.742
2009	36.041	2.582	38.623	3.058	44.082	30.116	12.653	18.903	1.142	2.839	18.379	11.638	6.741
2010	30.369	2.206	32.575	2.629	43.930	27.166	11.635	17.668	704	2.581	18.016	11.915	6.101
2011	31.752	2.212	33.964	2.778	43.782	26.619	11.522	16.461	464	1.672	18.539	12.193	6.346
2012	37.951	2.505	40.456	3.537	43.530	29.011	10.843	17.290	396	1.727	18.238	12.031	6.207
2013	36.414	2.686	39.100	3.876	44.130	27.591	10.194	17.041	251	1.417	17.220	11.477	5.743
2014	29.069	2.203	31.272	3.604	43.355	14.051	9.865	15.879	141	769	15.678	10.468	5.210
2015	25.730	1.988	27.718	1.125	44.225	21.133	9.301	14.183	171	926	16.427	10.300	6.127
2016	30.324	2.363	32.687	3.793	50.082	21.384	8.597	15.705	186	1.244	15.081	9.138	5.943
2017	35.860	2.753	38.613	4.493	54.264	26.128	8.345	20.037	125	1.456	17.522	9.922	7.600
2018	36.418	2.860	39.278	4.437	54.894	26.984	7.964	20.425	103	2.207	16.932	9.542	7.390
2019	38.806	2.938	41.744	4.392	54.630	21.402	7.100	19.308	216	1.454	17.097	9.547	7.550
2020	28.818	2.198	31.016	2.902	42.137	15.388	4.945	11.267	128	566	9.782	5.569	4.213
2021	28.092	2.074	30.166	2.643	38.327	20.215	4.743	14.035	209	687	13.228	7.300	5.928
2022	28.432	2.286	30.718	3.526	40.230	18.804	4.745	13.035	235	1.053	13.152	7.049	6.103
2023	29.878	2.468	32.346	3.799	34.679	20.395	4.108	13.144	327	892	13.075	6.924	6.151
2024	31.731	2.483	34.214	3.722	36.960	19.764	3.792	12.723	410	1.167	12.353	6.628	5.725

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali * Nelle tabelle storiche inviateci dal 2022 in poi, il totale delle segnalazioni relativo al 2007 e 2008 non è più presente. Il dato indicato è quindi quello rilevato il 15 marzo 2021 (per gli altri: 20 febbraio 2023).

Fig. 9 Persone Segnalate ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali

In considerazione di quanto scritto per la Tabella 6, anche i dati della Tabella 7 andrebbero

presi con le pinze, non fosse per il fatto che sono tanto netti da risultare inequivocabili: circa tre quarti delle persone segnalate ai sensi dell'articolo 75 del DPR 309/90 devono la segnalazione al consumo di cannabinoidi (77,4%). La seconda sostanza per numero di persone segnalate è la cocaina, circa una su sei. Al terzo posto, con un notevole distacco, l'eroina.

Molto evidente la disparità nei consumi tra maschi e femmine, che inizia già tra i minorenni e che ha un rapporto superiore a dieci a uno. Circa l'10,5% dei segnalati è minorenne, ma la quasi totalità dei minorenni deve la segnalazione al consumo di cannabis (3.636 su 3.723, il 97,7%).

Per quanto riguarda la cifra totale, qualcuno potrà notare la discrasia rispetto a quella riportata nella Tabella 6. Il totale effettivo delle persone segnalate è (sarebbe, se fosse affidabile) quello della suddetta tabella; i dati non coincidono perché, qualora una persona sia segnalata ex art. 75 per più di una sostanza, nella Tabella 7 risulta più volte (+1 per ogni sostanza).

Tab. 7 - Persone segnalate per art. 75, per sesso e sostanza. Valori assoluti e %. Anno 2024

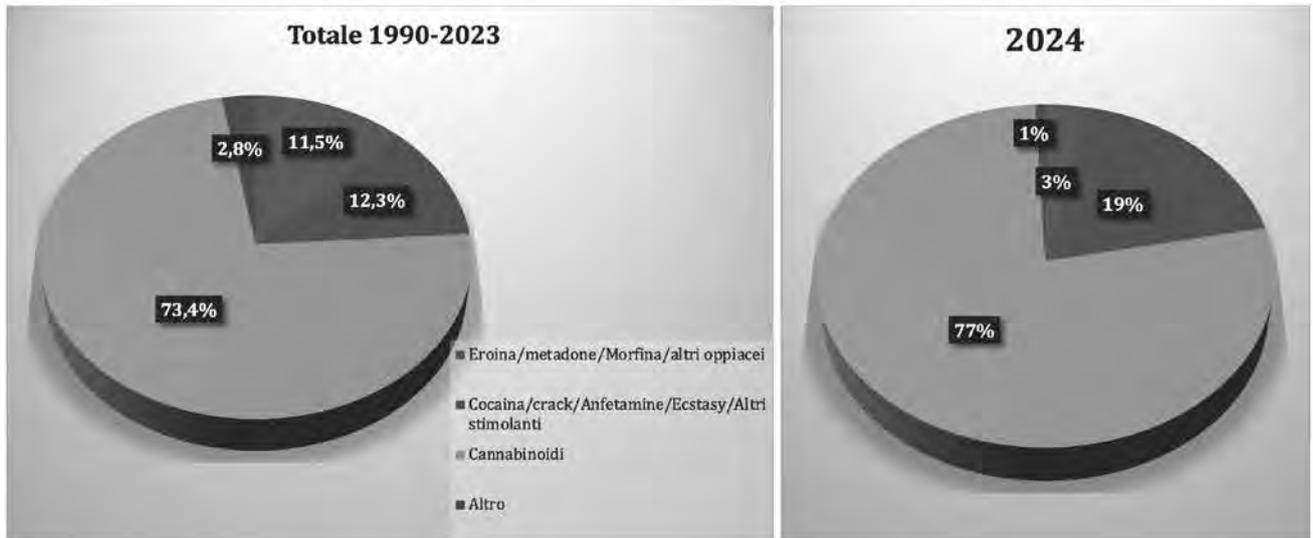
Sostanza	Maschi		Femmine		Totale					
	Segnalati	Di cui min.	Segnalati	Di cui min.	Segnalati	Di cui min.	Di cui stranieri	%	Con una segn.	Con + segn.
Eroina	871	6	143	0	1014	6	130	2,85	948	66
Metadone	80	0	19	0	99	0	14	0,28	99	0
Morfina	6	0	0	0	6	0	0	0,02	6	0
Altri oppiacei	25	0	8	0	33	0	10	0,09	33	0
Cocaina	5.157	52	463	4	5.620	56	671	15,82	5.437	183
Crack	681	1	83	0	764	1	108	2,15	729	35
Anfetamine	62	1	16	0	78	1	23	0,22	78	0
Ecstasy e analoghi	117	5	10	0	127	5	15	0,36	126	1
Altri stimolanti	11	1	1	0	12	1	2	0,03	12	0
Barbiturici	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0	0
Benzodiazepine	16	1	3	1	19	2	7	0,05	19	0
Altri ipnotici e sedativi	24	0	3	0	27	0	4	0,08	26	1
Allucinogeni	9	0	4	1	13	1	2	0,04	13	0
Inalanti volatili	62	4	5	0	67	4	9	0,19	67	0
Cannabinoidi	25.651	3.287	1.852	349	27.503	3.636	4.680	77,43	25.902	1.601
Altre sostanze	120	8	18	2	138	10	39	0,39	137	1
Totale	32.892	3.366	2.628	357	35.520	3.723	5.714	100,00	33.632	1.888

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali

Dall'introduzione del DPR 309/1990 al 31 dicembre 2023, le segnalazioni ex art. 75 sono state quasi un milione e mezzo, e quasi tre su quattro (oltre un milione) hanno riguardato il possesso di cannabinoidi; seguono le segnalazioni per cocaina ed eroina, entrambe superiori al 10%.

Il 93,5% delle segnalazioni ha riguardato soggetti di sesso maschile.

Fig. 10 Percentuali segnalazioni ex art. 75 TU 309/90 per tipo di sostanza: confronto 2024



Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali

Tab. 8 - Segnalazioni ex art. 75 dall'11.7.1990 al 31.12.2023, per sesso e sostanza.

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	140.278	16.460	156.738	10,71%
Metadone	5.128	749	5.877	0,4%
Morfina e altri oppiacei	4.734	469	5.203	0,36%
Cocaina e derivati (crack)	157.991	11.468	169.459	11,58%
Anfetamine	2.481	307	2.788	0,19%
Ecstasy e analoghi	6.950	695	7.645	0,52%
Cannabinoidi	1.011.971	62.783	1.074.754	73,44%
Altre sostanze illegali	37.785	3.193	40.978	2,8%
TOTALE	1.367.318	96.124	1.463.442	100%

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali

Grazia Zuffa

Stigma e pregiudizio

Uno sguardo
dissacrante
sulle droghe

Con scritti di Franco Corleone,
Susanna Ronconi, Stefano Vecchio

Edizioni Menabò

Pagine 196

Formato: cm.14x21

Anno: 2025

Euro 15,00

ISBN: 9791281176249



Gli scritti di Grazia Zuffa che qui proponiamo sono un estratto minimo del suo lavoro intellettuale, di ricerca e riflessione politica, ma sono utili a ritrovare e ricordare la traccia, il filo rosso che ancora oggi è fondamentale dipanare per rovesciare paradigmi, politiche e culture dominanti sulle droghe e individuare le possibili alternative. E che, anche, sono cruciali per elaborare e attivare strategie rivolte ad aprire contraddizioni nella società e nelle istituzioni (sanitarie, penali, educative) in epoche come quella attuale, contraddistinta da una intensa deriva autoritaria. Viene indicato come la ricerca possa illuminare e fondare la riforma delle politiche, facendone solide le basi: il suo lavoro tiene sempre insieme – non solo sulle droghe ma in ogni campo, dal femminismo alla bioetica – analisi, ricerca e pratica politica. Una terza traccia è quella delle politiche penali, della riforma e della legalizzazione delle droghe. Grazia Zuffa ha scritto molto sulla legalizzazione della cannabis, anche qui portandoci un contributo di decostruzione dei “miti” su cui le politiche repressive si fondano, e mettendole in dialogo con la prospettiva della regolazione sociale.

Grazia Zuffa, psicologa, PhD, ricercatrice e formatrice nel campo dell'uso delle droghe, del carcere (della detenzione femminile, in particolare), della salute mentale.

Ha insegnato Psicologia delle Tossicodipendenze all'Università di Firenze. Si è occupata di teoria e politica della differenza di genere ed è stata senatrice (dal 1987 al 1994).

Ha co-fondato l'associazione Forum Droghe e ha diretto il mensile Fuoriluogo. Dal 2006 è stata componente del Comitato Nazionale per la Bioetica. È stata presidente dell'associazione La Società della Ragione.

RICEVILO
A CASA





L'OSSESSIONE DEL CODICE DELLA STRADA

Hassan Bassi
Forum Droghe

Sabato 14 dicembre 2024 è entrata in vigore la legge 177, che rende attuative le norme proposte dal disegno di legge presentato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (Salvini), ovvero interventi per la modifica del codice della strada. Malgrado i numerosi interventi della società civile, raccolti e rilanciati nelle aule parlamentari, che evidenziavano le storture contenute nella proposta di modifica, e dopo più di un anno dal momento della presentazione, il disegno di legge è diventato legge.

Il nuovo Codice della Strada, infatti, contiene diverse storture che sembrano non andare nella direzione di una maggiore sicurezza sulle strade, di cui forse la più clamorosa, per la sua insensatezza, è quella che riguarda l'art. 187.

La questione è evidente già dalla definizione

LA NUOVA NORMA DEL CODICE DELLA STRADA SUI TEST ANTIDROGA RILEVA L'INTENTO PERSECUTORIO DEL GOVERNO NEI CONFRONTI ANCHE DI CHI USA SOSTANZE LEGALI AD USO MEDICO. A NULLA SERVONO CIRCOLARI E FANTOMATICI TAVOLI DI LAVORO. LA PAROLA PASSA ALLA CORTE COSTITUZIONALE?

della rubrica dell'articolo che passa da essere: Guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti, alla generica ed indefinita: Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti. La riformulazione dell'articolo 187 del codice della strada ha la pretesa, infatti, di sanzionare tutti gli assuntori di sostanze psicotrope che si mettono alla guida di un veicolo, in

teoria in un qualsiasi momento della propria vita successivo all'assunzione, svincolando completamente quindi l'effetto della sostanza dal momento della guida. Mentre era evidente nella precedente formulazione che le sanzioni erano previste per i conducenti le cui condizioni psico-fisiche risultassero alterate dall'influenza di sostanze stupefacenti nell'effettivo momento in cui fossero stati alla guida di un veicolo.

L'irragionevolezza dell'articolo modificato nel codice della strada è talmente palese che lo stesso governo è corso, con colpevole ritardo, ai ripari con la circolare del 11 aprile 2025 (a cura congiunta del Ministero dell'Interno e della Salute - 0010180-11/04/2025-DGPRES-DGPRES-P)¹ nella quale si prova a recuperare il sillogismo logico, ovvero che: siccome una delle finalità del codice della strada è quella di tutelare l'incolumità degli utenti della strada, allora è evidente che la locuzione "dopo aver assunto" contenuta nel nuovo art. 187, "è costituito dallo stretto collegamento tra l'assunzione della sostanza e la guida del veicolo". Ovvero recita: nella "correlazione temporale tra l'assunzione e la guida, che si concretizza in una perdurante influenza della sostanza stupefacente o psicotropa in grado di esercitare effetti negativi sull'abilità alla guida".

Spiegazione che di fatto ripristina almeno dal punto di vista logico la precedente formulazione dell'art 187 (!), senza però offrire soluzioni in merito alla effettiva pericolosità alla guida di conducenti, non rilevando se non il dato dell'assunzione in un tempo non "troppo lontano" dal momento del test. Ed a poco serve in quest'ottica, la rilevazione tramite test di metaboliti attivi nel sangue o nella saliva dei conducenti, come previsto dalla stessa circolare, come prova della ravvicinata assunzione, perché questa non è direttamente connessa ad una condizione di influenza negativa sulle condizioni psico-fisiche del conducente ed inoltre tracce anche attive possono rimanere nel sangue e nelle urine per molto tempo, fino a diversi giorni dopo che l'effetto è terminato.

Vale la pena ricordare le pronunce della Suprema Corte di cassazione (fra cui 12409 del 2019 e 3900 del 2021) che evidenziavano che per sanzionare un guidatore era necessario "non soltanto l'accertamento del dato storico dell'avvenuto uso di esse (sostanze psicoattive), ma anche quello dell'influenza sulle condizioni psico-fisiche dell'assuntore durante il tempo della

guida del veicolo"².

La circolare, quindi, non modifica se non marginalmente quindi le assurdità del nuovo articolo 187, che contiene evidenti criticità, confermate dal fatto che sono già almeno tre i giudici che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale riguardo alla nuova formulazione³.

Oltre a questi, per primo probabilmente è arrivato il ricorso tramite il giudice di Pace di Udine, promosso dalla associazione Meglio Legale⁴ sul caso di Elena Tuniz, insegnante che segue una terapia farmacologica che comprende anche l'assunzione di cannabis a scopo medico. La professoressa Tuniz è probabilmente la prima vittima riconosciuta della cieca applicazione dell'articolo nella nuova formulazione, in quanto sanzionata malgrado la positività alle sostanze assunte sia dovuta ad una esigenza di cura, per di più ufficialmente certificata e prescritta.

Questa evidente ingiusta conseguenza dell'applicazione del nuovo articolo era stata ampiamente segnalata su riviste, quotidiani e siti di informazione, durante il dibattito parlamentare: il Codice della Strada nella nuova formulazione punisce indiscriminatamente i cittadini in cura con sostanze psicotrope⁵.

Sommerso dalle critiche il Ministro Salvini aveva promesso un tavolo tecnico di confronto con le associazioni dei pazienti che fanno uso legale di farmaci che possono dare positività ai test, che però ad oggi non è mai stato convocato, e quando e se lo sarà, sarà sempre troppo tardi.

Un'altra evidente criticità è legata al fatto che Polizia di Stato ed i Carabinieri (principali forze dell'ordine coinvolte nei test su strada) usino strumenti diversi per i test di controllo su strada, che possono dare risultati diversi per le stesse sostanze, con evidente disparità di trattamento dei conducenti controllati, oltre al fatto che molti test salivari possono arrivare a fornire risultati di false positività fino al 20% dei casi.

¹ Vedi <https://prefettura.interno.gov.it/sites/default/files/11/2025-04/direttivaaccertamentitossicologici186-187-cds-e-modelli.pdf>

² Vedi anche i numerosi articoli di Giorgio Bignami, reperibili nei precedenti Libro Bianco, ed una vasta letteratura sul tema - in nota

³ I ricorsi dei giudici (Pordenone, Macerata e Siena) alla Corte costituzionale fanno riferimento alle possibili violazioni di numerosi principi costituzionali, fra cui: uguaglianza e ragionevolezza (art 3), legalità e tassatività della norma penale (art 25 c.2), finalità rieducativa della pena (art 27 c.3).

⁴ Vedi: <https://www.editorialedomani.it/fatti/nuovo-codice-strada-cannabis-storia-elena-tuniz-positivita-dubbia-nessuna-alterazione-patente-sospesa-mhwqx0mx>

⁵ Di questo aspetto avevamo parlato già nel precedente Libro Bianco, con riferimento anche all'illuminato articolo di Il Sole24 ore del 3 aprile 2024, di Stefano D'Errico e Elio Santangelo https://www.ilssole24ore.com/art/anche-farmaci-possono-portare-condanne-droga-guida-AFx7gtDD?refresh_ce=1

Così mentre il paese è in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale, cosa che purtroppo avverrà fra diversi mesi, l'applicazione del nuovo articolo sta falciando le sue vittime, spesso innocenti, come appunto nel caso di Elena Tuniz. Vittime che non avranno neanche diritto ad alcun indennizzo nel momento in cui la norma fosse dichiarata incostituzionale, cittadine e cittadini di seconda serie, buoni solo per essere sacrificati sull'altare della propaganda proibizionista di questo governo.

Il re è nudo, la norma così formulata, non ha alcun interesse nella tutela della sicurezza stradale, ma sfrutta in maniera illegittima il veicolo del codice della strada per punire i consumatori di sostanze stupefacenti e ignari pazienti. Lo fa in modo goffo e ingiustificato, ma con una violenza repressiva inusitata. Multe, arresti, confische dei mezzi ai danni di conducenti di cui è legittimo mettere in dubbio la pericolosità alla guida. Di queste misure non c'era veramente alcun bisogno, perché, come abbiamo cercato di dimostrare nei numerosi interventi di questi anni, il fenomeno della guida in stato di alterazione da sostanze stupefacenti riguarda una piccolissima fetta di conducenti ed era già abbondantemente punito sia amministrativamente che penalmente. Ogni incidente, ogni persona ferita o, peggio ancora, morta sulle strade ha una portata tragica da non sottovalutare, qualsiasi ne sia stata la causa, ed il nostro intento non è mai stato quello di voler sminuire l'eventuale responsabilità di autisti sotto l'effetto disturbante di sostanze stupefacenti. Ma i dati ci parlano di un fenomeno marginale nell'orizzonte delle violazioni del codice e dell'incidentalità stradale⁶. Quello che sembra evidente è che è in atto da molti anni il tentativo di distrarre l'attenzione dell'opinione pubblica dalle principali cause di incidentalità stradale, utilizzando come capro espiatorio la figura del "drogato alla guida", per finalità che ci sembra abbiano poco a che vedere con la sicurezza stradale.

Riportiamo i dati sul fenomeno dei conducenti sanzionati ai sensi dell'articolo 187 (nella sua precedente formulazione) reperibili da fonti ufficiali. In primis i dati pubblicati nell'ultima Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia (2024), che si occupa del fenomeno in due diversi capitoli, quello relativo alle attività di prevenzione (pag. 60) e quello dedicato per l'appunto alle violazioni ed incidenti stradali (pag.98).

⁶ Vedi nelle precedenti edizioni del Libro Bianco gli interventi di H. Bassi e articolo Il Manifesto del 25 ottobre 2022 (ilmanifesto.it/archivio?autore=Hassan%20Bassi)

Riportiamo un estratto dal testo pubblicato a conclusione del capitolo sugli interventi di prevenzione: "nell'ambito della campagna di prevenzione e di contrasto dell'incidentalità stradale causata dall'uso di sostanze stupefacenti e dall'abuso di alcol, nel corso di 566 servizi svolti nel 2023, interessando tutte le province del territorio nazionale, sono stati effettuati 824 posti di controllo (con l'impiego di 4.503 operatori della Polizia di Stato e 1.013 tra medici e personale sanitario della Polizia di Stato) e sono stati controllati 20.726 veicoli e 28.907 persone⁷".

Da queste poche righe si presume che si sia proceduto anche a controllate passeggeri oltre che conducenti, essendo il numero di persone controllate superiore a quello dei veicoli, il che apre alcuni interrogativi in merito all'obiettivo dei controlli.

E comunque i risultati dei controlli sono stati:

Tabella 1 Controlli di prevenzione e contrasto incidentalità - Anno 2023

Persone controllate	29.907
Violazioni guida stato di alterazione psicofisica per uso di sostanze stupefacenti – art 187 cds	378
Percentuale violazioni	1,26%

Nel testo si prosegue, riportando ulteriori informazioni, che sembrano diverse dalle precedenti, ovvero si scrive: "complessivamente, i conducenti controllati e sottoposti ad alcoltest sono stati 22.828 (...).

Inoltre, 3.432 sono stati sottoposti al test di screening salivare, per verificare la presenza di sostanze stupefacenti, e di questi 552 hanno evidenziato una positività ad almeno una sostanza stupefacente (16%). Dopo ulteriori esami di laboratorio, la positività ad almeno una sostanza è stata confermata per 447 conducenti (81%)⁸.

Il che porterebbe ad ipotizzare che fra tutti coloro che sono stati sottoposti ad alcoltest alcuni (3432) sono stati sottoposti anche a test per sostanze stupefacenti, con i risultati che riportiamo, non si dice se fossero positivi al primo oppure no.

Ma conferma anche che persiste circa un 20% di falsi positivi al primo screening salivare con tutte le conseguenze per i malcapitati guidatori "innocenti".

⁷ 2024 Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, pag 60 e segg

⁸ Vedi nota 6

Tabella 2 Controlli di prevenzione e contrasto incidentalità - Anno 2023

Conducenti sottoposti ad alcol test	22.828
Test sulle sostanze	3.432
Positività confermata	447
Percentuale violazioni	1,9% (13% sui sospettati per comportamento anomalo sottoposti a test 3432)

Il capitolo riporta anche le specifiche per tipologia di sostanze rilevata: i cannabinoidi sono risultati la sostanza assunta da 326 conducenti; la cocaina da 223 conducenti, mentre per 27 persone è risultato un positivo per le amfetamine e per 6 metadone/oppiacei.

Su questi ultimi dati non è esplicitato se qualcuna delle persone fermate fosse in cura con terapie che prevedano l'assunzione della sostanza rilevata. In questa sede preme anche ricordare che nella procedura prevista dalla precedente applicazione dell'art 187 Cds, il test salivare era conseguente ad una valutazione comportamentale del conducente.

Nel capitolo relativo alle violazioni ed incidenti stradali della Relazione⁹ si riportano i seguenti dati, che possono essere inseriti nella serie storica dal 2001 nel grafico in figura 1. Come si può notare l'introduzione della patente a punti nel 2003, del sistema Tutor nel 2005 e del reato di omicidio stradale nel 2016 non hanno influenzato l'evoluzione del fenomeno, che sembra più

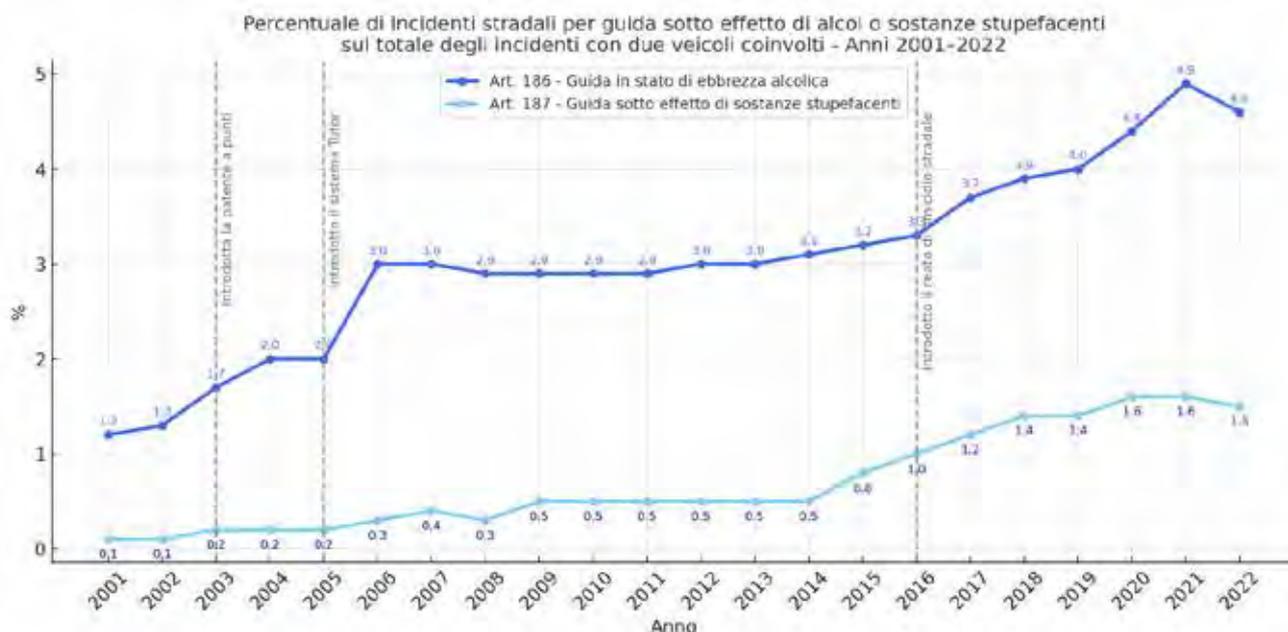
sensibile probabilmente al numero di controlli effettuati. In ogni caso si evidenzia nuovamente l'esiguità numerica dei casi di incidente in cui i conducenti siano stati sanzionati ai sensi dell'art 187, circa 1,5% nel 2022.

Nel testo si fa riferimento anche ad una rilevazione fornita solo con i dati del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e del Servizio della Polizia Stradale, che riguardano circa un terzo del totale degli incidenti stradali con lesioni. In questo caso emerge che su 56.284 incidenti riscontrati nel 2022 sono stati 1.840 quelli per i quali almeno uno dei conducenti dei veicoli coinvolti era sotto l'effetto di stupefacenti (non sappiamo se quello che ha causato o subito l'incidente) con in questo caso una percentuale del 3,3%.

Gli stessi dati forniti da Istat per l'anno successivo ovvero per il 2023 portano la percentuale al 3,2% (sempre tenendo in considerazione solo un terzo degli incidenti). Le percentuali non distinguono i casi in cui le violazioni dell'art 186, guida in stato di ebbrezza per uso di alcol e violazione art. 187 sono contemporanee.

In relazione alle violazioni dell'art.187, i dati pubblicati da Istat il 25 luglio 2024 relativi all'anno 2023¹⁰, vedono una diminuzione di circa il 6,5% delle sanzioni comminate rispetto all'anno precedente. In calo soprattutto le violazioni accertate dai Carabinieri e dalle Polizie Locali. Per l'anno 2024 non siamo in grado di fornire dati aggiornati che saranno disponibili per luglio 2025. La serie storica del numero di violazioni è riportata nella tabella successiva:

Figura 1- rielaborazione grafica su dati da Relazione al Parlamento 2024 (cit.)- su base dati Istat



⁹ 2024 Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, pag 98

¹⁰ <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/REPORT-INCIDENTI-STRADALI-2023.pdf> (ultima visita il 3 giugno 2025)

Tabella 3- numero violazioni art 187 del codice della strada per organo rilevatore - dati Istat

numero violazioni art 187	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Polizia stradale	1625	1667	1892	1837	1802	1165	1220	1610	1639
Carabinieri	2196	2285	2544	2688	2699	2051	2203	2146	1891
Polizia Municipale	697	792	853	879	837	615	766	851	779
Totale	4518	4744	5289	5404	5338	3831	4289	4607	4309

Nel 2023 per Istat il totale delle violazioni al codice della strada rilevate dai tre organismi di controllo (Polizia, Carabinieri e Polizie Locali) è stato di quasi 8 milioni e mezzo. Tra i comportamenti pericolosi alla guida si confermano come più frequenti la distrazione (spesso per uso di cellulare), il mancato rispetto della precedenza e la velocità troppo elevata. La guida troppo veloce rappresenta da sola il 37% del totale delle violazioni del codice della strada, mentre il dato percentuale delle violazioni art. 187 sarebbe 0,05%.

Sono inoltre disponibili alcuni dati preliminari dal sito della Polizia Stradale che riporta un sommario delle attività svolte durante l'anno 2024¹¹. Malgrado l'aumento dei controlli su strada (1.973.173 persone controllate) e l'elevato numero di test con etilometri e precursori sui conducenti: 760.337, pari al 23% di test in più rispetto al 2023, i denunciati per guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti sono stati solo 1.191 (questi numeri se confermati segnerebbero un calo di oltre il 27%, ed una percentuale di positivi sempre molto bassa sul numero di controlli 0,15%).

Tutti gli indicatori ci fanno ritenere che sia errato considerare il fenomeno della guida sotto effetto di sostanze stupefacenti come una pratica diffusa e confermano che questa non possa essere annoverata fra le principali cause di incidentalità. Questo ovviamente senza riconoscere la pericolosità per gli altri e per sé, di coloro che si mettono alla guida in condizioni non adeguate e che quindi sia necessario evitare che questo avvenga. Gli studi effettuati in altri paesi che hanno legalizzato o liberalizzato ad esempio l'uso della cannabis, come molti stati negli USA, non rilevano un collegamento diretto di questa scelta legislativa con un aumento o una diminuzione degli incidenti stradali. Mentre il dibattito in diversi paesi che hanno "legalizzato" alcuni comportamenti legati al consumo di cannabis (Usa, Germania, Malta) si concentra su quali strumenti normativi promuovere in modo che la tutela della sicurezza stradale non si tra-

sformi in un veicolo di punizione ingiustificata per cittadini che fanno uso di cannabis per uso medico o ricreativo (su questo l'interessante dibattito promosso da Forum Droghe nell'ambito degli eventi collaterali alla 68° sessione della Commissione per le droghe narcotiche delle Nazioni Unite : Driving and Substances: A New Approach to Regulation).¹²

11 <https://www.poliziadistato.it/articolo/il-2024-della-polizia-stradale> (ultima visita il 3 giugno 2025)

12 La registrazione completa è disponibile qui: <https://www.youtube.com/watch?v=wJFp5cC1McA>



ALCUNI ANIMALI SONO PIÙ UGUALI DI ALTRI

Giulia Melani

Presidente la Società della Ragione

Ora non c'era nulla a parte un unico comandamento. Diceva:

TUTTI GLI ANIMALI SONO UGUALI MA ALCUNI ANIMALI SONO PIÙ UGUALI DI ALTRI.

Dopodiché il giorno seguente non parve strano vedere i maiali preposti a sorvegliare il lavoro della fattoria stringere una frusta nello zampetto.

[G. Orwell, La fattoria degli animali]

Il 4 giugno 2025 – dopo che le opposizioni in protesta si sono sedute a terra al centro dell'emiciclo¹ – il Senato ha votato la fiducia posta dal Governo sulla legge di conversione del D.L. 11 aprile 2025, n. 48, noto come decreto sicurezza. Nonostante la massiccia opposizione nelle piazze, le dichiarazioni di allarme provenienti da numerosi organismi internazionali

¹ Si rinvia a: E. Martini, *La resistenza passiva non ferma il Senato. Il dl sicurezza è legge*, in "IL Manifesto", 5 giugno 2025.

IL DECRETO SICUREZZA È ORA LEGGE: UN PROVVEDIMENTO AUTORITARIO CHE CRIMINALIZZA POVERTÀ, DISSENSO E MATERNITÀ, RESTRINGE I DIRITTI E COLPISCE I PIÙ FRAGILI, TRADENDO I PRINCIPI COSTITUZIONALI.

(l'OSCE², sei special rapporteur delle Nazioni Unite³, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa⁴), le reazioni di giuristi⁵,

² https://legislationline.org/sites/default/files/2024-06/2024-06-10%20-%20Opinion_Italy_Draft%20Law%20on%20Public%20Security%20-%20final%20ITALIAN%20translation.pdf

³ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29549>

⁴ <https://rm.coe.int/letter-to-president-of-the-senate-italy-by-michael-o-flaherty-council-/1680b2e8d7>

⁵ <https://www.articolo21.org/2025/04/appello-per-una->

magistrati⁶ e avvocati⁷, la legge di conversione è stata approvata anche dal secondo ramo del Parlamento⁸.

IL METODO AUTORITARIO DEL GOVERNO MELONI E LO «SCIPPO» AL PARLAMENTO

L'abuso della decretazione d'urgenza non rappresenta certo una novità, ma con questo Governo si è confermata una tendenza alla iperproduzione di decreti, che si allinea a quella dei Governi che hanno fronteggiato l'emergenza pandemica: a gennaio 2025, erano già 84 i decreti-legge emanati dall'attuale esecutivo, il dato più alto, in termini assoluti, delle ultime quattro legislature (2008-2025), per una produzione media mensile di 3 decreti, in linea con quella dei Governi che hanno affrontato la pandemia⁹.

Su questa strada di restringimento complessivo del ruolo del Parlamento e di espansione crescente dei poteri governativi, l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del D.L. 48/2025 rappresenta un ulteriore scalino, una svolta eversiva¹⁰, «un salto di qualità – come l'ha definito Roberta Calvano – nell'aggressione alla legalità costituzionale»¹¹. Un disegno di legge è stato sottratto al dibattito parlamentare in corso da oltre 18 mesi e trasformato in decreto, senza che nel frattempo si siano verificati fatti significativi e in evidente carenza dei presupposti – tanto che, nella parte introduttiva del decreto, si ritrovano solo richiami di stile ad una generica necessità ed urgenza, non meglio argomentata, e neanche sempre definita come straordinaria¹².

Al grave strappo, già rappresentato dallo «scippo al Parlamento», si è aggiunta l'ulteriore compressione delle prerogative parlamentari rappresentata dall'apposizione della fiducia sulla legge di conversione, sia alla Camera che al Senato.

La Corte costituzionale avrà presto modo

sicurezza-democratica/

6 Si veda la posizione dell'ANM (https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1744640097_comunicato-gec-14apr25-1.pdf) e del CSM (https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1747205460_14525-agg-parere-sul-dl-sicurezza-in-data-4-aprile-2025.pdf)

7 L'Unione delle Camere Penali ha indetto l'astensione dei penalisti dal 5 al 7 maggio 2025.

8 Il 29 maggio 2025 la legge di conversione era già stata approvata dalla Camera dei Deputati.

9 Dati openpolis disponibili al link: <https://www.openpolis.it/lo-stato-di-emergenza-e-finito-ma-continuano-a-proliferare-i-decreti-legge/>

10 Si veda A. Algostino, "Sicurezza: un decreto legge eversivo", in "Volere la luna", 07 aprile 2025.

11 <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.61837.23-04-2025-16-20-52.074.pdf>

12 <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.61935.28-04-2025-11-49-45.785.pdf>

di esprimersi sull'assai dubbia legittimità costituzionale del decreto, ma in attesa dell'intervento della Corte possiamo già esprimere un giudizio severissimo sulle forme con cui questo provvedimento, incostituzionale e gravemente limitativo di diritti e libertà nel merito, è stato adottato: come afferma Algostino, si tratta di un «provvedimento autoritario adottato d'autorità»¹³.

PANPENALISMO E DIRITTO PENALE DEL NEMICO: I CONTENUTI DELLA LEGGE SICUREZZA

La legge sicurezza presenta contenuti allarmanti che mettono a rischio la tenuta dello stato di diritto, facendo saltare i principi di offensività e proporzionalità del diritto penale, comprimono le libertà e costruiscono classi di «nemici» su cui intervenire con un diritto penale dell'autore, più che del fatto.

I 39 articoli di questo provvedimento autoritario: criminalizzano povertà e dissenso – introducendo quattordici nuove fattispecie di reato, inasprendo le pene per nove reati, prevedendo numerose irragionevoli aggravanti –; aumentano la disparità tra cittadini e forze dell'ordine – espandendo le maglie della tutela legale per i reati commessi nell'esercizio delle proprie funzioni da forze dell'ordine e forze armate, legittimando il possesso di armi senza licenza fuori dal servizio e introducendo una incomprensibile disparità tra forze dell'ordine e gli altri pubblici ufficiali, attraverso specifiche aggravanti per i reati commessi a danno dei primi –; aumenta la stretta su detenuti già «senza respiro»¹⁴ – arrivando persino ad introdurre il reato di resistenza passiva per detenuti e migranti nei CPR e aprendo le porte del carcere alle donne incinte e madri insieme alle proprie figlie e ai propri figli, anche al di sotto di un anno di età; spinge il proibizionismo fino ad esiti grotteschi, criminalizzando la coltivazione, la distribuzione e la vendita di infiorescenze di canapa industriale e così demolendo un intero settore produttivo; amplia le scriminanti per gli agenti dei servizi segreti che potranno organizzare e dirigere associazioni eversive e terroristiche.

Il panpenalismo, ovvero la tendenza ad affrontare ogni problematica – reale o avvertita – con il diritto penale è una tendenza trentennale e globale. Nella lunga scia di pacchetti, decreti e leggi che negli anni sono intervenuti sulla sicurezza intesa come protezione individuale dal rischio di cadere vittime dei reati di tipo predatorio, questo decreto – come afferma

13 A. Algostino, *L'attacco è alla democrazia pluralista*, "Il Manifesto", 31 maggio 2025.

14 Questa l'espressione scelta da Antigone per il titolo del XXI Rapporto sulle condizioni di detenzione nelle carceri italiane, disponibile al link: <https://www.rapportoantigone.it/ventunesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

Pitch – rappresenta «un salto di qualità»¹⁵, che colpisce alcune soggettività specifiche: poveri, migranti e dissidenti. In questo decreto, proprio come nell'immaginario orwelliano con cui abbiamo aperto, la discriminazione va a braccetto con sorveglianza e repressione.

LA NORMA SULLE CATTIVE MADRI

Nel 1963, il film *Ieri, oggi, domani* diretto da Vittorio De Sica, ha tratteggiato una figura rimasta per decenni impressa nell'immaginario collettivo: Adelina Sbaratti, la venditrice abusiva di sigarette di Forcella, interpretata da Sophia Loren, che evitava il carcere attraverso una serie successiva di gravidanze.

L'allarme sociale, costruito con il concorso di alcuni programmi televisivi, sulla figura della borseggiatrice rom, ha dato nuova linfa alla figura immaginaria della donna strumentalmente madre, nonostante sia impossibile verificare la strumentalità di una scelta intima e delicata come quella della procreazione.

La forza degli stereotipi razzisti e dei pregiudizi sessisti sulla cattiva madre ha comunque permesso di giungere a travolgere persino i diritti dei minori, con lo scopo razzista dichiarato di colpire il nemico costruito della borseggiatrice Rom madre strumentale.

Così, il decreto ha previsto l'abolizione del rinvio obbligatorio della pena, presente persino nel codice fascista Rocco, per le donne incinte e madri con prole di età inferiore ad un anno, aprendo le porte del carcere – e poco importa se si tratta di un istituto a custodia attenuata per detenute madri – per madri con bambini anche piccolissimi.

Il decreto – innovando rispetto all'originario disegno di legge – ha anche introdotto un'inedita forma di punizione disciplinare per le madri che attuino condotte contrarie all'ordine dell'istituto in cui sono reclusi: la sottrazione del bambino.

Una norma razzista e ingiusta.

¹⁵ M. Ikonomu, *Tamar Pitch: "Il dl sicurezza è una legge fascista. Così criminalizzano dissenso e povertà"*, in "Il domani", 5 giugno 2025.



CHI HA PAURA DELL'ERBA?

Leonardo Fiorentini

Segretario di Forum Droghe

Sul complesso del decreto sicurezza, convertito in legge a inizio giugno, ha già scritto su questo Libro Bianco Giulia Melani. Risulta evidente come la destra usi la paura e, anche quando non esiste, la crei. Sventolare la bandiera dell'inasprimento delle pene per le truffe agli anziani in fondo permette di nascondere facilmente come il cuore del provvedimento, fortemente voluto dal Governo Meloni, sia un coacervo di norme illiberali intrise di populismo penale.

A proposito di allarme e paura creati a tavolino, vale la pena approfondire quanto contenuto nell'art. 18 del provvedimento, che ha inserito nella legge 242/16 il divieto di produzione e vendita delle infiorescenze di canapa a basso contenuto di THC, la cosiddetta cannabis light. Una legge, quella approvata nel 2016 all'unanimità dal Parlamento, che voleva sostenere, ora potremmo dire invano, la filiera nazionale della canapa.

UNA INTERA FILIERA PAGERÀ IL CONTO DELL'APPROCCIO IDEOLOGICO DEL GOVERNO CONTRO LA CANAPA. TUTTI I PARADOSSI E I DANNI ECONOMICI DELLA MANNAIA GOVERNATIVA. LA CRIMINALIZZAZIONE DELLE INFIORESCENZE DI CANAPA VALE 2 MILIARDI, CON LA PERDITA DI OLTRE 22MILA POSTI DI LAVORO.

Le infiorescenze di cannabis light, prodotte da sementi certificate dall'Unione Europea, possono avere tracce di THC (secondo la legge massimo 0,6% in campo e 0,2% alla vendita) e percentuali rilevanti invece di altri principi attivi, come il cannabidiolo (CBD) che non ha effetti psicotropi e nessun effetto collaterale significativo, come riferito dall'OMS a seguito della revisione scientifica del 2020.

I PARADOSSI GIURIDICI

Constatato nella scienza e nella pratica che questi fiori di canapa industriale non hanno alcun effetto stupefacente, il loro bando rivela il suo approccio ideologico e irrazionale al diritto che finisce per diventare paradossale. Si introduce l'assurdo giuridico di colpire con le sanzioni draconiane previste per le sostanze psicotrope¹ anche chi produce o usa infiorescenze senza effetti psicoattivi, come è per la cannabis light. In barba ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e offensività propri della nostra cultura giuridica.

Per farlo si rimanda alle disposizioni del Testo unico sulle droghe, creando un loop normativo e giurisprudenziale. L'art. 26 del T.U., in accordo con le Convenzioni ONU sugli Stupefacenti, esclude esplicitamente dal divieto di coltivazione la canapa industriale per gli usi "consentiti dalla normativa dell'Unione europea". L'UE a sua volta consente l'uso di tutte le parti delle piante coltivate dai semi presenti nel suo catalogo. Il divieto di produzione in Italia non potrà impedire l'importazione dagli altri paesi dell'UE, se non violando il principio del diritto comunitario per cui nessuno Stato membro può impedire la libera circolazione di merci legalmente prodotte in un altro paese membro. La giurisprudenza penale italiana afferma poi che le previsioni del Testo Unico non sono applicabili nel caso che i derivati della cannabis siano "in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività". La soglia drogante è ormai unanimemente fissata allo 0,5%², ovvero quasi tre volte la quantità di THC massima prevista dalla legge 242/16 (0,2%)³.

L'articolo è stato introdotto lo scorso anno con un emendamento governativo, quando il provvedimento era ancora disegno di legge in discussione alla Camera. Questo, approvato in una rocambolesca seduta notturna della commissione Giustizia della Camera, esclude esplicitamente dall'applicazione della legge 242/2016, i "prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa* L.), anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, o contenenti tali infiorescenze, comprese estratti, resine e

1 La pena prevista per la cannabis è il carcere da 2 a 6 anni e la multa da dieci milioni a centocinquanta milioni di lire, da 6 mesi a 5 anni e multa da 1.032 a 10.329 euro per fatto di lieve entità, vedi art. 73 commi 4 e 5

2 Nota n. 2018/43586 – Direzione Centrale Servizi Antidroga <https://www.fuoriluogo.it/wp-content/uploads/2018/09/Ministero-Interno-31-lug-2018-commercializzazione-delle-infiorescenze.pdf>

3 Si tratta peraltro di valutazioni che sovrastimano la quantità realmente disponibile di THC una volta assunta la sostanza: per via inalatoria – ad esempio con il fumo – si stima al massimo un 30% di principio attivo realmente assorbito dal corpo.

olii da esse derivati." Con l'intervento si intende quindi ridefinire in maniera restrittiva non solo gli usi dei prodotti della pianta, ma anche quali parti della stessa sarebbero utilizzabili lecitamente, escludendo così le infiorescenze.

La norma specifica anche che il consumo delle infiorescenze e derivati, è escluso dal quadro normativo "favorevole" della 242/2016. Coltivazione, distribuzione, vendita e detenzione di cannabis light sarebbero ora quindi regolati dal Testo Unico sulle droghe con pene fino ai 6 anni di carcere. Per il consumo sarebbero così ugualmente applicabili le sanzioni amministrative previste come il ritiro della patente, del passaporto, del porto d'armi e del permesso di soggiorno per turismo (art. 75, DPR 309/90).

Per giustificare il suo inserimento all'interno dell'allora disegno di legge "Sicurezza" il Governo ha dovuto anche riformulare l'emendamento presentato originariamente, motivandolo in premessa con possibili "alterazioni dello stato psicofisico" derivanti dal consumo di infiorescenze di canapa che possano mettere "a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica o la sicurezza stradale". Un insulto al buon senso, prima ancora che alla scienza.

Va sottolineata come, secondo il Governo, la ratio del provvedimento sarebbe l'applicazione normativa dell'indicazione delle Sezioni Unite della Cassazione del 2019⁴. Quella stessa decisione che però chiudeva con il già citato principio, ovviamente omissso dalla norma, della non punibilità per prodotti privi di efficacia drogante. Che è appunto il caso delle infiorescenze di cannabis light.

IL TAR A SINGHIOZZO

Parallelamente alla vicenda parlamentare del DdL, poi DL, Sicurezza, il Governo non si è risparmiato di colpire il settore della canapa riportando alla luce il famigerato decreto ministeriale con cui l'allora Ministro Speranza, con la motivazione che era appena stato approvata dall'AIFA la distribuzione dell'Epidiolex – un farmaco a base di cannabidiolo (CBD) per combattere l'epilessia, in particolare infantile – aveva inserito i preparati ad uso orale contenenti CBD all'interno della tabella dei medicinali stupefacenti del DPR 309/90.

Una manovra a tenaglia, condotta con assoluta pervicacia dal Ministro Schillaci: è stato infatti capace, una volta sospesa dal TAR l'efficacia del primo decreto a seguito dei ricorsi di associazioni

4 Cass., Sez. un., 30 maggio 2019 (dep. 10 luglio 2019), n. 30475. Pres. Carcano, Est. Montagni, ric. Castignani

e aziende del settore, di presentarne un altro ancor prima del giudizio di merito. Con la sentenza n. 07509/2025⁵, depositata il 16 aprile scorso, il TAR del Lazio ha infine respinto il ricorso contro il decreto. Una decisione che, al di là del tecnicismo giuridico, rappresenta un passo indietro e non solo rispetto alla giurisprudenza amministrativa, che sul merito si era già espresso bocciando la previsione di divieto delle infiorescenze di canapa contenuta nel regolamento ministeriale sulle piante officinali. Si tratta infatti di un deciso passo indietro anche sul piano della razionalità normativa e del buon senso scientifico.

Il cuore della motivazione risiede nell'invocazione del principio di precauzione, che giustificerebbe l'assoggettamento del CBD a una disciplina tipica delle sostanze psicoattive, nonostante l'assenza di una reale pericolosità. I giudici amministrativi si sono affidati ai pareri dell'Istituto Superiore di Sanità e del Consiglio Superiore di Sanità che, pur dovendo ammettere l'assenza di evidenze conclusive sugli effetti psicotropi del CBD, hanno tenuto a segnalare possibili rischi legati a prodotti non standardizzati e a contaminazioni accidentali con il THC (Tetraidrocannabinolo).

Ma è proprio qui che si manifesta l'inadeguatezza della risposta pubblica: di fronte a possibili rischi legati non al CBD in sé, ma alla mancanza di controllo e trasparenza sul mercato, il TAR ha deciso di avallare una logica proibizionista, che scarica su imprese e consumatori l'incapacità dello Stato di regolare il settore.

Così anche il TAR si arrende alla paura. Così l'Italia, invece di lavorare a norme chiare, con standard di qualità, tracciabilità e limiti di contaminanti, preferisce proibire. Certo, non è compito dei giudici amministrativi produrre norme, ma la loro decisione si allinea pedissequamente all'assurda linea governativa di assoggettare alle norme sugli stupefacenti preparati non psicotropi e ottenuti – *repetita iuvant* - da piante esplicitamente escluse dalle convenzioni e dal Testo Unico sulle droghe.

Un non senso giuridico e scientifico che relega il CBD, almeno nelle sue preparazioni full spectrum, ai soli canali farmaceutici, con prescrizione non ripetibile. Si tagliano fuori così centinaia di piccoli produttori e si rende più difficile la vita ai consumatori non medicalizzati. Un approccio miope che confonde l'assenza di regolazione con l'intrinseca pericolosità della sostanza e che – fra i mille paradossi – non tocca le preparazioni orali a base di CBD sintetizzate,

che continueranno a poter essere vendute liberamente.

Il TAR, pur riconoscendo che la cannabis è una pianta complessa e che il CBD non presenta di per sé un rischio, sceglie di considerare le "composizioni orali ottenute da estratti" come sostanzialmente incontrollabili, perché "non purificabili" dal THC. Ma questa è una resa alla mistificazione, perché le tecnologie di estrazione consentono di ottenere preparati a contenuto controllato, così come la presenza di tracce di THC, fino allo 0,2% secondo l'Oms, non implica effetti psicotropi o altri particolari effetti collaterali.

Il principio di precauzione, nato per gestire l'incertezza scientifica, non dovrebbe aver campo dopo due anni di revisione della letteratura medica da parte dell'Oms. L'unica sua reale utilità coprire l'ombra lunga del proibizionismo. Il "rischio" infatti non riguarda certo la sostanza, bensì il contesto di mercato in cui essa viene commercializzata. E allora perché non intervenire sul contesto, con norme e controlli?

Che si tratti di una vicenda tanto paradossale quanto paradigmatica del vicolo cieco in cui si è infilato il nostro paese lo conferma l'ultima novità, arrivata il 4 giugno 2025. Con la decisione 03032/2025 la stessa sezione del TAR del Lazio, nella stessa identica composizione che in aprile ha dato ragione al Governo, ha accolto l'istanza cautelare dell'azienda che distribuisce in Italia l'Epidiolox (il farmaco da cui tutto è nato) e sospeso il decreto, ma solo per questo prodotto dell'industria farmaceutica. L'udienza è fissata l'11 novembre 2025. Si accettano scommesse sull'esito.

LE CONSEGUENZE SULLA FILIERA

Al di là delle conseguenze effettive delle nuove norme, che vedremo presto quando cominceranno i processi legati ai primi sequestri disposti a macchia di leopardo un po' in tutta Italia, l'effetto dell'attacco alla canapa colpisce un intero settore agricolo e commerciale.

Il testo fra l'altro, vietando espressamente anche la lavorazione o il trasporto delle infiorescenze, pone anche difficoltà interpretative agli agricoltori rispetto alla "bonifica" della pianta, una volta raccolta, dalle sue parti vietate. E produce anche un danno diretto e immediato per chi oggi ha campi e serre pieni di piantine da fiore in fase vegetativa. Non vi sono poi indicazioni per gli operatori del settore sul cosa fare delle infiorescenze legalmente detenute sino a ieri. Essi – ulteriore paradosso – potrebbero

⁵ Vedi <https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/canapa-il-tar-si-arrende-alla-paura/>

essere perseguiti anche nel momento della loro distruzione o del loro conferimento nel cassonetto della raccolta differenziata.

L'unica cosa su cui il Governo è venuto incontro ai produttori nella trasformazione da Disegno di Legge a Decreto Legge è stato consentire - bontà loro - che le piante possano generare infiorescenze maschili e femminili per produrre semi. Del resto solo con l'impollinazione le piante di canapa possono riprodursi. Almeno su questo l'ottusa mannaia proibizionista si è dovuta arrendere alle leggi di natura.

Le conseguenze economiche sulla filiera saranno pesantissime. Secondo il rapporto *"Cannabis Light Policy. Stima dell'impatto economico e proposte di regolamentazione per il mercato della canapa ad uso inalatorio"* realizzato da *MPG consulting* per conto di Canapa Sativa Italia - CSI la domanda italiana di cannabis light "ha un valore stimato di quasi un miliardo di euro e contribuisce alla creazione di almeno 12.500 posti di lavoro direttamente collegati alla filiera, quasi 10.000 sarebbero invece i lavoratori a tempo pieno dell'indotto"⁶. Considerando quindi anche l'indotto generato dalla filiera in un modello aperto "l'impatto complessivo sull'economia nazionale ammonta ad almeno 1,94 miliardi di euro, con la generazione di un minimo di 22.379 posti di lavoro e un gettito fiscale di almeno 364 milioni di euro". Lo studio approfondisce il caso nel quale il comparto fosse invece affidato al Monopolio di Stato. In questo scenario alternativo "il giro d'affari che verrebbe perso tra impatto diretto e secondario si attesta ad oltre 1.4 miliardi di euro". Anche l'occupazione complessiva passerebbe a sole 6.000 unità.

Numeri che rendono l'idea dell'impatto economico di questo provvedimento: non solo nei confronti delle famiglie che lavorano direttamente nelle aziende coinvolte, e non solo quelle legate ai prodotti da inalazione. La criminalizzazione delle infiorescenze di canapa colpirà anche le aziende alimentari, erboristiche e cosmetiche che non potranno più lavorare in Italia infiorescenze coltivate in Italia. A tutto vantaggio delle aziende dell'Unione Europea che potranno continuare a produrre altrove ed esportare in Italia. Un regalo sia ai produttori stranieri che al mercato illegale, che in questi anni la cannabis light ha dimostrato di poter drenare.

Un comparto che potrebbe invece consolidarsi grazie ad una maggiore chiarezza normativa.

⁶ Vedi <https://www.fuoriluogo.it/speciali/cannabis-light/canapa-il-ddl-sicurezza-relega-allillegalita-un-mercato-potenziale-di-2-miliardi/>

Questo permetterebbe anche la valorizzazione delle produzioni nazionali di qualità, paragonabili secondo gli analisti a quelle di vite e luppolo. Disciplinari di produzione, tutela di coltivazioni locali e lavorazioni artigianali, permetterebbero di custodire e promuovere un patrimonio di conoscenze e prodotti "made in Italy".

Un settore, fra i pochi in crescita in agricoltura proprio grazie alla legge del 2016. E questo nonostante i dubbi interpretativi e le periodiche campagne politiche denigratorie che hanno portato anche a numerosi processi a coltivatori e commercianti. Di questi pochi sono andati oltre al sequestro, spesso annullato dopo mesi o anni, con merci distrutte o inutilizzabili. Uno, quello contro Luca Marola, l'ideatore di Easyjoint la prima azienda produttrice di cannabis light, ha visto recentemente l'imputato prosciolto dall'accusa di spaccio di sostanze stupefacenti con formula piena. In attesa delle motivazioni del processo, andato a sentenza a decreto sicurezza già in vigore, non possiamo che attendere di capire come la giurisprudenza italiana e comunitaria si orienterà con il nuovo quadro legislativo.

È chiaro sin da subito che impedendo agli agricoltori di avere un reddito dall'intera pianta, e in particolare dall'infiorescenza che è la parte con maggiore valore, si mettono in crisi anche le altre filiere produttive della canapa: alimentare, tessile, bioedilizia, energetica. Infatti, le altre componenti della pianta, dalla fibra al canapulo, passando per il seme, da sole potrebbero non garantire la redditività delle coltivazioni e quindi determinare un progressivo abbandono della coltura.

Dulcis in fundo, il provvedimento regala anche alle narcomafie tutti coloro che oggi consumano cannabis light. Come dimostrato da alcuni studi, quello delle infiorescenze di provenienza industriale è un mercato sostitutivo più che aggiuntivo. In larga parte sostituisce quello della cannabis illegale, per una quota dal 10 al 30%. Le esperienze di regolamentazione dimostrano che è meglio regolare un mercato piuttosto che mantenerlo - o renderlo - illegale. Perché l'illegalità non fa altro che produrre più danni: nel nostro caso non solo non garantisce la qualità delle sostanze, ma fa avvicinare o tornare i consumatori all'ambiente criminale, stigmatizzandoli e spingendoli a consumi tendenzialmente più problematici.

Evidentemente il governo Meloni vuole produrre più danni, seminare paura e continuare ad alimentare allarmi e risposte proibizioniste. Il solito cane che si morde la coda.

tutti, approvando documenti innovativi per le politiche sulle droghe ed elaborando il Piano Nazionale sulle Droghe, non a caso ignorato dal governo Meloni.

La rete delle organizzazioni della società civile per la riforma delle politiche sulle droghe non intende rimanere in silenzio. Critichiamo in modo radicale questa impostazione e costruiremo il percorso verso una Contro-conferenza autoconvocata con una serie di iniziative sul territorio. Condivideremo con tutte le persone e le organizzazioni interessate le nostre proposte per un reale governo delle droghe, documentandone l'efficacia. Proporranno la nostra strategia e le pratiche necessarie per porre fine alla guerra alle droghe e alle persone che le usano, alle discriminazioni sociali, al razzismo istituzionale e allo stigma, e promuovere politiche attive rispettose delle conoscenze, delle esperienze, dei diritti e della salute.

Lo faremo chiedendo il coinvolgimento delle realtà sociali, dei territori, del mondo giovanile e studentesco, del mondo sindacale e del lavoro, promuovendo un dialogo con tutte le forze politiche disponibili. Lo faremo proponendo un ruolo da protagoniste alle città aderenti alla Rete ELIDE e chiedendo alle regioni di attuare i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) della RdD previsti dalle norme vigenti. Lo faremo con le reti europee della società civile e delle PUD e con tutti coloro che vorranno portare un contributo a questo percorso.

Il disastro del modello della guerra alla droga, in termini di inefficacia nel raggiungere qualsiasi obiettivo di riduzione di domanda e offerta di droghe e al tempo stesso di danni collaterali generati, è ormai un'evidenza anche nei documenti ufficiali internazionali. È ineludibile un cambio di rotta radicale nelle politiche sulle droghe: l'asse va spostato dalla repressione e dal penale verso una strategia di governo sociale del fenomeno attraverso una completa e reale depenalizzazione e decriminalizzazione dell'uso di droghe e la regolazione legale della cannabis.

Abbiamo elaborato nel tempo proposte di legge basate su questi principi che intendiamo riproporre nel dibattito istituzionale, e abbiamo indicato - in più occasioni - una serie di misure intermedie per l'attuazione dei LEA RdD, per il cambio di paradigma del sistema pubblico nell'ottica della tutela della salute, per la limitazione del ricorso al carcere per le PUD potenziando le misure alternative alla detenzione territoriali e con una particolare attenzione alle madri recluse, in una logica di giustizia di comunità.

Governare le droghe è possibile. Unisciti a noi, aderisci all'appello e costruisci insieme alla società civile per la riforma un percorso diffuso nel paese per fermare la guerra alla droga e garantire i diritti civili e sociali. Incontriamoci tutte e tutti a Roma il 7 e 8 novembre 2025 per un grande momento collettivo di scambio, confronto e proposta.

Info e adesioni: www.conferenzadroghe.it



LA CONTRO-CONFERENZA PER FARE PACE CON LE PERSONE

Denise Amerini

Responsabile dipendenze e carcere, area stato sociale-diritti, CGIL nazionale

Nel novembre 2021 si tenne, a Genova, a ben dodici anni di distanza dalla precedente, la VI Conferenza nazionale sulle droghe, preceduta da una conferenza autoconvocata, alla cui tavola rotonda finale partecipò anche l'allora Ministra Dadone, con la quale era stato aperto un confronto che portò all'instaurazione di rapporti che permisero la partecipazione di molti soggetti della società civile ai tavoli tematici. Il dialogo costruito fra i vari soggetti contribuì a condividere l'obiettivo di "fare pace con le droghe e con le persone che usano droghe", titolo dato al fuori conferenza. Il documento finale della conferenza pose l'esigenza di modificare il Testo Unico sulle droghe (DPR 309/90), e, soprattutto, arrivò a riconoscere la Riduzione del Danno come l'insieme delle politiche a fondamento del sistema degli interventi, la necessità di attuare finalmente la RdD come Livello Essenziale di Assistenza. Ricordiamo, se ce ne fosse bisogno, che la RdD è stata inserita nei LEA fin dal 2017.

A NOVEMBRE LA SOCIETÀ CIVILE RILANCIA CON UNA CONTRO-CONFERENZA: PER UNA VERA RIFORMA, PER LA RIDUZIONE DEL DANNO COME DIRITTO, CONTRO L'ARRETRAMENTO IDEOLOGICO E REPRESSIVO DEL GOVERNO SULLE POLITICHE SULLE DROGHE.

Ad oggi, dobbiamo però rilevare che ben poco è stato fatto, se si escludono alcuni tentativi ed alcune pratiche virtuose in alcuni territori, come la legge della Regione Sicilia. Ci saremmo, sinceramente, aspettati qualcosa di più. A distanza di 4 anni, siamo di fronte alla convocazione della VII Conferenza nazionale, il 7 e 8 novembre prossimo, con dichiarazioni che nulla hanno a che vedere con gli esiti della precedente Conferenza, con le richieste che vengono dal mondo accademico e degli

operatori, con le conoscenze maturate in questi anni. Dichiarazioni del tutto in linea con tutti i provvedimenti di questo Governo, pensiamo non solo ai decreti Rave, o Caivano, ma anche alla riforma del codice della strada, che reintroduce, di fatto, la penalizzazione di ogni consumo di sostanze, punendo con sanzioni pesanti, anche penali, chi ha fatto uso di sostanze anche in tempi non recenti, anche a scopo terapeutico. Pensiamo alle recenti dichiarazioni del Sottosegretario Mantovano, che sono in questo senso paradigmatiche, oltre che sconvolgenti: è arrivato a definire la RdD come una pratica fallimentare, una politica rinunciataria, identificandola con la somministrazione di metadone, e collegandola, di fatto, ai decessi attribuiti, strumentalmente, all'uso del metadone nell'ultimo decennio.

Il Sottosegretario Mantovano non sa, o finge di non sapere, che l'Italia è stata fra i paesi che hanno approvato nel marzo scorso, all'interno della Commissione Droghe dell'ONU (CND), la risoluzione che definisce la RdD strumento strategico per affrontare anche la presunta emergenza oppioidi sintetici (a partire dal fentanyl) più volte rilanciata da Mantovano stesso.

Questo Governo sta riuscendo ad andare ben oltre le più pessimistiche previsioni, per quanto riguarda le politiche sociali, le politiche giovanili, le politiche in tema di sostanze, con una visione oscurantista, punitiva e patologizzante, che non tiene minimamente conto di tutte le acquisizioni e le conoscenze che sono maturate in questi anni. Che rilancia la "guerra alla droga", nonostante sia oggi messa in discussione anche nel paese in cui è nata, per le evidenze che fanno affermare anche agli esperti delle Nazioni Unite che causa più vittime delle stesse droghe.

E non possiamo non sottolineare come fra i soggetti coinvolti nei lavori preparatori non ci sia nessuna associazione ed organizzazione della società civile, a conferma dell'indirizzo escludente dato a questa conferenza. La norma prevede che la conferenza venga convocata invitando soggetti pubblici e privati che esplicano la loro attività nel campo della prevenzione e della cura della tossicodipendenza, e che "le conclusioni sono comunicate al parlamento anche al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione antidroga dettate dall'esperienza applicativa". Questo governo ha deciso di cancellare completamente il lavoro di centinaia di esperti che nel 2021 hanno dato vita alla precedente conferenza, organizzando

un evento che risponde semplicemente e banalmente al dettato ideologico dell'attuale maggioranza.

Per questi motivi, la rete di organizzazioni e associazioni impegnate per un cambiamento profondo delle politiche sulle droghe ha convocato una contro-conferenza, che si terrà a Roma negli stessi giorni di quella governativa. Le parole d'ordine sono quelle che ci hanno guidato in questi anni: la necessità di governare, e non punire; il diritto alla riduzione del danno come sistema di interventi e di politiche integrate che deve essere garantito, e adeguatamente finanziato, in tutti i territori. Lo stiamo dicendo ormai da troppo tempo, che gli effetti delle droghe non sono legati esclusivamente alla chimica, che dipendono dal set e dal setting in cui si colloca il consumo, che esiste un uso assolutamente occasionale, transitorio, controllato. Invece, si continua a parlare, oggi con toni più accesi che in passato, di "droga", come se le sostanze fossero tutte uguali, di tunnel, di toccare il fondo per potersi forse in qualche modo rialzare, di malattia cronica recidivante, facendo passare il messaggio che il consumo è sempre una patologia, e che una volta contratta la malattia, in qualche modo sarà sempre pronta a riemergere. Non è un caso che si torni a parlare esplicitamente di comunità chiuse, in riferimento alle persone tossicodipendenti in carcere, come luoghi dove trattare le dipendenze, con l'unico obiettivo dell'astinenza totale. Le politiche punitive, criminogene, patologizzanti, perseguite negli anni, hanno inciso profondamente sul sovraffollamento carcerario, visto che un terzo delle persone ristrette lo è per violazione della 309/90, ed hanno inciso profondamente sullo stato dei servizi: chiusure e accorpamenti, SerD inseriti nei dipartimenti di salute mentale. Servizi, spesso garantiti da strutture ed operatori del privato sociale, come quelli di strada, a bassa soglia, fondamentali per dare risposte di salute nei territori, che hanno ottenuto risultati importanti in termini di conoscenza del fenomeno, oltre che di salute individuale e collettiva, che non sono mai usciti da una condizione di progettualità e sperimentality, con ricadute pesanti anche dal punto di vista occupazionale, scomparsi per mancanza di risorse. Serve, e ne discuteremo con loro, un modello che valorizzi gli operatori, le loro competenze; un nuovo rapporto fra pubblico e privato sociale, in un'ottica di co-programmazione e coprogettazione che tolga dalla precarietà i servizi di prossimità, in una ottica e in una prospettiva di servizio pubblico integrato. I servizi di RdD (drop in, stanze del

consumo, analisi delle sostanze, interventi nei luoghi del divertimento e dell'aggregazione giovanile) non solo salvano vite, ma abbattano i costi sanitari e sociali, oltre a promuovere partecipazione e cittadinanza attiva.

La contro-conferenza vuole rilanciare il protagonismo di consumatori ed operatori, nell'ottica della RdD, che non può essere tutt'al più inserita nella prevenzione, come oggi ci dicono alcuni, ma che rappresenta una pratica ed una prospettiva ineludibile per la comprensione delle complessità del fenomeno dei consumi di sostanze, oltre che per l'innovazione del sistema dei servizi e degli interventi, che devono essere in grado di dare risposte adeguate, differenziate ed efficaci, sulla scorta delle esperienze e delle competenze maturate in questi anni dagli operatori. I servizi di drug checking, le stanze per il consumo sicuro sono presidi

importanti di salute, non di promozione dell'uso, come questo governo vorrebbe far credere. E legalizzare non è essere favorevoli alla droga, ma intervenire seriamente in un'ottica di salute e benessere, oltre che di contrasto vero alla criminalità ed al traffico illegale, che ha interesse solo a perseguire i propri guadagni, stimolando consumi sempre più problematici. L'esperienza ed i risultati dei paesi dove si è proceduto in questo senso stanno a dimostrarlo.

La controconferenza sarà un momento di grande importanza politica, una occasione di confronto sulle proposte di riforma, a partire dalle convenzioni e dai trattati internazionali, sui cambiamenti nei modelli e negli stili di consumo, secondo il paradigma drugs, set, setting assolutamente invisibile a questo Dipartimento Politiche Antidroga, che il Governo non potrà far finta di non vedere e non sentire.



UN CAMBIO RADICALE DELLE POLITICHE SULLE DROGHE

Stefano Vecchio

Presidente Forum Droghe

Il governo ha indetto una Conferenza nazionale sulle droghe, come previsto dalla legge, il 7-8 novembre a Roma.

IL QUADRO POLITICO GENERALE

Il Governo, fino ad oggi, è intervenuto sulle politiche sulle droghe, con provvedimenti che sostengono e ampliano l'area degli interventi penali e potenziano le rappresentazioni stigmatizzate delle PUD al di fuori della legge vigente. In particolare, mi riferisco al decreto Caivano che nella realtà ha avuto come risultato concreto, ignorato dai media, un aumento sensibile delle carceri di minorenni e realizzato attività che escludono i giovani residenti. Mi riferisco al decreto anti rave, un vero e proprio provvedimento contro i giovani, considerati ostili al governo, e quindi criminalizzati e sottoposti al sistema penale. E mi riferisco al codice della strada che è stato trasformato in una legge sulle droghe. Dulcis in fundo il decreto sicurezza che rappresenta un provvedimento gravissimo di limitazione delle libertà costituzionali. Naturalmente non poteva

VERSO LA CONTROCONFERENZA SULLE DROGHE E OLTRE. COME SI INNESTA LA POLITICA SULLE DROGHE NEL QUADRO POLITICO GENERALE E COME LO DEVE AFFRONTARE IL MOVIMENTO PER LA RIFORMA.

mancare anche l'ulteriore proibizione a carico della cannabis light.

In questo quadro di rilancio della war on drugs, si inserisce la Conferenza Nazionale sulle Droghe governativa e la sua impostazione tematica e organizzativa. Il Sottosegretario Mantovano ha immediatamente indicato la linea sulle politiche degli interventi inviando anatemi contro la RdD definita come "fallimentare e rinunciataria, inutile e controproducente" naturalmente senza lo straccio di un documento di conferma di queste dichiarazioni. E aggiungo la proposta del Sottosegretario alla Giustizia Del Mastro, che ha proposto, di trasformare le Comunità in carceri private stravolgendone la mission

e trasformando un contesto di cura in uno detentivo.

VECCHIA E NUOVA CONFERENZA

In linea con questa logica politica, culturale e organizzativa la Conferenza Governativa ha coinvolto solo le cosiddette società scientifiche e i circuiti delle Comunità Terapeutiche e ha escluso in modo drastico le realtà della società civile e delle organizzazioni delle PUD, con l'eccezione del CNCA che, ha espresso serie critiche all'impianto governativo riservandosi anche di mettere in discussione la sua partecipazione. La Conferenza governativa precedente non ha insegnato niente. Partecipammo a quella Conferenza come rete delle associazioni per un cambio radicale delle politiche sulle droghe insieme alle organizzazioni delle Persone che Usano Droghe (PUD) in seguito a una negoziazione e un confronto. Organizzammo un evento parallelo al quale partecipò attivamente la Ministra. Ottenemmo risultati importanti e furono recepite le nostre proposte sia sulla depenalizzazione che sul riconoscimento della RdD e dell'esigenza di una modifica radicale del sistema degli interventi e dei servizi. Purtroppo, la crisi prematura dell'alleanza di governo impedì che quei risultati divenissero impegni politici concreti.

VERSO LA CONTRO CONFERENZA SULLA LINEA TRACCIATA DA/CON GRAZIA

Mi sembra chiaro il motivo per cui abbiamo deciso di organizzare una Contro conferenza di critica radicale alle politiche centrate sul modello penale e patologico al centro della Conferenza governativa chiusa a qualunque contributo critico.

In occasione dei trent'anni di Forum Droghe che purtroppo hanno avuto la tragica coincidenza della perdita della nostra cara Grazia Zuffa, abbiamo dedicato la nostra assemblea nazionale al patrimonio ricco e complesso che ci ha lasciato Grazia, mettendolo al centro della nostra elaborazione per la Controconferenza sulle droghe. Ispirati da Grazia abbiamo ridefinito la Riduzione del Danno come strategia generale di orientamento per le politiche di governo e regolazione sociale del fenomeno e per i modelli interpretativi e il cambiamento radicale della mission dell'organizzazione degli interventi e dei servizi per le PUD. Con Grazia abbiamo approfondito la critica agli aspetti stigmatizzanti ed etichettanti del modello patologico e dei processi di istituzionalizzazione che produce. L'effetto sprovincializzante del suo approccio

ci ha permesso di conoscere le ricerche qualitative da Zinberg a Cohen a Decorte, che hanno ispirato nuove ricerche in Italia e che hanno evidenziato la realtà e le caratteristiche dell'autoregolazione e delle competenze delle PUD. Grazia ci ha indicato i principi generali di riforma delle politiche ma, nello stesso tempo, ci ha dato le basi metodologiche per programmi innovativi quali le misure alternative alla detenzione valorizzando il pensiero di A. Margara.

SULLE DROGHE ABBIAMO UN PIANO

La nostra proposta politica è il risultato di una lunga storia comune di critica attiva e opposizione alla war on drugs che si caratterizza, gramscianamente, come una "lotta di posizione" tesa a individuare obiettivi strategici da realizzare e riadeguare ai diversi contesti politici. Su questa base abbiamo condiviso il Manifesto: "Sulle droghe abbiamo un Piano", nel quale abbiamo indicato la nostra strategia politica e culturale e gli obiettivi intermedi collegati che poniamo alla base del percorso della contro conferenza e delle iniziative successive. Riconosciamo la prospettiva della Riduzione del Danno (RdD) come politica pubblica di governo e regolazione sociale del fenomeno, al di là del IV Pilastro, come alternativa e resistenza attiva al modello proibizionistico e penale alla base della nostra legislazione e al centro della Conferenza governativa in corso di organizzazione. Abbiamo posto questa prospettiva alla base delle nostre proposte di legge per la depenalizzazione e decriminalizzazione dei consumi di droghe e la legalizzazione della cannabis. La RdD si afferma, quindi, come prospettiva di giustizia sociale e garanzia dei diritti civili, alla salute e sociali, in linea con gli indirizzi internazionali, e chiarisce il senso della regolazione sociale nei suoi intrecci con le strategie di autoregolazione individuali e collettive. Nell'orizzonte intersezionale della RdD così tracciato, intendiamo lanciare e approfondire una proposta di cambio radicale dell'organizzazione degli interventi e dei servizi pubblici alternativo al modello patologico, secondo una logica "territoriale", basato sulla Tutela della Salute delle PUD, articolato per modelli di consumo, basato sull'empowerment e il protagonismo delle PUD e il sostegno all'autoregolazione.

DALLA STRATEGIA GENERALE AGLI OBIETTIVI INTERMEDI

Nella contro conferenza intendiamo coinvolgere attivamente la Rete ELIDE degli Enti Locali, per mettere a punto una strategia comune

sull'obiettivo, alla base del suo programma, di regolarizzazione delle politiche di RdD cittadine e di welfare collegate, promuovendo l'amministrazione condivisa con il terzo settore e sulle sperimentazioni previste sia per il governo del divertimento (Consulta della Notte) che per le Stanze del Consumo sulla base dello schema attuativo elaborato con Forum Droghe. In particolare intendiamo sperimentare un piano per le misure alternative alla detenzione, con accordi tra le diverse istituzioni competenti e il terzo settore, orientato alla decarcerizzazione delle PUD attivando circuiti sia di cura che di inclusione sociale ispirati da Grazia e sul solco di A. Margara.

Intendiamo coinvolgere le Regioni già disponibili, a concordare delibere per l'attuazione dei LEA RdD, approvati dal 2017, come base per una proposta di Atto di indirizzo della Conferenza Stato-Regioni. E rilanceremo il movimento referendario a partire dalla modifica dell'art 75.

Abbiamo pensato a una contro conferenza plurale con il coinvolgimento dei comitati di quartiere di alcune città e dei movimenti giovanili, per allargare l'area dei soggetti e per arricchire e ampliare gli obiettivi del nostro Piano.

Il percorso verso la contro conferenza sarà l'occasione per riprovare ad aprire un dialogo con le forze politiche progressiste e di sinistra, perché condividano i nostri obiettivi e la portata strategica generale delle politiche sulle droghe.



NIENTE SU DI NOI SENZA DI NOI: LA VOCE DELLE PERSONE CHE USANO DROGHE

ItaNPUD

L'articolo 1 della legge 309/90 dispone che ogni tre anni venga convocata la conferenza nazionale sulle dipendenze. Di fatto, in base all'articolo di legge, l'obiettivo della conferenza dovrebbe essere una valutazione delle politiche sulle droghe, sui servizi di cura, e in tal modo si procede, attraverso alcuni passaggi tecnici, alla stesura del piano nazionale sulle dipendenze che dà delle linee di indirizzo generali per la gestione di vari aspetti del fenomeno. Nel 2021, la conferenza fu convocata dopo circa 12 anni di mancato rispetto della legge. Le politiche sulle droghe erano delegate alla Ministra Fabiana Dadone e per suo volere venne convocata la conferenza nazionale. La conferenza è un lungo lavoro tecnico di confronto tra tutti gli attori coinvolti nella gestione del fenomeno. E qui arriva il bello.

La prima grande dimostrazione di quanto

**LA CONFERENZA SULLE
DIPENDENZE DEL GOVERNO
IGNORA CHI LE SOSTANZE LE
USA: È IL RIFLESSO DI POLITICHE
PUNITIVE, STIGMATIZZANTI,
FONDATE SULL'ESCLUSIONE.
ITANPUD RIVENDICA IL DIRITTO
ALLA PARTECIPAZIONE,
ALL'AUTODETERMINAZIONE E
ALLA DIGNITÀ DEI CITTADINI PIÙ
MARGINALIZZATI.**

paradossali siano le politiche sulle droghe la si può notare proprio qui. Nella conferenza governativa. Tra le figure che vengono convocate non sono previsti i destinatari, coloro i quali le leggi vengono applicate. Questa mancata convocazione, questa assenza dei

diretti interessati, rappresenta perfettamente il paradosso delle politiche sulle droghe di matrice proibizionista. Lo stigma, l'esclusione sociale, la deprivazione della propria identità di cittadino, è perfettamente sintetizzata in questa non considerazione della persona che usa droghe come soggetto idoneo ad occuparsi di ciò che lo riguarda in prima persona.

Quello che nel 2021 ci portò, come associazione di persone con esperienza diretta, al lavoro nei tavoli tecnici della conferenza governativa, fu un insieme di convergenze favorevoli: forse più che il clima politico, persone con una sensibilità sull'argomento, e ovviamente il grande impegno della società civile.

Fu questo che ci permise di portare la nostra voce, di fare la cosa più ovvia e logica, ovvero consentire che su questioni che riguardano alcuni cittadini siano proprio quei cittadini a parlarne e interessarsi. Nel 2021 quindi, ciò che è logico, ovvio, degno di una società civile, avvenne per questi motivi. Non per un sistema culturale, che in linea con i diritti umani, la Costituzione, garantisce a dei cittadini il diritto di interessarsi di ciò che li riguarda.

Ovviamente si tratta, anzi dovrebbe trattarsi, di un sistema che riconosce, accoglie, non stigmatizza, la persona che usa droghe, la favorisce e potremmo dire la educa, tanto da arrivare a farla sentire in diritto di partecipare al dibattito su ciò che la riguarda in prima persona.

La realtà tragica, brutale, è che la persona che usa droghe, vive all'interno di un sistema culturale, politico, che lo porta all'esclusione, alla marginalità, a una subordinazione culturale e sociale che è un autentico danno generato dalla cultura proibizionista.

L'attivismo per i diritti, per un cambio delle politiche sulle droghe, quando fatto dalle persone che le droghe le usano e che sono quindi destinatari di quelle politiche e di quei servizi, dovrebbe essere visto di base, come una forma di cura della dignità, che restituisce o mantiene la dignità della persona.

Favorire lo sviluppo, nei servizi per le dipendenze, ma più in generale di un sistema sociale che favorisca reali processi di empowerment, reale inclusione, educazione ai propri diritti, e che si dia tra gli obiettivi la costituzione di cittadini che

partecipino, in forma associata o singolarmente, ai diversi livelli del dibattito su ciò che li riguarda. Sarebbe, questa, un'autentica evoluzione dei servizi, così come della società, in ambito droghe.

Come ITANPUD APS, come associazione di promozione sociale, costituita da persone che hanno esperienza diretta del fenomeno droghe, vogliamo lavorare in questo senso. Siamo consapevoli che il proibizionismo è un sistema culturale in cui si nasce e si cresce. E che genera danni enormi.

Tra questi danni c'è la "fantasmizzazione" della nostra identità sociale e politica di persone destinatarie di politiche e servizi. Diseducati ad autorappresentarci, anche come solo cittadini utenti di servizi sociosanitari, spesso la rivendicazione dei nostri diritti è affidata a chi eroga servizi a noi destinati: un'assurdità. Favorito, anzi legittimato dal proibizionismo, questo sistema di esclusione sociale è implicito nei servizi di cura. D'altra parte, i servizi di cura agiscono a cascata nel paradossale imperante delle politiche sulle droghe: gestiti tra chi ne approfitta e chi si difende con dignità ed etica, . Basti pensare che ci vedono persone punibili per lo stesso motivo per cui siamo destinatarie dei servizi di cura.

La conferenza sulle dipendenze di questo Governo è perfettamente in linea con la gestione delle politiche in ambito droghe: esaltazione dei paradossi, proibire e punire fa male alla salute non previene un bel niente, la guerra alla droga è fallita, le evidenze scientifiche ci dicono tutt'altro rispetto l'orientamento di questo governo. Un governo che ha deciso pur di punire, di inventarsi che il CBD abbia principio drogante: una vergogna nei confronti della scienza e dei diritti umani e civili.

Come users, rappresentando noi stessi così come continueremo a dialogare e costruire le premesse per una gestione innovativa dei servizi e delle politiche sulle droghe, ugualmente denunceremo la sottomissione della comunità scientifica a una politica devota al proibizionismo e quindi non alla reale cura, alla reale ed effettiva tutela della salute e la dignità nostra e dei nostri pari.



CONTRO LA PAURA, PER I DIRITTI

Caterina Pozzi

Presidente del Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti - CNCA

Davvero, vivo in tempi bui!

(B. Brecht)

E come non pensare che anche noi oggi stiamo assistendo ad un lento (?) ma inesorabile scivolamento verso una società in cui le disuguaglianze aumento e contemporaneamente e gli spazi di democrazia e libertà di pensiero e parola vengono compressi?

L'ultimo atto di questo Governo è il Decreto Sicurezza, oggi purtroppo diventato Legge.

Negli ultimi anni, le politiche di sicurezza adottate dai governi hanno spesso messo in discussione principi costituzionali. I cosiddetti decreti sicurezza di Salvini, approvati nel 2018 e nel 2019, hanno riguardato principalmente le politiche migratorie e hanno colpito gli stranieri, smantellando il sistema di accoglienza e

IN UN TEMPO DI REPRESSIONE E DISEGUAGLIANZE CRESCENTI, IL CNCA PARTECIPA CRITICAMENTE ANCHE ALLA CONFERENZA GOVERNATIVA SULLE DIPENDENZE. PER PORTARE UN PENSIERO NON ALLINEATO, RIVENDICARE DIRITTI, DIGNITÀ E GIUSTIZIA SOCIALE. E COSTRUIRE SPAZI DI LIBERTÀ E PARTECIPAZIONE.

penalizzando le organizzazioni non governative impegnate in operazioni di soccorso in mare.

Più recentemente, il Decreto Legge del governo Meloni ha esteso questa logica repressiva anche al diritto di protestare, portando a un controllo militare dei territori (le cosiddette zone rosse) che si traduce in fogli di via, obblighi di

firma, Daspo e divieti di manifestare. Le forze dell'ordine intervengono con sempre maggiore frequenza e durezza contro manifestazioni, proteste, Free party e Rave segnando un vero e proprio salto di qualità in termini di repressione.

Noi operatori ed operatrici sociali che lavorano all'interno di contesti di fragilità, con detenuti, persone senza dimora, persone che usano Droghe, abbiamo ben chiaro che oggi più che mai il diritto di tutti e tutte alla sicurezza passa attraverso politiche pubbliche in grado di andare oltre la gestione dell'esistente attraverso una programmazione strategica, sostenute da risorse adeguate per il welfare, la scuola, la salute, la casa, attraverso un pieno riconoscimento di diritti che o sono universali o sono privilegi.

Come CNCA ci siamo sempre spesi in ottica propositiva per dare il nostro contributo, che nasce da quello che facciamo ogni giorno sui territori, dai dati e dalla ricerca per politiche che mettano al centro le persone, i luoghi, le comunità. Allo stesso tempo sappiamo anche che il lavoro sociale o è politico o non è: significa rifiutare la banalizzazione di fenomeni complessi attraverso ricette semplici e securitarie e denunciare con forza ciò che produrrà sempre più diseguaglianze e povertà.

La Contro Conferenza "Sulle droghe abbiamo un Piano - *Fermiamo la guerra alla droga, contro il governo della paura garantiamo diritti civili e sociali*" rappresenta, in un contesto come quello sopra descritto, occasione di confronto e di proposta che quest'anno deve e vuole aprirsi anche ad altri mondi che in questi anni si sono spesi contro leggi securitarie e liberticide. Le reti della società civile che si occupano di droghe dovranno avere sempre più la capacità di uscire dai contesti per "addetti ai lavori" e diventare forza culturale collettiva in grado di costruire convergenze insolite per una narrazione capace di contrastare il pensiero dominante.

La guerra alla droga si perde ma regolare il fenomeno del consumo è possibile. E nella controconferenza spiegheremo come attraverso esperienze, ricerche attuate in decenni di politiche europee e mondiali ciò sia avvenuto. Le nostre organizzazioni parteciperanno attivamente ai lavori della Contro Conferenza, ambito per noi naturale e che ritrova anche quest'anno nel Manifesto i valori culturali e politici propri del CNCA.

Il CNCA è stato invitato a partecipare alla Conferenza Nazionale sulle Dipendenze, l'altra, quella governativa in quanto rete più grande

del terzo settore che si occupa di droghe. Non potevano non chiamarci. Abbiamo riflettuto molto come rispondere all'invito e se essere presenti. Abbiamo deciso di partecipare ai lavori preparatori alla Conferenza.

Voglio qui spendere due parole sul perché abbiamo deciso di provare a partecipare in una situazione non semplice. Questa conferenza non vede la partecipazione della società civile se non nelle reti di comunità terapeutiche (il CNCA è anche rete di Comunità, ma non solo). Sono state invitati anche le società scientifiche, le regioni, i diversi ministeri. È chiaro, direi scontato, che la logica da cui prendono avvio i lavori nascono all'interno di una cornice culturale moralistica e patologizzante. Nel documento che abbiamo scritto come CNCA a tutti i partecipanti ai lavori non potevamo esimerci dal richiamare (invano?) alcuni punti per noi fondamentali e che qui richiamo in sintesi:

- Assenza della riduzione del danno e dei rischi non solo come previsto dai LEA ormai da anni, ma come approccio decisivo nello sviluppo innovativo del nostro sistema di intervento e nel superamento ormai scontato di posizioni preconette e di pura ideologia ormai vetuste. Tale approccio è poi indicato con chiarezza come fondamentale anche nelle linee guida del Ministero della sanità sul tema HIV, prevenzione e presa in carico precoce;
- Assenza delle diverse associazioni della società civile impegnata sui temi dei consumi e della loro regolazione che ha portato contributi importanti anche nelle ultime conferenze;
- Assenza delle amministrazioni locali ed in particolare della rete Elide, che aveva anche chiesto di poter partecipare ai lavori;
- Assenza delle associazioni di consumatori prevista in tutti i documenti di indirizzo europei come componente fondamentale del sistema;
- Assenza di un gruppo specifico sul tema del reinserimento socio-lavorativo ed abitativo;
- Assenza del tema del Dark Web e di tutte le complicazioni che comporta e di come relazionarsi ed interagire con questo spazio.

Parteciperemo quindi ai lavori per portare uno sguardo e delle competenze diverse, un pensiero non allineato ma speriamo fertile.

Parteciperemo anche per difendere un modello di intervento che come CNCA sosteniamo da anni.

Le comunità terapeutiche, panacea di tutti i mali per questo Governo, rischiano di avere sempre più una deriva sanitaria e contemporaneamente rispondere a richieste securitarie. Per noi la comunità deve operare in modo integrato con altri attori della comunità locale – servizi sociali e sanitari, comuni, associazioni, imprese – nell’ottica di una responsabilità sociale diffusa che parte dal coinvolgimento della persona accolta e si estende alla comunità territoriale di riferimento, per comporre un percorso che comprenda aspetti sanitari e sociali, di cura e di partecipazione attiva alla vita sociale, attraverso la disponibilità di un alloggio e l’inserimento socio-lavorativo o la salvaguardia del posto di lavoro quando presente.

Non tutti i rappresentanti delle reti invitate alla Conferenza hanno questo approccio, lo sappiamo bene ed il modello più volte richiamato

da diversi esponenti del governo è quello che vede in comunità “terapeutiche e chiuse” la forma più compiuta di risposta. Le Istituzioni totali stanno tornando, pensiamo a come stiamo arretrando rispetto al percorso rivoluzionario di Basaglia, alla situazione delle carceri e degli IPM, alla situazione intollerabile dei CPR. Parteciperemo ai lavori come minoranza, come contro canto competente e ostinato.

E se come dice Bertold Brecht viviamo in tempi bui, abbiamo ancora di più il dovere di prendere parola, non restare inerti di fronte alle ingiustizie, esserci con i corpi, i pensieri e le azioni.

“Cercare e saper riconoscere, chi e che cosa, in mezzo all’inferno, non è inferno, e farlo durare, dargli spazio”.

(Calvino le città invisibili)



LA STORIA DI TRENT'ANNI: LE CONFERENZE NAZIONALI DA LABORATORI DI INNOVAZIONE A PULPITI DI PROPAGANDA

Grazia Zuffa

L'appuntamento triennale della Conferenza Nazionale Governativa sulle droghe fu introdotto nella legge del 1990, Jervolino-Vassalli (allora rispettivamente ministri degli Affari Sociali e della Giustizia del governo di coalizione di democristiani e socialisti guidato da Giulio Andreotti). Insieme alla Relazione Annuale al Parlamento, fu il frutto della battaglia delle opposizioni durante la discussione parlamentare. Poiché il disegno di legge del governo introduceva un giro di vite repressivo (in particolare punendo il semplice consumatore), le opposizioni chiesero strumenti per monitorare gli effetti delle nuove norme e riportare in Parlamento la discussione circa i risultati e gli indirizzi delle politiche antidroga.

Così, mentre l'art.131 del 309/90 richiede al

RIPROPIAMO IL SAGGIO DI GRAZIA ZUFFA CHE RICOSTRUISCE TRENT'ANNI DI CONFERENZE NAZIONALI PUBBLICATO SULLA DECIMA EDIZIONE DEL LIBRO BIANCO SULLE DROGHE.

Ministro per la Solidarietà Sociale di presentare, entro il 30 giugno di ogni anno "una relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti, sugli indirizzi che saranno seguiti", la Conferenza Nazionale è prevista all'art.1, comma 15, precisamente nell'ambito degli "Organi di coordinamento dell'azione antidroga": disponendo che lo stesso

*Presidente del Consiglio convochi ogni tre anni la Conferenza, le cui conclusioni "sono comunicate al Parlamento **anche al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione antidroga dettate dall'esperienza applicativa**".*

Se le Relazioni Annuali al Parlamento non hanno mai davvero offerto gli strumenti adatti per verificare le "strategie e gli obiettivi raggiunti", la Conferenza è addirittura caduta in oblio. In barba alla legge e nonostante le innumerevoli sollecitazioni delle ONG, arrivate fino alla diffida formale al governo nel 2017, la Conferenza Nazionale non è più stata convocata da dieci anni¹. Di fronte al Ministro degli Interni che minaccia nuove svolte repressive senza che uno straccio di discussione abbia avuto luogo, né in Parlamento né tantomeno nel paese, è giusto riprendere con forza la battaglia per avere un luogo di confronto vero, fra consumatori, operatori, policy maker, cittadini e cittadine. La Conferenza autoconvocata che proponiamo è uno strumento di "obbedienza civile", in nome della legalità.

L'appello alla "legalità" è ambiguo, tanto più quando questa è invocata a destra e a manca. Lo sappiamo bene. In nome della legalità, si dichiarano illegali i migranti in quanto tali, per il fatto di trovarsi su un suolo dove non si è nati. In nome della legalità, un governo può violare la legge: come ha fatto un anno fa il ministro Matteo Salvini, intimando il respingimento delle navi dei migranti contro norme di diritto nazionale e internazionale.

In questo scenario, l'autoconvocazione della Conferenza Nazionale assume un valore politico che va oltre la pur importante questione droga. Rientra nei tentativi - in vari ambiti - di riproporre un corretto scambio fra società civile e istituzioni, di rilanciare un'idea di politica come spazio di idee, di esperienze, come amore per il merito delle questioni: al posto della cinica manipolazione degli umori del "popolo".

Organizzare la Conferenza dal basso non è impresa facile. Se tutti i Presidenti del Consiglio che si sono succeduti in dieci anni hanno potuto ignorare il vincolo di legge della Conferenza triennale, ciò significa pur qualcosa. Forse alcuni hanno voluto evitare un tema tradizionalmente "scomodo" fra le forze politiche e con scarse possibilità di guadagnare consensi (si pensa). Altri hanno ritenuto che la droga non fosse più un trampolino di lancio per politiche "d'ordine", e che anzi un'assise nazionale avrebbe portato a indicazioni diverse. Dopotutto la legge manifesto

della seconda svolta punitiva (la Fini-Giovanardi del 2006) è stata fatta a pezzi dalla Corte Costituzionale nel 2014 (A ricordo di quanto abbiamo lottato e insistito sull'incostituzionalità della legge, basta scorrere i numeri di Fuoriluogo di quegli anni e rileggersi gli articoli di Sandro Margara). Altri ancora - chissà- hanno pensato che anche la Conferenza fosse un "costo della politica" di cui sbarazzarsi, mettendo nello stesso sacco d'infamia la "casta" e la democrazia (non è questo ciò che sta succedendo con Radio Radicale e coi i tagli al Manifesto e ad altre testate?).

Come sempre, la droga è al centro della politica e precorre le tendenze. E' bene riflettere a fondo, ora che Matteo Salvini annuncia una nuova svolta punitiva e - dalla tragedia alla farsa - minaccia gli outlet della cannabis legale, novello Capitan Uncino contro i Peter Pan della droga che non c'è. E ora che la "modica quantità", in odio a Craxi alla fine degli anni ottanta, è tornata in bocca agli attuali governanti, con la stessa carica simbolica di "pugno duro" di allora. I simboli vanno presi sul serio, specie quando ostentati come tali, visto che la "modica quantità" in quanto articolo di legge non esiste più dal 1990.

Ripercorriamo dunque la storia delle Conferenze e del dibattito che lì si è svolto (o si sarebbe dovuto svolgere), per capire meglio i nodi attuali. Almeno quelle degne di questo nome, perché le ultime (la seconda Conferenza di Palermo e quella di Trieste del 2009) sono state poco più che pulpiti di propaganda dei governi di centro destra, sotto la sciagurata gestione dell'allora "zar" antidroga Carlo Giovanardi e del capo Dipartimento Giovanni Serpelloni.

Per meglio prendere lo slancio, retrocediamo un poco: fino alla prima Conferenza di Palermo del 1993, che dovette fare i conti con la bocciatura popolare attraverso il referendum della legge Jervolino- Vassalli del 1990. Quella che aveva stabilito la punizione del consumatore, abolendo la famigerata "modica quantità", per l'appunto.

La Conferenza di Palermo si articola ancora sulle coordinate culturali e politiche dei due schieramenti parlamentari che si fronteggiarono nella discussione del disegno di legge Jervolino Vassalli. Di più: quelle coordinate delimitarono il dibattito anche negli anni successivi, fino ai giorni nostri, a giudicare dal fatto che la "modica quantità" è ancora fra noi, a distanza di quarant'anni. Mai come ai tempi della prima svolta punitiva della Jervolino Vassalli, i vari paradigmi di interpretazione dell'uso di droga si palesano con chiarezza, nella diversità e nel conflitto, ma anche nelle convergenze.

¹ Nel 2017 il governo fu diffidato da Antigone, Associazione Luca Coscioni, Forum Droghe, Lila, Società della Ragione.

Chiarire questo scenario paradigmatico è essenziale, per leggere la storia e costruire il futuro.

FRA CRIMINALIZZAZIONE E PATOLOGIZZAZIONE

La vittimizzazione del tossicodipendente e l'appello ambiguo alla "solidarietà sociale"

(brano liberamente tratto e tradotto da "Italian Drug Policy" di Grazia Zuffa, in European Drug Policies. The Ways of Reform (2017), a cura di Renaud Colson e Henri Bergeron, Routledge, Abingdon, Oxon, pp.115-127)

Due approcci principali hanno dominato le politiche sulle droghe durante il secolo scorso: i modelli morale e medico (disease), solitamente ritenuti alternativi l'uno all'altro. Secondo il modello morale, l'uso di droghe è visto come un comportamento deviante meritevole di punizione. In questa prospettiva, le droghe sono un problema criminale. Nel modello medico, l'uso di droghe è il preliminare della tossicodipendenza, una malattia che ha bisogno di trattamento; le droghe sono perciò un problema di salute. I due modelli sono meno alternativi tra loro di quanto possa apparire. In primo luogo, entrambi si concentrano sulle proprietà chimiche dannose, che creano dipendenza, delle droghe, con scarsa se non nessuna attenzione rivolta ai fattori ambientali e sociali, quali i danni della criminalizzazione, dell'emarginazione sociale e il ruolo della povertà e della stigmatizzazione nel promuovere i modelli più dannosi di consumo di droga.

Nel modello morale, si esalta il danno (chimico) delle droghe in modo da giustificare la proibizione. Le stesse proprietà chimiche dannose sono considerate il fattore causale della dipendenza, nel modello medico. Di conseguenza, entrambi i modelli vedono l'astinenza come l'obiettivo finale. Capire ciò è fondamentale per comprendere le differenze (ma anche le somiglianze) tra i sostenitori della "linea dura" e i sostenitori della "linea mite", nel duro dibattito pubblico che si è svolto in Italia sulla revisione della legislazione sulla droga del 1990 e sul referendum abrogativo di quella legge nel 1993.

Il fronte contrario alla svolta punitiva dette vita a un'alleanza di ONG, significativamente chiamata *Educare e non punire*. La coalizione fu inaugurata nella primavera del 1989, riunendo molti gruppi e associazioni (soprattutto cattolici) che lavoravano nel sociale e nei servizi per la

tossicodipendenza.² Il cartello Educare e non punire conduceva una campagna per misure di welfare a favore dei tossicodipendenti, per aiutarli a uscire dalle difficoltà psicologiche e sociali offrendo prevenzione, cura e riabilitazione per la tossicodipendenza. Al tempo stesso denunciava il ruolo dannoso della legge punitiva propugnata dal governo: le sanzioni non avrebbero avuto alcun effetto deterrente, ma avrebbero invece "biasimato la vittima", aggiungendo la punizione alla povertà e all'emarginazione sociale. Il cartello si appellava con forza alla cultura della solidarietà sociale e rivendicava l'approccio di welfare alla base della legge sulla droga non punitiva del 1975; come anche di altre importanti leggi innovative, dalla legalizzazione dell'aborto (legge 194/1978) alla riforma dell'assistenza psichiatrica (legge 180/1978).

Ma la solidarietà sociale era anche uno dei leitmotiv dei sostenitori del regime punitivo. Nel dibattito parlamentare, essi propugnavano una "solidarietà attiva e militante", in opposizione al "pietismo" impotente e alla "cultura debole" della tolleranza e dell'indifferenza egoista. Questa filosofia è stata definita da Luigi Manconi 'solidarismo autoritario': un misto di severità pubblica e controllo sociale, di paternalismo istituzionale e di punizioni a "fin di bene"³.

Da questa prospettiva, la criminalizzazione del consumo di droga e la minaccia dell'incarcerazione per i tossicodipendenti è vista come la via d'accesso al trattamento e alla riabilitazione.

Questa forma di riabilitazione forzata (o quasi forzata) è coerente con una visione particolare della dipendenza: si pensa che le droghe "si impossessino" dei consumatori, che così non sarebbero più in grado di gestire le proprie vite. Questa idea di tossicodipendenza ha molto in comune con la rappresentazione tradizionale dei pazienti psichiatrici (prima del cambio di filosofia introdotto dalla riforma Basaglia): sia i matti che i tossicodipendenti sono considerati incompetenti e incapaci di prendersi cura di loro stessi. Perciò, non dovrebbero avere gli stessi diritti degli altri cittadini. Lo stato ha il diritto e il dovere di limitare la loro libertà e di segregarli: i matti in manicomio, i drogati in carcere e/o in trattamento forzato o quasi forzato.

Nonostante le molte differenze nel concetto di riabilitazione tra sostenitori della "linea

² La coalizione comprendeva molte organizzazioni cattoliche, come ACLI, AGESCI, Azione Cattolica e il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA).

³ Cfr. Manconi, L. (1991), *Limitare la sofferenza. Per un programma di riduzione dei danni*, in L. Manconi (a cura di), *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di legalizzazione*, Feltrinelli, Milano, p.28

dura" e della "linea mite", l'enfasi bipartisan sulla solidarietà sociale li portò a trovarsi d'accordo sullo sviluppo di servizi per curare la tossicodipendenza: furono così inseriti e finanziati i Servizi pubblici per la Tossicodipendenza (SerT) nella stessa legge punitiva sulle droghe del 1990. Inoltre, furono introdotte alternative terapeutiche all'incarcerazione per i tossicodipendenti condannati a pene detentive al di sotto dei quattro anni (o che scontavano gli ultimi quattro anni di carcere). Da notare che il limite dei quattro anni per i tossicodipendenti era, almeno sulla carta, più favorevole di quello stabilito per le alternative ordinarie.

Il modello medico o "malattia" (disease) ha un altro punto debole, che merita di essere sottolineato. Volendo risparmiare la punizione al tossicodipendente, si esalta la gravità della sua malattia; la dipendenza è considerata una malattia cronica e recidivante. I tossicodipendenti sono "vittime della droga": spinti dal craving, non hanno altra scelta che continuare a usare la droga e commettere reati (come spaccio e furto) per mantenere la loro dipendenza. L'incarcerazione è considerata come una risposta ingiusta al consumo di droga, perché i tossicodipendenti hanno una sorta di "responsabilità limitata" per le loro azioni.

Gli svantaggi della "vittimizzazione" sono stati ampiamente analizzati nella letteratura sociologica. Per quanto riguarda in particolare le droghe, i consumatori in quanto "vittime della droga" pagano un prezzo elevato per il fatto di essere risparmiati dalla punizione. Prima di tutto, la responsabilità limitata dei tossicodipendenti ha conseguenze nel campo della cura, poiché legittima forme autoritarie di trattamento che limitano la libertà di scelta degli utenti, sia nella decisione di sottoporsi o meno al trattamento che nella scelta di trattamento disponibile. A causa della rappresentazione sociale del consumatore "impotente", le peculiarità e gli svantaggi delle alternative terapeutiche quasi-coercitive non furono rilevati e discussi. Anzi, queste forme di cura furono salutate con favore da chi si opponeva alla punizione.

In secondo luogo, la "vittimizzazione" dei tossicodipendenti porta con sé la iper-criminalizzazione degli spacciatori di droga, rappresentati come criminali odiosi e "venditori di morte", a dispetto del fatto che molti tossicodipendenti sono anche spacciatori.

Per queste ragioni, ridurre le sanzioni per lo spaccio e il traffico non è mai rientrato nell'agenda di nessun governo, neanche in

quella dei fautori di politiche miti. Inoltre, se è vero che la malattia della dipendenza protegge i tossicodipendenti dalla punizione, che dire dei consumatori non sono tossicodipendenti? Sono da ritenersi pienamente responsabili del loro comportamento? Forse questa è la più grande ambiguità del modello malattia nella versione italiana della solidarietà sociale.

Infatti, nel tentativo di difendere la non-punibilità del possesso di droga a uso personale, contenuto nella legge del 1975, alcuni esponenti della "linea mite" avanzarono l'idea di riservare la rinuncia alla punizione ai tossicodipendenti, avanzando il dubbio che la stessa riserva potesse valere per i semplici consumatori ricreativi di cannabis o di cocaina, non affetti dalla malattia e dalla condizione di "miseria" della tossicodipendenza.

In altre parole, il modello malattia non mette in discussione la visione del consumo di droga come comportamento illecito. A riprova, nel dibattito parlamentare sulla svolta punitiva, anche gli oppositori che difendevano la legge del 1975 e la non punibilità del consumo personale, offrirono una rigorosa interpretazione "morale" di quella legge: a loro parere, la legge della "modica quantità" aveva chiaramente stabilito l'uso di droghe come illecito (anche se non punibile), e così doveva essere.

Al fondo, la ribadita enfasi sul danno della dipendenza si sposa con l'atteggiamento moralistico nei confronti del consumo di droga ed entrambi supportano la proibizione. Ecco perché quelli che sostengono la non punizione (in nome della "solidarietà sociale") sono sempre stati riluttanti a unirsi ai non proibizionisti e ai sostenitori della legalizzazione della cannabis. Il valore simbolico del diritto penale, di condanna morale del comportamento, non è di per sé messo in discussione: esso rimane, a tutela dei soggetti più deboli e vulnerabili, per i quali si chiede una "riserva" in fase di applicazione del regime proibizionista.

DOPO IL REFERENDUM, LA CONFERENZA DI PALERMO DEL 1993

Palermo è il primo grande appuntamento politico sulle droghe dopo il referendum popolare del 1993, che aveva abrogato parti significative della legge Jervolino Vassalli, approvata tre anni prima: in specifico, la norma manifesto di divieto di assunzione di sostanze stupefacenti; le sanzioni penali per il consumo (ma non quelle amministrative, che sopravvivono ancora oggi); gli articoli circa l'utilizzo dei farmaci sostitutivi (metadone), che limitavano la libertà terapeutica.

Nel nuovo clima post referendario, il termine

riduzione del danno compare ufficialmente per la prima volta nelle parole di una esponente di governo. E' la ministra Fernanda Contri a nominarla, proponendo di affiancarla agli altri interventi più tradizionali, sotto il coordinamento dei SerT.

E' evidente il mutamento di rotta politica rispetto al 1990. Scompare la comunità terapeutica vista come "la soluzione" alla dipendenza: le comunità terapeutiche mantengono un posto di rilievo nel sistema di cura, ma i servizi pubblici diventano il fulcro del sistema. Con la riduzione del danno, viene meno anche l'obiettivo "unico" dell'astinenza nella cura della dipendenza: i trattamenti con metadone "a mantenimento" sono così legittimati.

Il significato simbolico della punizione del consumatore, tanto discusso in sede di esame parlamentare della legge Jervolino Vassalli, torna nelle parole di Giuliano Amato, a suo tempo uno dei sostenitori della svolta punitiva.

Se da un lato Amato non rinnega l'idea che "l'assoluta liceità del consumo" sia "espressione di disinteresse per il drogato"; tuttavia ammette di avere cambiato le sue convinzioni. "Sono arrivato alla conclusione - afferma - che anche una disciplina fondata sull'illiceità può dar luogo allo stesso risultato di disinteresse per il futuro o l'attuale consumatore". E si rifà al principio di riduzione del danno e alle esperienze dei paesi nord europei come l'Olanda, in cui il giudice non applica la sanzione penale e può contare sul medico **"al quale risulta affidato il compito di somministrare anche droga" al giovane assuntore in maniera controllata per portarlo a un minor consumo e ridurre i danni.**

E' importante ricordare che uno dei gruppi di lavoro della Conferenza riguardava proprio la riduzione del danno, ed era coordinato da Luigi Manconi.

Alla fine dei lavori, il gruppo stende un programma articolato di politiche di riduzione del danno, sia sul versante sociosanitario che penale (dal potenziamento dei programmi con metadone, alla sperimentazione di trattamenti con eroina, agli interventi di prevenzione dell'AIDS in carcere, fino all'alleggerimento del trattamento penale per la cannabis et.). In questa prospettiva, la riduzione del danno conquista il respiro di **approccio alternativo al problema** droga e segna una discontinuità col corso fino allora seguito.

Non tutti però furono d'accordo. Dalla Conferenza di Palermo emergono infatti due diversi modi di intendere la riduzione del danno (e su queste

due linee il dibattito si dipanerà fino ai giorni nostri): nella prima accezione, essa è vista come una strategia di governo politico complessivo del problema droga, attenta perciò a contenere i danni anche delle normative repressive e proibizioniste; nella seconda, essa si iscrive nell'ambito strettamente sociosanitario, come insieme di interventi che si affiancano a quelli tradizionali.

NAPOLI 1997, LA VIA ITALIANA ALLA RIDUZIONE DEL DANNO

La Conferenza di Napoli del 1997 ha rappresentato un momento di intenso dibattito politico, in gran parte imperniato intorno alla riduzione del danno. Le pratiche di riduzione del danno sono in pieno sviluppo in Europa, anche in Italia si stanno consolidando in quegli anni. Le due accezioni della riduzione del danno di cui si è detto continuano a fronteggiarsi. Dal 1995, prende avvio un movimento che investe le città, con le prese di posizione di molti consigli comunali: da Torino a Venezia, da Bologna a Firenze, insieme a molte altre città minori, le città reclamano un mutamento di rotta.

All'ipotesi riformista dà voce un documento, elaborato proprio in vista della Conferenza, che propone: il completamento della depenalizzazione del consumo personale iniziato col referendum, la legalizzazione della cannabis, l'espansione della riduzione del danno e la sperimentazione di nuovi interventi (in specie, i trattamenti con eroina). Si propone anche di innovare i processi della decisione politica, dando nuove competenze ai Comuni e prevedendo la partecipazione vasta di soggetti sociali, in primis i consumatori di droghe⁴.

A livello governativo, l'obiettivo è di "sdoganare" la riduzione del danno, facendo sì che sia accettata il più largamente possibile dal vasto mondo delle comunità terapeutiche, molte delle quali ancora riluttanti a rinunciare all'obiettivo unico dell'astinenza e ad accettare i trattamenti con metadone non finalizzati al passaggio veloce all'astinenza. Come conseguenza, non solo la questione penale è relegata sullo sfondo, la riduzione del danno viene accolta in quanto sfrondata il più possibile della sua valenza di *discontinuità* con le politiche tradizionali. Ciò è evidente nello slogan stesso della Conferenza, lanciato dalla ministra Livia Turco: "Contro le droghe, cura la vita". "Contro le droghe" riecheggia la retorica della "guerra alla droga", in linea col "A drug free world, we can do it" dell'Assemblea Generale ONU sulla droga

⁴ Il documento reca la firma di Forum Droghe, LILA, Antigone, CGIL e molti gruppi studenteschi e centri sociali.

dell'anno successivo. "Cura la vita" allude invece alla riduzione del danno, ma senza nominarla (il che è altamente significativo, sul piano simbolico e politico).

Il documento del gruppo di lavoro sulla riduzione del danno si apre con una dichiarazione "etica" che da un lato ribadisce la subordinazione della riduzione del danno all'obiettivo dell'astinenza "che deve rimanere in ogni caso l'obiettivo ultimo di tutti gli interventi", come è scritto a chiare lettere; dall'altro, l'apertura a interventi non finalizzati all'astinenza (quando il tossicodipendente non abbia ancora scelto quella via) è basata - si dice - "sull'amore per l'essere umano". Ciò però non impedisce una chiara e dura condanna morale di chi consuma droga per "la sua condotta auto ed etero distruttiva".

Come sempre, il proclama etico non è fine a sé stesso: serve per respingere gli interventi di cosiddetto "pragmatismo esasperato", che "negano la possibilità per tutti di accedere a una condizione di vita libera dalle droghe". L'allusione è ai trattamenti con eroina, ma anche alle "Stanze del consumo sicuro" (*Safe Injecting Rooms*). E infatti in Italia queste sperimentazioni non avranno mai corso.

Ciononostante, Napoli 1997 rimane una tappa importante. Il gruppo di lavoro sulla cannabis conclude il suo rapporto proponendo di sperimentare la legalizzazione. La proposta non passa, ma la Conferenza si pronuncia positivamente sulla completa depenalizzazione del consumo. Questa indicazione sarà accolta dal governo, che si impegnerà a rendere effettiva la depenalizzazione del consumo e delle condotte a esso funzionali e a rafforzare la riduzione del danno. Al di là delle mozioni finali, è interessante l'interesse suscitato dalla Conferenza, specie fra i giovani. Le politiche della droga si dimostrano centrali, nello snodo fra penale e sociale.

Genova 2000, lo stallo della riforma

Nonostante gli esiti della Conferenza di Napoli, la depenalizzazione completa del consumo trova un ostacolo nelle campagne di allarme sul tema sicurezza, che il governo di centro sinistra nella sostanza asseconda. Anche sul fronte della riduzione del danno, permangono le resistenze ideologiche che si esprimono in parlamento nella discussione circa il Fondo antidroga. In questo clima, un ampio Cartello di associazioni che spingono perché la Conferenza rilanci le modifiche sul fronte penale e dia il via libera alla sperimentazione di interventi innovativi di riduzione del danno (i trattamenti con eroina). Rispetto a Napoli, lo schieramento del Cartello

"Per un'altra politica delle droghe" è più ampio⁵.

Illuminante l'articolo di Livio Pepino su *Fuoriluogo* (giugno 2000) a pochi mesi della Conferenza. Scrive l'autore: "Sono passati oltre sette anni da quando, il 18 aprile 1993, alcuni articoli del testo unico sugli stupefacenti (DPR 309/90) furono cancellati, col 55,3% dei voti espressi, dal referendum. Caddero, fra l'altro, la formalizzazione del "divieto di drogarsi" (art.72.1), l'assimilazione fra spacciatore e consumatore in possesso di una quantità di sostanza superiore alla dose media giornaliera, le sanzioni penali previste in seconda battuta anche per il consumatore attento a non tenere con sé più del fabbisogno quotidiano. Sembrava l'apertura di un nuovo corso... così non è stato e **la strada aperta dal referendum si è interrotta prima di una seria sperimentazione delle sue potenzialità.**" La via indicata da Pepino è di modificare il sistema - tarato sul grande spaccio, "con il risultato di escludere una considerazione autonoma, in punto pena, dello spaccio di strada del tossicodipendente"; e propone la riduzione delle pene medie (da due ai sei anni) con previsione di una ipotesi di "lieve entità" e di "particolare gravità", la diminuzione della pena per chi commette reato "in relazione al proprio stato di tossicodipendenza" e per la cessione gratuita di sostanze, razionalizzazione delle sanzioni amministrative.

Molte di queste linee erano già contenute nella bozza di disegno di legge predisposta nel 1999 da una commissione del Ministero di Giustizia, che però rimase nel cassetto.

La mobilitazione per Genova è arricchita dalla nascita di una rete antiproibizionista di centri sociali (MDMA): il Cartello "Per un'altra politica delle droghe" gestisce durante la Conferenza spazi di dibattito paralleli (presso la sede di San Benedetto al Porto) su temi scottanti, oltre quelli ufficiali, come "carcere, depenalizzazione e decriminalizzazione della vita quotidiana dei consumatori". Inoltre, il Cartello e la rete MDMA impongono un nuovo gruppo di lavoro sulla riduzione dei rischi delle "nuove droghe" (sintetiche) e sul *drug checking*.

La Conferenza di Genova passa alla storia per la ricchezza del dibattito e per lo scontro nel governo: da una parte il ministro Umberto Veronesi apre alla legalizzazione della cannabis e caldeggia la sperimentazione dei trattamenti con eroina; dall'altra il presidente del Consiglio Amato (peraltro assente da Genova) chiude il dibattito sul nascere.

⁵ Il documento è sottoscritto da Forum Droghe, *Fuoriluogo*, *Antigone*, CGIL-dipartimento politiche sociali, LILA, Magistratura Democratica, Parsec, Gruppo Abele, San Benedetto al Porto di Genova, Unione degli studenti.

La Conferenza di Genova è un interessante osservatorio sulla politica in generale, per come sta cambiando veste: Veronesi discute nel merito delle questioni e trae indicazioni per le politiche dalle evidenze scientifiche disponibili. Amato definisce il suo approccio "tecnico", contrapposto al "politico" della pura negoziazione fra le forze politiche (nel governo non c'è accordo sulla depenalizzazione, fa sapere il presidente del Consiglio). Quanto al movimento, sta diventando una "anomalia di sistema", per una politica ormai distaccata dalla scienza, dalla cultura, dall'esperienza.

Da Palermo II a Trieste 2009, la parabola delle Conferenze farsa

Le conferenze di Palermo II e l'ultima di Trieste del 2009 non hanno storia. Non solo il governo non rispetta più (non a caso) la scadenza triennale, tanto che nel 2005, a Bologna si svolge una grande Contro Conferenza organizzata dalla società civile sotto l'egida della Regione Emilia Romagna e dell'assessore Gianluca Borghi. Quando finalmente sono convocate, Palermo II e Trieste 2009 si rivelano una farsa: la prima finalizzata a ricercare consensi per il contrastato disegno di legge Fini Giovanardi, sia nel parlamento che nel paese; la seconda, a legge approvata con forzature anticostituzionali, lascia spazi solo per legittimare la svolta punitiva a posteriori. Una parte significativa del movimento riformista non partecipa ai lavori, e organizza spazi di discussione e mobilitazione fuori dalle sedi ufficiali.

E' bene rileggere un articolo di don Andrea Gallo alla vigilia di Trieste, scritto per motivare la sua adesione all'appello di mobilitazione "Trieste è vicina". Le sue parole ci sono utili pensando alla Contro Conferenza che ci sta davanti, nei contenuti di lotta che propone, ma soprattutto nello spirito che li anima, condensato nell'invito a "pensare in grande".

CONFERENZA SULLA DROGA, È ORA DI PENSARE IN GRANDE

di don Andrea Gallo,
Comunità San Benedetto al Porto

Gennaio 2009

L'adesione all'appello promosso da Fuoriluogo "Trieste è vicina", per una mobilitazione in vista della prossima Conferenza Governativa sulle droghe, è stata per me, in questi tempi bui, una fonte di liberazione.

La Comunità San Benedetto al Porto è sul territorio dagli anni settanta, con un rigoroso percorso di partecipazione democratica laica antifascista.

Rispunta il sottosegretario Giovanardi che prepara per marzo a Trieste la conferenza prevista dalla legge. L'annuncio è perentorio e lapidario: la legge Fini Giovanardi del 2006 non si tocca. Basta applicarla.

Di fronte all'ennesima insolente imposizione retriva, non scientifica, in controtendenza con numerose iniziative europee, quali risposte esprimere dal basso che abbiano un senso? L'incontro promosso dai firmatari dell'appello potrebbe diventare il detonatore di una nuova mobilitazione nazionale per smascherare la politica governativa imperniata sulla "droga brucia-cervello": in linea con le altre scelte che stanno cambiando definitivamente questo paese, dalla privatizzazione delle università, a quella dell'acqua, alla ripresa del nucleare, fino alle gloriose "missioni di pace".

Per lo specifico delle sostanze psicoattive, il nostro orientamento può essere riassunto in tre linee guida:

- *la riduzione dei danni e delle sofferenze individuali e collettive che il triste fenomeno droga produce*
- *il necessario, graduale (e difficile) smantellamento della costruzione sociale, morale e giuridica del problema droga che sorregge e amplifica questa sofferenza*
- *una strategia di cura, prevenzione e abilitazione che produca un contenimento della domanda di droga. La legge attuale pone come irrinunciabile il "dovere" di cura, magari forzata. Noi partiamo dal "diritto di cura", che contempla il diritto all'autodeterminazione, il diritto a uscire dalla dipendenza, il diritto alla pratica della libertà.*

(Da questo appello e dalla conseguente mobilitazione) può nascere un programma partecipativo a largo respiro, non ideologico ma profondo e credibile, da inserire nel discorso complessivo della lotta per i diritti civili e sociali, contro le vecchie e nuove esclusioni sempre più numerose.

Pensiamo sia indispensabile coinvolgere tutte le agenzie educative: la famiglia, la scuola, la Chiesa, il mondo dello sport, i mass media. (..) Abbiamo un pensiero e una pratica "forte" in termini di valore e cultura. Pratica che si fonda sui principi irrinunciabili della democrazia, per affrontare, prima che sia troppo tardi, il dramma, il nichilismo delle vecchie e nuove generazioni (..) Arrivederci con un augurio: pensare alla grande!



PSICHEDELICI, RICERCA E SALUTE: NORMATIVE IN CONFLITTO

Società Italiana di Medicina Psichedelica (SIMEPSI ETS)

CONTESTO EPIDEMIOLOGICO E LIMITAZIONI ATTUALI

I disturbi mentali rappresentano la principale causa di anni vissuti con disabilità a livello globale¹. In Italia, si stima che il 6% della popolazione adulta manifesti sintomi depressivi clinicamente rilevanti, con una prevalenza maggiore in gruppi socialmente ed economicamente vulnerabili². Nonostante l'impatto significativo sulla salute pubblica e sul benessere individuale, solo una frazione minima del budget sanitario (2% circa), viene attualmente destinata alla salute mentale. Le terapie convenzionali, pur essendo preziose, mostrano importanti limiti. Una percentuale significativa di pazienti, stimata tra il 30% e il 50% affetti da Disturbo Depressivo Maggiore (DDM),

¹ PAREA. (2024). *Leading Not Lagging: Putting mental health at the core of Europe's innovation and competitiveness agenda*.

² Fondazione GIMBE. (2023). 7° Rapporto sulla sostenibilità del SSN.

GLI OSTACOLI ALLA RICERCA SULLE SOSTANZE PSICHEDELICHE TRA IL TESTO UNICO SULLE DROGHE ITALIANO, LE NORME DELL'UNIONE EUROPEA E LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI.

non risponde in modo adeguato ai trattamenti farmacologici di prima linea. Di questi, circa il 10% sviluppa una resistenza a molteplici protocolli terapeutici³.

MODELLI INTERNAZIONALI

La ricerca medica internazionale sta rivolgendo crescente attenzione all'impiego terapeutico di sostanze psichedeliche, sia come agenti unici sia in combinazione con protocolli di psicoterapia. Contemporaneamente, si osservano sviluppi di

³ Caraci, F., et al. (2022). Resistant Depression: Clinical and Economic Burden. *Journal of Affective Disorders*, 305, 146-159.

modelli innovativi per l'integrazione di terapie psichedeliche nei sistemi sanitari nazionali. Un esempio è rappresentato dall'Australia, dove nel 2023 la Therapeutic Goods Administration ha approvato l'uso medico della psilocibina per la depressione resistente al trattamento e dell'MDMA per il disturbo da stress post-traumatico. Questi includono programmi di accesso compassionevole per casi specifici, l'allocazione di fondi pubblici dedicati alla ricerca clinica e la discussione sull'inclusione di questi trattamenti nei sistemi di rimborso sanitario⁴⁴.

IL MURO DEL DPR 309/90: UN OSTACOLO ANACRONISTICO

Tuttavia, in Italia la sperimentazione clinica su questi composti è ostacolata da un quadro normativo ancorato al D.P.R. 309/1990⁵, che li classifica in Tabella I come sostanze prive di valore terapeutico e con alto rischio di abuso⁵.

In Italia, il processo autorizzativo per avviare sperimentazioni cliniche con tali molecole è particolarmente complesso e oneroso, richiedendo approvazioni sequenziali da parte del Comitato Etico, dell'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) e del Ministero della Salute. Sebbene il D.P.R. 309/1990 riconosca esplicitamente, all'art. 49, la possibilità di svolgere attività scientifiche con sostanze psicotrope, ad oggi non esiste un meccanismo amministrativo chiaro per riclassificarle o per autorizzare l'uso in protocolli terapeutici controllati.

LE CONVENZIONI ONU: UN BLOCCO ASSOLUTO?

Le Convenzioni ONU⁶ del 1961 e 1971 impongono restrizioni stringenti sulle sostanze psicotrope, con livelli di controllo crescenti dalla Schedule IV alla Schedule I. Le sostanze in Schedule I, tra cui molti psichedelici, sono considerate ad alto rischio e con scarso valore terapeutico. Al contrario, le sostanze classificate nelle Schedule II-IV sono riconosciute come potenzialmente utili in ambito medico. Posto che nessuna delle convenzioni vieta esplicitamente la ricerca scientifica su tali sostanze; alcuni Paesi hanno saputo sfruttare questa apertura per avviare studi clinici regolamentati. Al contrario, l'Italia resta ancorata a un paradigma proibizionista

4 Magnetar Access & Blossom. (2024). Reimbursement Pathways for Psychedelic Therapies.

5 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 – Testo Unico sugli Stupefacenti, artt. 13, 14, 26, 49.

6 Single Convention on Narcotic Drugs 1961 https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf ; Convention on Psychotropic Substances 1971 https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf ; United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf

che frena l'innovazione scientifica.

IL REGOLAMENTO EUROPEO SULLE SPERIMENTAZIONI CLINICHE

Il Regolamento (UE) 536/2014⁷, noto anche come Clinical Trials Regulation (CTR)⁷, disciplina la sperimentazione clinica di medicinali per uso umano nell'Unione Europea. Entrato in piena applicazione nel 2022, ha introdotto una procedura centralizzata e digitalizzata per la valutazione e l'autorizzazione degli studi clinici, attraverso la piattaforma CTIS (Clinical Trials Information System). L'obiettivo è quello di armonizzare e semplificare i processi, migliorare la trasparenza e garantire la tutela dei partecipanti.

Il regolamento stabilisce che tutti gli Stati membri devono applicare in modo uniforme le norme previste, incluse quelle relative alla valutazione scientifica ed etica degli studi. Tuttavia, nel caso dell'Italia, l'applicazione del CTR è ostacolata dalla normativa nazionale vigente. In particolare, la classificazione delle sostanze psichedeliche in Tabella I del D.P.R. 309/90 ne complica l'impiego anche all'interno di sperimentazioni cliniche approvate.

Pertanto, l'applicazione armonizzata dei principi europei sulla ricerca clinica risulta di fatto ostacolata, non per carenze del quadro europeo, ma per via di una rigidità normativa interna non aggiornata.

FARMACI INNOVATIVI E CONTESTO NORMATIVO

In Italia esiste già un sistema normativo volto a garantire l'accesso a terapie avanzate per pazienti in condizioni cliniche gravi⁸. Tra questi strumenti figurano, ad esempio, la Determina AIFA n. 1535/2017, che stabilisce i criteri per la classificazione dei farmaci innovativi, e il Decreto Ministeriale 7 settembre 2017⁹, che disciplina l'uso terapeutico (compassionevole) di farmaci in sperimentazione. Tuttavia, nel caso delle sostanze psichedeliche classificate in Tabella I del D.P.R. 309/1990, tali disposizioni risultano inapplicabili nella prassi: da un lato, l'assenza di sperimentazioni cliniche attive impedisce l'accesso alle procedure previste per l'uso compassionevole; dall'altro, non è previsto alcun percorso regolatorio operativo

7 Regolamento (UE) n. 536/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo alla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano.

8 Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio 2017) ha introdotto il Fondo per i farmaci innovativi; D.L. 20 marzo 2014, n. 36, che prevede disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche, comprese quelle sui farmaci orfani.

9 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/10/30/17A07417/sg> ; <https://www.aifa.gov.it/farmaci-a-uso-compassionevole>

per la loro riclassificazione o autorizzazione in ambito terapeutico. Ciò ostacola l'avvio di programmi sperimentali anche in presenza di dati preliminari promettenti.

A fronte di queste rigidità, c'è da rilevare che l'introduzione dell'esketamina (Spravato®), approvata da EMA nel 2019 e disponibile in Italia dal 2022, ha segnato un primo passo verso l'integrazione di terapie con meccanismi d'azione innovativi.

IMPATTO DEL QUADRO NORMATIVO RESTRITTIVO

Si stima che circa 150.000 cittadini italiani affetti da Depressione Resistente al Trattamento (DRT) non abbiano accesso a terapie pienamente efficaci, con un costo sociale annuo che si aggira intorno a 1,2 miliardi di euro. È importante notare che il 40% di questi pazienti tende a sviluppare comorbidità croniche, con un conseguente incremento della spesa sanitaria pro-capite del 70%¹⁰.

MODELLI INTERNAZIONALI E PROPOSTE DI RIFORMA

L'EMA ha recentemente adottato una linea guida aggiornata per gli studi clinici sulla depressione, che include per la prima volta una sezione specificamente dedicata agli psichedelici, riconoscendone il potenziale¹¹. Una revisione sistematica ha evidenziato come gli studi completati in Europa sull'uso di terapie psichedeliche per la depressione siano attualmente limitati a fasi preliminari (Fase I o II), sottolineando l'urgente necessità di studi più ampi e di Fase III per confermare efficacia e sicurezza¹².

VERSO UNA RIFORMA NORMATIVA E SISTEMICA

Alla luce del contesto appena delineato, l'Italia potrebbe beneficiare di una riforma del DPR 309/90 articolata sui seguenti punti:

Riclassificazione differenziata: Istituire una sottocategoria specifica all'interno della Tabella I del decreto in questione per le sostanze che, pur essendo attualmente classificate come prive di valore terapeutico, dimostrano un documentato potenziale clinico se usate in contesti medici e psicoterapeutici controllati.

Razionalizzazione delle procedure autorizzative:

Semplificare e accelerare l'iter per l'approvazione di sperimentazioni cliniche con queste sostanze, allineando i tempi e i costi agli standard europei, per favorire la ricerca scientifica.

Health Technology Assessment (HTA), sperimentazione clinica e formazione

3. Valutazione tramite HTA¹³ e programmi pilota: applicare strumenti HTA alla ricerca psichedelica per valutarne, sin dalle fasi iniziali, non solo l'efficacia clinica ma anche l'impatto economico, organizzativo ed etico-sociale. L'HTA può orientare la selezione dei protocolli sperimentali promettenti e supportare gli studi di Fase III in centri accademici e ospedalieri focalizzati su patologie come la depressione resistente al trattamento (DRT) e il Disturbo Post-Traumatico da Stress (DPTS), valutando l'efficacia della psicoterapia assistita da psichedelici.

4. Formazione specialistica avanzata: Integrare moduli formativi sulle terapie psichedeliche nei corsi di medicina, psicologia e specializzazione in psichiatria e psicoterapia è fondamentale per preparare i futuri professionisti alla gestione di questi trattamenti innovativi.

ACCESSO REGOLATO ALLE TERAPIE INNOVATIVE

5. Istituzione di un programma nazionale di accesso controllato alle sostanze psichedeliche per pazienti non responder, sul modello delle terapie compassionevoli già previste per altri farmaci.

6. Revisione dei criteri AIFA per la definizione di "farmaco innovativo", affinché possano includere anche sostanze attualmente escluse dalla valutazione per ragioni extra scientifiche.

L'implementazione di tali misure potrebbe consentire l'avvio di sperimentazioni cliniche rigorose con la possibilità di aumentare le speranze di cura dei pazienti, posizionando l'Italia non solo come un paese all'avanguardia nella ricerca psichiatrica innovativa nell'area mediterranea, ma anche come un modello per l'integrazione responsabile ed efficace di nuove opzioni terapeutiche.

¹⁰ <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/depressione>

¹¹ European Medicines Agency. (2025). *Guideline on Clinical Investigation of Medicinal Products for Treatment of Depression*.

¹² Silva, F., Butten-Ducuing, F., Guizzaro, L., & Balabanov, P. (2025). A review of psychedelics trials completed in depression, informed by European regulatory perspectives. *Neuroscience Applied*, 4, 105516. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.nsa.2025.105516>

¹³ Health Technology Assessment (HTA) è definita dalla Direttiva (UE) 2021/2282 del Parlamento europeo e del Consiglio come una "valutazione sistematica delle proprietà e degli effetti di una tecnologia sanitaria", volta a supportare decisioni basate sull'evidenza nell'assistenza sanitaria pubblica.

Seconda parte
LO SCENARIO
INTERNAZIONALE



Immagine: Il team diplomatico della Colombia alla Commission on Narcotic Drugs di Vienna, marzo 2025. Foto di Steve Rolles

VALUTARE LE POLITICHE GLOBALI. LA SFIDA VINCENTE DELLA COLOMBIA

Susanna Ronconi
Forum Droghe

Negli anni, il Libro Bianco ha documentato l'accidentata strada del cambiamento nelle politiche globali sulle droghe. Per decenni le tre Convenzioni internazionali e la palude dei meccanismi del 'consenso di Vienna' in sede di CND (Commission on Narcotic Drugs) hanno bloccato e impedito ogni significativo spostamento dall'ortodossia proibizionista, al contempo e paradossalmente producendo rapporti che via via mettevano in evidenza crescite esponenziali nei consumi e nei traffici, e altrettanto esponenziali danni per i paesi, le comunità e i singoli, correlati al sistema stesso. Una inerzia che appariva granitica, nonostante il mondo reale non avesse mai smesso di opporsi alla 'chiesa della proibizione': la società civile, le persone che usano droghe, gli stati della Riduzione del danno, l'OMS e i suoi report messi in un cassetto, le agenzie dei diritti umani, il presidente Morales che mastica la foglia di coca in plenaria a Vienna... Un lavoro ai fianchi che nel 2016, all'Assemblea generale ONU di New York,

DOPO DECENNI DI IMMOBILISMO PROIBIZIONISTA, LA 68ª CND APPROVA UNA RISOLUZIONE STORICA: PER LA PRIMA VOLTA LE POLITICHE GLOBALI SULLE DROGHE E LE CONVENZIONI SARANNO OGGETTO DI UNA VALUTAZIONE INDIPENDENTE.

prende forma in un documento finale certo non rivoluzionario ma che include nella prospettiva del governo globale delle droghe il tema dei diritti umani, di cui le politiche attuali sono un potente meccanismo di produzione di molte e gravi violazioni, la necessità di un maggiore bilanciamento tra politiche repressive e politiche per la salute pubblica, il ruolo dell'evidenza scientifica. Negli ultimi dieci anni le cose sono andate avanti. Le agenzie ONU che si occupano di diritti, sviluppo sostenibile, salute hanno

conquistato qualche (certo insufficiente) spazio, contendendolo allo UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, con l'istituzione nel 2018 della 'Posizione comune del sistema delle Nazioni Unite a sostegno dell'attuazione della politica internazionale in materia di controllo delle droghe attraverso un'efficace collaborazione tra agenzie', e la istituzione della relativa task force che avrebbe dovuto consentire a queste agenzie – e dunque anche alle relative Convenzioni tematiche – di avere voce in capitolo.

Una innovazione puntualmente boicottata e svuotata dallo UNODC, ma che ha avuto il ruolo di porre il tema dei diritti, dell'ambiente e della salute nel discorso se non ancora nella pratica delle politiche globali, indicando che le politiche delle droghe dovevano essere scritte avendo come guida e limite, e comunque non contraddicendo, i principi sanciti dalle altre Convenzioni ONU. Mentre negli anni successivi molti stati promuovevano politiche di riduzione del danno (RdD) – a lungo esclusa e controversa in sede CND – e introducevano la legalizzazione della cannabis senza per questo essere estromessi dalle Convenzioni, solo nel 2024 si arriva alla prima dichiarazione che ufficialmente sdogana la RdD e ne fa un perno delle politiche mondiali. In quel caso, l'ampio schieramento degli stati e soprattutto la svolta degli USA, causata dalle centinaia di migliaia di morti per la crisi del fentanyl, ha lasciato gli stati iperproibizionisti – Cina, Russia, Iran, alcuni stati asiatici e africani – in minoranza.

Quest'anno, 2025, una nuova svolta, promettente: grazie alla Colombia e alla sua abile attività di negoziazione, alla 68° CND è stata approvata a schiacciante maggioranza la risoluzione che prevede una valutazione indipendente delle politiche globali e delle stesse Convenzioni. Quello dell'evidenza del fallimento delle Convenzioni e della immensa quota di sofferenze e danni che hanno provocato per decenni è sempre stato un tema forte del movimento di opposizione al sistema globale della war on drugs, sistema che da sempre sa che se vi fosse stata, questa valutazione, sarebbe stata rovinosa per l'intera impalcatura proibizionista.

Nessuno meglio della Colombia poteva sostenere questa proposta: come affermato in modo lucido e vibrante dall'ambasciatrice Laura Gil, la Colombia è il paese che *"ha sacrificato più vite di qualsiasi altro nella guerra alla droga che ci è stata imposta. Abbiamo rimandato il nostro sviluppo, dedicando i nostri uomini e donne migliori e una buona parte del nostro bilancio nazionale alla lotta al narcotraffico. Ora abbiamo bisogno di altre strategie, più efficaci"*.

Con soli tre voti contrari – quest'anno gli USA di Trump si sono destinati a essere minoranza, e in cattiva compagnia, con Russia e Argentina – si è finalmente usciti dalla palude della unanimità del 'consenso di Vienna' e ci sia avvia a un processo di valutazione che per la prima volta offre l'opportunità di misurare i fallimenti e avviarsi verso una riforma del sistema globale.

Non c'è da cantar vittoria, né da distrarsi: il testo della risoluzione contiene mediazioni rispetto alla proposta originaria colombiana, per esempio nella definizione del panel di esperti a cui spetta il compito scientifico della valutazione, lo UNODC ha un ruolo predominante. Un ufficio che però proprio il 30 maggio 2025 ha visto dimettersi la direttrice esecutiva, l'egiziana Ghada Fathi Waly, ufficialmente per ragioni familiari.

Al contempo, però, è rimasta la formulazione che prevede esperti indipendenti che operano a titolo personale e la possibilità di consultazioni allargate di stati e società civile.

È una opportunità che non va persa e va presidiata: il documento che segue, redatto da IDPC- International Drug Policy Consortium, la rete internazionale – di cui anche Forum Droghe e Società della Ragione sono membri – che lotta da decenni per una alternativa alla war on drugs, chiarisce i punti deboli, quelli a rischio e le scelte necessarie a presidio di questa epocale opportunità. Rappresenta una agenda per la nostra azione internazionale di advocacy, su cui siamo chiamati da qui al 2029, anno in cui si compirà tutto l'iter, in previsione della elaborazione della nuova strategia globale sulle droghe.

Potrebbe avvicinarsi la fine della guerra.

CUMBRE *Legalizziamoci!* LEGALIZZIAMO.IT FUORILUOGO

L'ONDA VERDE

un podcast di

Agenda Podcast

LIBERTÀ SCIENZA DIRITTI

FUORILUOGO

Droghe & Diritti



PODCAST

**SU TUTTE
LE PIATTAFORME
PODCAST**











CON IL SUPPORTO DI:
 A BUON DIRITTO
 COMUNITA' DI SAN
 BENEDETTO AL PORTO
 FUNZIONE PUBBLICA CGL
 GRUPPO ABELE
 ITARDO
 ITANPLIO
 MEGLIO LEGALE
 EUMANS



**VOCI DEL
XV LIBRO
BIANCO
SULLE
DROGHE**

NEW!

Supporto:
MEGLIO LEGALE
EUMANS

A podcast by **EUMANS!**

**PASSEGGIATE STUPEFACENTI
CON TANIA RE**

Agenda Podcast

LIBERTÀ SCIENZA DIRITTI

**ILLUMINISMO
PSICHEDELICO**

**STUPE
FATTI**

emons record

**TUTTO
FUMO**

DI ANTONELLA
SOLDO

enecta meglio legale



RIPARARE IL “MECCANISMO”

Jamie Bridge

International Drug Policy Consortium

INTRODUZIONE

Nel marzo 2025, tra tensioni geopolitiche, negoziati prolungati e una caotica sessione di voto della 68a sessione della Commissione sugli stupefacenti (CND), è stato adottato un documento rivoluzionario. Una nuova risoluzione, presentata dalla Colombia e sostenuta da un'ampia coalizione interregionale di Stati membri, ha concordato di creare un "gruppo multidisciplinare di 19 esperti indipendenti" incaricato di esaminare "l'attuale meccanismo di controllo internazionale degli stupefacenti" e di fornire raccomandazioni per rafforzare il sistema e la sua attuazione. (1)

Si tratta di un'opportunità storica, irripetibile, per proporre cambiamenti radicali che promuovano l'inclusione sociale, la giustizia sociale e "la salute e il benessere dell'umanità". Questa opportunità non deve essere sprecata.

In questa nota di sensibilizzazione, IDPC espone alcune considerazioni e aspettative chiave per il panel, nonché alcune delle potenziali insidie da evitare affinché questa revisione abbia successo.

RACCOMANDAZIONI E ASPETTATIVE PER LA REVISIONE INDIPENDENTE DELLA POLITICA INTERNAZIONALE IN MATERIA DI DROGHE. PRESENTIAMO LA TRADUZIONE IN ITALIANO DELLA NOTA DELL'INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM A SEGUITO DELLA 68ESIMA SESSIONE DELLA COMMISSIONE DROGHE DELL'ONU.

CONTESTO STORICO

Il termine "revisione" utilizzato dalla Commissione non è una novità: infatti, ancora nel 2024, gli Stati membri hanno effettuato una "revisione intermedia dei progressi compiuti" rispetto all'ultima Dichiarazione ministeriale decennale sulla droga del 2019.(2) Tuttavia, come nel corso di altre "revisioni" condotte dagli Stati membri e/o dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), si è registrato ben poco in termini di valutazione onesta, nonostante le prove schiaccianti (anche provenienti dall'IDPC) di un sistema inadeguato

allo scopo. (3)

Ad oggi, si sono tenute tre Sessioni speciali dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGASS) sul tema della droga: nel 1990, nel 1998 e nel 2016. Due mesi prima della sessione del 1990, all'allora Segretario generale delle Nazioni Unite fu chiesto di selezionare un "Gruppo di esperti" per "migliorare l'efficienza della struttura delle Nazioni Unite per il controllo dell'abuso di droga". Il Gruppo era composto da 15 rappresentanti governativi provenienti da diverse regioni, "scelti per la competenza personale nelle rispettive discipline e non come portavoce dei governi".(4) Il Gruppo presentò il suo rapporto nell'ottobre 1990,(5) e le sue conclusioni poco dopo influenzarono la ristrutturazione dell'architettura ONU per il controllo della droga, inclusa l'istituzione del Programma Internazionale delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga (UNDCP), poi divenuto UNODC.

Per la seconda UNGASS del 1998, la CND accettò di creare un "Gruppo di esperti di alto livello per rivedere il Programma Internazionale delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e rafforzare il meccanismo delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga", che si riuni sia a Vienna che a New York. (6) Tuttavia, il processo fu più politicizzato rispetto al 1990, con il mandato finale limitato e qualsiasi riferimento a "indipendente" rimosso. Infine, i 13 "esperti" nominati nel Gruppo rispecchiavano l'"Ufficio Esteso" di diplomatici della CND che stava preparando l'UNGASS stessa. (7) Ciononostante, il rapporto del Gruppo di esperti faceva ancora riferimento a "questioni critiche che interessavano il regime internazionale di controllo della droga che dovevano essere affrontate con priorità" e a come la CND stessa si fosse trasformata "da un'entità tecnica a un'entità più politica". (8) Come già nel 1990, il Gruppo ha evidenziato una mancanza di coerenza a livello di sistema delle Nazioni Unite in materia di questioni relative alla droga, ma ancora una volta tali raccomandazioni non sono state recepite. Nonostante il sostegno di alcuni Stati membri, un gruppo di esperti simile non è stato designato in vista di UNGASS del 2016.

L'istituzione di un gruppo di esperti indipendenti che agiscono a titolo personale è un processo radicalmente diverso, utilizzato dalle Nazioni Unite in rare occasioni come meccanismo per valutare e rafforzare il proprio funzionamento e i propri sistemi. Esempi degni di nota includono la revisione del 1999 della risposta delle Nazioni Unite al genocidio in Ruanda, il gruppo di alto livello del 2006 sulla coerenza del sistema ONU e il gruppo del 2021 per valutare la preparazione e la risposta delle Nazioni Unite alla pandemia (vedi Riquadro 1). Si trattava di situazioni in cui le crisi richiedevano una valutazione neutrale e basata sull'evidenza, in grado di orientare gli

attori politici (piuttosto che essere orientata da loro). L'intento della risoluzione CND del 2025 era di realizzare un processo indipendente analogo per il "meccanismo" ONU per il controllo della droga. La risoluzione finale approvata si muove in questa direzione, sebbene con alcuni compromessi diplomatici che potenzialmente minano un approccio veramente indipendente. Tuttavia, si tratta ancora di un'opportunità straordinaria ora che la CND ha approvato una risoluzione per creare questo meccanismo.

LA RISOLUZIONE E IL VOTO

La risoluzione della CND del marzo 2025, intitolata "Rafforzare il sistema internazionale di controllo delle droghe: un percorso verso un'attuazione efficace", (9) è il frutto di diversi anni di attività di advocacy, diplomazia e costruzione di coalizioni guidate dalla Colombia, e in particolare dall'Ambasciatrice per le politiche globali sulle droghe, Sua Eccellenza Laura Gabriela Gil Savastano. L'emergere della Colombia nel ruolo di "principale protagonista" per la riforma delle politiche sulle droghe riflette il danno e l'onere sproporzionati che il Paese ha dovuto affrontare a causa degli sforzi globali per il controllo delle droghe.

Dodici mesi prima, alla 67a sessione della CND a Vienna, il Presidente colombiano Gustavo Petro tenne un discorso commovente in cui descrisse il regime internazionale di controllo delle droghe come "antiquato e letargico". Sulla base di ciò, l'Ambasciatore Gil guidò l'elaborazione di una dichiarazione congiunta firmata da un gruppo eterogeneo di 62 Stati membri. (10) La dichiarazione proclama che "il sistema internazionale di controllo delle droghe, così come attualmente applicato, necessita di essere ripensato sulla base di prove concrete per progredire insieme", e si conclude con la "determinazione a rivedere e rivalutare congiuntamente il sistema internazionale di controllo delle droghe". La dichiarazione congiunta, presentata all'epoca dall'IDPC e da altri come un "documento finale alternativo" nel contesto di un meeting di "revisione intermedia" altrimenti poco brillante, (11) rappresentò uno sviluppo significativo che dimostrò la forza e l'ampiezza geografica del diffuso sentimento secondo cui revisione e riforma sono disperatamente necessarie. Alla 68a sessione della CND, la Colombia diede seguito a questa richiesta urgente con una risoluzione. Dopo diversi estenuanti cicli di negoziati intergovernativi presso la CND, ore di riunioni bilaterali e attività di sensibilizzazione condotte dalla Colombia, una sostanziale riscrittura a metà settimana e una controproposta versione da parte di Singapore, la bozza di risoluzione, come tutte le altre risoluzioni di quest'anno, non è riuscita a raggiungere il consenso unanime ricercato tra gli Stati membri. Venerdì 14 marzo,

VIENNA CONSENSUS 'FLIES OUT OF THE CND'!

After over three decades agreeing on everything, the intergovernmental body in charge of global drug policy cannot unanimously agree on anything. Calls for transformative change by Member States, UN agencies and civil society clashed with status quo and anti-rights powers.

Historic CND session concludes with flurry of votes that reveal global appetite for review and reform, despite marginal opposition led by the US.

L.6 Strengthening the global drug control framework: a path to effective implementation

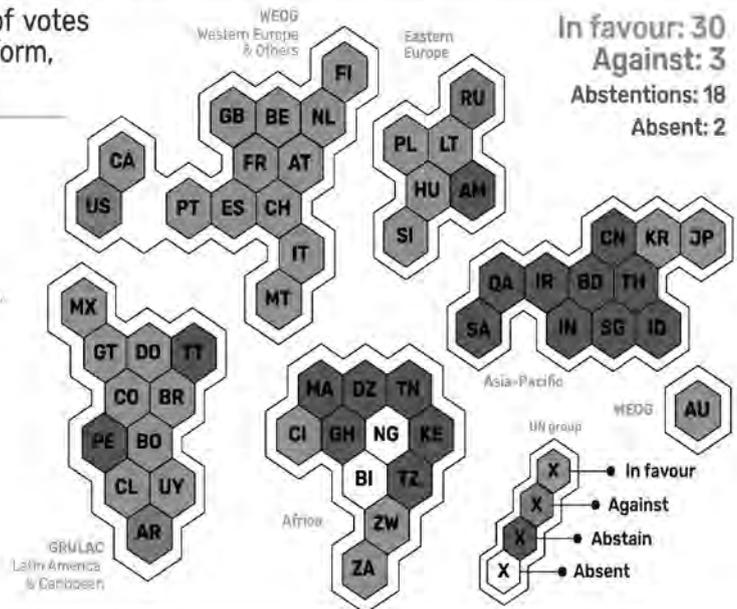
(L.6, Rev.1 – as amended by L.10)

Co-sponsored by: Belgium, Brazil, Colombia, Côte D'Ivoire, Honduras, the Netherlands, Norway, Portugal, United Kingdom, Switzerland, Uruguay.

This ground-breaking resolution, led by Colombia, sets the basis for the first-ever independent review of global drug control.

It provides for the creation of a panel of 19 experts to hold consultations and propose recommendations to align drug policies with all international obligations, including human rights.

Despite difficult negotiations, a cross-regional alliance successfully challenged US dominance, showing growing international support for drug policy reform.



Credit: Juan Fernandez Ochoa, IDPC

in una sala plenaria della CND gremita, i 53 membri della CND si sono preparati a votare. (12) Gli Stati Uniti (che erano stati il principale ostacolo al consenso su tutte le risoluzioni durante la settimana, riflettendo le nuove posizioni dell'amministrazione Trump) hanno proposto un emendamento tardivo che ha cambiato radicalmente l'intera proposta, e che è stato nettamente respinto al voto. (13) Dopo un tortuoso tira e molla su procedure e regole procedurali, la risoluzione è stata adottata, con 30 Stati membri che hanno votato a favore, altri 18 paesi astenuti e due che non erano presenti o non hanno votato. È fondamentale che solo tre abbiano votato contro la proposta: la nuova alleanza conservatrice tra Argentina, Federazione Russa e Stati Uniti (vedi Figura 1).

La risoluzione finale richiama il mandato fondativo della CND, citando la Risoluzione 9(l) del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) del 1946, che istituì la CND, e afferma: "La Commissione deve... valutare quali cambiamenti possano essere necessari all'attuale meccanismo di controllo internazionale degli stupefacenti e presentare proposte al Consiglio".(14) La risoluzione del 2025 prosegue poi creando un "gruppo multidisciplinare di 19 esperti indipendenti, che agiscono a titolo personale, per elaborare una serie di raccomandazioni chiare, specifiche e attuabili" con particolare attenzione a:

- "migliorare l'attuazione degli obblighi" delle tre convenzioni internazionali sulla droga,

- migliorare l'attuazione degli "obblighi di altri strumenti internazionali pertinenti" e
- "il raggiungimento di tutti gli impegni internazionali in materia di politica delle droghe".

Il panel, con l'UNODC come segretario, avrà due anni per preparare le proprie raccomandazioni in tempo per la 70^a sessione della CND (2027), in modo che queste possano contribuire alla prossima tappa fondamentale delle politiche sulle droghe delle Nazioni Unite nel 2029 (un decennio dopo la Dichiarazione Ministeriale del 2019).

RACCOMANDAZIONI: CREAZIONE DEL PANEL

Secondo la risoluzione finale, i 19 esperti indipendenti del panel saranno nominati come segue:

- Dieci esperti selezionati dalla CND, con due membri da concordare da ciascuno dei cinque blocchi regionali (Africa, Asia, America Latina e Caraibi, Europa orientale ed Europa occidentale e altri Stati). Uno di questi dieci membri sarà poi nominato co-presidente dalla CND, ma la procedura per questa decisione non è chiara.
- Cinque esperti selezionati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (a cui è anche richiesto di nominare il secondo co-presidente).
- Tre esperti selezionati dall'International Narcotics Control Board (INCB).
- Un esperto selezionato dall'OMS.

L'esatta suddivisione delle nomine e il numero

totale dei membri del panel sono stati oggetto di ampio dibattito alla CND, ma la bozza finale rappresentava un compromesso che la maggior parte degli Stati membri poteva sostenere. Sebbene l'inclusione dell'OMS sia accolta con favore, in quanto una delle agenzie istituite da trattati nel sistema ONU per il controllo della droga, la revisione del suo ruolo è stata una concessione deludente durante i negoziati. L'assenza di qualsiasi ruolo per altre agenzie ONU, come l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR), è anch'essa deplorabile, in quanto avrebbe contribuito a garantire il coinvolgimento dell'intero sistema e la competenza in materia di diritti umani nel panel (in linea con l'inclusione nella risoluzione di "altri strumenti internazionali pertinenti"). Il processo di nomina, incluso quello dei membri selezionati dalla CND, non è delineato nella risoluzione stessa, a parte il criterio secondo cui il panel dovrebbe avere una "rappresentanza equilibrata" in termini di

competenze e settori pertinenti, aree geografica e "diversità di approcci politici". Sebbene non esplicitamente indicati nella risoluzione, sarà importante raggiungere anche altri elementi di equilibrio, come il genere e l'origine etnica. La CND riceverà "un aggiornamento sui progressi compiuti nell'istituzione del panel" durante la 69a sessione della CND (marzo/aprile 2026).

La composizione di questo panel multidisciplinare sarà fondamentale per il suo impatto e il suo successo, ed è probabile che si tratti di una questione politica di grande rilevanza. Pertanto, l'IDPC formula le seguenti raccomandazioni su come il panel dovrebbe essere selezionato e composto:

1. I membri del panel selezionati dovrebbero essere esperti e personalità ampiamente riconosciuti, con una solida reputazione di indipendenza nel loro campo, nonché elevati standard di integrità e deontologia. La risoluzione afferma che devono "agire a titolo

PRECEDENTI E INSEGNAMENTI DA ALTRI COMITATI DI REVISIONE INDIPENDENTI DELLE NAZIONI UNITE

In rare occasioni, in passato, l'ONU ha convocato comitati indipendenti per esaminarne la struttura e le prestazioni in risposta a circostanze straordinarie o alla necessità di una riforma sistemica. Tra gli esempi figurano:

- L'inchiesta indipendente del 1999 sulle azioni delle Nazioni Unite durante il genocidio in Ruanda del 1994
- Il gruppo di esperti indipendenti di alto livello del 2006 sulla coerenza del sistema delle Nazioni Unite nei settori dello sviluppo, dell'assistenza umanitaria e dell'ambiente
- Il gruppo di esperti indipendenti di alto livello del 2015 sulle operazioni di pace [delle Nazioni Unite]
- Il gruppo di esperti indipendenti esterni del 2016 per la revisione della risposta delle Nazioni Unite alle accuse di abusi sessuali nella Repubblica Centrafricana
- Il gruppo di esperti indipendenti di alto livello del 2017 per valutare e migliorare l'efficacia di UN-Habitat
- Il gruppo di esperti indipendenti del 2021 per la valutazione della preparazione e della risposta delle Nazioni Unite alla pandemia.

Sebbene ogni panel sia unico, plasmato dal suo mandato specifico e dalla sua natura temporanea, dalle esperienze passate si possono trarre diversi insegnamenti comuni:

- I membri del panel sono accuratamente selezionati per garantire indipendenza, imparzialità e diversità regionale. Ciò comporta spesso la nomina di esperti di alto livello e personaggi pubblici di spicco. Ad esempio, il panel del 2021 sulla preparazione alla pandemia è stato presieduto da Helen Clark (ex Primo Ministro della Nuova Zelanda) ed Ellen Johnson Sirleaf (ex Presidente della Liberia e Premio Nobel), (15) e il panel di alto livello del 2015 sulle Operazioni di Pace delle Nazioni Unite è stato presieduto da José Ramos-Horta (ex Presidente

di Timor Est e Premio Nobel). Sebbene di livello meno elevato, il panel del 2016 in risposta alle accuse di abusi sessuali nelle operazioni ONU nella Repubblica Centrafricana era composto da un ex giudice della Corte Suprema del Canada, da un ex Procuratore Generale e Ministro della Giustizia del Gambia e da un ex membro di due Commissioni per la Verità e la Riconciliazione. (16)

- L'indipendenza è ulteriormente rafforzata dall'istituzione di un segretariato ad hoc o completamente indipendente che opera al di fuori del normale quadro delle agenzie ONU. Ad esempio, quando è stato convocato il panel del 2021 sulla preparazione alle pandemie, i co-presidenti sono stati incaricati di reclutare un segretariato indipendente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), presieduto dall'Ambasciatore svedese per la Salute Globale.

- Gli ordini del giorno, i metodi di lavoro e il contenuto delle relazioni finali del panel sono determinati esclusivamente dai membri del panel, senza interferenze da parte degli Stati membri o delle agenzie ONU.

- Le opinioni divergenti sono inevitabili, soprattutto quando la composizione di un panel è numerosa. Sebbene i panel mirino a raggiungere un accordo generale, i rapporti possono evidenziare opinioni divergenti su alcuni punti specifici. Ad esempio, il rapporto del panel di alto livello del 2015 sulle operazioni di pace delle Nazioni Unite osserva che "Abbiamo affrontato questioni complesse come l'uso della forza, che ha diviso la composizione [del panel]".(17)

- I metodi di lavoro sono adattati a ciascun mandato e spesso includono revisioni della letteratura scientifica, interviste con le parti interessate, consultazioni mirate e inviti pubblici a presentare contributi.

- Mentre la maggior parte dei panel mantiene la riservatezza delle deliberazioni, il panel del 2021 sulla preparazione alla pandemia ha segnato una svolta verso la trasparenza pubblicando riassunti e relazioni delle riunioni.

personale", quindi devono essere disposti e in grado di prendere decisioni basate sul loro giudizio professionale, completamente liberi da qualsiasi interferenza, istruzione o restrizione politica.

2. Il panel deve includere esperti in grado di contribuire a valutare e rivedere gli impegni internazionali in materia di politica delle droghe da un'ampia gamma di prospettive. La menzione specifica di "altri strumenti internazionali pertinenti" nel mandato del panel richiede membri con "competenza in settori pertinenti" come i diritti umani, la salute, l'accesso ai farmaci controllati e approcci orientati allo sviluppo. Ciò potrebbe richiedere un'attenzione specifica a questi ambiti da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite, dell'INCB e dell'OMS nella selezione dei membri del panel, per colmare eventuali lacune nelle nomine dei membri della CND.

3. L'inclusione di esperti con esperienza diretta del consumo di droga e dell'impatto del controllo della droga è fondamentale per garantire la rappresentanza di preziose prospettive e ambiti del mondo reale.

4. Il panel dovrebbe essere equilibrato in termini di genere, diversità geografica, razza ed etnia, includendo le minoranze e le comunità indigene.

5. È importante che la selezione avvenga in modo trasparente per garantire la legittimità del panel. Ciascuno dei cinque blocchi regionali di Stati membri dovrebbe elencare apertamente le proprie candidature e le relative motivazioni prima di selezionare i membri finali del panel.

6. I restanti nove membri del panel dovrebbero essere selezionati al termine del processo di selezione degli Stati membri. Ciò consentirà al

Segretario Generale delle Nazioni Unite, all'INCB e all'OMS di colmare proattivamente eventuali lacune e garantire l'equilibrio generale del panel, come richiesto dalla risoluzione. Anche in questo caso, qualsiasi processo di selezione e decisione da parte di queste entità dovrebbe essere trasparente.

7. Seguendo il precedente di altri panel di revisione indipendenti presso le Nazioni Unite, il panel dovrebbe stabilire i propri metodi di lavoro per preservare la propria indipendenza e imparzialità, senza interferenze da parte degli Stati membri, della CND o dell'UNODC. Nel decidere tali metodi di lavoro, il panel dovrebbe ricercare un equilibrio tra la trasparenza del suo ordine del giorno, delle consultazioni e degli altri contributi e la necessaria riservatezza nelle sue riunioni e nei suoi dibattiti.

RACCOMANDAZIONI: MASSIMIZZARE L'OPPORTUNITÀ

Istituendo un gruppo di esperti indipendenti per ripensare il "meccanismo" del controllo delle droghe, la CND ha promosso un processo al di fuori degli spazi politici e diplomatici tesi di Vienna. L'obiettivo del gruppo è fornire alla CND raccomandazioni imparziali e basate sull'evidenza, e ciò può avvenire solo se la sua indipendenza viene preservata durante l'intero processo di consultazione e dibattito. La fase politica di elaborazione e valutazione delle raccomandazioni del gruppo avverrà in seguito, dal 2027 al 2029.

La risoluzione della CND conferisce al gruppo il mandato di presentare "una serie di raccomandazioni chiare, specifiche e attuabili" per rafforzare l'attuazione delle convenzioni sulle droghe, di altri strumenti internazionali pertinenti

GARANTIRE UN ADEGUATO SUPPORTO E FINANZIAMENTI AL PANEL

Come tutte le risoluzioni della CND, il testo colombiano si conclude con la decisione che "l'attuazione... è subordinata alla disponibilità di risorse extra-bilancio" e "invita gli Stati membri e gli altri donatori a fornire risorse extra-bilancio per gli scopi sopra descritti". Data l'urgenza di una revisione del sistema ONU per il controllo delle droghe, gli Stati membri devono garantire che siano stanziati finanziamenti adeguati per il panel.

Sebbene si possano compiere sforzi per ridurre i costi (ad esempio, tenendo riunioni virtualmente ove possibile), il panel richiederà risorse sufficienti per le funzioni di segreteria, ricerche di base, interviste, revisioni della letteratura, consultazioni, alcune riunioni di persona e traduzioni. Tuttavia, non si deve consentire all'UNODC (in quanto segretariato designato del panel) di aumentare le somme necessarie, sia per cercare di ostacolare il processo, sia per sfruttare questa situazione come

un'opportunità per le proprie raccolte di fondi e spese generali.

La volontà politica di sostenere il panel è più critica che mai alla luce dei tagli ai finanziamenti alle Nazioni Unite da parte degli Stati Uniti e di altri governi. Il secondo mandato del Presidente Trump alla presidenza degli Stati Uniti ha preannunciato tagli radicali e improvvisi ai finanziamenti per gli aiuti in tutto il mondo. In effetti, il finanziamento del panel è stato uno dei tanti interrogativi sollevati dagli Stati Uniti (proprio il Paese che ha aggravato la crisi dei finanziamenti delle Nazioni Unite) per sottolineare che, a loro avviso, "questa risoluzione non è semplicemente pronta per l'esame odierno della CND". Non si può permettere che il finanziamento del panel ostacoli, né influenzi indebitamente i risultati di questa opportunità di revisione e raccomandazioni autentiche e indipendenti.

Gli Stati membri progressisti che sostengono l'idea di una revisione devono ora farsi promotori di questo panel di esperti indipendenti, sostenendone l'istituzione e il lavoro sia politicamente che finanziariamente.

– una terminologia che viene tipicamente utilizzata per riferirsi al diritto internazionale dei diritti umani – e di tutti gli impegni internazionali in materia di politica delle droghe. La risoluzione riconosce inoltre specificamente che “la preoccupazione costante delle tre convenzioni internazionali sul controllo della droga è la salute e il benessere dell’umanità” e che “la droga ha continuato a rappresentare una sfida per la salute, la sicurezza e l’incolumità di tutta l’umanità”.

L’aspetto più notevole di questo mandato è la sua natura onnicomprensiva. Come accennato in precedenza, la risoluzione richiama il mandato fondamentale della CND di “considerare quali cambiamenti possano essere necessari nell’attuale meccanismo di controllo internazionale degli stupefacenti” – e questo riferimento al “meccanismo” ha suscitato molte discussioni durante i negoziati. Copre l’architettura istituzionale per il controllo internazionale della droga, nonché i quadri giuridici e le intersezioni con altri strumenti e istituzioni internazionali, spesso contrastanti. Inoltre, l’intera gamma di “tutti gli impegni internazionali in materia di politica delle droghe” va ben oltre l’applicazione delle leggi e si estende alla riduzione del danno, all’accesso ai farmaci, alla salute, ai diritti umani e agli approcci orientati allo sviluppo delle politiche stesse. In modo cruciale, la risoluzione richiede al panel di condurre consultazioni virtuali con gli Stati membri e “le parti interessate rilevanti, tra cui la società civile, la comunità scientifica, il mondo accademico, gruppi giovanili, il settore privato e altri attori pertinenti”.

Pertanto, l’IDPC formula le seguenti raccomandazioni sul funzionamento del panel e sugli argomenti che affronta:

1. Dato l’ampio mandato previsto dalla risoluzione, il panel dovrebbe esplorare tutti i temi connessi agli impegni internazionali in materia di politica di controllo delle droghe e agli strumenti internazionali pertinenti, comprese le discussioni su salute, sicurezza e diritti umani. A tal fine, la struttura in sette capitoli del Documento finale dell’UNGASS del 2016 può fornire un utile quadro analitico. Questi capitoli riguardano la riduzione della domanda e la riduzione del danno, l’accesso ai farmaci, la riduzione dell’offerta, i diritti umani, le “tendenze in evoluzione”, la cooperazione internazionale e lo sviluppo.⁽¹⁸⁾

2. Per adempiere al suo mandato, il panel dovrebbe avvalersi della sua indipendenza per condurre una valutazione oggettiva dei “meccanismi esistenti” del sistema di controllo della droga, che include l’attuale mandato, la struttura e il finanziamento dell’UNODC stesso, le tensioni ben documentate tra i regimi di controllo della droga delle Nazioni Unite e i

regimi dei diritti umani, nonché i meccanismi esistenti per garantire la partecipazione di altre entità rilevanti all’interno del sistema ONU.

3. La risoluzione rileva “l’urgente necessità di intraprendere ulteriori azioni ambiziose, efficaci, migliorative e decisive”, anche per affrontare quelle che la CND definisce spesso “tendenze e sfide persistenti ed emergenti”. Per il panel, ciò deve includere una valutazione basata sull’evidenza e raccomandazioni relative alle crescenti tensioni tra le convenzioni internazionali sulle droghe e i mercati ricreazionali regolamentati in diversi paesi per droghe come la cannabis e la foglia di coca.

4. Il panel deve essere libero di decidere in merito ai propri processi decisionali, osservando che la risoluzione della CND non impone la necessità dello stesso tipo di processo decisionale basato sul consenso che lo ha frenato per così tanti anni. Sebbene il ricorso al voto nel panel dovrebbe essere l’ultima risorsa, i copresidenti devono trovare un modo per presentare accordi generali, riconoscendo al contempo le opinioni divergenti. Possono imparare dai precedenti panel di revisione delle Nazioni Unite (vedi riquadro 1), che indicano una chiara prassi di ricerca di un accordo generale, pur riconoscendo che gli esperti possono non essere d’accordo su punti specifici, ma non potranno porre il veto né trattenere l’intero rapporto. È fondamentale che la CND e l’UNODC come segretariato del processo non abbiano alcun ruolo in queste decisioni.

5. Ispirandosi all’esempio del gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla preparazione alle pandemie del 2021, il processo di revisione dovrebbe includere revisioni della letteratura, interviste, consultazioni mirate, l’uso di casi di studio e un invito aperto a presentare contributi. Il lavoro del gruppo di lavoro dovrebbe riflettere le dinamiche complesse e in evoluzione del consumo di droga e dei mercati della droga, nonché le lezioni apprese finora a livello nazionale, regionale e internazionale.

6. La società civile, in un’ampia gamma di settori, deve poter svolgere un ruolo di primo piano in questo processo di revisione. Ciò deve includere anche coloro che rappresentano le comunità coinvolte, come le persone che usano droghe, i detenuti e gli ex detenuti e gli agricoltori di colture considerate illecite. Le consultazioni con la società civile dovrebbero essere svolte in modo inclusivo, tenendo conto della lingua e dei fusi orari, e integrate da altri metodi di coinvolgimento, come un invito a presentare contributi scritti.

7. La risoluzione sottolinea inoltre specificamente la necessità di consultare i “gruppi giovanili”, che devono includere anche le prospettive delineate sopra e non limitarsi ad amplificare

le voci a favore di approcci basati sull'astinenza (come spesso accade per programmi come il Forum dei Giovani dell'UNODC).(19)

8. La risoluzione omette una menzione specifica dei Popoli Indigeni, ma dati i loro diritti, sanciti dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni e da altri strumenti, di essere adeguatamente consultati in qualsiasi processo che possa influire sulle loro vite, il panel dovrebbe garantire che le loro voci siano ascoltate, includendo un rappresentante di uno dei meccanismi di esperti indigeni nel panel stesso, oppure stabilendo una procedura speciale per il dialogo e la consultazione con i Popoli Indigeni.

9. Le consultazioni dovrebbero essere tenute a diverse in qualsiasi momento della giornata e in tutte le lingue ufficiali delle Nazioni Unite, al fine di massimizzare le opportunità di coinvolgimento globale. Le prospettive cruciali e le prove fornite dovrebbero poi riflettersi nelle raccomandazioni del panel.

10. Come prassi standard per altri panel di esperti indipendenti, la revisione deve anche incoraggiare e utilizzare i contributi di altre entità e meccanismi delle Nazioni Unite, in particolare quelli che lavorano su approcci alla politica delle droghe orientati alla salute, ai diritti umani e allo sviluppo.

11. Sebbene la risoluzione preveda la presentazione delle raccomandazioni del panel solo alla 70a sessione della CND nel 2027, un piano più ampio di diffusione e sensibilizzazione sui lavori del panel dovrebbe includere anche sessioni online e presentazioni in altre capitali delle Nazioni Unite, oltre a un coinvolgimento proattivo dei media per promuovere le

raccomandazioni.

12. Poiché le raccomandazioni del panel nel 2027 non saranno vincolanti e saranno oggetto di discussione da parte della CND, esse dovrebbero essere accompagnate da una tabella di marcia e/o da un piano d'azione, idealmente elaborato dal panel stesso o dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, che delinei come possano essere considerate e attuate al meglio nel contesto della riunione di alto livello del 2029.

Data l' "Iniziativa UN80" del Segretario Generale delle Nazioni Unite che enfatizza efficienza, coerenza e responsabilità in linea con i valori fondamentali delle Nazioni Unite, (20) sarebbe importante che il panel consideri come integrare queste considerazioni e dare priorità all'allineamento del meccanismo di controllo della droga delle Nazioni Unite con le più ampie riforme delle Nazioni Unite volte a migliorare l'efficacia, l'inclusività e il coordinamento tra le entità delle Nazioni Unite. La Task Force UN80 ha delineato diverse opzioni per riforme operative di vasta portata e fusioni tra il mosaico di agenzie delle Nazioni Unite attive in quattro aree chiave: pace e sicurezza; affari umanitari; sviluppo sostenibile; e diritti umani. (21) Sarebbe opportuno che il gruppo coordinasse la revisione dei mandati relativi alla droga all'interno del sistema ONU con la Task Force UN80 e l'iniziativa di riforma intrapresa parallelamente dal Segretario Generale per l'intero sistema ONU.

CONCLUSIONI

La decisione della CND di creare un "gruppo multidisciplinare di 19 esperti indipendenti" per esaminare l'attuazione e i "meccanismi esistenti" del sistema internazionale di controllo

IL RUOLO DEL SEGRETARIATO

Sebbene il testo originale della Colombia fosse una richiesta al Segretario Generale delle Nazioni Unite di istituire il gruppo di esperti indipendenti, durante il processo negoziale sono state fatte delle concessioni per accontentare coloro che, in seno alla CND, desideravano mantenere il processo "sotto i suoi auspici" a Vienna. Una di queste concessioni è stata che la risoluzione finale ora richiede all'UNODC di fungere da "segretariato per fornire supporto amministrativo al lavoro del gruppo".

Tutte le parti interessate, e in particolare i membri del gruppo stessi e gli Stati membri che forniscono i finanziamenti per questo lavoro, devono garantire che il ruolo del segretariato dell'UNODC non vada oltre questo mandato amministrativo. Ad esempio, il segretariato non dovrebbe influenzare il processo in alcun modo, inclusa la selezione dei membri del gruppo, la redazione o la revisione del rapporto e/o delle raccomandazioni, dettando i metodi utilizzati dal gruppo o utilizzando il gruppo come mezzo per coprire costi operativi non

correlati (vedi Riquadro 2). L'UNODC ha un curriculum tutt'altro che illustre in termini di coerenza del sistema ONU e di qualsiasi attività che esamini o cerchi di migliorare l'attuale meccanismo di controllo della droga, di cui è un elemento centrale. Ad esempio, l'UNODC ha deluso le aspettative nel suo ruolo di agenzia capofila del "Task Team di coordinamento del sistema ONU per l'attuazione della Posizione Comune del sistema ONU in materia di droga": il Task Team si riunisce molto raramente ed è in gran parte inattivo, ci sono voluti diversi anni prima che la Posizione Comune stessa fosse tradotta, progettata e resa disponibile online, e l'UNODC continua a denunciare pubblicamente le carenze del Task Team, il tutto pur rimanendo in totale contrasto con le altre entità ONU su questioni chiave come i diritti umani, la riduzione del danno e la depenalizzazione. Come è il precedente comune per i precedenti comitati di revisione delle Nazioni Unite, all'UNODC dovrebbe essere chiesto (e finanziato) di creare un segretariato ad hoc con nuovo personale in grado di operare al di fuori della struttura gerarchica dell'agenzia, del normale bilancio operativo e dei chiari conflitti di interesse.

della droga rappresenta un'opportunità storica e generazionale per proporre cambiamenti significativi che promuovano la giustizia sociale, l'inclusione sociale e "la salute e il benessere dell'umanità". Questa opportunità non deve essere sprecata.

L'adozione della risoluzione è il risultato di nuove alleanze tra il Nord e il Sud del mondo ed è riuscita a coinvolgere anche gli Stati membri che tradizionalmente non si sono fatti portavoce del cambiamento alle Nazioni Unite, ma che ora riconoscono la necessità di una revisione. Dopo il successo del voto, l'Ambasciatrice Gil della Colombia ha preso la parola e ha dichiarato ai suoi colleghi Stati membri:

"Questo panel è un invito, nel quadro delle convenzioni, a ripensarci, a sottolineare l'importanza del principio di responsabilità comune e condivisa oggi, ora. Il mio Paese ha sacrificato più vite di qualsiasi altro nella guerra alla droga che ci è stata imposta. Abbiamo rinviato il nostro sviluppo, dedicando i nostri uomini e donne migliori e gran parte del nostro bilancio nazionale alla lotta al traffico illecito. Continuare con lo stesso approccio non porterà a nulla di fruttuoso... Vogliamo modi nuovi e più efficaci per attuare il regime globale. Questo non deve essere uno scontro tra noi, membri della CND, ma piuttosto un'espressione del nostro impegno nella lotta alla criminalità organizzata".

Il modo in cui il panel viene creato, l'autonomia che gli viene concessa e la misura in cui gli viene consentito di svolgere il suo lavoro determineranno il valore delle sue raccomandazioni e, in ultima analisi, il suo impatto sul sistema globale di controllo della droga. Ai membri del panel deve essere concessa la libertà di esaminare in modo autentico e aperto il "meccanismo esistente" da una serie di prospettive diverse, senza interferenze politiche e attingendo a tutte le evidenze e competenze disponibili. Solo allora, e senza essere limitati dai vincoli burocratici del sistema di controllo delle droghe stesso, il panel potrà realizzare appieno il suo potenziale nel tracciare un percorso per politiche delle droghe che promuovano la giustizia sociale e i diritti umani.

RINGRAZIAMENTI

Questa nota di advocacy è stata redatta da Jamie Bridge (IDPC), con preziosi contributi e analisi di Ann Fordham e Marie Nougier dell'IDPC, nonché di Adrià Cots Fernández, Albert Wirya, Bishnu Sharma, Isabel Pereira, Lisa Sánchez, Martin Jelsma, Michelle Mateus, Pedro Arenas, Ruby Lawlor, Steve Rolles, Teresa Castro e Zara Snapp. Un ringraziamento speciale a Martin Jelsma per l'analisi aggiuntiva relativa ai precedenti gruppi consultivi di esperti delle Nazioni Unite sulla droga, e ad Adrià Cots Fernández per l'analisi aggiuntiva relativa ai precedenti gruppi indipendenti delle Nazioni Unite.

NOTE E RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

1. Risoluzione L6 (<https://docs.un.org/E/CN.7/2025/L.6/Rev.1>) emendata dalla L10 (<https://docs.un.org/E/CN.7/2025/L.10>)
2. <https://idpc.net/publications/2024/08/the-vienna-spirit-shatters-report-of-the-67th-session-of-the-un-commission-on-narcotic-drugs-and>
3. <https://idpc.net/publications/2023/12/idpc-shadow-report-2024>
4. <https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-background-memo-on-the-proposal-to-establish-an-expert-advisory-group>
5. <https://docs.un.org/en/A/45/652/ADD.1>
6. https://www.researchgate.net/publication/280600487_UNGASS_2016_Prospects_for_Treaty_Reform_and_un_System-Wide_Coherence_on_Drug_Policy
7. <https://www.tni.org/en/publication/ungass-2016-background-memo-on-the-proposal-to-establish-an-expert-advisory-group>
8. <https://docs.un.org/en/E/CN.7/1999/5>
9. See resolution L6 (<https://docs.un.org/E/CN.7/2025/L.6/Rev.1>) as amended by L10 (<https://docs.un.org/E/CN.7/2025/L.10>)
10. https://estatements.unmeetings.org/estatements/31.0365/20240314094500000/FyTLVsbdkc5L/I5dtwxgu49yK_en.pdf
11. <https://idpc.net/blog/2024/03/starting-here-starting-now-pro-reform-coalition-led-by-colombia-calls-time-on-failed-drug-war-at>
12. <https://cndblog.org/2025/03/plenary-friday-morning-session/>
13. <https://docs.un.org/E/CN.7/2025/L.9>
14. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Index/ECOSOC_Res-9L_E.pdf (Paragraph 2d)
15. <https://theindependentpanel.org/panel-members/>
16. <https://press.un.org/en/2015/sgsm16864.doc.htm>
17. <https://www.globalr2p.org/resources/report-of-the-high-level-independent-panel-on-peace-operations-on-uniting-our-strengths-for-peace-politics-partnership-and-people/> (p.3)
18. <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf>
19. <https://www.unodc.org/unodc/en/prevention/youth-initiative/youth-forum.html>
20. <https://www.un.org/en/delegate/guterres-prioritizes-reform-un80-initiative-launch>
21. <https://healthpolicy-watch.news/exclusive-full-text-of-un80-task-force-pitch-for-streamlined-un-including-who-and-un-aids-merger/>



I “TESTI SACRI” DELLA PROIBIZIONE ALLA PROVA DELLA DEPENALIZZAZIONE E DELLA LEGALIZZAZIONE

Grazia Zuffa

Quest'anno ricorrono i 60 anni dall'adozione della Convenzione Unica sulle droghe delle Nazioni Unite. È perciò il momento giusto per riflettere sul ruolo di questo strumento di governo internazionale del problema droga.

Intanto, sono da registrare alcune peculiarità di queste Convenzioni: generalmente, gli accordi internazionali procedono ad armonizzare le politiche e le legislazioni degli stati che partecipano alla elaborazione degli accordi stessi. In altri termini, il processo di messa a punto degli strumenti di indirizzo e coordinamento internazionale procede dalla dimensione locale/nazionale a quella transnazionale, e non viceversa: peraltro in accordo con lo “strumentario” democratico, poiché le procedure democratiche interessano la dimensione statale, per non dire che la partecipazione – elemento chiave del buon funzionamento della

IL PESO DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI: COME SUPERARLE CON INTELLIGENZA E RAGIONE. RIPROPIAMO IL SAGGIO DI GRAZIA ZUFFA CONTENUTO NEL DODICESIMO LIBRO BIANCO.

democrazia- è tanto più agibile quanto più i livelli istituzionali sono alla portata dei cittadini¹. Al contrario a livello internazionale la partita si gioca “fra le grandi potenze”, come si dice in termini popolari con espressione sintetica ed

¹ E infatti a livello transnazionale si può osservare come sia difficile attivare gli strumenti democratici: basti l'esempio dell'Europa, dove i membri del Parlamento Europeo eletti direttamente dai cittadini non riescono ad esercitare alcun potere reale in merito alle scelte politiche, di fatto affidate alla commissione Europea, composta attraverso nomina dei governi)

efficace. Mai come per le droghe la percezione popolare coglie nel segno: le fondamenta delle politiche internazionali sulla droga furono gettate oltre cento anni fa, nel 1909, ben prima dell'adozione della Convenzione Unica sulle droghe. Le dodici grandi potenze mondiali del tempo si riunirono a Shanghai e dettero vita alla prima Commissione Internazionale sull'Oppio, sulla spinta di precisi interessi geopolitici.

UNO SGUARDO ALLA STORIA: LA GEOPOLITICA DELLA "EPIDEMIA DA OPIO"

L'iniziativa per il controllo di alcune sostanze psicoattive, che passo dopo passo si concretizzerà in norme sempre più cogenti di proibizione, viene dall'America. Sono gli Stati Uniti che nel 1909, a Shanghai, promuovono il summit ad alto livello fra i rappresentanti di Cina, Gran Bretagna, Francia, Giappone, Germania, Russia, Portogallo, Olanda, Italia, Impero Austro Ungarico, Persia, Siam e ovviamente degli Stati Uniti stessi: l'obiettivo è di frenare "l'epidemia dell'oppio" in Cina.

Molteplici sono le ragioni che spingono gli americani ad affrontare a livello globale la questione oppio. In primo luogo, gli interessi economici e commerciali: dietro l'allarme oppio sta il tentativo degli Stati Uniti di inserirsi nel conflitto economico fra l'Impero britannico e la Cina, per aprirsi uno spazio nei mercati cinesi a scapito degli Inglesi. Nel corso dei due secoli precedenti, la Gran Bretagna aveva intrapreso un lucroso commercio verso la Cina dell'oppio, coltivato in India sotto monopolio della Corona.

In Cina, l'oppio era al tempo legale e l'usanza del fumo d'oppio era ben radicata nel tessuto sociale e culturale del paese. Nonostante esistesse un certo equilibrio di import-export fra i due paesi (gli Inglesi esportavano l'oppio ma in compenso importavano dalla Cina grandi quantità di tè), la Cina era poco propensa a questo esborso economico. La volontà cinese di porre un limite alle importazioni di oppio britannico si incontra con le pulsioni "moralizzatrici" americane, dietro l'influenza dei potenti movimenti della Temperanza: quelli che nel 1920 riusciranno a imporre per ben dodici anni la proibizione dell'alcol in tutti gli stati americani. Nonostante il bersaglio principale del movimento della Temperanza fosse l'alcol, l'idea che il "male" fosse insito nelle sostanze (di piacere e di "corruzione") conduceva "naturalmente" a estendere il biasimo a tutte le sostanze psicoattive. Ed infatti, nell'emergere del "flagello oppio", un ruolo di rilievo fu svolto dai missionari americani in Cina, instancabili predicatori contro la "distruzione morale" indotta dalle sostanze psicoattive. L'imperativo di "temperanza" dei missionari americani calzava a pennello con gli interessi nazionali americani, alla ricerca di rapporti economici e politici con la Cina.

Il meeting di Shanghai non portò alla stesura di un quadro normativo cogente per gli Stati partecipanti. Tuttavia, tracciò la cornice politica che nel corso del Novecento porterà all'attuale sistema di controllo globale: il testo uscito dalla Commissione stabilì infatti che "l'oppio doveva essere proibito o regolato attentamente".

A quel tempo, l'obiettivo era di regolamentare piuttosto che di proibire. Sia la Convenzione dell'Oppio dell'Aia del 1912 (che rappresentò lo sbocco della Commissione di Shanghai), sia i trattati in seguito negoziati in sede di Società delle Nazioni miravano a controllare gli eccessi di un regime di libero mercato. Le regole riguardavano sostanzialmente l'oppio: venivano imposte restrizioni alle esportazioni verso i paesi che avevano adottato leggi contro l'uso non medico degli oppiacei, ma non era previsto alcun obbligo di dichiarare illeciti il consumo o la coltivazione, tanto meno di applicare sanzioni penali a queste condotte.

I primi testi delle convenzioni stabilivano cioè regole di import/export per gli oppiacei, che successivamente furono estese alla cocaina, e, dopo il 1925, alla cannabis: senza però criminalizzare le sostanze, i consumatori o i coltivatori delle materie prime. Non a caso, la Cina e gli Stati Uniti, che invece miravano a proibire, si ritirarono dai negoziati preparatori della Convenzione Internazionale sull'Oppio del 1925, a loro avviso non sufficientemente restrittiva (Jelsma, 2010).

La Convenzione del 1936, per la "soppressione del traffico illecito delle droghe pericolose", getta le fondamenta della proibizione, poiché alcuni reati diventano crimini a livello internazionale. Va detto però che la convenzione fu firmata solo da tredici paesi. Solo dopo la Seconda Guerra Mondiale, con la creazione delle Nazioni Unite e il nuovo ruolo statunitense di leadership in campo economico, politico e militare, si creano le condizioni per il regime di proibizione totale, che troverà il suo assetto nella Convenzione Unica sulle droghe del 1961.

ALLE RADICI DELLA PROIBIZIONE: L'INDIVIDUO SOVRANO, DI SE STESSO E DEL MONDO

Nonostante la retorica invalsa più di recente in sede Onu circa il consenso unanime globale alle politiche di proibizione, i conflitti e le resistenze erano ben presenti sin dall'origine. Innanzitutto, la messa al bando dell'uso non medico delle sostanze psicoattive confliggeva con gli interessi di altre potenze coloniali, oltre la Gran Bretagna: anche la Francia, il Portogallo e l'Olanda coltivavano nei loro possedimenti d'oltremare piante psicotrope, che servivano per la preparazione di medicinali. Morfina, eroina e cocaina erano al tempo molto usate nella medicina occidentale. Per fare un esempio:

durante la Prima guerra mondiale, la cocaina era impiegata fra i soldati sia come anestetico locale sia come farmaco psicoattivo, per meglio sopportare la durezza e l'orrore della guerra di trincea. La materia prima dei preparati proveniva dalle coltivazioni olandesi di coca a Giava e in parte anche dal Perù, e riforniva le industrie farmaceutiche presenti in Olanda, Germania e Gran Bretagna.

Anche se l'utilizzo in medicina di alcune di queste sostanze – in particolare della cocaina e della cannabis- declinerà col tempo, gli oppiacei manterranno una posizione importante nella farmacopea ufficiale. La necessità di approvvigionamento a fine medico delle sostanze proibite a fine ludico rimarrà come uno dei più scottanti e irrisolti problemi del sistema di controllo, fino ai giorni nostri: si vedano le difficoltà, in termini procedurali e culturali, all'utilizzo della morfina nella terapia del dolore².

Oltre agli interessi economici, anche le culture separavano le grandi potenze occidentali: la gran parte dell'Europa non condivideva la tradizione di fondamentalismo cristiano e puritano, alla base del movimento della Temperanza in America.

Per capire come cento anni fa la comunità mondiale abbia scelto la via ardua della proibizione, bisogna guardare al grande scenario sociopolitico dell'epoca, all'economia politica della globalizzazione a cavallo della Prima guerra mondiale e nel dopo guerra. Né gli interessi commerciali degli Stati Uniti, né la loro volontà egemonica, né l'attivismo del Movimento della Temperanza sono da soli sufficienti a spiegare l'affermazione di un regime così rigido, quale quello della droga, fondato sulla legge penale. Tutti questi elementi però si intrecciano e ricavano impulso dai grandi fenomeni di globalizzazione dei mercati del lavoro, a seguito della crescita del capitalismo industriale, con i flussi di migrazione da diversi continenti verso l'Occidente e le tensioni sociali e culturali conseguenti.

Come l'alcol è additato quale causa della miseria, sociale e umana, della classe lavoratrice nelle città industriali sul finire del XIX secolo e agli inizi del XX, così l'oppio è esecrato quale origine della miseria e del degrado delle masse povere cinesi. In realtà, sono soprattutto le condizioni socioeconomiche spaventose in cui versano le classi lavoratrici agli albori della rivoluzione industriale alle radici della "miseria" e degradazione: piuttosto, alcol e oppio sono i facili rimedi per avere qualche briciola di piacere e di sollievo in una vita a malapena degna di chiamarsi tale. L'agitazione sociale del Movimento della Temperanza contro la sostanza-demonio ha

il vantaggio di rappresentare un'alternativa "depoliticizzata" all'attivismo politico, assai più radicale e pericoloso, del movimento operaio per il miglioramento delle condizioni delle classi lavoratrici (Klein, 2008).

A ciò si aggiunga la questione etnica e razziale: con le grandi migrazioni, che tendono a "mescolare" razze, usanze, modi di vivere e di consumare droghe (diverse da popolo a popolo), la questione droga assurge a minaccia verso un insieme di "valori" rappresentati come la "tradizione occidentale". Quando inizia la diaspora dei lavoratori cinesi che sbarcano nei porti d'America e d'Europa portando con sé l'usanza del fumo dell'oppio, il paventato degrado della dipendenza si somma al paventato degrado della promiscuità sessuale (che si ritiene indotta dalla droga), per di più aggravata dalla promiscuità razziale. La minaccia si trasforma in allarme ed emergenza. In tempi di guerra, già di per sé favorevole al governo emergenziale, è facile che si imponga l'intrusione dello stato in sfere di vita dei cittadini, sino a quel momento appannaggio di scelte individuali e governate dalle consuetudini sociali.

Una notazione è d'obbligo circa il movimento della Temperanza, che tanta parte ha avuto nel sostegno alla proibizione. E' un movimento impegnato per il riscatto sociale delle classi povere, con rapporti col movimento femminista e col movimento abolizionista della schiavitù. Tuttavia, buona parte della sua fortuna in tema di droghe deriva proprio dalle tensioni razziali: la saldatura nell'immaginario sociale fra i cinesi e il "vizio" dell'oppio (così come fra i messicani e la peccaminosa cannabis) è alimentata dall'ostilità razziale verso le minoranze; a sua volta la propaganda di "amoralità" dell'uso di sostanze psicoattive tiene vive le discriminazioni. Al fondo, il valore della società occidentale da difendere, che ha costituito il collante ideologico del sistema internazionale di controllo delle droghe, è quello dell'individuo "responsabile", in grado di mantenere il controllo di se stesso, quale premessa del controllo sul mondo che lo circonda: le sostanze che "fanno perdere il controllo" costituiscono una minaccia a questo pilastro morale della cultura occidentale. Questa paura originaria, particolarmente potente poiché evoca la perdita dell'identità (individuale e collettiva) ha alimentato l'ostilità verso le sostanze psicoattive fino ad accettarne la proibizione (Cohen, 2007).

SALUTE E PROIBIZIONE, MODERAZIONE VERSUS TEMPERANZA

Nel sistema di controllo fondato sulla proibizione, ci sono alcuni aspetti che sono giunti irrisolti fino ai giorni nostri (e intorno ai quali, come vedremo, si svilupperanno le differenze fra paesi e paesi e fra aree del mondo). Il più importante di questi è la scelta dello strumento penale per difendere

² Si veda l'esempio di paesi avanzati dal punto di vista sanitario come l'Italia, dove la terapia del dolore rimane ancora molto al di sotto delle necessità.

la salute pubblica dal "flagello" della droga e della dipendenza. Si noti che nella tradizione di gran parte dei paesi europei, rispetto alle sostanze psicoattive la difesa della salute passa attraverso la distinzione fra uso moderato e abuso (sia in termini di intossicazione acuta che cronica). Ciò è evidente per l'alcol, la sostanza più usata e ben inserita nella socialità quotidiana del Vecchio Continente. Dunque, l'obiettivo di salute pubblica non è (e non è mai stato) "la riduzione fino all'eliminazione" dell'uso di alcol (com'è invece per le sostanze illegali); bensì la promozione dei modelli più moderati di consumo, nell'intento di prevenire l'abuso e la dipendenza, che si concretizza nell'educazione all'uso sicuro. E' un approccio non fondamentalista, che non condanna il piacere e il conforto delle sostanze di per sé, ma cerca di controllarne l'eccesso. Si può definire come la cultura della "moderazione", ben differente dalla "temperanza" di cui si è detto.

Un'eco della cultura della moderazione è presente anche per le droghe diverse dall'alcol, al sorgere della "questione oppio". Dietro pressioni internazionali, il governo britannico insediò una commissione d'inchiesta sull'uso dell'oppio in India e in Cina, la *Royal Opium Commission* (Roc), che concluse i suoi lavori nel 1895. Secondo la maggioranza dei medici e dei funzionari governativi ascoltati dalla Commissione, il consumo di oppio era perlopiù moderato. Oggi si direbbe che nell'insieme era un consumo "non problematico".

Anche di fronte al fenomeno dell'uso intensivo, la cultura europea inclinava piuttosto alla responsabilizzazione sociale, attraverso la presa in carico sanitaria delle persone con problemi di dipendenza: si vedano in Gran Bretagna i lavori della commissione *Rolleston*, chiamata nel 1926 dal governo a suggerire soluzioni al problema della dipendenza da oppiacei, all'indomani del varo delle restrizioni sull'approvvigionamento di queste sostanze, decretate dalla Convenzione dell'Oppio del 1925.

Il rapporto stilato dalla commissione *Rolleston* definisce il consumo di oppiacei "un problema di competenza medica, non criminale": su questa premessa, propone di affidare ai medici inglesi la prescrizione di morfina in dosaggi e per periodi decisi solo in base al loro giudizio professionale. Il *Rolleston Report* è accettato dal governo e diventerà la base del cosiddetto *British System*. Il "sistema britannico" rappresenta la risposta di *Public Health* al problema dell'uso di oppiacei, nello sforzo di "bilanciare" la proibizione. I consumatori "problematici" di droga potevano così registrarsi ad un "albo" e ricevere la sostanza dal proprio medico di base. Con qualche differenza, il modello della prescrizione medica di oppiacei a mantenimento sarà seguito da molti paesi europei, compresa l'Italia, nello

sforzo di offrire una risposta sociosanitaria ai rischi del consumo di droga.

Si noti che il concetto stesso di "*Public Health*" (sanità pubblica) richiama la salute come diritto di cittadinanza, che lo stato è tenuto ad assicurare predisponendo un sistema (pubblico) di erogazione di prestazioni. Quest'idea, del valore sociale e pubblico della salute, è ben radicata in Europa: sull'esempio del *National Health Service* britannico varato all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, la gran parte dei paesi europei procederanno nella seconda metà del secolo alla costruzione di un sistema di welfare con al centro la costruzione di un Sistema Socio sanitario pubblico, di cui la salute come bene pubblico costituisce un pilastro.

La risposta penale alla diffusione della droga procede da un alveo culturale del tutto diverso: l'enfasi sulla sostanza rappresentata come il *Male* (di per sé) conduce alla "messa al bando" (morale e legale) della sostanza stessa: proprio in quanto *Male*, si ritiene che essa non sia "domabile" coi meccanismi di controllo sociale. In mancanza di una tradizione di responsabilizzazione sociale rispetto alle problematiche di salute, la risposta alla minaccia droga fa appello alla responsabilità dell'individuo, attraverso l'imperativo dell'astinenza. Sul piano sociale, nell'America imbevuta dello "spirito di frontiera" (che scommette sulle risorse individuali) e lontana dalla cultura sociale dello welfare, il ruolo dello stato è confinato alla "legge e ordine". Da un lato la proibizione asseconda il "rigore" morale, confermando la funzione tradizionale penale dello stato; dall'altro, nella dimensione geopolitica, si rivela uno strumento formidabile di penetrazione dell'egemonia americana nel mondo, nei confronti dei paesi più poveri (ribattezzati- nel linguaggio del contrasto alle droghe- i "paesi produttori").

Gli Stati Uniti hanno sempre rivendicato il loro ruolo decisivo nel promuovere il sistema globale di controllo: così si esprimeva orgogliosamente il rappresentante americano ai negoziati della Convenzione Unica delle droghe del 1961: "*Per più di mezzo secolo, gli Stati Uniti si sono battuti per il controllo internazionale delle droghe. Per iniziativa degli Stati Uniti si è tenuta la Commissione Internazionale sull'oppio del 1909, cui si deve la prima Convenzione Internazionale sull'Oppio, firmata all'Aia tre anni più tardi... anche l'idea di una Convenzione Unica si deve all'iniziativa degli Stati Uniti*" (Jelsma, 2010).

L'OMBRA LUNGA DELLA PROIBIZIONE DELL'ALCOL

Lo sguardo alle origini del sistema globale di controllo delle droghe ci permette di cogliere alcuni aspetti particolarmente utili per comprendere gli sviluppi successivi. In primo luogo, la centralità della questione droga, spesso

considerata periferica nel dibattito sociale e politico e più in generale nella storia delle culture dei popoli. Al contrario, il tema dell'alterazione del corpo tramite le sostanze psicoattive, della liceità/illiceità/limiti del piacere ad esse connesse, ha echi profondi nell'immaginario umano ed è soggetto a codificazioni culturali potenti in ogni società. Basti pensare al conflitto simbolico intorno ai valori oriente/occidente, fra i fumi d'oppio cinesi che evocano il sogno e la tazza di tè inglese, che riscalda e ridà la carica. Anche le forme di governo sociale di un tema con echi così profondi dipendono da concezioni basilari circa la convivenza civile, la tolleranza delle minoranze, il rapporto fra lo stato e la sfera delle libertà/responsabilità individuali.

Secondariamente, per capire la storia e l'evoluzione della questione droghe, bisogna avere presente la questione alcol. Non solo perché le prime pietre del sistema di controllo dei narcotici furono gettate negli anni del proibizionismo americano dell'alcol; ma anche perché proprio la fine di quell'esperimento fu l'occasione per riversare sulle altre sostanze l'apparato concettuale elaborato per l'alcol.

Ad esempio, alcune argomentazioni "scientifiche" a sostegno della proibizione della cannabis provengono dal Movimento della Temperanza dell'alcol: come quella della "droga di passaggio", dalla cannabis alle sostanze "pesanti" (originariamente dalla birra allo whiskey); o come quella della "storia naturale" di evoluzione del consumo moderato verso il consumo intensivo, per le caratteristiche chimiche "additive" delle droghe.

Ed è straordinario che questi argomenti abbiano travalicato, sostanzialmente identici, oltre un secolo di storia.

LE CONVENZIONE UNICA SUI NARCOTICI DEL 1961

Tornando alla Convenzione Unica sui Narcotici del 1961, già citata: essa sostituisce i precedenti accordi internazionali, inserendo norme più cogenti. La novità più importante è la proibizione della coltivazione delle piante da cui le sostanze narcotiche sono ricavate: in tal modo, i costi del *law enforcement* (dell'applicazione della legge penale) ricadevano sui paesi che tradizionalmente avevano prodotto le sostanze. Da notare che in quei paesi la produzione era destinata anche all'uso tradizionale: il papavero da oppio, la pianta di coca e la cannabis erano al tempo largamente coltivate in Asia, America Latina e Africa per l'uso tradizionale (si veda la masticazione della foglia di coca in gran parte dell'America Latina), compreso l'impiego nella medicina tradizionale. La Convenzione Unica del 1961 fissa però l'obiettivo di eliminare l'oppio entro quindici anni, e la coca e la cannabis entro venticinque.

L'idea guida della Convenzione del 1961- ancora oggi l'ossatura del sistema internazionale di controllo- è di riservare la coltivazione, produzione, distribuzione e l'impiego di oppio, coca e cannabis unicamente a finalità mediche e scientifiche, punendo l'uso non medico anche nei paesi in cui esisteva una tradizione secolare di utilizzo di queste sostanze.

Le sostanze sono classificate in tabelle, distinte per grado di pericolosità. La classificazione risulta arbitraria e controversa: si veda la collocazione della foglia di coca nella Tabella I e quella della cannabis sia nella Tabella I che nella Tabella IV, fra le sostanze più pericolose.

LA CONVENZIONE SULLE SOSTANZE PSICOTROPE DEL 1971

La successiva Convenzione del 1971 ha il compito di aggiornare la Convenzione Unica del 1961, per allargare il controllo ad altre sostanze: cambia così il titolo, da "sostanze narcotiche" a "sostanze psicotrope", estendendo le previsioni penali a più di cento nuove sostanze (amfetamine, barbiturici, benzodiazepine, psichedelici).

Rimane la classificazione in quattro tabelle, secondo il grado di indurre dipendenza. L'idea è di distinguere fra gli psichedelici, usati come droga di strada, sottoposti al più rigido controllo (nella Tabella I), e le altre sostanze chimiche, usate dall'industria farmaceutica e collocate nelle altre Tabelle, sotto limitazioni meno stringenti.

Nell'insieme, le due Convenzioni, del 1961 e del 1971, mirano principalmente a sradicare gli usi tradizionali di coca, oppio e cannabis nei paesi laddove erano sempre esistiti, limitando la produzione di queste sostanze alle quantità strettamente necessarie all'industria farmaceutica.

L'EVOLUZIONE GEOPOLITICA DELLE DROGHE: PAESI "CONSUMATORI" VERSUS "PAESI PRODUTTORI"

Il sistema entra a regime negli anni Settanta. Le due convenzioni internazionali costituiscono gli strumenti per azzerare i consumi principalmente nei paesi dove esisteva una consuetudine e una ritualizzazione di oppio, coca e cannabis, come si è detto. Fino a quel momento infatti, il consumo di queste sostanze nei paesi occidentali era limitato. Ma proprio nel corso degli anni Settanta, nonostante la morsa della repressione penale, esplose in Occidente la domanda di cannabis, e iniziano i consumi di eroina e cocaina. Negli stessi decenni, comincia la produzione illecita su larga scala di quelle stesse sostanze nei paesi che fino a quel momento le avevano coltivate legalmente.

Prende così corpo il "problema droga" così come oggi lo conosciamo: con una larga platea di consumatori, in crescita a livello mondiale, e

con un'economia illegale anch'essa in crescita.

Il sistema, così come costruito, si fonda sul conflitto di interessi fra i paesi leader, Stati Uniti in testa, che sono anche i principali "consumatori", e i paesi economicamente e politicamente deboli, i paesi "produttori". Questi ultimi, non solo vedono derubricati allo status di attività criminali settori dell'economia che avevano avuto fino alla proibizione un certo rilievo; ma devono sopportare di vedere bandite usanze tradizionali secolari: senza contare il peso, economico, sociale, politico dell'applicazione della legge penale, condotta su scala internazionale oltre che nazionale (attraverso l'obbligo di emanare leggi nazionali di proibizione in accordo con le Convenzioni).

Come si vede, la questione droga conserva la dimensione geopolitica che aveva assunto fino dal conflitto commerciale sull'oppio, seppure in termini diversi. La rappresentazione dei paesi ricchi "consumatori" e paesi poveri "produttori" - unita agli strumenti penali contro la coltivazione - offre l'opportunità di forme di controllo politico, e perfino militare, pervasivo di questi ultimi: si pensi ad esempio all'America Latina, il "cortile di casa" dei potenti vicini statunitensi.

Non si può comprendere la politica delle droghe senza tenere conto degli squilibri di potere fra aree del mondo e soggetti politici, poiché essa è in gran parte figlia di questi squilibri e al tempo stesso è strumento per rafforzarli.

L'ESCALATION DELLA WAR ON DRUGS...

Con lo stabilirsi definitivo del sistema di controllo basato sulle Convenzioni, che obbliga i paesi ad adottare un quadro di norme penali ben definite e sostanzialmente simili, sono stabilite le basi per la repressione su scala mondiale.

Così gli Stati Uniti possono lanciare la *war on drugs*. Il presidente Richard Nixon, nel 1971, bolla l'abuso di droga il "nemico pubblico numero uno". La "guerra alla droga" significava in primo luogo la guerra ai paesi produttori di sostanze. L'obiettivo principale fu inizialmente il Messico, da cui proveniva la gran parte della cannabis consumata negli Stati Uniti. La fumigazione aerea dei campi di cannabis e di oppio messicani iniziò nel 1976, coi fondi americani. Negli anni Ottanta, la pressione si allarga alla regione Andina: nel 1986, il presidente Reagan dichiara il traffico di droga una "minaccia letale" alla sicurezza degli Stati Uniti. Parte da lì la prima operazione militare antidroga degli Stati Uniti su suolo straniero, in appoggio alle forze locali: truppe ed elicotteri furono inviati in Bolivia per distruggere i laboratori di produzione della cocaina. Seguirono poi molte altre operazioni di quel tipo.

Alla pressione militare si accompagna

la pressione politica. Sempre nel 1986, il congresso degli Stati Uniti vara il meccanismo di "certificazione antidroga": i paesi considerati validi esecutori delle politiche antidroga ottengono la certificazione, non concessa invece a quelli che non cooperano sufficientemente³.

I fondi per le missioni militari di interdizione antidroga quasi quadruplicarono, dal 1989 al 1993. In alcuni di questi teatri militari la strategia antidroga si unisce a quella antinsurrezionale, come nella Colombia in preda ad una guerra civile: si veda il Plan Colombia, steso direttamente dal dipartimento di stato americano, senza neanche consultare il parlamento colombiano. Gli Stati Uniti hanno investito in Colombia ben sei miliardi di dollari, partecipando anche direttamente alla fumigazione di ettari ed ettari di coltivazioni di coca e di oppio. Inoltre, negli anni duemila, la retorica antidroga cerca collegamenti con la "guerra al terrore", per spezzare quella che viene chiamata la "minaccia terroristica" del narcotraffico.

LA CONVENZIONE ONU CONTRO IL TRAFFICO ILLECITO DEL 1988

In questo clima di militarizzazione della questione droga, è promossa una nuova Convenzione Internazionale, nel 1988, la Convenzione Onu contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope: essa stabilisce strumenti di cooperazione fra i paesi per la repressione, dai sequestri dei proventi del traffico illecito alle estradizioni dei trafficanti. Le previsioni penali si precisano e si ampliano: per la prima volta si fa esplicito riferimento al possesso per uso personale, da considerarsi reato penale (*criminal offence*).

E' un giro di vite rispetto ai precedenti trattati, poiché le due precedenti Convenzioni erano concentrate sulla repressione dell'offerta di droga, mentre la Convenzione del 1988 impone di criminalizzare anche il versante della domanda. La campagna *Just say no* lanciata da Nancy Reagan costituisce il potente apparato ideologico a sostegno della criminalizzazione dell'uso personale. La "stretta" sulle droghe corona la svolta neoconservatrice, restringendo ulteriormente la spesa federale in campo sociale.

Ancora una volta, l'egemonia americana si rivela cruciale per esportare il modello del "pugno

³ Non ottenere la "certificazione" americana comporta conseguenze pesanti, come il mancato accesso agli aiuti economici e perfino il vedersi negati i prestiti riservati ai paesi in via di sviluppo in sede internazionale in virtù dell'opposizione americana. D'altro lato, per ottenere la certificazione bisogna sottostare a condizioni pesanti, come l'impegno all'eradicazione forzata di un certo numero di ettari di coltivazioni illegali; l'inasprimento delle leggi antidroga e perfino l'obbligo all'estradizione di propri cittadini verso gli Stati Uniti. In altri casi, bisogna rinunciare a riformare le leggi in senso meno repressivo (è questo il caso della Giamaica, che voleva aprire alla decriminalizzazione della cannabis).

duro" (*tough on drugs*) anche nell'Europa del Welfare: nel corso degli anni Ottanta, pressoché tutti i paesi europei varano leggi che estendono la pressione penale al consumo personale di droga, mentre l'imperativo del "Consumo zero" (*Just say no*) restringe il ventaglio terapeutico della dipendenza ai soli trattamenti finalizzati all'astinenza.

LA DE-ESCALATION: LA RIDUZIONE DEL DANNO E IL "RIMPATRIO" DELLA POLITICA DELLA DROGA

Sarebbe stato lecito supporre che norme penali internazionali così cogenti avrebbero reso difficile, se non impossibile una differenziazione delle politiche. Non è così. Sul finire degli anni Ottanta e inizi Novanta, inizia in Europa un movimento di riforma per le "*mild policies*", ispirate al modello di riduzione del danno, come reazione all'escalation repressiva della *war on drugs*. Le "politiche miti" eserciteranno un'influenza anche al di fuori dell'Europa, come in Canada e in Australia.

La *de escalation* prende avvio dall'epidemia di Hiv negli anni Ottanta fra i consumatori di eroina per via iniettiva (attraverso l'uso di materiale da iniezione infetto). Nell'Europa culla del modello di *Public Health* si evidenzia l'incongruenza fra lo strumento penale, che relega i consumatori nella clandestinità, e l'obiettivo di difesa della salute, che necessita della massima adesione e collaborazione dei cittadini alle misure preventive.

Per contrastare l'emergenza Hiv/Aids occorre un "cambio di passo", dunque. Ma la crisi degli anni Ottanta/Novanta è sociale, non solo sanitaria. Gli effetti della *war on drugs*, uniti al vento neoliberista, si riversano in Europa in termini di ampliamento delle disuguaglianze, caduta della coesione sociale, disgregazione urbana. Alcune fra le più importanti e ricche città del Nord Europa assistono al fenomeno delle *drug scenes*, le "scene di droga di strada", con i parchi cittadini abitati di giorno e di notte da giovani dediti all'uso intensivo di droghe.

In quel difficile clima, nasce la strategia di "riduzione del danno" droga-correlato, che si presenta come una proposta comprensiva di "governo" della questione droga, alternativa alla proibizione nella versione inasprita degli anni Ottanta. Essa prende avvio nel Nord Europa, per iniziativa delle città (Francoforte, Zurigo, Amsterdam le più importanti).

C'è un'altra novità politica significativa: la riduzione del danno nasce "dal basso", dalle esperienze di auto aiuto dei consumatori stessi per prevenire l'infezione da Hiv (in particolare in Olanda); e dai livelli di governo locale, i comuni in testa, che rivendicano un ruolo di decisione nelle politiche, a partire dalla conoscenza diretta dei problemi che si riverberano nei territori. Ciò

rappresenta una rottura rispetto al percorso di imposizione dall'alto del modello internazionale di controllo delle droghe, rappresentato dalle Convenzioni Onu.

La riduzione del danno è dunque un modello alternativo alla *war on drugs* e insieme all'approccio *top-down* del sistema internazionale di proibizione. In tal modo questa strategia ha aperto la strada al cosiddetto "rimpatrio" delle politiche della droga, proponendo un processo di costruzione pragmatica di strategie di contrasto a livello locale e, a salire, nazionale. Per questa ragione, l'iniziativa delle città e la loro contestazione alla dimensione globale-ideologica delle Convenzioni non ha niente di localistico. Al contrario, la riduzione del danno ha sin dall'inizio un respiro internazionale, come si vede dalla rapidità con cui si espande, dal Nord Europa ai paesi mediterranei, dal Canada all'Australia, fino all'America Latina, il continente che più ha subito l'impatto devastante della *war on drugs*.

LE CONVENZIONI E I MARGINI PER LE POLITICHE DI RIFORMA

Il tema della compatibilità delle Convenzioni con le politiche di riforma è sul tappeto da molto tempo nell'ambito del movimento di riforma della politica della droga. Si pensi al dibattito fra esperti internazionali sul prestigioso *International Journal of Drug Policy* (Aprile 2003), alla vigilia della importante riunione della *Commission On Narcotic Drugs*- CND, in cui si sarebbero dovuti valutare i risultati delle politiche decise all'Assemblea Generale Onu del 1998 (all'insegna dello evocativo slogan *A drug free world, we can do it*). Uno degli articoli più importanti, del sociologo Peter Cohen, intitolato "La chiesa della proibizione della droga e l'avventura della riforma", cominciava così: "*Quale che sia l'origine dei trattati Onu sulle droghe e la retorica ufficiale sulla loro funzione, occorre guardare a questi come a testi religiosi*". In quanto testi sacri non riformabili, questa la tesi sostenuta, sia per il carattere intrinseco della sacralità dell'astinenza, sia per la complessità delle procedure di revisione previste nelle Convenzioni, che non a caso sembrano fatte apposta per impedire il cambiamento.

E' ben vero che alcuni spazi di flessibilità esistono, o comunque interpretazioni delle Convenzioni per dare spazio a esperienze innovative sono state sostenute, aprendo un conflitto in merito. Ciò è avvenuto in tema di detenzione di droga a uso personale: nonostante l'opposizione del *International Narcotics Control Board* -INCB⁴, diversi paesi hanno proceduto alla depenalizzazione del possesso a uso personale, seppur accompagnata da sanzioni alternative, sotto forma di sanzione amministrative (come in

⁴ Lo INCB è l'organismo che sovrintende all'applicazione delle convenzioni Onu.

Italia) e/o di invio ai servizi per le dipendenze (come in Portogallo)⁵.

Per ciò che riguarda la cannabis, le esperienze più importanti sono i *coffeeshop* olandesi e i *Cannabis Social Club*-CSC, che dalla Spagna si sono ormai estesi in altre parti d'Europa. In particolare, i *coffeeshop* si avvalgono della flessibilità in merito alla persecuzione penale del consumo, la quale è soggetta "ai principi costituzionali e alle concezioni fondamentali del sistema legale" nazionale. I CSC (consorzi di piccoli coltivatori che utilizzano il raccolto per uso personale) si avvalgono delle norme nazionali di equiparazione fra possesso a uso personale e coltivazione a uso personale, che è possibile depenalizzare facendo riferimento alla stessa formula di cui sopra. I sistemi di distribuzione di cannabis ad uso medico rientrano invece nelle finalità mediche previste dalle Convenzioni (nell'interpretazione degli stati che li permettono, sempre però in conflitto con lo *International Narcotics Control Board*, l'organismo preposto all'applicazione delle Convenzioni).

Il problema dei margini di riforma in presenza delle Convenzioni si è fatto più pressante quando alcuni paesi, inizialmente dell'America Latina, hanno introdotto cambiamenti in aperto contrasto con la proibizione. Nel 2009, la Bolivia rilegittima la masticazione della foglia di coca inserendola nella costituzione come uso tradizionale, patrimonio culturale degli indigeni. Per superare l'ostacolo del divieto internazionale, la Bolivia utilizza una procedura prevista dalle Convenzioni: l'adesione con riserva. Perciò nel 2013, la Bolivia esce dalla Convenzione del 1961, chiedendo di nuovo l'accesso con deroga per ciò che riguarda il divieto di uso di foglia di coca.

Le defezioni più importanti dalle Convenzioni si consumano sulla cannabis, sottoposta a divieto "se non per scopi medici o scientifici".

Negli Stati Uniti, nel 2012, in seguito ai referendum popolari, Colorado, Washington, Alaska e Oregon aprono la strada ai mercati legali regolamentati della cannabis anche a uso ricreativo. A oggi sono saliti a nove gli stati USA in cui la marijuana è completamente legale (fra cui la California)⁶.

In Uruguay, dal dicembre 2013, la produzione, coltivazione, distribuzione della cannabis è passata sotto controllo statale, tramite lo *Institute for the Regulation and Control of Cannabis* - IRCCA. Ci si aspetta che anche il

⁵ Non va però dimenticato l'ostacolo rappresentato dalla norma fondante il divieto nelle Convenzioni, che equipara la detenzione alle altre condotte più gravi come il traffico (vedi l'art.73 della legge italiana, ricalcato sulle Convenzioni, che così recita: chiunque importa, esporta... o comunque detiene..).

⁶ Ai nove stati in cui la marijuana è completamente legale se ne aggiungono poi 25 in cui essa è legale per scopi terapeutici ma non per uso ricreativo

Canada segua quella strada, come annunciato dal nuovo governo.

Nel 2018, anche il Canada ha legalizzato la cannabis.

Né gli Stati Uniti, né l'Uruguay o il Canada hanno denunciato le Convenzioni, o hanno intrapreso strade formali, come quella di recesso con successiva richiesta di nuova adesione con deroga (la via della Bolivia).

Tutti questi paesi, in una forma o nell'altra, si sono appellati alla "flessibilità" delle Convenzioni. Gli Stati Uniti ritengono la legalizzazione nei suddetti stati compatibile con le Convenzioni, poiché non è stata cambiata la legge federale che mantiene la proibizione.

Quanto a l'Uruguay, si rivendica la compatibilità della regolamentazione della cannabis, poiché conforme all'obiettivo ultimo delle Convenzioni stesse di tutela della salute e promozione dei diritti umani. Il Canada argomenta in maniera simile.

CAMBIARE LE CONVENZIONI O RIVENDICARE LA "FLESSIBILITÀ"? UN DILEMMA POLITICO E GIURIDICO

Due sono le strade possibili: cambiare le Convenzioni prendendo in considerazione diverse opzioni procedurali, oppure ritenere che i Trattati non vadano cambiati, sfruttando la "sufficiente flessibilità" delle Convenzioni stesse. Questa seconda ipotesi è stata caldeggiata soprattutto dagli Stati Uniti ed è quella che si è per il momento affermata al più recente appuntamento internazionale, l'Assemblea Speciale ONU sulle droghe di New York (Ungass 2016). Per la verità, ce ne sarebbe una terza, quella del "deperimento" delle Convenzioni: che in una prima fase potrebbe avvalersi della "flessibilità" per indebolire l'approccio proibizionista; senza escludere in futuro convenzioni non più imperniate sul penale, ma di indirizzo a politiche di promozione dei diritti umani.

La tesi secondo cui la legalizzazione della cannabis sarebbe in contrasto con le Convenzioni è sostenuta da parte del movimento riformatore (vedi TNI) che propone la modifica.

Le vie per modificare i trattati sono certamente impervie. Le elenchiamo brevemente:

1) **Modifica dei trattati con approvazione di tutti gli stati membri.** L'emendamento diviene valido solo se nessun stato fa obiezione nel termine di 18 mesi. La procedura andrebbe ripetuta per tutte le tre convenzioni.

2) **Eliminazione della cannabis dalle tabelle.** La nuova classificazione (o eliminazione dalle tabelle) deve essere proposta dalla Oms e approvata dalla Cnd. La decisione è a

maggioranza⁷.

3) **Riforma dei trattati che si applica a un gruppo di stati.** La Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (Vclt) del 1969 permette di modificare i trattati con accordi solo fra alcune parti, con una formula legale, peraltro poco praticata. Nel caso della cannabis, un gruppo di paesi di orientamento simile (*like-minded*), ad esempio Uruguay e Canada e altri, potrebbero scegliere di firmare un accordo valido solo fra di loro, modificando o annullando le norme di controllo previste nelle Convenzioni per la cannabis.

4) **Ritiro dai Trattati.** In teoria si può fare, ma non è politicamente agibile per molte ragioni. In primo luogo, il sistema assicura anche l'approvvigionamento di sostanze per l'uso medico. Inoltre, per i paesi che ricevono aiuti allo sviluppo o benefici simili, la denuncia potrebbe comportare sanzioni economiche⁸.

5) **Denuncia seguita da nuova adesione con riserva** (la via della Bolivia). Va ricordato che ben quindici paesi, inclusi tutti quelli del G8, obiettarono formalmente all'adesione con riserva della Bolivia. Ma poiché non si raggiunse il quorum di paesi contrari per bloccare l'adesione (62), all'inizio del 2013 la Bolivia fu riaccolta.

Chi si oppone alla teoria della "flessibilità" delle Convenzioni si appella al fatto che questa si presta a interpretazioni molto diverse. Soprattutto, si teme l'impatto della parola d'ordine "flessibilità" sui paesi *tough on drugs*, fra cui la Cina e la Russia: questi paesi potrebbero avvalersi dell'art.39 della Convenzione Unica che "non preclude agli stati membri di adottare misure di controllo più strette e severe di quelle presenti nella Convenzione". In altri termini, la "flessibilità", al di là del problema normativo, avrebbe il risultato politico di dare giustificazione e impulso a questi paesi per continuare coi trattamenti forzati e con l'applicazione della pena di morte, tanto per fare esempi. C'è poi una motivazione di fondo: non indebolire il sistema dei trattati internazionali, in generale orientato alla difesa dei diritti umani.

Chi è restio ad intraprendere la via della modifica ha però diverse argomentazioni a suo favore. A parere unanime, l'unica via praticabile anche se difficile, sarebbe quella della riforma dei trattati sottoscritta da un gruppo di paesi *like-minded* (opzione 3). Ma questa riforma parziale non escluderebbe l'effetto politico paventato di

irrigidimento in interpretazioni repressive delle Convenzioni da parte dei paesi *tough on drugs*. Anzi, gli emendamenti alle Convenzioni validi solo per alcuni paesi e non condivisi da altri non farebbero che allargare -simbolicamente e politicamente- il divario fra paesi riformatori e paesi ancorati alla proibizione più rigida.

C'è anche un'altra obiezione. Rimettere mano alle Convenzioni avrebbe l'effetto di rafforzarle, il che è un rischio per uno strumento di approccio unilateralmente penale come le Convenzioni. E ciò dovrebbe far riflettere coloro che si preoccupano del deperimento delle Convenzioni sulle droghe, per le conseguenze che potrebbe avere di indebolimento di altri campi del diritto internazionale. La questione dei trattati internazionali va affrontata nel suo insieme, senza "irrigidire" l'ortodossia dell'interpretazione delle Convenzioni. In altri termini: non sarebbe opportuna una lettura dei trattati internazionali che ne salvaguardi la "flessibilità", nel rispetto delle differenze sociali e culturali fra i paesi?

Infine: se si guarda all'origine storica delle Convenzioni sulle droghe, si comprende come la non-riformabilità dei trattati sia un problema non solo normativo, ma innanzitutto ideologico e politico. Alla fine, la "flessibilità" dei trattati si presenta come una strada squisitamente pragmatica per arrivare al deperimento delle stesse Convenzioni, come accennato. Magari per sostituirle a tempo debito con altre convenzioni, non più imperniate sulla proibizione.

BIBLIOGRAFIA

- Cohen, P. (2007), La religione laica dell'individuo indipendente, in *Fuoriluogo*, anno 9, n.4 (aprile)
- Corleone F. e Zuffa G. (a cura di) (2005), *La guerra infinita. Le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Edizioni Menabò, Ortona
- Jelsma, M. (2010), The development of International Drug Control. Lessons learned and strategic challenges for the future, *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, n.10, February 2010
- Jelsma, M., N. Boister, D. Bewley-Taylor, M. Fitzmaurice, J. Walsh (2018), Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation, *Global Drug Policy Observatory*, Swansea University
- Klein, A. (2008), *Drugs and the world*, Reaktion Books, London
- Zuffa, G. (2014), Le politiche internazionali, introduzione, in Grosso, L., Rascazzo (a cura di), *Atlante delle Dipendenze*, Edizioni Gruppo Abele, Torino

⁷ Il processo è complicato dal fatto che la cannabis è compresa sia nella Convenzione del 1961, che del 1971, che del 1988, dunque la riclassificazione o l'uscita della cannabis dalle tabelle può non essere sufficiente per permettere una completa regolamentazione dei mercati.

⁸ Inoltre, l'adesione alle tre Convenzioni è condizione per un numero di accordi di commercio preferenziali o per l'accesso all'Unione Europea. Gli Usa mantengono ancora il proprio meccanismo della certificazione antidroga e la denuncia da parte di un paese porterebbe alla sua de-certificazione.



APERTURE PSICHEDELICHE

Peppe Brescia e Marco Perduca

Associazione Luca Coscioni

Da qualche anno si parla di Rinascimento Psichedelico per indicare il ritorno alle indagini

cliniche sulle molecole allucinogene dopo le limitazioni imposte dagli anni Sessanta negli Usa.

E in effetti nel mondo qualcosa si muove. Le novità più interessanti vengono dal contesto anglosassone a partire dagli Stati Uniti dove, malgrado ad agosto 2024 la Food and Drug Administration (l'agenzia federale americana che si occupa della regolamentazione dei prodotti alimentari e farmaceutici) abbia bloccato la terapia assistita da MDMA per il trattamento del disturbo da stress post-traumatico, varie sperimentazioni proseguono con costanza. Uno studio coordinato da Emory University, University of Wisconsin-Madison e University of California Berkeley, il primo a revisione paritaria, ha rilevato che tra i 5 e i 5,5 milioni di statunitensi affetti da depressione potrebbero rientrare in un programma di trattamento con psichedelici - cifra che oscilla tra il 56% e il 62% degli individui

IL PESO DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI: COME SUPERARLE CON INTELLIGENZA E RAGIONE. RIPROPIAMO IL SAGGIO DI GRAZIA ZUFFA CONTENUTO NEL DODICESIMO LIBRO BIANCO.

attualmente in cura con medicinali tradizionali.

Il Dipartimento per gli Affari dei Veterani di Washington ha annunciato un investimento da un milione e mezzo di dollari per una ricerca finalizzata ad approfondire gli effetti della terapia da MDMA per il PTSD e per i disturbi da uso di alcol: l'ultima volta che uno studio sull'utilizzo di uno psichedelico per trattamento sanitario era stato finanziato dall'agenzia correva il 1963.

Novità che si intrecciano con questioni di regolamentazione: dal 2025 in Colorado si potrà accedere a trattamenti medici a base di psilocibina per la cura della depressione.

Anche dall'India potrebbero arrivare sviluppi significativi, dopo che una sentenza dell'Alta Corte dello stato del Kerala ha stabilito che i cosiddetti "funghi magici", in forma non trattata

chimicamente, non possono essere considerati stupefacenti ai sensi della legge nazionale. Infine in Australia da un paio di anni gli psichedelici sono stati depenalizzati, mentre da oltre cinque anni in Canada la psilocibina può essere somministrata per gestire l'ansia del fine vita.

E IN EUROPA?

L'anno scorso ha preso il via PsyPal, la prima ricerca sostenuta dalla Commissione europea per ricerche cliniche su terapie assistite, principalmente, da psilocibina. A marzo di quest'anno l'Agenzia europea per i medicinali ha pubblicato A review of psychedelics

trials completed in depression, informed by European regulatory perspectives, in cui si offre una revisione sistematica di alcuni tra gli studi più autorevoli in materia, che sottolinea la necessità di integrazione tra approfondimento scientifico e azione legislativa.

Agli psichedelici è stata dedicata un'intera sezione della Revisione 3, una pubblicazione inerente le nuove linee guida sull'indagine clinica dei medicinali per il trattamento della depressione, appena licenziata dalla stessa EMA, focalizzata in particolare sulla questione della resistenza al trattamento sanitario, criticità per la quale le molecole psichedeliche hanno acquisito un riconoscimento sempre maggiore come potenziale opzione terapeutica. L'entrata in vigore del protocollo è prevista entro la fine di settembre.

E ora vediamo cosa succede in casa qui da noi. In Italia dall'anno scorso è attiva la Società italiana di medicina psichedelica, mentre è l'Associazione Luca Coscioni ad aver avviato le principali iniziative politiche. Dopo varie pubblicazioni sugli sviluppi internazionali in materia, a settembre del 2024 l'Associazione ha lanciato un appello che ritiene la normativa attuale adatta affinché l'Italia includa le terapie psichedeliche tra le cure palliative, le terapie compassionevoli e si lancino progetti pilota per la cura del PTSD. Al momento la richiesta è stata fatta propria da oltre 170 professionisti e oltre 10.600 persone.

Da gennaio è inoltre attiva Psychedelicare, prima iniziativa civica europea sugli psichedelici, che chiede ulteriori finanziamenti europei, linee guida comuni per l'Ue e un impegno europeo per una nuova classificazione delle molecole.

Per informarsi al meglio c'è Illuminismo Psichedelico, podcast prodotto dall'Associazione Luca Coscioni condotto da Federico Di Vita, uno

strumento divulgativo culturale e scientifico e, per chi fosse interessato a una rassegna di studi maggiormente tecnica, la newsletter di Studio Aegle (studioaegle.com).

Per firmare l'appello nazionale e l'iniziativa europea sugli psichedelici scansionare i due codici QR qui sotto.



CONCLUSIONI



LA FOLLIA PROIBIZIONISTA È UNA TRUFFA PER IL PAESE

Patrizio Gonnella
Presidente Antigone

C'è un numero abnorme che, fra i tanti meritoriamente raccolti in questo Libro Bianco, segna l'irragionevolezza che trasuda dall'attuale legislazione proibizionista sulle droghe: dal 1990 al 2023 ben 1.011.971 persone sono state segnalate dalle Forze dell'Ordine alle Prefetture per uso personale di cannabinoidi. È questo un utilizzo assurdo di risorse pubbliche che sono state sprecate nella guerra ideologica all'hashish e alla marijuana, anziché essere destinate ai servizi socio-sanitari, alla prevenzione del disagio giovanile, alla sicurezza (quella vera).

OLTRE UN MILIONE DI SEGNALAZIONI PER USO PERSONALE DI CANNABIS IN 33 ANNI: UN DATO CHE RIVELA L'ASSURDITÀ DI UNA GUERRA IDEOLOGICA CHE SPRECA RISORSE, IGNORA I DIRITTI E CRIMINALIZZA STILI DI VITA. È TEMPO DI COSTRUIRE UN'ALTERNATIVA GIUSTA, RAZIONALE E CONDIVISA.

In media, in ognuna delle operazioni condotte dalle forze di Polizia, è plausibile che siano stati coinvolti almeno tre agenti o carabinieri o

militari della Guardia di Finanza, oltre a un paio di funzionari prefettizi. Ciò vuol dire che, nel nome della repressione feroce di stili di vita individuali, penalmente inoffensivi, il sistema pubblico ha investito, in poco meno di un quarto di secolo, circa cinque milioni di azioni di propri operatori in procedimenti amministrativi connessi all'uso di cannabis a titolo personale. Non si sa se piangere o ridere. Sicuramente è un dato che merita di essere discusso, approfondito, decostruito. Esso segna inequivocabilmente la sotto-cultura paternalistica e moralistica che ha caratterizzato l'approccio istituzionale al tema dei consumi individuali di sostanze. Possiamo legittimamente immaginare che, in occasione della prossima Conferenza nazionale governativa sulle droghe, verrà preannunciato un ulteriore aumento della spirale proibizionista e punitiva promettendo all'ignaro popolo italiano uno Stato senza droghe e un mondo senza canapa. Di fronte alla nuova guerra alla cannabis, che ha trovato il suo suggello irrazionale e anti-economico nel decreto legge sulla sicurezza, dobbiamo essere pronti, nell'ambito della nostra Contro-conferenza indipendente, a sommare argomenti etici, culturali, scientifici, sociali, giuridici e costituzionali per smontare la retorica bellicista.

Dobbiamo parlare direttamente all'opinione pubblica, spiegando il bluff che sta dietro la nuova ondata di repressione. Bisogna creare un movimento di opposizione forte che, a partire da quel milione di segnalazioni per uso di hashish e marijuana, trovi alleati tra i giovani, le loro famiglie, ma anche tra i poliziotti e gli addetti alla sicurezza di questo paese. Bisogna spiegare loro che sono vittime di un inganno politico, di una truffa fiscale.

Non dobbiamo rassegnarci a essere una minoranza destinata a essere sconfitta. Qualora avessimo il modo di sondare il Paese, potremmo probabilmente verificare, senza neanche troppe sorprese, che la stragrande parte dei ragazzi sotto i venticinque anni e forse la maggioranza degli elettori (compresi una parte di quelli di destra) sarebbe ben favorevole a una legislazione meno aggressiva contro i consumatori di droghe leggere. Una maggioranza che sarebbe ancora più corposa se avessimo modo e occasione per illustrare alla cittadinanza tutti gli argomenti di politica sociale, fiscale e criminale in nostro possesso (e presenti nel Libro Bianco) che ben giustificano un cambiamento normativo radicale.

L'aria, però, è pesante. Le carceri sono strapiene di detenuti, oltre un terzo dei quali con problemi di tossicodipendenza. La legislazione sulle droghe pesa drammaticamente su un sovraffollamento carcerario che sarà reso ancora meno gestibile da un decreto legge sulla sicurezza che criminalizza tutte le forme di protesta nonviolenta negli istituti penitenziari. È questo il momento di porre le basi per pianificare un altro futuro, un'altra visione su temi quali la giustizia penale, le carceri, il welfare, le sostanze stupefacenti e la vita dei nostri ragazzi. Si tratta di partire dal tema delle droghe per costruire un'altra società e un'altra politica, meno ipocrita e più vicina ai bisogni reali delle persone.

Questo Libro Bianco, con il suo complesso straordinario di numeri, dati e analisi, è a disposizione di chi crede che dobbiamo tutti insieme essere comunità e non nazione, fratelli e non nemici. "Fra", "bro" si chiamano fra loro i nostri ragazzi. Prendiamo esempio da loro.

Peter Cohen

Dalla parte della Ragione

Scritti sulle droghe per
Fuoriluogo e altri saggi

A cura di
Franco Corleone e Grazia Zuffa

Edizioni Menabò

Pagine 256

Formato: cm. 14x21

Anno: 2023

Euro 18,00

ISBN: 9791281176249

Peter Cohen



dalla parte della ragione

scritti sulle droghe per Fuoriluogo e altri saggi

a cura di FRANCO CORLEONE E GRAZIA ZUFFA

EDIZIONI MENABÒ

Peter Cohen, sociologo, è uno dei più importanti studiosi a livello internazionale nel campo delle droghe. Sono fondamentali i suoi studi sugli stili di uso di diverse droghe (cannabis, cocaina, amfetamina) in campioni di consumatori ricreazionali. Le sue ricerche mirano a validare una teoria alternativa alla lettura convenzionale delle sostanze psicoattive come “incontrollabili” per le loro caratteristiche chimiche, su cui si è fondata la proibizione. Al centro di questa raccolta di scritti è l’urgenza di un “cambio di paradigma”: dalla interpretazione farmacologica dell’uso di droghe, che ipotizza una inevitabile escalation del consumo fino alla “schiavitù” della addiction (smentita dai suoi studi), alla spiegazione psicosociale, centrata sui “controlli informali” (le “regole” sociali d’uso) e sulle capacità di autoregolazione delle persone che usano droghe. Dal cambio di paradigma al cambio delle politiche: non più finalizzate alla soppressione del consumo tramite la proibizione, bensì orientate alla regolamentazione legale delle droghe e alla regolazione sociale del fenomeno mettendo in campo efficaci strategie di sostegno all’uso controllato. C’è un filo rosso nel suo pensiero che lega scienza e politica. Lo stesso filo che tesse la sua identità personale complessa. Peter Cohen è un attivista in quanto studioso che mette a disposizione della politica il suo sapere. Ed è uno studioso in quanto animato dalla passione politica di comprendere l’uso di droga in una dimensione compiutamente umana. Così questo volume è uno strumento per capire e per agire.

RICEVILO
A CASA





Appendice

LE PROPOSTE DI LEGGE

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. 90

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 90 Magi - Senato 109 D'Elia):
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. 97

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 71 Magi):
Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di coltivazione, cessione e consumo della cannabis e dei suoi derivati pag. 101

IO COLTIVO - PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE
La depenalizzazione della coltivazione per uso personale ed in forma associata della cannabis.

pag. 106

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

Onorevoli Colleghi! La dichiarazione di incostituzionalità della cosiddetta legge Fini-Giovanardi (legge n. 49 del 2006) da parte della Corte costituzionale non ha risolto ma, anzi, ha reso ancora più urgente la revisione della legislazione italiana sulle droghe e, specificamente, sulla parte sanzionatoria e penale. Questione tanto più urgente, quanto più radicali sembrano essere le prospettive di indirizzi politici internazionali in vista dell'Assemblea generale straordinaria convocata per la primavera 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 i promotori di iniziative in materia e dei periodici Libri bianchi sulle politiche in materia di droghe in Italia. La presente proposta di legge è il frutto della rielaborazione della proposta di legge presentata dall'onorevole Boato nella XIV legislatura (atto Camera n. 4208), a sua volta basata sul testo elaborato della Commissione ministeriale presieduta dal presidente La Greca sotto la responsabilità del Sottosegretario di Stato Corleone durante il Governo Prodi I.

Essa prevede la revisione dei titoli VIII (Della repressione delle attività illecite) e X (Attribuzioni regionali, provinciali e locali. Servizi per le tossicodipendenze) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. 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 di legge dell'onorevole Boato, ma l'urgenza di una chiara linea di indirizzo in materia penale e di servizi ci spinge a proporre per il momento solo una revisione dei citati titoli VIII e X.

L'articolo 1 della proposta di legge concerne la qualificazione in termini di liceità, penale e amministrativa, del mero consumo di stupefacenti (e, conseguentemente, delle condotte a esso strumentali). Al fine di sottolineare, anche simbolicamente, la novità, l'espressa affermazione della liceità del consumo è stata posta al comma 1 dell'articolo 72, che apre il capo I del titolo VIII, relativo alla repressione delle attività illecite.

Fondamentale passaggio della riforma è quella che concerne la qualificazione in termini di liceità, penale e amministrativa, del mero consumo di stupefacenti (e, conseguentemente, delle condotte a esso strumentali).

Si è quindi proceduto, da un lato, all'abrogazione dell'articolo 75, che stabiliva il principio dell'illiceità amministrativa del consumo, che contemplava una serie di sanzioni amministrative e penali potenzialmente di impatto assai desocializzante. Va ricordato che a seguito di un ulteriore intervento della Corte Costituzionale l'art. 75 bis è già stato rimosso.

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

Ulteriore momento significativo e qualificante della proposta di legge è quello concernente la sostituzione dell'articolo 73.

Nel dettaglio, si è proceduto alla semplificazione delle condotte, riconducendole a quattro tipologie fondamentali: produzione (condotta che compendia quelle di coltivazione, fabbricazione, raffinazione ed estrazione), acquisto (che comprende 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: per esempio cessione di stupefacenti in cambio di detenzione in casa di 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 (e 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 articolo distinto 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 cosiddetti cannabis social club si è stabilita la liceità penale dell'attività di coltivazione in forma associata di piante di cannabis, idonea e finalizzata alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate a 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 e 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, sono determinati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione.

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

Si è poi modificata la fattispecie di agevolazione all'uso di

sostanze stupefacenti disciplinata dall'articolo 79 in modo da armonizzarla con la ricordata introduzione dei cannabis social club e da consentire, in 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'articolo 79: la prima è, appunto, quella dei cannabis social club e 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'articolo 82, sanzionando le sole condotte realizzate nei confronti del minore di anni diciotto ovvero nei confronti di persona palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia. È stata poi prevista un'aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi nei confronti di una persona minore di anni quattordici.

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

Sul primo versante le pene previste per i promotori e per i capi dell'associazione di cui all'articolo 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 a 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 attiene poi 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'articolo 116, si ribadisce, con maggiore chiarezza 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 possa pregiudicare la salute dell'imputato».

Molto importante è la previsione del nuovo comma 2-bis dell'articolo 89, concernente l'istituzione, presso ogni tribunale, di servizi pubblici per le dipendenze, attraverso il distacco di un nucleo di operatori distaccati presso strutture giudiziarie, che occupano locali allo scopo messi a disposizione dei tribunali. Tali servizi segnalano al giudice precedente l'esistenza di un programma terapeutico in corso e soprattutto predispongono in via d'urgenza, su richiesta degli interessati o d'ufficio, un programma che deve poi essere trasmesso all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tale 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, 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 articolo 94-bis.

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

Al fine di incrementare l'offerta di opzioni alternative non solo al carcere ma anche al processo è 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 l'eliminazione della sanzione di inammissibilità prevista per le domande di affidamento terapeutico nel caso di mancata allegazione della prescritta documentazione, finalizzata a evitare pronunce che definiscono la procedura per ragioni formali, 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 fruiscono 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 di legge contiene norme per definire le funzioni in materia di prevenzioni, trattamenti e riduzioni del danno, che restano in carico alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano nelle loro competenze legislative, programmatiche e gestionali. Sono anche incluse le ludopatie come terreno di intervento. D'intesa con le regioni e con le province autonome di Trento e di 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 extraeuropei e di sperimentare sui territori l'efficacia di misure come le stanze del consumo controllato e il pill testing, tra le altre. Anche l'inserimento della Riduzione del Danno all'interno dei Livelli Essenziali di Assistenza da parte del Ministero della Salute necessita di innovazioni legislative che permettano la sperimentazione e l'innovazione dei servizi, rimasti ad una visione congelata agli anni 80. L'articolato prevede il riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, il trattamento e la riduzione del danno che le regioni e le province autonome di Trento e di 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 di legge è il frutto di un gruppo di lavoro promosso da La Società della Ragione.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominato «testo unico», sono apportate le seguenti modificazioni;

a) al comma 2 è premesso il seguente:

«02. Fatto 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 luogo 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 e al fine di proporgli, ove necessario, la presa in carico»;

b) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Uso personale e uso terapeutico».

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'articolo 73 del testo unico, come da ultimo sostituito dal presente articolo, sono inseriti i seguenti:

«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'articolo 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 reclusione da un mese ad un anno e con la multa fino a euro 2.000 nel caso di cui al comma 4.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1, quando il delitto è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui condizione è stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da 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 prevista dall'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 dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, 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 dal menzionato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, 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. Le disposizioni del comma 2 si applicano 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 a un anno di detenzione, salvo che si tratti di un reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di un reato contro la persona.

Art. 73-ter. - (Coltivazione di cannabis 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 a un uso esclusivamente personale o di gruppo.

2. 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 è presentata presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia ove esso ha sede, che istituisce un apposito registro di iscrizione, ed è sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno cinque soci fondatori. Il numero di piante coltivabili da ciascun gruppo autorizzato e tutti gli adempimenti

organizzativi necessari sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere oltre cento soci.

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

Art. 3.

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

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

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

«6. 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 ipotesi precedenti 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:

«1. Chiunque, fuori di casi dei cui all'articolo 73-ter 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 euro 500 a euro 10.000 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 euro

300 a euro 5.000 se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dal citato articolo 14»;

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 inseriti i 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 euro 3.000 a euro 15.000.

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

c) al comma 4, le parole: «e 3» sono sostituite dalle seguenti: «, 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 comma 1 l'uso è considerato terapeutico anche quando è volto a 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:

«1. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando è imputata 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'articolo 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 si alcooldipendente»;

b) il terzo periodo del comma 2 è soppresso;

c) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«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 d'ufficio, nei casi di cui

al comma 1, al giudice precedente 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 d'ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario precedente per l'udienza stabilita o per altra a tale 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 alcoolodipendenti 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 1 e 2 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 mettono a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice precedente è tenuto ad avvalersi dell'intervento di tali servizi»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, 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'articolo 89 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 9 della presente legge, 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 o da 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 un'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 a 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 di 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 di esecuzione penale esterna aggiorna periodicamente il giudice sull'andamento della prova sia rispetto all'osservanza delle prescrizioni stabilite, sia sui progressi compiuti nell'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».

2. All'articolo 90 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo periodo del comma 1 è soppresso;

b) il comma 4 è abrogato.

3. Al primo comma dell'articolo 168-bis del codice penale sono premesse le seguenti parole: «Fuori dai casi previsti dall'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309,».

Art. 11.

1. Al comma 2 dell'articolo 91 del testo unico, le parole: «, a pena di inammissibilità,» sono soppresse.

Art. 12.

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

a) al comma 1:

1) 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 seguenti: «a quattro anni»;

2) al terzo periodo, le parole: «, a pena di inammissibilità,» sono soppresse;

b) 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»;

c) il primo periodo del comma 4 è soppresso;

d) 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, come da ultimo modificato dall'articolo 12 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 94-bis.1. – (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, a 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, l'idoneità del programma terapeutico e riabilitativo attuato dalla stessa, la disponibilità a effettuarlo da parte del servizio pubblico o dell'ente ausiliario o comunque dalla struttura autorizzata, nonché la disponibilità degli stessi o di un altro ente all'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 la domanda 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 risiede per l'esecuzione del programma terapeutico e riabilitativo.

4. Gli enti presso cui si svolgono i programmi riferiscono periodicamente all'ufficio di 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. Si applica, altresì, l'articolo 51-bis della citata legge n. 354 del 1975.

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

7. Quando l'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 l'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, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 113. - (Funzioni di prevenzione, trattamento e riduzione del danno). -- 1. Le funzioni relative alla prevenzione, agli interventi di trattamento ed alla riduzione del danno correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, alle ludopatie e alle altre dipendenze sono svolte dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, secondo principi e livelli essenziali di assistenza definiti e da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con atto autonomo della medesima Conferenza, è istituita la Conferenza territoriale dei servizi pubblici e privati accreditati con finalità di monitoraggio e valutazione degli interventi offerti.

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, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 113-bis. - (Programmi e interventi sociosanitari innovativi). -- 1. I Ministeri competenti di concerto con le regioni e le province autonome promuovono e sostengono la messa a regime di programmi innovativi circa gli interventi sui consumi 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;

2) l'attivazione di locali dove è possibile fare uso di sostanze stupefacenti o psicotrope in condizioni igieniche sicure;

b) agli interventi diretti verso i consumatori, mirati 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 delle dipendenze pubbliche e private accreditate.

3) attività di prevenzione circa i rischi delle sostanze psicotrope di cui i consumatori non conoscono la composizione chimica e la concentrazione di principi attivi.

Il Ministero della Salute, di concerto con le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano promuove: l'effettuazione di studi clinici controllati di valutazione sui trattamenti con sostanze psicotrope contenute nella tabella I di cui all'articolo 14; sostiene e promuove, 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, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 116. - (Riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, i trattamenti e le riduzioni del danno). -- 1. I comuni, le comunità montane, i loro consorzi ed associazioni, i servizi pubblici per le dipendenze possono avvalersi della collaborazione di gruppi o degli enti di cui all'articolo 115 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 115.

2. L'iscrizione all'albo di cui al comma 1, è condizione necessaria per lo svolgimento delle attività indicate nell'articolo 114 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 prevenzione, trattamento e riduzioni del danno.

3. Il diniego di iscrizione all'albo 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 dei requisiti di cui al comma 2 del presente articolo 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 iscriverle 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 117, per l'impiego degli enti per le finalità di cui all'articolo 115».

Art. 18.

1. L'articolo 117 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 117. - (Convenzioni). -- 1. L'esercizio delle funzioni di prevenzione, di riabilitazione, di trattamento, di 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 116 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 di concerto col Ministro della giustizia ai fini di cui all'articolo 115.

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 120 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 120. - (Terapia volontaria e anonimato). -- 1. Chiunque fa uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope può chiedere al servizio pubblico per le dipendenze 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 dipendenze.

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 dipendenze 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. 20.

1. L'articolo 122 del testo unico, e successive modificazioni, 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 114, anche avvalendosi delle cooperative di solidarietà sociale e delle associazioni di cui all'articolo 116, 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 dipendenze può disporre l'effettuazione di terapie di disintossicazione, nonché trattamenti psico-sociali e farmacologici adeguati. Il servizio pubblico per le dipendenze controlla l'attuazione del programma da parte del consumatore.

2. Il programma è 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 116.

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 dipendenze, destinatario delle segnalazioni previste dall'articolo 121, definisce, entro dieci

giorni decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione o del provvedimento suindicato, il programma terapeutico e socio-riabilitativo».

Art. 21.

1. Gli articoli 122-bis, 123 e 124 del testo unico, e successive modificazioni, sono abrogati.

Art. 22.

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

- a) al comma 7, lettera a), le parole: «purché finalizzati al recupero psicofisico della persona» sono soppresse;
- b) il comma 8 è abrogato;
- c) al comma 11, le parole: «lire 200 milioni annue» sono sostituite dalle seguenti: «100.000 euro annui».

Proposta di legge (Camera 90 Magi - Senato 109 D'Elia) DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLA SALUTE, PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL CONSUMO, DELLA PRODUZIONE E DEL COMMERCIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI, NONCHÉ PER LA PREVENZIONE E LA RICERCA IN MATERIA DI USO DI SOSTANZE PSICOATTIVE E DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI AUTORIZZAZIONI E CONTROLLI

Onorevoli Colleghi! — Sono sei milioni i consumatori di cannabis in Italia, tra questi anche moltissimi pazienti spesso lasciati soli dallo Stato nell'impossibilità di ricevere la terapia, nonostante la regolare prescrizione. Nella XII e nella XIII legislatura più di cento deputati, appartenenti a schieramenti politici diversi, avevano firmato il progetto di legge a prima firma dell'onorevole Franco Corleone per la sua legalizzazione. Lo stesso progetto di legge, con il medesimo testo e spirito non ideologico, era stato presentato nella XIV e nella XV legislatura dal senatore Della Seta. Seppure nel 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. Anche nella XVII legislatura oltre 200 fra deputati e senatori appartenenti a gruppi differenti firmarono la proposta di legge del cosiddetto intergruppo per la cannabis legale, che purtroppo si arenò dopo un primo dibattito in aula alla Camera.

Nel 2017, la Camera dei deputati ha ricevuto le oltre 50.000 firme a sostegno di una proposta di legge d'iniziativa popolare sulla legalizzazione della cannabis, promossa dall'Associazione Luca Coscioni e da Radicali italiani, che ha messo d'accordo decine di magistrati, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e ha dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2014 che ha di fatto sconfessato il modello della legge Fini-Giovanardi (legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272), confermando l'assoluta mancanza di controllo di fatto sulle droghe in Italia.

Nella XVIII legislatura è stato approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati il testo unificato delle proposte di legge nn. 2307 Magi e altri e 2965 Licatini, che purtroppo non ha proseguito il suo iter dopo l'inizio dell'esame in Assemblea.

Da ultimo, il quesito referendario sulla depenalizzazione della coltivazione della cannabis e l'eliminazione di tutte le pene detentive, ad eccezione di quelle associative destinate al traffico, presentato alla Corte di cassazione nel settembre 2021 da esperti, giuristi e militanti impegnati contro il proibizionismo coordinati dalle associazioni Luca Coscioni, Meglio legale, Forum Droghe, Antigone, Società della ragione, ha raccolto oltre 630.000 firme in poco più di un mese, 130.000 in più della soglia minima prevista. Segno indiscusso che la coltivazione, la vendita e il consumo di cannabis restano tra le questioni sociali più importanti nel nostro Paese. Un tema che attraversa la giustizia, la salute pubblica, la sicurezza, la possibilità di impresa, la ricerca scientifica, le libertà individuali e, soprattutto, la lotta alle

mafie.

La questione se il regime di proibizione per la cannabis sia il più adatto a difendere la salute pubblica è stata affrontata a più riprese fin dal secolo scorso da commissioni di studio e comitati insediati dai Governi e dai Parlamenti in diverse parti del mondo.

Nonostante i rapporti di organismi istituzionali e le più importanti revisioni della letteratura scientifica siano stati convergenti nell'indicare il superamento o l'alleggerimento della proibizione in virtù delle particolari caratteristiche farmacologiche della sostanza e dell'uso moderato, la regolamentazione della cannabis ha per lo più incontrato ostacoli ideologici a livello politico internazionale e nei singoli Stati.

Tuttavia, negli ultimi anni, si sono manifestati un'inversione di rotta e un cambiamento radicale di prospettiva. Sono molte le voci autorevoli che ormai certificano il fallimento della war on drugs, come testimonia il documento della Commissione latino-americana su droghe e democrazia, un organismo di esperti promosso dagli ex Presidenti Cardoso del Brasile, Gaviria della Colombia e Zedillo del Messico, che chiedono un cambio di 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.

Siamo davanti a un quadro internazionale molto diverso dal recente passato. 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, l'Uruguay, per iniziativa del Governo, ha legalizzato la produzione, la circolazione e il consumo dei derivati della cannabis. Il Canada, anch'esso per via legislativa, ha regolamentato l'uso ricreativo nel corso del 2018. Negli Stati Uniti d'America – dove ben dodici Stati hanno regolamentato la produzione e la vendita ad uso ricreativo e dove le vittorie referendarie di Arizona, Montana, New Jersey e South Dakota hanno permesso la legalizzazione della cannabis, per qualsiasi tipo di consumo per questi Stati – nel febbraio 2021 la leadership democratica al Senato ha annunciato l'avvio di un percorso per la riforma globale delle politiche sulla cannabis. Tutto questo accadeva dopo che, a dicembre 2020, la Camera dei rappresentanti di Washington approvava il «More Act», una legge che toglie la cannabis dalla tabella nazionale delle droghe pericolose cancellando le sanzioni federali e consentendone vendita e tassazione.

Sempre a dicembre 2020, con una decisione storica,

la Commissione droghe delle Nazioni Unite ha votato per cancellare definitivamente la cannabis dalla tabella che riconosce il potere terapeutico di piante e sostanze sotto controllo internazionale ma ne evidenzia la pericolosità per la salute pubblica. Nel pomeriggio dello stesso giorno la Commissione europea ha chiarito che i prodotti contenenti cannabidiolo (CBD) frutto di gambi, foglie e fiori della pianta possono essere inseriti nella lista dei novel food (nuovi alimenti) dell'Unione europea dando il via libera per il loro finanziamento con i fondi della Politica agricola comune.

Altre riforme strutturali sulla cannabis avanzano in Australia, Israele, Georgia, Macedonia, Messico e Sudafrica mentre nell'Africa subsahariana e in America latina molti governi hanno adottato leggi per consentirne la produzione per fini terapeutici.

In questo nuovo contesto politico non sarà facile per gli oltranzisti riproporre sic et simpliciter il vecchio adagio proibizionista della centralità della sostanza da vietare a scapito dei diritti e della centralità della persona che ne fa uso, nonché della salute pubblica.

In aggiunta ai costi umani e sociali della proibizione, anche il costo economico non va trascurato. Recenti studi di economisti sostengono la superiorità degli strumenti fiscali per contenere il consumo di droghe rispetto all'applicazione di una normativa proibizionista. In Italia il consumo di tabacchi e di alcolici è appunto contenuto e scoraggiato tramite l'imposizione di un'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; il consumo tra cannabis per uso terapeutico e uso ludico riguarda 8 milioni di italiani, per un giro d'affari di 10 miliardi l'anno.

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 di legge regolamenta, in particolare, il mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, estendendo le previsioni in materia di prevenzione e ricerca a tutti gli altri stupefacenti.

Il paradigma della proposta di legge parte dalla premessa che lo strumento sanzionatorio, penalistico e amministrativo è insufficiente da solo per la disciplina del 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 di legge è quello 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 necessari sia quello di dare concretezza alle previsioni in materia di prevenzione ed educazione contro le dipendenze del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in gran parte inattuato.

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

Per quanto riguarda il tema dell'autoregolamentazione e del controllo del consumo e della coltivazione di cannabis per uso domestico, la proposta di legge consente il consumo, ancorché di gruppo, la cessione gratuita e la

coltivazione per fini personali di cannabis e dei prodotti derivati, ma pone limiti al consumo di cannabis nei luoghi pubblici (articolo 8) e ne vieta la propaganda pubblicitaria (articolo 9). Sono inoltre previste aggregazioni in forma associata per la coltivazione domestica, al fine di favorire la socializzazione funzionale all'autoregolamentazione del consumo consapevole.

In merito alla regolamentazione dell'importazione, dell'esportazione, della coltivazione, della produzione e della distribuzione di cannabis per fini commerciali e alla regolamentazione della coltivazione in forma associata (Cannabis social club), la proposta di legge prevede la predisposizione di un sistema autorizzatorio e impone diversi obblighi a tutela della salute (articoli 3 e 7). In particolare, si prevede che sulle confezioni sia indicata non solo la concentrazione del THC, ma anche del CBD, ossia un cannabinoide non psicoattivo che possiede la proprietà di modulare gli effetti psicoattivi del THC e ha anche importanti effetti terapeutici.

Sul versante delle sanzioni, nel nuovo sistema prefigurato dalla proposta di legge in cui il consumo e la circolazione di cannabis sono leciti, le sanzioni penali della legislazione speciale (articolo 6) si riducono a quelle previste per la tutela del minore e della salute, in aggiunta a quelle già esistenti nel codice penale e nel nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. La clausola di riserva, di cui all'articolo 5 e al comma 3 dell'articolo 6, dovrebbe consentire che le condotte di violazione dell'autorizzazione o di acquisto o di 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.

Quanto alla prevenzione e all'educazione, il tentativo è quello di rafforzare le previsioni del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che allo stato attuale sembrano avere una scarsa applicazione pratica (articolo 10). Attualmente, l'articolo 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 internet del Ministero non risulta alcuna nomina, né fra le attività educative proposte per le scuole sembra esserci un programma 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 a intervenire anche sui bisogni primari alla base del consumo di sostanze.

La proposta di legge, inoltre, propone l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, cioè 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, nonché dell'applicazione delle sanzioni amministrative (articolo 11, comma 1). Al suo interno è istituito un comitato scientifico composto anche da rappresentanti dell'esecutivo, da organizzazioni non governative interessate e dalle associazioni dei consumatori, 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 (articolo 11, comma 3).

L'Agenzia nazionale ha anche la funzione di dare

impulso e di 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 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dell'attività di ricerca compiuta (articolo 11, comma 1).

È altresì affidato all'Agenzia nazionale il compito di promuovere ricerche particolarmente rilevanti per le scelte di politiche pubbliche, nonché di promuovere e di finanziare la sperimentazione di programmi di prevenzione e riduzione dei rischi tesi a proteggere i consumatori dai rischi del mercato illegale e 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 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 della distribuzione delle droghe cosiddette leggere. Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta l'uso sia personale che commerciale della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in deroga alle disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Si è ritenuto, in particolare, di stabilire un regime autorizzativo per la vendita e per il 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 tale fine, l'articolo 2 delega il Governo ad adottare 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 un'ulteriore sedimentazione di una cultura diffusa in ordine alla tolleranza del consumo di droghe leggere. Pertanto, l'articolo 12 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, con particolare riferimento a 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.

La presente proposta di legge, già presentata nella XVII legislatura dall'onorevole Marisa Nicchi (atto Camera n. 3229) e dal senatore Luigi Manconi (atto Senato n. 2038) e nella XVIII legislatura dal senatore Pittella ed altri (atto Senato 2529) è stata redatta da un gruppo di lavoro promosso dall'organizzazione non lucrativa di utilità sociale «La Società della ragione».

PROPOSTA DI LEGGE

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, di seguito denominato «testo unico», la detenzione e l'uso personale non terapeutico, individuale o collettivo, di cannabis e di prodotti da essa derivati non è punibile ai fini penali e amministrativi, fatto salvo quanto previsto dalla presente legge.

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

Art. 2. (Delega al Governo in materia di autorizzazioni e controlli)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare il rilascio e la revoca delle autorizzazioni di cui al comma 2 dell'articolo 1, le loro tipologie e i relativi controlli, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle caratteristiche dei prodotti di cui all'articolo 1 destinati alla vendita al dettaglio e disciplina della relativa tassazione;

b) individuazione degli esercizi commerciali autorizzati alla vendita e la loro distribuzione nel territorio, nonché dei locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze di cui all'articolo 1;

c) determinazione degli standard minimi di qualità per la coltivazione e la produzione delle sostanze di cui all'articolo 1, in coerenza con le Good agricultural and collection practice (GAPC) dell'Unione europea, privilegiando la tutela della salute nella finalizzazione delle imposte, la cui determinazione deve favorire l'adesione degli utenti al mercato legale;

d) disciplina della composizione e del funzionamento dell'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione di cui all'articolo 11 nonché del potere sanzionatorio dell'autorità amministrativa competente, nonché riordino e semplificazione degli organismi e degli enti esistenti che svolgono analoghe funzioni;

e) previsione di un piano di riorganizzazione della rete dei servizi per le tossicodipendenze e di un programma di formazione degli operatori del settore, secondo i principi della strategia di riduzione del danno. Il coordinamento delle attività di cui alla presente lettera e ogni eventuale onere sono a carico dell'Agenzia di cui all'articolo 11.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema di ciascun decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Art. 3. (Tutela della salute e dei minori)

1. Sulle confezioni di cannabis e dei prodotti da essa derivati destinate alla vendita al minuto devono essere specificati i livelli dei principi attivi delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) e cannabidiolo (CBD) contenuti, nonché le avvertenze relative ai danni alla salute provocati dal consumo di tali sostanze. Ogni confezione deve, altresì, contenere un foglio illustrativo che specifichi il nome commerciale, la composizione, le proprietà, la varietà e la completa tracciabilità della sostanza, nonché 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 età.

Art. 4. (Esclusione della punibilità)

1. Le disposizioni di cui agli articoli 73 e 75 del testo unico non trovano applicazione nei confronti di chi, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, coltiva, produce, importa, esporta o vende cannabis o prodotti da essa derivati a fini commerciali, ad uso non terapeutico, al di fuori dei limiti posti dall'autorizzazione medesima.

2. L'esclusione della punibilità di cui al comma 1 non si applica ove le condotte riguardino sostanze diverse dalla cannabis o dai prodotti da essa derivati.

3. Non è punibile chi, anche se privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, coltiva in forma associata piante di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope destinate al consumo personale o di gruppo.

4. Le disposizioni di cui agli articoli 75 e 79 del testo unico non si applicano alla cannabis e ai prodotti da essa derivati.

Art. 5. (Sanzioni amministrative a tutela della sicurezza nella circolazione delle sostanze)

1. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui agli articoli 416 o 416-bis del codice penale e all'articolo 74 del testo unico, la coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione, la vendita e la cessione di cannabis e dei prodotti da essa derivati a fini commerciali, ad uso non terapeutico, al di fuori dei limiti posti dall'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative:

- a) la diffida;
- b) la confisca della sostanza;
- c) la sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000;
- d) l'esclusione da agevolazioni fiscali, finanziamenti pubblici e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) l'interdizione parziale o totale dall'esercizio dell'attività;
- f) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- g) la confisca parziale della struttura, degli strumenti o dei prodotti dell'attività.

Art. 6. (Sanzioni penali a tutela del minore e della salute)

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni di cui all'articolo 1, comma 2, per la vendita di cannabis o di prodotti da essa derivati, viola il divieto di cui all'articolo 3, comma 2, ovvero consente che nel proprio locale minori di età consumino tali sostanze, è punito con la 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'articolo 74 del testo unico, il minore di età che detiene cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).

3. Fatto 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 li assume, o diverse da quelle dichiarate o pattuite, è punito con le pene previste dal comma 1.

Art. 7. (Coltivazione per uso personale, di gruppo e associato)

1. Sono ammesse la coltivazione di cannabis per uso personale e per la cessione gratuita a terzi destinata al consumo personale non terapeutico, salvo che colui che coltiva o riceve la sostanza sia un minore di età.

2. È ammessa la costituzione di gruppi di persone in forma libera per l'attività di coltivazione di cannabis al fine della produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei componenti dei medesimi gruppi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato deve essere presentata presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del comune ove esso ha sede, che istituisce un apposito registro, e deve essere sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno cinque soci fondatori. Il numero di piante coltivabili per ciascun gruppo autorizzato, l'ammontare della tassa di concessione governativa annuale e i relativi adempimenti organizzativi

sono stabiliti con regolamento adottato dal Ministro della salute. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere un numero di soci superiore a cento.

4. Ogni violazione alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è soggetta alle sanzioni amministrative di cui di cui all'articolo 5.

5. Il minore di età che coltiva o riceve cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).

Art. 8. (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. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 187 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è vietato il consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati in caso di guida di qualsiasi veicolo. Con regolamento adottato dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro della salute, si provvede alla revisione della disciplina relativa agli accertamenti di cui all'articolo 187, commi 2, 2-bis e 3 del citato codice della strada al fine di tutelare la dignità della persona soggetta agli esami clinici e di sanzionare esclusivamente i casi in cui lo stato psico-fisico del conducente sia effettivamente alterato al momento della guida del veicolo.

3. È altresì vietato il consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati nei luoghi in cui si compie un servizio educativo o in cui si pratica sport, nonché sul luogo di lavoro.

4. Ogni violazione alle disposizioni del presente articolo è soggetta alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 5.

Art. 9. (Divieto di propaganda pubblicitaria)

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

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

Art. 10. (Educazione nelle scuole)

1. In attuazione di quanto disposto dagli articoli 104, 105 e 106 del testo unico, sulla base delle indicazioni del comitato di cui al citato articolo 104, comma 3, del medesimo testo unico, è fatto obbligo ai dirigenti scolastici di promuovere e realizzare attività di educazione alla salute fisica, psichica e sociale, in collaborazione con le autorità competenti.

Art. 11. (Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione)

1. È istituita l'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, di seguito denominata «Agenzia nazionale», con le seguenti funzioni:

a) regolamentazione del mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in coordinamento con l'Agenzia italiana del farmaco e l'Organismo statale per la cannabis di cui al decreto del Ministro della salute 9 novembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 30 novembre 2015;

b) predisposizione delle norme di sicurezza da applicare nell'esercizio delle autorizzazioni concesse a fini commerciali e per la coltivazione in forma associata della cannabis e dei prodotti da essa derivati;

c) controllo sul rispetto delle leggi e dei regolamenti in materia e applicazione delle sanzioni amministrative;

d) registrazione delle associazioni dei consumatori e dei gruppi autorizzati per la coltivazione di cannabis e di prodotti da essa derivati;

e) promozione della ricerca sull'uso di tutte le sostanze psicoattive, in coordinamento con il Ministero della salute e con 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 con le autorità locali competenti;

g) promozione di interventi informativi ed educativi, in coordinamento con il Ministero dell'istruzione e con 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'ambito dell'Agenzia nazionale è istituito un Comitato scientifico con funzione consultiva e di monitoraggio a livello locale. Il Comitato scientifico è composto anche da rappresentanti dell'esecutivo, degli enti locali, delle organizzazioni non governative (ONG) interessate e delle associazioni dei consumatori, è convocato annualmente e la partecipazione a esso è totalmente gratuita. Il Comitato scientifico provvede alla gestione del fondo di cui al comma 3 e presenta all'Agenzia nazionale una relazione annuale sulla sua attività.

3. L'Agenzia nazionale finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, dalle sanzioni amministrative e dalle multe di cui alla presente legge, nonché con quelli derivanti da contributi statali e privati le cui entità e provenienza sono pubblicate nel sito internet istituzionale dell'Agenzia medesima. Il 10 per cento degli stessi proventi è destinato a un fondo per l'attuazione di interventi specifici, in coordinamento con il Ministero

del lavoro e delle politiche sociali, di prevenzione e di assistenza sociale nelle aree più a rischio nel territorio nazionale, istituito presso l'Agenzia medesima.

4. L'Agenzia nazionale presenta una relazione annuale alle Camere sulla propria attività.

Art. 12. (Relazione annuale e monitoraggio)

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

a) all'andamento delle vendite al minuto della cannabis e di prodotti da essa derivati 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 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 e di prodotti da essa derivati, nonché ai risultati delle attività di educazione promosse e realizzate ai sensi dell'articolo 8;

e) agli accordi conclusi dal Governo italiano con i Paesi che producono cannabis e prodotti da essa derivati e all'incidenza di essi sull'economia di tali Stati;

f) all'eventuale persistenza del mercato clandestino di cannabis e di prodotti da essa derivati e alle relative caratteristiche.

Art. 13. (Clausola di salvaguardia finanziaria)

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

Proposta di legge (Camera 71 Magi) MODIFICHE AL TESTO UNICO DELLE LEGGI IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE, PREVENZIONE, CURA E RIABILITAZIONE DEI RELATIVI STATI DI TOSSICODIPENDENZA, DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309, IN MATERIA DI COLTIVAZIONE, CESSIONE E CONSUMO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI

Onorevoli Colleghi! – La presente proposta di legge ricalca il testo unificato delle abbinare proposte di legge nn. 2307- 2965-A, approvato dalla Commissione Giustizia della Camera nella XVIII legislatura, il 27 giugno 2022. L'esame in sede referente aveva avuto inizio il 4 dicembre 2019 con l'incardinamento della proposta di legge C. 2160 Molinari, alla quale sono state successivamente abbinare le proposte di legge C. 2307 Magi e C. 2965 Licatini. Dopo un'articolata e accurata istruttoria legislativa, che ha impegnato la Commissione tra febbraio 2020 e gennaio 2021 in una serie di audizioni informali nel corso delle quali sono stati auditi, tra l'altro, il Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo, il Direttore centrale per i servizi antidroga presso il Ministero dell'Interno, il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, oltre ai rappresentanti delle Unione delle Camere Penali e di diverse associazioni e comunità terapeutiche impegnate nel settore, nonché esponenti della magistratura, docenti e ricercatori universitari, è stato adottato come testo base un testo unificato delle proposte di legge C. 2307 e C. 2965,

avendo la Lega richiesto il disabbinamento della proposta di legge Molinari C. 2160. Nel corso dell'esame in sede referente, al testo unificato adottato come testo base sono state apportate diverse modifiche.

L'approdo nell'aula della Camera dei deputati di tale testo ha rappresentato un momento storico, l'occasione per discutere in Parlamento di un grande fenomeno sociale che riguarda, secondo le stime, 6 milioni di consumatori e un mercato illegale che viene stimato complessivamente, secondo quanto riportato dall'ultima relazione al Parlamento sugli stupefacenti, in 16,2 miliardi di euro, di cui circa il 40 per cento riguarda la cannabis. Nel nostro Paese, i forti contrasti, prevalentemente fondati su presupposti ideologici, hanno impedito negli anni un approccio laico all'argomento e le politiche antidroga hanno da sempre privilegiato una legislazione orientata per lo più alla repressione penalistica del fenomeno, ponendo in secondo piano l'aspetto preventivo. A questo proposito è opportuno ricordare che al 31 dicembre 2021 su 54.134

detenuti, 18.884, pari a circa il 35 per cento, lo erano per violazione 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, di seguito «testo unico»: un terzo di questi sono tossicodipendenti.

In riferimento al consumo e alla coltivazione della cannabis e della canapa in genere, mentre in Europa e nel resto del mondo si supera il retropensiero del proibizionismo tout court, nel nostro Paese si fa fatica ad abbandonare la tendenza alla criminalizzazione, in evidente contrasto con il bisogno di più realistiche politiche di lotta alle mafie, di sviluppo sostenibile e di potenziamento del settore agricolo anche in funzione della salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistemi.

E ciò, nonostante la recente decisione della Commissione ONU sugli stupefacenti che, su raccomandazione dell'OMS e con il voto favorevole anche dell'Italia, ha rimosso la cannabis dalla tabella IV della convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, e nonostante la storia insegna che la mera repressione e il grezzo proibizionismo non debellano il mercato né riducono la platea dei consumatori, ma alimentano anzi i traffici e i proventi illeciti delle organizzazioni criminali e mafiose.

I dati, anche quelli più recenti, dimostrano che una legislazione incentrata sulla repressione penale non consente di arginare un fenomeno dalle profonde radici sociali: i fenomeni diffusi vanno regolamentati, non vietati. Ed è proprio la regolamentazione che consente il controllo da parte dello Stato, così come è sempre avvenuto per alcol e tabacco, il cui consumo – certamente più dannoso e dai costi sociali enormemente superiori rispetto a quelli del consumo di cannabis – è sempre stato regolamentato e largamente pubblicizzato.

Attualmente il consumo e la detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti non hanno rilevanza penale grazie all'esito del referendum del 1993, mentre la detenzione per uso personale può essere oggetto di sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Il referendum popolare del 18 aprile 1993, vide un'ampia partecipazione con il 77,0 per cento degli aventi diritto che parteciparono al voto, il 55,3 per cento dei quali, oltre 19.000.000 di cittadini, si espresse contro la repressione penale del consumo.

Viceversa è ancora sanzionata penalmente la coltivazione di piante dalle quali possano estrarsi sostanze stupefacenti e ciò, con riferimento alla cannabis, ha comportato e comporta il rischio che anche nei casi di coltivazione domestica effettuata con finalità di autoconsumo, anche terapeutico, possa essere instaurato un procedimento penale, con tutte le conseguenze del caso.

Non si può a tal proposito non ricordare la battaglia personale e di civiltà di Walter De Benedetto, malato di artrite reumatoide da lungo tempo, dapprima indagato e poi assolto perché il fatto non sussisteva dall'accusa di coltivazione di sostanze stupefacenti, morto a soli 50 anni il 9 maggio 2022 in attesa di una legge sull'autocoltivazione che consentisse a persone come lui l'approvvigionamento autonomo per la terapia e per alleviare dolori e sofferenze.

Peraltro, prima del legislatore è intervenuta la giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione che, in forza del principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale per cui una condotta non può avere rilevanza penale se non offende alcun bene giuridicamente protetto, afferma con principio anch'esso consolidato che «ai fini della configurabilità del reato non è sufficiente la mera coltivazione di una pianta conforme al tipo botanico

vietato, ma è altresì necessario verificare se tale attività sia concretamente idonea a ledere la salute pubblica» (cfr. Sezioni Unite n. 12348/2 020; terza sezione penale 20238/22). In sostanza, le attività di minima coltivazione non sono riconducibili nell'ambito di rilevanza penale perché prive di offensività, esattamente come avviene nelle ipotesi del consumo e della detenzione per uso personale di sostanza stupefacente.

È quindi giunto il momento che anche il legislatore intervenga per adeguare la normativa alle istanze sociali, rimaste parzialmente disattese fin dal 1993; per garantire il diritto alla cura di quei pazienti che non riescono ad accedere agevolmente ed adeguatamente alla cannabis terapeutica; per escludere finalmente la criminalizzazione di una condotta che non viene ritenuta illecita dalla maggioranza dei consociati e che difetta degli elementi costitutivi del fatto tipico perché se la condotta non è idonea a ledere la salute pubblica, la coltivazione domestica di poche piante di cannabis non può essere considerata reato; per evitare processi inutili, lunghi e dispendiosi che ledono la dignità della persona coinvolta e sottraggono risorse alle casse pubbliche che potrebbero essere impiegate ben più utilmente; per interrompere il rapporto tra il consumatore e la fonte di approvvigionamento illecita e sottrarre alle organizzazioni criminali ingenti fonti di guadagno, come più volte evidenziato dalla stessa Direzione nazionale antimafia, consentendo agli investigatori di utilizzare le risorse disponibili di uomini e mezzi per contrastare le vere attività criminali legate allo spaccio, nazionale ed internazionale, di sostanze stupefacenti.

In particolare, il testo si compone di 8 articoli ed è volto ad affermare la liceità della coltivazione di non oltre quattro piante femmine di cannabis e della detenzione per uso personale del relativo prodotto, condotta che non dovrà più essere considerata illecita neanche dal punto di vista amministrativo.

Viene razionalizzata la disciplina sanzionatoria delle varie condotte illecite previste dall'articolo 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in alcuni casi armonizzando i limiti edittali. Si prevede una disciplina autonoma per i fatti di lieve entità e viene ridotta la pena edittale per il piccolo spaccio di cannabis escludendosi in tal modo l'arresto facoltativo in flagranza. Viene escluso che possa configurarsi fatto di lieve entità in tutti i casi in cui la sostanza stupefacente sia ceduta o comunque venga destinata da persone maggiorenni a minorenni. Si stabilisce che non può costituire illecito amministrativo la detenzione di prodotto derivante dalla coltivazione domestica di quattro piante qualora si accerti che sia per uso esclusivamente personale.

Questa normativa consentirà di sottrarre una rilevante fetta di mercato alle mafie e al tempo stesso comporterà notevoli risparmi per lo Stato, pari a circa 600 milioni l'anno tra spese per forze di polizia, processi e carceri, risorse che ben potranno essere investite (più proficuamente) per contrastare la vera criminalità legata al traffico di stupefacenti.

Val la pena ricordare, in tal senso, non solo le indicazioni più volte espresse dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Cafiero de Raho e da Franco Roberti prima di lui, ma soprattutto le conclusioni della VI Conferenza nazionale sulle dipendenze svoltasi il 27 e 28 novembre 2021 a Genova, dopo ben dodici anni dall'ultima, con il dichiarato obiettivo di fornire al Parlamento tutti gli strumenti e le informazioni necessarie per cambiare la vigente legislazione antidroga e adottare il nuovo piano d'azione italiano sulle dipendenze. Negli atti conclusivi di molti tavoli è emersa forte l'esigenza di modificare l'articolo

73 del testo unico e, nello specifico, di sottrarre all'azione penale sia la coltivazione di cannabis a uso domestico, sia la cessione di modeste quantità per uso di gruppo; è stata proposta inoltre l'introduzione della «finalità del profitto» per tutte le condotte tipizzate, l'esclusione dell'obbligatorietà dell'arresto in flagranza e l'esclusione in ogni caso della previsione dell'arresto obbligatorio, la proposta di eliminare il criterio tabellare del superamento delle soglie per uso penale e la necessità di rivedere le norme che prevedono sanzioni penali e amministrative a carico di persone che utilizzano droghe.

Anche la Suprema Corte di cassazione, nella già ricordata sentenza del maggio scorso (n. 20238/2022), ha avuto modo di osservare che «(...) dal punto di vista meramente economico, la produzione di un bene per il suo esclusivo autoconsumo è fattore che, lungi dall'incrementare la vivacità di un mercato, tende a deprimerlo (...)».

La proposta di legge comporterebbe inoltre la riduzione di procedimenti amministrativi e di processi penali, evitando attività inutili all'autorità giudiziaria e alle forze di polizia; a tal proposito, si consideri che sono ogni anno tra i 30.000 e i 40.000 i consumatori segnalati alle prefetture (31.016 dal 2020 al 15 marzo 2021) e che dal 1990 le segnalazioni sono state più di 1.300.000.

Nel dettaglio, l'articolo 1 interviene sul testo unico, per consentire la coltivazione di massimo quattro piante femmine di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente e la detenzione del relativo prodotto per uso esclusivamente personale.

In particolare, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 interviene sull'articolo 17 del testo unico per specificare che l'autorizzazione, obbligatoria per chiunque intenda coltivare sostanze stupefacenti, non è richiesta quando la coltivazione riguardi quattro piante femmine di cannabis, la cui coltivazione è consentita dall'articolo 26, comma 1-bis del medesimo testo unico, inserito dalla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1, proprio per consentire a persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione esclusivamente per uso personale di non oltre quattro piante femmine di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente, e del prodotto da esse ottenuto.

Tale coltivazione – attraverso la modifica del comma 1 dell'articolo 26 operata dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 1 – è conseguentemente inserita tra le eccezioni ai divieti di coltivazione.

L'articolo 2 del testo in esame interviene invece sull'articolo 73 del testo unico, che punisce la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope. In particolare, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il comma 2 dell'articolo 73, che attualmente punisce con la reclusione da 8 a 22 anni e con la multa da 25.822 a 309.874 euro chiunque, munito dell'autorizzazione, cede, mette o procura che altri metta in commercio, droghe «pesanti» (di cui alle tabelle I e III), prevedendo una modifica delle pene, con la riduzione da 22 a 20 anni della pena detentiva massima, l'aumento da 25.822 a 31.000 euro della pena pecuniaria minima e la riduzione da 309.874 a 301.000 euro della pena pecuniaria massima.

La lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 inserisce nell'articolo 73 del testo unico il comma 2-bis per prevedere la reclusione da 3 a 8 anni e la multa da 15.000 a 150.000 euro per chiunque, munito di autorizzazione, cede, mette o procura che altri metta in commercio, droghe «leggere» (di cui alle tabelle II e IV). Si introduce così un significativo aumento della pena attualmente prevista (reclusione da 2 a 6 anni e multa da 5.164 a 77.468 euro).

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce

il comma 3 del medesimo articolo 73 per prevedere che le pene previste dai commi 2 e 2-bis si applichino anche quando il soggetto è autorizzato alla produzione di sostanze stupefacenti ma coltiva, produce o fabbrica sostanze di specie diversa.

La lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il comma 4 dell'articolo 73, per prevedere che quando le condotte di cui al comma 1 relative alle droghe pesanti (coltivazione, produzione, traffico, detenzione in assenza di autorizzazione) riguardano le droghe leggere (sostanze di cui alle Tabelle II e IV), si applica la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 5.000 a 80.000 euro. Rispetto alla disciplina vigente, dunque, il provvedimento conferma la pena detentiva e rimodula la pena pecuniaria (attualmente multa da 5.164 a 77.468 euro). Inoltre, la disposizione precisa che non costituisce reato la detenzione ad uso esclusivamente personale del prodotto derivante dalla coltivazione di quattro piante femmine di cannabis.

Le lettere e) e f) del comma 1 dell'articolo 2 abrogano i commi 5, 5-bis e 5-ter dell'articolo 73 del testo unico, dal momento che le disposizioni in materia di condotte di produzione, traffico e detenzione di lieve entità nonché in materia di trattamento sanzionatorio dei reati commessi dal tossicodipendente in essi contenute sono oggetto del nuovo articolo 73-bis introdotto al testo unico dal successivo articolo 3 del provvedimento in esame.

La lettera g) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il comma 7 dell'articolo 73, che disciplina l'attenuante (con diminuzione delle pene dalla metà ai due terzi) per quanti cooperano con le autorità, aggiungendo alle attività che ne consentono l'applicazione l'aiuto concreto alle autorità di polizia o all'autorità giudiziaria nell'individuazione o nella cattura dei concorrenti.

La modifica apportata dalla lettera h) al comma 7-bis dell'articolo 73 è volta a coordinarne il testo alla luce della soppressione del comma 5.

Come anticipato, l'articolo 3, comma 1, del provvedimento in esame inserisce nel testo unico l'articolo 73-bis, per punire la produzione, l'acquisto e la cessione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope, collocandovi le disposizioni attualmente contenute nei commi 5, 5-bis e 5-ter dell'articolo 73.

In particolare, il comma 1 del nuovo articolo 73-bis prevede che, se il fatto non costituisce più grave reato, chiunque commette un reato di produzione, detenzione e traffico di stupefacenti di cui all'articolo 73 del testo unico che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la quantità delle sostanze, è di lieve entità, soggiace alle seguenti pene:

- reclusione da 6 mesi a 4 anni e multa fino a 10.000 euro, nel caso di condotte relative a droghe cosiddette pesanti (nei casi di cui ai commi 1, 2, e 3 dell'articolo 73);
- reclusione da 2 mesi a 2 anni e multa fino a 2.000 euro, nel caso di condotte relative a droghe cosiddette leggere (nei casi di cui ai commi 2-bis e 4 dell'articolo 73).

Rispetto alla normativa vigente, che non distingue tra stupefacenti, indifferentemente applicando ai fatti di lieve entità la pena della reclusione da 6 mesi a 4 anni e della multa da 1.032 a 10.329 euro, la proposta di legge distingue le droghe pesanti dalle droghe leggere prevedendo limiti edittali inferiori agli attuali per le sole droghe leggere.

Il comma 2 del nuovo articolo 73-bis prevede l'applicabilità, anche ai fatti di lieve entità, dell'attenuante prevista dall'articolo 73, comma 7, del testo unico, per quanti collaborino con le autorità: le pene previste dal comma 1 potranno quindi essere diminuite dalla metà a due terzi.

I commi 3 e 4 dell'articolo 73-bis sostanzialmente ricalcano i contenuti degli attuali commi 5-bis e 5-ter dell'articolo 73 del testo unico. Si tratta infatti della previsione per cui, quando la fattispecie lieve è commessa da un tossicodipendente, il giudice può applicare, in luogo delle pene detentive e pecuniarie, il lavoro di pubblica utilità per una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva (comma 3). Analogamente si procede quando un tossicodipendente commette, in relazione alla propria condizione di dipendenza, un reato diverso dai fatti di lieve entità relativi agli stupefacenti (purché non sia un reato contro la persona o uno dei gravi delitti per i quali è consentita una più lunga durata delle indagini preliminari), per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di detenzione (comma 4).

Rispetto alla normativa vigente, le nuove disposizioni richiedono che la condizione di tossicodipendenza, necessaria per la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, sia certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata a svolgere attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di soggetti tossicodipendenti. Inoltre, è necessario che al lavoro di pubblica utilità si accompagni la frequentazione di un programma terapeutico di recupero.

Infine, con previsione innovativa, il comma 5 specifica che non può essere considerato un fatto di lieve entità, e che dunque non si applicano le pene ridotte, lo spaccio di stupefacenti a minorenni da parte di un maggiorenne.

Il comma 2 dell'articolo 3 interviene sul codice di procedura penale per apportare una modifica di coordinamento. In particolare, all'articolo 380 del codice di procedura penale, che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di uno dei reati previsti dall'articolo 73 del testo unico, viene soppresso l'inciso che esclude tale misura restrittiva in caso di lieve entità. L'arresto obbligatorio in flagranza resta escluso per i fatti di lieve entità, ma non è più necessaria la clausola di salvezza, avendo spostato la relativa disciplina in un articolo diverso.

L'articolo 4 del provvedimento in esame apporta tre modifiche al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

In primo luogo, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 4, intervenendo sul comma 2 dell'articolo 74 del testo unico, individua in 8 anni la pena minima applicabile al partecipante all'associazione (attualmente il minimo è 10 anni di reclusione) e fissa in 15 anni la pena massima (attualmente non è fissato un massimo di pena).

In secondo luogo, la lettera b) del comma 1 dell'articolo 4 abroga il comma 6 dell'articolo 74, che prevede l'applicazione delle pene previste dall'articolo 416 del codice penale per la semplice associazione a delinquere (reclusione da 3 a 7 anni per i promotori e reclusione da 1 a 5 anni per i partecipanti) all'associazione finalizzata a commettere un fatto di lieve entità.

Infine, analogamente a quanto fatto per l'attenuante prevista all'articolo 73 e al nuovo articolo 73-bis del testo unico, il provvedimento in esame (con la lettera c) del comma 1 dell'articolo 4) specifica che la collaborazione può concretizzarsi anche in condotte di ausilio alla identificazione o alla cattura dei concorrenti o degli associati. Viene a tal fine integrato il comma 7 dell'articolo 74 del testo unico.

L'articolo 5 del provvedimento in esame interviene sull'articolo 75 del testo unico, che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative quando i fatti illeciti di importazione, esportazione, acquisto, coltivazione, ricezione o detenzione di stupefacenti siano volti a farne uso personale. Con la modifica introdotta all'articolo 26, comma

1-bis, del testo unico, la proposta di legge stabilisce che la coltivazione e la detenzione da parte di un maggiorenne di non oltre quattro piante femmine di cannabis per uso personale non rappresentano più un illecito, neanche di tipo amministrativo. Il consumo della cannabis derivante da tale coltivazione non comporta dunque l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 75 del testo unico. Tali sanzioni amministrative continueranno invece a trovare applicazione per le ulteriori e diverse ipotesi di uso personale di cannabis, per le quali la proposta di legge individua specifiche circostanze da considerare al fine di distinguere i casi penalmente rilevanti da quelli rilevanti solo dal punto di vista amministrativo.

A tal fine, il provvedimento interviene sul comma 1-bis dell'articolo 75, che individua le circostanze delle quali tenere conto ai fini dell'accertamento della destinazione ad uso esclusivamente personale della sostanza stupefacente, inserendovi criteri specifici da applicare alla cannabis. In particolare, l'uso potrà essere considerato personale quando le inflorescenze e le resine detenute siano il prodotto di una coltivazione domestica di cannabis che presenti le seguenti caratteristiche: minima dimensione; rudimentalità delle tecniche utilizzate; scarso numero di piante (anche se superiore al limite di quattro, previsto dall'articolo 26, comma 1-bis); assenza di indici di inserimento nel mercato degli stupefacenti.

L'articolo 6 del provvedimento in esame interviene sull'articolo 77 del testo unico, che configura come illecito amministrativo l'abbandono, in un luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero in un luogo privato di comune o altrui uso, di siringhe o di altri strumenti pericolosi utilizzati per l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, tale da mettere a rischio l'incolumità altrui. Il provvedimento in esame raddoppia la sanzione amministrativa pecuniaria, attualmente del pagamento di una somma da 51 a 516 euro, quando i fatti siano commessi all'interno o in prossimità di scuole di ogni ordine o grado, comunità giovanili, caserme, carceri, ospedali, strutture per la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti.

L'articolo 7 interviene sull'articolo 104 del testo unico, relativo alla promozione e al coordinamento, a livello nazionale, delle attività di educazione ed informazione. Inserendo il comma 2-bis, il provvedimento demanda al Ministero dell'istruzione la promozione, all'inizio di ogni anno scolastico, nelle scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione, di una giornata nazionale sui danni derivanti da alcolismo, tabagismo e uso delle sostanze stupefacenti o psicotrope.

Infine, l'articolo 8 interviene sull'articolo 114 del testo unico, relativo agli obiettivi di prevenzione e recupero dei tossicodipendenti posti a carico dei comuni, per specificare che gli enti locali dovranno predisporre anche interventi di inserimento socio-lavorativo e occupazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. (Coltivazione e detenzione in forma individuale di cannabis per uso personale)

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

a) al comma 1 dell'articolo 17 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, fatto salvo quanto previsto dal comma 1-bis dell'articolo 26»;

b) al comma 1 dell'articolo 26 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché della cannabis coltivata ai sensi di quanto previsto dal comma 1-bis del presente articolo»;

c) dopo il comma 1 dell'articolo 26 è inserito il seguente:

«1-bis. Al di fuori del regime delle autorizzazioni di cui agli articoli 17 e 27 e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 73, sono consentite a persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione, esclusivamente per uso personale, di non oltre quattro piante femmine di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente, e del prodotto da esse ottenuto».

Art. 2. (Modifiche all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

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

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Chiunque, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, illecitamente cede, mette o procura che altri metta in commercio le sostanze o le preparazioni indicate nelle tabelle I e III di cui all'articolo 14, è punito con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 31.000 a euro 301.000»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. La pena è della reclusione da tre a otto anni e della multa da euro 15.000 a 150.000 se le attività illecite di cui al comma 2 riguardano le sostanze o le preparazioni indicate nelle tabelle II e IV di cui all'articolo 14»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le pene previste dal comma 2 si applicano a chiunque coltiva, produce o fabbrica sostanze stupefacenti o psicotrope indicate nelle tabelle I e III di cui all'articolo 14 diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione. Le pene previste dal comma 2-bis si applicano a chiunque coltiva, produce o fabbrica sostanze stupefacenti o psicotrope indicate nelle tabelle II e IV di cui all'articolo 14 diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Se taluno dei fatti previsti dal comma 1 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope indicate nelle tabelle II e IV di cui all'articolo 14, si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.000 a euro 80.000, fatta salva la detenzione, ad uso esclusivamente personale, del prodotto derivante dalla coltivazione di quattro piante femmine di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente»;

e) i commi 5 e 5-bis sono abrogati;

f) il comma 5-ter è abrogato;

g) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. Le pene previste ai sensi del presente articolo 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, ovvero nell'individuazione o la cattura dei concorrenti»;

h) al comma 7-bis, le parole: «, fatta eccezione per il delitto di cui al comma 5,» sono soppresse.

Art. 3. (Produzione, acquisto e cessione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope)

1. Dopo l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente:

«Art. 73-bis. – (Produzione, acquisto e cessione 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, e 3

dell'articolo 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 le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa fino a euro 10.000. Si applica la pena della reclusione da due mesi a due anni e della multa fino a euro 2.000 nei casi di cui ai commi 2-bis e 4 dell'articolo 73.

2. Le pene previste ai sensi del presente articolo 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, ovvero nell'identificazione o la cattura dei concorrenti.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 1, quando il delitto è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui condizione è stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 del presente testo unico, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba essere concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare la pena del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste, congiuntamente alla frequentazione di un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi del citato articolo 116 del presente testo unico, in sostituzione delle pene detentive e pecuniarie. 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 dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Può essere disposto che esso si svolga anche nelle strutture private autorizzate ai sensi del citato articolo 116 del presente testo unico, con il consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che procede, o quello dell'esecuzione, con le modalità 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 il 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.

4. Le disposizioni di cui al comma 3 si applicano 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 sua condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di reclusione, salvo che si tratti di un reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di un reato contro la persona.

5. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nei casi in cui le sostanze stupefacenti e psicotrope sono consegnate o comunque destinate da persona di maggiore

età a persona di minore età».

2. Alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, le parole: «, salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo» sono soppresse.

Art. 4. (Modifiche all'articolo 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

1. All'articolo 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «non inferiore a dieci» sono sostituite dalle seguenti: «da otto a quindici»;

b) il comma 6 è abrogato;

c) al comma 7, dopo la parola: «o» sono inserite le seguenti: «per l'identificazione o la cattura dei concorrenti o degli associati, ovvero».

Art. 5. (Modifica all'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

1. Al comma 1-bis dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«b-bis) che le infiorescenze e le resine detenute siano il prodotto ricavato in esito al procedimento di estrazione da una coltivazione domestica di cannabis di minima dimensione che, per la rudimentalità delle tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, anche se superiore al limite di cui al comma 1-bis dell'articolo 26, e la mancanza di indici di un inserimento dell'attività nell'ambito del mercato degli stupefacenti, indichi l'oggettiva destinazione di quanto prodotto all'uso esclusivamente personale del coltivatore».

Art. 6. (Modifica all'articolo 77 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

1. All'articolo 77 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-bis. La sanzione di cui al comma 1 è raddoppiata se il fatto è commesso nei luoghi di cui alla lettera g) del comma 1 dell'articolo 80».

Art. 7. (Modifica all'articolo 104 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 104 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente:

«2-bis. Il Ministero dell'istruzione, in collaborazione con gli uffici scolastici regionali, con gli enti locali e con la presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche antidroga, promuove, all'inizio di ogni anno scolastico, nelle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo di istruzione, una giornata nazionale sui danni derivanti dall'alcoolismo, dal tabagismo e dall'uso delle sostanze stupefacenti o psicotrope».

Art. 8. (Modifiche all'articolo 114 del testo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

1. Al comma 1 dell'articolo 114 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e di inserimento socio-lavorativo o occupazionale»;

b) alla lettera c), dopo le parole: «reinserimento scolastico, lavorativo» sono inserite le seguenti: «o occupazionale».

IO COLTIVO - PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE LA DEPENALIZZAZIONE DELLA COLTIVAZIONE PER USO PERSONALE ED IN FORMA ASSOCIATA DELLA CANNABIS

ONOREVOLI SENATORI! — Dopo decenni di politiche proibizioniste, dimostratesi inefficaci nel ridurre la produzione, il consumo e il traffico di sostanze stupefacenti, è evidente che il proibizionismo non solo non è stato in grado di governare un fenomeno complesso e diffuso, ma addirittura ne ha aggravato le sue conseguenze. La persistenza di un modello basato su divieti e sanzioni ha inflitto un costo troppo elevato alla società, limitando la libertà individuali, congestionando il sistema giudiziario, contribuendo al sovraffollamento delle carceri, mettendo a rischio la tutela della salute pubblica e alimentando la criminalità organizzata.

I dati di prevalenza d'uso pubblicati negli anni nelle relazioni governative sulle dipendenze e la presenza nelle carceri di un'elevata percentuale di detenuti per reati legati agli stupefacenti in Italia dimostrano che le politiche proibizioniste sulla cannabis non abbiano raggiunto i loro obiettivi. Numerosi dati sostengono questa tesi: più del 25% dei detenuti è in carcere per detenzione di stupefacenti illegali, con una percentuale che supera il 34% quando si considera l'impatto complessivo delle leggi sulle droghe. Questo tasso rappresenta quasi il doppio della media europea. Inoltre, oltre il 40% dei detenuti che finiscono in carcere fa uso di sostanze illecite, segnando un record negli ultimi 17 anni. Nonostante questo non si è raggiunto alcun risultato rispetto agli obiettivi di diminuzione di

offerta e domanda di sostanze illegali in Italia.

La necessità di rivedere l'approccio proibizionista verso la cannabis è diventata una priorità in molte comunità globali, spinta da un crescente consenso sulla necessità di politiche più pragmatiche e orientate alla riduzione dei danni. Paesi dell'Unione Europea come Germania, Malta e Lussemburgo hanno già intrapreso passi significativi verso una regolamentazione più ampia della cannabis, spostandosi gradualmente da un approccio repressivo, a uno basato sulla riduzione dei danni e sul controllo legale. Queste nazioni hanno riconosciuto che il mantenimento dello status quo proibizionista non solo è inefficace nel contrastare l'uso e il traffico di cannabis, ma può persino generare impatti negativi in termini di salute pubblica, sicurezza e coesione sociale.

Inoltre, l'inefficacia delle convenzioni delle Nazioni Unite che regolano la materia nel contrastare il "problema mondiale della droga" è evidente. Nonostante gli sforzi globali per attuare politiche punitive nei confronti delle sostanze illecite, la loro varietà, produzione, traffico e consumo sono aumentati in modo continuo. Nel 2020 la commissione Stupefacenti, che aggiorna periodicamente l'elenco delle sostanze comprese nelle tabelle delle Convenzioni sulla base delle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ha preso la decisione di rimuovere la cannabis dalla tabella IV delle sostanze più

pericolose, riconoscendone l'uso terapeutico e svelando implicitamente l'impostazione puramente ideologica con la quale è stato costruito nei decenni il sistema di controllo globale incardinato sulle tre convenzioni sulle droghe illegali.

Il fallimento dell'approccio proibizionista, le evidenze scientifiche e i dati provenienti dalle esperienze di regolamentazione legale nel mondo, dimostrano la maggiore efficacia di politiche basate sulla regolamentazione legale e sociale della cannabis, rispetto allo status quo della sua liberalizzazione de facto all'interno del mercato illegale. Riduzione dei danni e dei rischi, prevenzione dell'uso problematico e dell'uso da parte degli adolescenti sono più efficaci in un contesto legale, de-stigmatizzante e capace di informare in modo chiaro e sincero sugli effetti delle sostanze psicoattive.

La proposta di legge qui presentata si articola in una serie di disposizioni mirate a depenalizzare la coltivazione di un massimo di quattro piante di cannabis, il consumo personale di cannabis e il possesso di una quantità massima di 25 grammi di cannabis da parte dei singoli individui, nonché a regolamentare la sua produzione e distribuzione in forma associata. Gli articoli delineano le modalità di coltivazione, trasferimento e consumo, nonché le sanzioni previste per le violazioni delle disposizioni ivi contenute.

L'articolo 1 dispone che la produzione e il consumo della cannabis devono essere interpretate alla luce delle seguenti disposizioni specifiche.

L'articolo 2 introduce specifiche eccezioni alla normativa vigente, permettendo la coltivazione e produzione di cannabis per uso personale e associato. Consente ai maggiorenni di coltivare e detenere fino a quattro piante femmine di cannabis nel proprio luogo di residenza o dimora abituale, esclusivamente per uso personale, permette la coltivazione associata di piante femmine di cannabis e accorda alle associazioni di coltivatori di produrre e cedere al proprio interno il prodotto ottenuto.

L'articolo 3 disciplina la coltivazione legale di cannabis in forma associata secondo i principi dell'agricoltura biologica per le coltivazioni all'aperto, dai quali è esente la coltivazione domestica, e stabilisce in 200 il numero massimo di membri di un'associazione, vietando altresì la vendita dei prodotti derivati a individui esterni all'associazione stessa.

L'articolo 4 obbliga chi coltiva collettivamente cannabis a richiedere un'autorizzazione specifica all'autorità competente, con modalità di rilascio stabilite dal Ministero dell'agricoltura entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dell'articolo; l'autorizzazione, non trasferibile a terzi, può essere rilasciata solo alle associazioni che garantiscano adeguate misure di sicurezza e protezione e che presentino la documentazione richiesta, tra cui dati dei rappresentanti e dei dipendenti, certificati del casellario giudiziale, ubicazione dei beni e misure di sicurezza adottate.

L'articolo 5 prevede il rifiuto dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva se l'associazione non soddisfa determinati requisiti, come lo scopo esclusivo di coltivazione congiunta della cannabis, l'iscrizione minima di tre mesi dei propri associati e l'adeguatezza delle misure di sicurezza; inoltre, l'autorizzazione può essere rifiutata se i membri del Consiglio di amministrazione hanno precedenti penali rilevanti o non possiedono la piena capacità giuridica. La richiesta di autorizzazione può essere ripresentata se rifiutata, e l'autorità competente ha il diritto di richiedere informazioni e verificare la conformità dell'associazione ai requisiti previsti. Se accordata, questa ha una durata massima di 10 anni e può essere rinnovata.

L'articolo 6 prevede la revoca dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva in caso di violazioni quali l'uso di

proprietà non autorizzate, il superamento delle quantità consentite di coltivazione e trasmissione, il mancato utilizzo dell'autorizzazione entro due anni o la violazione ripetuta delle disposizioni sulla coltivazione collettiva; la revoca è regolata dalle disposizioni della legge sulla procedura amministrativa.

L'articolo 7 stabilisce che possono diventare membri delle associazioni di coltivatori solo maggiorenni con residenza o dimora abituale in Italia, e vieta la contemporanea affiliazione a più di un'associazione. È onere dell'affiliato quello di autocertificare la non appartenenza ad altre associazioni di coltivatori. È invece onere dell'associazione la verifica dei requisiti di iscrizione e la previsione di un periodo minimo di adesione di tre mesi, nonché di escludere chi trasferisce la propria residenza o dimora abituale fuori dall'Italia.

L'articolo 8 impone alle associazioni di coltivatori di rispettare i principi di buona pratica professionale nella coltivazione delle proprie colture, adottando precauzioni sufficienti per minimizzare i rischi per la salute umana derivanti dall'uso di concimi, prodotti per il trattamento delle piante o del suolo, micotossine, metalli pesanti e altre sostanze dannose per la salute.

L'articolo 9 regola la distribuzione controllata all'interno delle associazioni, autorizzate a trasmettere solo cannabis coltivata internamente, ed esclusivamente per consumo personale tra i membri. Il trasferimento è limitato a un massimo di 30 grammi mensili per ciascun membro, con divieto di cessione a terzi. È altresì proibita la spedizione e la consegna a domicilio.

L'articolo 10 disciplina il trasporto della cannabis. Gli adulti possono trasportarne fino a 30 grammi, mentre le associazioni di coltivatori possono trasportare quantità maggiori, tra proprietà diverse, per fini associativi, previa comunicazione, e ammesso che durante il trasporto sia presente almeno un membro dell'associazione stessa, nonché un certificato di trasporto contenente dettagli sull'associazione e sulla sostanza, da inviare all'autorità competente. È altresì consentito il trasporto di materiali di moltiplicazione tra proprietà.

L'articolo 11 introduce disposizioni riguardanti gli obblighi di documentazione e comunicazione per le associazioni di coltivatori. Esso impone alle suddette associazioni di mantenere un registro accurato e continuativo delle informazioni relative alla tracciabilità della cannabis e del materiale di moltiplicazione. Queste informazioni comprendono i dettagli riguardanti le fonti di approvvigionamento, le quantità in possesso dell'associazione e la produzione di cannabis, nonché i particolari relativi ai trasferimenti tra i membri, quali quantità trasferite, contenuto di THC e dettagli del trasporto.

L'articolo 12 stabilisce misure volte a proteggere la salute dei consumatori. Esso proibisce alle associazioni di coltivatori di contaminare la cannabis con tabacco o altri additivi e impone a queste ultime di fornire informazioni dettagliate sui rischi associati al consumo di cannabis. Tali informazioni devono includere avvertenze specifiche sui potenziali danni alla salute, specialmente per i soggetti più giovani, nonché sulle precauzioni da adottare.

L'articolo 13 disciplina la possibilità per le associazioni di coltivatori di stabilire le proprie quote associative secondo una logica non discriminatoria tra i vari membri associati.

L'articolo 14 regola il consumo pubblico di cannabis o dei suoi derivati mediante combustione. Tale consumo è consentito con l'applicazione delle stesse disposizioni vigenti per il consumo pubblico di tabacco e dei suoi derivati.

L'articolo 15 introduce sanzioni per violazione delle norme in materia di produzione, consumo e trasferimento della

cannabis e suoi derivati. Tuttavia, tali sanzioni non si applicano alle attività svolte in conformità alle disposizioni che regolano la coltivazione, il consumo, il trasporto e la detenzione per uso personale, né alle attività di coltivazione, trasporto, cessione e detenzione per uso associato secondo quanto stabilito negli articoli relativi alle Associazioni di coltivatori.

L'articolo 16 esclude dalla sanzione coloro che coltivano, detengono, trasportano o cedono cannabis e suoi derivati per fini personali, purché ciò avvenga nel rispetto delle disposizioni sull'uso personale o collettivo. Questa modifica mira a garantire che le attività riguardanti la cannabis per uso personale o collettivo siano trattate in modo differente rispetto ad altre sostanze stupefacenti o psicotrope, nel contesto di programmi terapeutici e socio-riabilitativi.

L'articolo 17 mira a differenziare il trattamento normativo per le associazioni coinvolte nella coltivazione di cannabis per uso personale o collettivo rispetto ad altre sostanze stupefacenti o psicotrope, nel contesto della disciplina generale sulla prevenzione, cura e riabilitazione delle dipendenze da tali sostanze.

ARTICOLATO

Art.1 (Regolamentazione della produzione e del consumo della cannabis)

All'articolo 17, comma 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, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fatto salvo quanto previsto dai commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 26 »;

Art.2 (Coltivazioni e produzioni vietate)

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

a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché della cannabis coltivata 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 salvo quanto stabilito dall'articolo 73, sono consentite a persone maggiorenne, nel loro luogo di residenza o dimora abituale, la coltivazione e la detenzione, esclusivamente per uso personale, di non oltre quattro piante femmine di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente, e del prodotto da esse ottenuto.

1-ter. Al di fuori del regime delle autorizzazioni di cui agli articoli 17 e 27 e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 73, è altresì consentita la coltivazione, di piante femmine di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente in forma associata, e la cessione ed il trasferimento del prodotto da esse ottenuto da parte delle associazioni di coltivazione stesse, secondo quanto stabilito dagli articoli 26-bis e seguenti in materia »;

Art. 3 (Coltivazione e detenzione in forma associata per uso personale di cannabis)

Dopo l'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, è inserito il seguente articolo:

« Art. 26-bis. (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 femmine di cannabis. Nel caso in cui la coltivazione avvenga all'aperto essa deve essere effettuata esclusivamente in base ai 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 agricola biologica non vige nel caso di coltivazione al chiuso e nel caso di coltivazione per uso personale.

3. Le associazioni hanno lo scopo esclusivo della coltivazione di cannabis, nonché della detenzione e dell'uso dei prodotti da essa ottenuti per il consumo personale degli associati.

4. Le associazioni di cui al comma 1 sono composte da un numero massimo di duecento associati.

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

6. La cannabis e i suoi derivati non possono essere venduti ottenendo un prezzo in denaro o ceduti in cambio di altre e diverse utilità ».

Art. 4 (Obbligo di autorizzazione alla coltivazione collettiva)

Dopo l'articolo 26-bis 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, è inserito il seguente articolo:

« Art. 26-ter. (Obbligo di autorizzazione alla coltivazione collettiva).

1. Chiunque coltivi collettivamente cannabis e la trasmetta ai membri dell'associazione di coltivazione per il proprio consumo richiede una specifica autorizzazione da parte dell'autorità competente.

2. Le modalità di rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo sono stabilite con decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo.

3. L'autorizzazione può essere rilasciata solo alle associazioni di coltivazione collettiva.

4. L'autorità competente rilascia l'autorizzazione entro 60 giorni dalla presentazione della richiesta se sussistono i seguenti requisiti:

a) I rappresentanti dell'associazione di coltivazione abbiano piena capacità giuridica;

b) l'associazione di coltivazione garantisce che la cannabis e i materiali di moltiplicazione all'interno della sua proprietà siano adeguatamente protetti contro l'accesso da parte di terzi non autorizzati, in particolare bambini e adolescenti;

c) l'associazione dei coltivatori garantisce il rispetto degli altri requisiti della presente legge e delle norme adottate sulla base della presente legge per le associazioni di coltivatori.

5. La domanda di autorizzazione deve essere presentata per iscritto o per via elettronica e deve contenere le seguenti informazioni e documentazione:

a) Il nome, il numero di telefono, i recapiti elettronici e l'indirizzo della sede legale dell'Associazione dei coltivatori;

b) il nome, il cognome, la data di nascita, l'indirizzo e i recapiti elettronici dei membri del Consiglio di amministrazione e di altri rappresentanti autorizzati dell'associazione dei coltivatori;

c) il nome, il cognome, la data di nascita, l'indirizzo e i recapiti elettronici di tutti i dipendenti retribuiti dell'Associazione dei coltivatori che hanno accesso alla cannabis e al materiale di propagazione;

d) il certificato del casellario giudiziale rilasciato non più di tre mesi prima della presentazione della domanda di autorizzazione per ciascun membro del Consiglio di amministrazione e per qualsiasi altra persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivazione;

e) l'ubicazione o la probabile ubicazione dei beni dell'associazione di coltivazione;

f) le dimensioni delle aree di coltivazione e delle serre dell'associazione di coltivazione, espresse in ettari o metri quadrati;

g) le quantità di cannabis in grammi, separate in marijuana e hashish, che si prevede vengano coltivate e trasmesse ogni anno;

h) presentazione delle misure di sicurezza e protezione.

6. Qualsiasi modifica delle informazioni di cui al paragrafo 5 intervenuta dopo il rilascio dell'autorizzazione è notificata senza ritardo dall'associazione di coltivatori all'autorità competente.

7. L'autorizzazione non può essere trasferita a terzi. ».

Art. 5 (Rifiuto dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva)

Dopo l'articolo 26-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, è inserito il seguente articolo:

« 26-quater. (Rifiuto dell'autorizzazione).

1. L'autorizzazione di cui all'art. 26-ter può essere rifiutata con atto motivato della Autorità competente se negli statuti dell'associazione dei coltivatori:

a) Lo scopo dell'associazione di coltivazione non è esclusivamente la coltivazione congiunta della cannabis, che può essere ceduta agli associati affinché sia consumata da parte degli stessi;

b) non sussiste il requisito di iscrizione minima pari ad almeno tre mesi;

c) non sono esplicitamente richiesti, quali requisiti soggettivi di adesione, il compimento della maggiore età e la sussistenza del domicilio o della dimora abituale in Italia;

d) non è previsto che l'acquisizione e la continuazione dell'affiliazione siano collegate a un luogo di residenza o di dimora abituale in Italia.

2. L'autorizzazione di cui all'art. 26-ter può essere altresì rifiutata con atto motivato della Autorità competente se:

a) La proprietà destinata all'utilizzo per i fini associativi della associazione di coltivazione non è adatta poiché situata in prossimità di scuole, centri giovanili, chiese o parchi giochi per bambini;

b) non sono garantite adeguate misure di sicurezza per evitare l'accesso da parte di terzi non autorizzati, in particolare da parte di bambini e adolescenti. I beni dell'associazione ove la cannabis e i materiali di moltiplicazione sono coltivati, estratti o immagazzinati devono essere protetti da recinzioni, porte e finestre antieffrazione, o da altre misure di protezione appropriate volte a impedire l'accesso e il furto di cannabis o materiale di moltiplicazione.

3. L'autorizzazione di cui all'art. 26-ter può essere altresì rifiutata con atto motivato della Autorità competente se un membro del Consiglio di amministrazione o persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivatori:

a) Non risulta in possesso della piena capacità giuridica;

b) È stato condannato con sentenza definitiva per un

crimine o per uno dei seguenti reati, se gli stessi sono stati commessi nei cinque anni precedenti la presentazione della domanda:

1. Rapina, estorsione, usura, frode, appropriazione indebita, ricettazione o riciclaggio di denaro;

2. reati di cui all'articolo 73 in materia di stupefacenti del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che comporti una condanna in via definitiva anche cumulativamente a pena detentiva di anni 5 o superiore;

c) È stato condannato con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 74 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 o per il reato di cui all'art. 416-bis del Codice penale.

4. La richiesta di autorizzazione alla coltivazione collettiva, ove rifiutata, può sempre essere ripresentata.

5. L'autorità competente può chiedere informazioni all'associazione di coltivatori, la presentazione di documenti e l'accesso ai beni dell'associazione di coltivazione al di fuori di un'abitazione durante il normale orario di apertura, al fine di verificare se sono stati soddisfatti i requisiti di autorizzazione, e gli eventuali motivi di rifiuto ai sensi del presente articolo.

6. L'autorità competente può inoltre subordinare l'autorizzazione a condizioni e obblighi a posteriori per garantire il rispetto delle condizioni previste dalla presente legge per il rilascio della licenza.

7. La durata dell'autorizzazione è pari a dieci anni, e può essere rinnovata nel caso in cui persistono le condizioni per il rilascio di cui all'art. 26-ter, e in assenza delle cause ostative di cui al presente articolo.

8. L'autorizzazione riguarda la coltivazione collettiva di cannabis e il trasferimento di cannabis coltivata tra i suoi membri, affinché il prodotto sia consumato dagli stessi, nei limiti quantitativi previsti dagli art. 26-bis, comma 5 e 26-octies, comma 3. ».

Art. 6 (Revoca dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva)

Dopo l'articolo 26-quater 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-quinques. (Revoca dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva).

1. L'autorizzazione può essere revocata in tutto o in parte ove siano commesse le seguenti violazioni:

a) Siano utilizzate ai fini dell'associazione proprietà diverse da quelle indicate nella domanda di autorizzazione;

b) vengano superate ripetutamente le quantità annuali di autocoltivazione consentite ai sensi dell'art. 26-bis, 4 e 5 comma;

c) vengano superate ripetutamente le quantità di trasmissione di cui all'art. 26-novies, comma 2;

d) non venga fatto uso del permesso entro due anni dalla data del rilascio. Il presente termine può essere prorogato dall'autorità competente se l'associazione di coltivatori dimostra un interesse legittimo a prorogarlo;

e) vengano violate ripetutamente le disposizioni concernenti la disciplina della coltivazione collettiva.

2. Alla revoca dell'autorizzazione si applicano le disposizioni della legge sulla procedura amministrativa. ».

Art. 7 (Iscrizione)

Dopo l'articolo 26-quinques 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-sexies. (Iscrizione).

1. Possono essere ammessi come membri delle associazioni di coltivatori esclusivamente i soggetti maggiorenni la cui residenza o dimora abituale sia in Italia.

2. Ogni associazione di coltivatori può avere un massimo di 200 membri. Nessuno può essere membro di più di un'associazione di coltivatori contemporaneamente.

3. Al fine di diventare membro di un'associazione è necessario autocertificare di non essere membro di altra associazione di coltivatori. L'autocertificazione è conservata dall'associazione di coltivatori per tre anni.

4. L'associazione è responsabile della verifica del possesso dei requisiti di iscrizione.

5. In caso di cambiamento di domicilio o di residenza abituale, il socio deve darne immediata comunicazione all'Associazione dei coltivatori.

6. Le associazioni di coltivatori prevedono nei loro statuti un periodo minimo di adesione di tre mesi, nonché l'esclusione dei membri che abbiano trasferito la residenza o dimora abituale fuori dall'Italia. ».

Art. 8 (Misure di garanzia della qualità da parte delle associazioni di coltivatori)

Dopo l'articolo 26-sexies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-septies (Misure di garanzia della qualità da parte delle associazioni di coltivatori).

1. Le associazioni di coltivatori devono rispettare i principi di buona pratica professionale quando coltivano le proprie colture. Essi adottano precauzioni sufficienti per ridurre al minimo i rischi per la salute umana che possono derivare dall'uso delle sostanze, dei materiali o dei prodotti di cui al comma 2 del presente articolo.

2. La coltivazione da parte delle associazioni di coltivatori deve avvenire nel rispetto delle normative in materia di:

a) concimi;

b) altri prodotti per il trattamento delle piante o del suolo;

c) micotossine, metalli pesanti o altre sostanze comparabili dannose per la salute. ».

Art. 9 (Distribuzione controllata di cannabis)

Dopo l'articolo 26-septies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-octies. (Distribuzione controllata di cannabis).

1. Le associazioni di coltivazione sono autorizzate a trasmettere solo cannabis coltivata collettivamente all'interno della loro proprietà. La distribuzione di cannabis è consentita solo nella sua forma pura come marijuana o hashish.

2. La cannabis può essere trasmessa solo all'interno della proprietà dell'associazione di coltivazione tra i membri delle associazioni di coltivazione ai fini del consumo personale con la presenza personale simultanea dei membri che trasmettono e i riceventi. Le associazioni di coltivatori devono garantire che qualsiasi trasferimento di cannabis sia soggetto a uno stretto controllo dell'età e dell'appartenenza presentando la tessera associativa in combinazione con un documento d'identità ufficiale con foto.

3. Le associazioni di coltivazione possono trasmettere a ciascun membro un massimo di 30 grammi di cannabis al mese per il consumo personale.

4. I membri non sono autorizzati a trasferire la cannabis che hanno ricevuto dalle associazioni di coltivazione a terzi. La spedizione e la consegna a domicilio di cannabis è vietata.

».

Art. 10 (Trasporto della cannabis)

Dopo l'articolo 26-octies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-novies. (Trasporto della cannabis).

1. È consentito a persona maggiorenne il trasporto fino a 30 grammi di cannabis o prodotti derivati.

2. Alle associazioni di coltivatori è consentito il trasporto di più di 30 grammi di cannabis o prodotti derivati tra diverse proprietà destinata all'utilizzo per i fini associativi, purché della medesima associazione di coltivazione, se sussistono le seguenti condizioni:

a) persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivazione stessa comunichi per iscritto o per via elettronica all'autorità competente, la data, gli indirizzi di inizio e di destinazione del trasporto e i quantitativi in grammi e varietà della cannabis trasportata, almeno un giorno lavorativo prima dell'inizio del trasporto;

b) il trasporto è effettuato da almeno un membro dell'Associazione dei coltivatori o accompagnato da esso, munito della sua tessera di associazione di coltivazione, di una copia del permesso dell'associazione di coltivazione ai sensi del 26-ter e di un certificato di trasporto rilasciato dall'associazione di coltivazione e firmato da una persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivazione stessa.

3. Il certificato di trasporto di cui alla lettera b), 1 comma del presente articolo deve contenere le seguenti informazioni:

a) il nome e l'indirizzo della sede sociale dell'associazione dei coltivatori;

b) data del trasporto;

c) l'indirizzo di partenza e di destinazione del trasporto;

d) le quantità in grammi e varietà di cannabis trasportate;

e) copia dell'avvenuto invio della avvenuta comunicazione all'autorità competente.

4. È consentito il trasporto di materiali di moltiplicazione tra le parti della proprietà della stessa associazione di coltivazione o tra i possedimenti di diverse associazioni di coltivazioni. ».

Art.11 (Obblighi di documentazione e comunicazione delle associazioni di coltivatori)

Dopo l'articolo 26-novies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-decies. (Obblighi di documentazione e comunicazione delle associazioni di coltivatori).

- 1. Le associazioni di coltivazione devono documentare tramite la tenuta di un registro e in maniera continuativa le seguenti informazioni, al fine di assicurare la tracciabilità della cannabis e del materiale di moltiplicazione trasmessi:

a) il cognome, il nome e l'indirizzo di una persona, il nome e la sede sociale di un'associazione di coltivatori o il nome e la sede legale di una persona giuridica dalla quale hanno ricevuto materiali di moltiplicazione;

- b) le quantità di cannabis, espresse in grammi e quantità di materiale riproduttivo, che si trovano nella o sulla loro proprietà;
- c) quantità di cannabis coltivate in grammi;
- d) quantità di cannabis distrutte in grammi e quantità di materiale riproduttivo distrutto;
- e) cognome, nome e anno di nascita di un membro a cui è stata trasferita la cannabis, nonché le seguenti informazioni sulla cannabis trasferita:
- f) quantità in grammi;
- g) contenuto medio di THC;
- h) data di divulgazione;
- i) quantità in grammi e varietà di cannabis trasportate, nome del membro che effettua o accompagna il trasporto, nonché data, indirizzo di inizio e destinazione del rispettivo trasporto. ».

Art. 12 (Misure di protezione della salute in caso di trasferimento di cannabis)

Dopo l'articolo 26-decies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-undecies. (Misure di protezione della salute in caso di trasferimento di cannabis).

1. Le associazioni di coltivatori, al fine di evitare rischi per la salute umana che vadano oltre i pericoli tipici del consumo di cannabis, non possono trasferire cannabis miscelata o combinata con:

- a) tabacco;
- b) nicotina;
- c) cibo;
- d) alimenti per animali;
- e) altri additivi.

2. Quando trasmettono cannabis, le associazioni di coltivazione devono fornire informazioni sull'uso della cannabis e sui rischi del consumo di cannabis, informazioni sul materiale di consulenza e di propagazione, nonché fornire siti di trattamento relativi all'uso di cannabis. In particolare, l'Associazione dei coltivatori è tenuta a garantire adeguate informazioni in merito a:

- a) possibili danni neurologici e alla salute causati dall'uso di cannabis nei soggetti di età inferiore ai 25 anni;
- b) precauzioni necessarie per la protezione dei bambini e degli adolescenti, compresa di evitare il consumo del prodotto durante la gravidanza e l'allattamento;
- c) interazioni con medicinali e uso misto con altre sostanze psicoattive. ».

Art. 13 (Quote associative)

Dopo l'articolo 26-undecies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-duodecies. (Quote associative).

1. Alle associazioni di coltivatori è consentita la determinazione delle proprie quote associative.
2. La determinazione delle quote di cui al comma 1 non può avere carattere discriminatorio tra gli associati. ».

Art. 14 (Modalità di consumo in pubblico)

Dopo l'articolo 26-duodecies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-terdecies (Modalità di consumo in pubblico).

1. Il consumo per combustione di cannabis o dei suoi derivati in pubblico è consentito e si applicano le stesse disposizioni in materia di consumo per combustione di tabacco e derivati.».

Art. 15 (Sanzioni per violazione delle norme in materia di produzione, consumo e trasferimento della cannabis e suoi derivati)

Dopo l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente articolo: « Art. 73-bis. (Sanzioni per violazione delle norme in materia di produzione, consumo e trasferimento della cannabis e suoi derivati).

1. In caso di violazione delle disposizioni degli articoli 26-bis e seguenti in materia di coltivazione collettiva, salvo che il fatto non integri altra fattispecie di reato, si applica, ove non previsto diversamente, una sanzione amministrativa non superiore a 20.000 euro in ragione della gravità della violazione e dell'eventuale reiterazione della stessa, nonché la temporanea interdizione dall'attività di produzione di cannabis per un periodo non superiore a 3 anni.

2. Le sanzioni previste dall'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, non si applicano in relazione alla coltivazione, cessione e detenzione di cannabis e suoi derivati effettuate nell'osservanza delle disposizioni che disciplinano la coltivazione, il consumo, il trasporto e la detenzione per uso personale nonché la coltivazione, il trasporto, la cessione e la detenzione ed il consumo in forma associata di cui agli articoli 26-bis e seguenti in materia di Associazioni di coltivatori.».

Art. 16 (Programmi terapeutici e socio-riabilitativi)

1. All'articolo 75 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Al comma 1 dopo le parole: « Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope » sono aggiunte le seguenti parole: « , fatto salvo ciò avvenga per la sola cannabis e i prodotti da essa derivati nel rispetto delle disposizioni in materia di uso personale o collettivo di cui all'articolo 26, commi 1-bis e 1-ter, ».

Art. 17 (Agevolazione di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope)

1. All'articolo 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, sono apportate le seguenti modificazioni:

dopo il comma 2 è inserito il seguente: « 2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo non si applicano alle associazioni di coltivatori di cui all'articolo 26, comma 1-ter, della presente legge ».



supportdontpunish.org

Finito di stampare nel mese di giugno 2025
per conto di Youcanprint - *Self Publishing*



Con l'adesione di:

A Buon Diritto, Gruppo Abele, Comunità di San Benedetto al Porto, Funzione Pubblica CGIL, ITARDD, ITANPUD, Meglio Legale, EUMANS, Icaro Volontariato Giustizia ODV.

I dossier di **FUORILUOGO.it**