

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2015

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIVATI, TENTORI, ROCCHI, GANDOLFI, MATTIELLO,
GIUSEPPE GUERINI, PASTORINO, MARZANO**

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

Presentata il 29 gennaio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo della presente proposta di legge riprende in buona parte quello presentato nella scorsa legislatura dai senatori Della Seta e altri (n. 3034), già presentato nelle precedenti quattro legislature dagli onorevoli Franco Corleone prima e Marco Boato poi, e che aveva trovato un diffuso consenso tra colleghi appartenenti a schieramenti politici diversi e contrapposti. Alla proposta Della Seta di legalizzazione della *cannabis indica* e dei suoi derivati, viene affiancata la proposta di depenalizzazione della coltivazione per uso personale e del consumo da parte di maggiorenni, mutuando le proposte di legge presentate nella legislatura corrente

dal senatore Luigi Manconi (atto Senato n. 1222) e dal collega deputato Daniele Farina e altri (atto Camera 1203).

La presente proposta di legge si inserisce in un mutato contesto internazionale che ha visto, nel corso degli ultimi anni, aumentare le esperienze legislative anti-proibizioniste e di riduzione del danno, sia in Europa, dove all'esperienza ormai quarantennale dell'Olanda si sono affiancate quelle della Spagna, del Portogallo ed in parte della Germania, sia nel resto del mondo, dove i casi più recenti dell'Uruguay e di alcuni stati degli Stati Uniti d'America (Colorado e Stato di Washington) hanno per la prima volta completamente legalizzato la produzione, il com-

mercio e l'utilizzo dei derivati della *cannabis indica*, anche per scopi ricreativi. Queste politiche di depenalizzazione e legalizzazione della *cannabis indica* seguono in parte le raccomandazioni effettuate dalla *Global Commission on drugs* alla quale aderiscono importanti figure internazionali, tra cui Kofi Annan, ex segretario delle Nazioni Unite, Henrique Cardoso, ex presidente del Brasile, Aleksander Kwasniewski, ex presidente della Polonia, George Shultz, ex segretario di Stato USA, Mario Vargas Llosa, scrittore, e Javier Solana, Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea. Nel rapporto pubblicato dalla Commissione europea nel giugno 2011 si auspica che la fallimentare *war on drugs* sia completamente ripensata attraverso strumenti che portino alla diminuzione del danno, invece che alla repressione, e si incoraggiano i Governi di tutti i Paesi a sperimentare modelli di regolamentazione legale per la *cannabis indica*.

A queste personalità si possono poi aggiungere ben tre premi Nobel per l'economia (Milton Friedman, George Akerlof, Vernon Smith) che assieme ad altri cinquecento economisti statunitensi, invitarono già nel 2005 il Governo degli Stati Uniti a rivedere in termini antiproibizionisti le politiche riguardanti la *cannabis indica* poiché, attraverso la sua legalizzazione, il costo sociale ed economico del proibizionismo, e gli scarsi risultati ottenuti, potrebbero essere ribaltati diventando proventi per lo Stato federale.

Nel nostro Paese la stessa tematica è stata affrontata dal professor Marco Rossi dell'Università La Sapienza, che nel suo studio « Alcune implicazioni fiscali di scenari alternativi alla proibizione della *cannabis* » pubblicato nel marzo 2013 sulla Rivista di politica economica, afferma che la legalizzazione potrebbe portare entrate dirette comprese tra 3,5 e 5 miliardi di euro all'anno, e indirette tra 1,7 e 2 miliardi all'anno, oltre a generare un beneficio in termini occupazionali creando tra i 250.000 ed i 300.000 posti di lavoro. A questi vantaggi si deve poi aggiungere una stima dei benefici in termini di ridu-

zione di costi carcerari stimati in circa 400 milioni di euro all'anno.

Come è noto la legislazione nazionale, regolata dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è basata sostanzialmente su un impianto di tipo repressivo, che nel tempo ha evidentemente mostrato i suoi limiti in termini di risultati ottenuti. Tutte le statistiche disponibili mostrano un tendenziale aumento dei consumi per quasi tutte le tipologie di sostanze stupefacenti, nonché di ingenti risorse finanziarie impegnate nel tentativo di repressione, a cui si devono poi aggiungere i costi giudiziari e carcerari relativi. Dalla relazione annuale al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, relativa all'anno 2011 e al primo semestre del 2012 (Doc. XXX, n. 5), redatta dal Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri, si evince che i costi imputabili alle attività di contrasto sono ammontati, nel solo 2011, a circa 2 miliardi di euro di cui il 48,2 per cento per la detenzione, il 18,7 per cento per le attività delle forze dell'ordine e il 32,6 per cento per attività erogate dai tribunali e dalle prefetture. In Italia come in Europa il 50 per cento dei detenuti è in carcere per reati connessi al consumo di sostanze stupefacenti. Questa legislazione repressiva, anche del consumo, oltretutto contrasta con i risultati dell'ultimo referendum effettuato su tale tema (18 aprile del 1993) con il quale venivano abrogate le pene per la detenzione ad uso personale di sostanze stupefacenti, e che è stato nel tempo incredibilmente disatteso.

Riteniamo quindi che sia giunto il momento di ripensare completamente le politiche sulle droghe nel nostro Paese, sperimentando nuove forme di controllo e gestione del fenomeno invece che di repressione *tout court*. Queste nuove politiche devono ripartire innanzitutto da un approccio non più ideologico, ma scientifico e pratico. Una delle riviste mediche più importanti al mondo, *The Lancet*, nel 2007 ha pubblicato una ricerca che ha classificato la pericolosità individuale e sociale delle varie sostanze psicotrope, le-

gali (alcol, tabacco e medicinali) e illegali (droghe leggere e pesanti): i risultati di questo studio sono a dir poco sorprendenti, visto che la *cannabis indica* risulta avere una pericolosità sociale e individuale molto al di sotto di quella legata al consumo di droghe pesanti (eroina e cocaina) e soprattutto molto inferiore a quella legata al consumo sia del tabacco che dell'alcol. Questo studio dimostra quindi, ancora una volta, che le politiche proibizioniste indirizzate contro la *cannabis indica* ed i suoi derivati siano state introdotte senza una vera e propria analisi scientifica del fenomeno, che se fosse stata effettuata avrebbe accertato che « l'uso della *cannabis* non viene vietato in quanto pericoloso, ma è pericoloso proprio in quanto vietato », come affermato in un appello al Parlamento effettuato qualche tempo fa dal senatore a vita Paolo Emilio Taviani, scomparso nel 2001, firmatario di tale appello, promosso da Franco Corleone e Luigi Manconi e sottoscritto, fra gli altri, da Michele Salvati, Antonio Tabucchi e Umberto Veronesi.

I proponenti avanzano quindi la seguente iniziativa legislativa nell'ottica anche di stimolare una discussione che porti a una modifica sostanziale della legislazione sugli stupefacenti, che ha ormai dimostrato la sua completa inefficienza e inefficacia negli oltre venti anni trascorsi dalla sua approvazione.

Il primo articolo della proposta di legge, che propone la legalizzazione della distribuzione delle droghe leggere, 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, in deroga alle previsioni dei titoli III, IV, V e VI del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, la coltivazione a fini di commercio, l'acquisto, la produzione e la vendita di

cannabis indica e dei prodotti da essa derivati che formano l'oggetto della proposta in esame. Restano ferme le normative repressive del traffico internazionale e clandestino di droghe, oggetto della gran parte delle convenzioni internazionali in materia di droghe. Si è ritenuto, in particolare, di accedere a un regime autorizzativo non solo della vendita, ma anche della coltivazione e del commercio al fine di superare le perplessità che un regime di monopolio di Stato destava, 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 ». D'altra parte, la soluzione proposta consente anche di accentuare le caratteristiche di una fase necessariamente di transizione e sperimentale, che deve vivere di una ulteriore sedimentazione culturale diffusa in ordine alla tollerabilità del consumo di droghe « leggere ». Il comma 2 dell'articolo 1 rinvia a un decreto del Presidente della Repubblica la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli. Il decreto è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le competenti Commissioni parlamentari e le regioni. Al decreto è affidata la determinazione delle caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio, della tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e della loro distribuzione sul territorio, nonché dei locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze. Gli ultimi due commi dell'articolo 1 stabiliscono le norme di pubblicità negativa sulle confezioni di prodotto destinate alla vendita al minuto e il divieto di vendita ai minori di anni diciotto.

L'articolo 2 fissa le sanzioni penali e le condizioni per la revoca dell'autorizzazione per chi violi il divieto di vendita ai minori di diciotto anni, ovvero consente agli stessi il consumo all'interno dei propri locali.

L'articolo 3 ribadisce la vigenza delle norme di cui all'articolo 73 del citato

testo unico per chi coltivi, acquisti, produca o venda le sostanze in oggetto essendo sprovvisto delle autorizzazioni necessarie.

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

L'articolo 5 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, fissandone alcuni parametri di valutazione legati al consumo, alle sue caratteristiche, al rap-

porto tra consumo di droghe « leggere » e altre droghe, all'eventuale persistenza del mercato clandestino delle sostanze in oggetto e agli accordi eventualmente conclusi in sede internazionale con i Paesi produttori di *cannabis indica*.

L'articolo 6 modifica le sanzioni contenute nell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e stabilisce la non punibilità per la coltivazione ad uso personale e la cessione di modiche quantità destinate al consumo immediato per i maggiori di anni 18.

L'articolo 7, infine, modifica le sanzioni amministrative previste dall'articolo 75 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. In deroga a quanto previsto dai titoli III, IV, V e VI del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, la coltivazione a fini di commercio, l'acquisto, la produzione e la vendita di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati sono soggetti ad autorizzazione.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le Commissioni parlamentari competenti e le regioni, sono disciplinati i presupposti per il rilascio e per la revoca delle autorizzazioni, il loro numero e i controlli conseguenti, le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione sul territorio, nonché i locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze. Il quantitativo massimo acquistabile in unica soluzione da un singolo soggetto è di cinque grammi.

3. Sulle confezioni destinate alla vendita al minuto deve essere specificato il livello di principio attivo delta-9-tetraidrocannabinolo (Thc) presente nella sostanza, la provenienza geografica della stessa e l'avvertimento che il fumo produce effetti negativi per la salute.

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

ART. 2.

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni prescritte per la vendita di *cannabis indica* o di prodotti da essa derivati, viola il divieto di cui all'articolo 1, comma 4, ovvero consente che nel suo locale minori di anni diciotto consumino le sostanze anzidette, è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 2.582 euro a 25.823 euro.

2. La condanna di cui al comma 1 comporta la revoca delle autorizzazioni di cui all'articolo 1.

ART. 3.

1. Al di fuori delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 1, la coltivazione, l'acquisto, la produzione, la vendita e la cessione di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati sono puniti ai sensi dell'articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1900, n. 309, e successive modificazioni.

ART. 4.

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

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

ART. 5.

1. Entro il mese di marzo di ogni anno, a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere una relazione sullo stato

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

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

b) alle fasce di età dei consumatori;

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

d) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo di *cannabis indica* e di prodotti da essa derivati, nonché ai risultati delle campagne informative e di prevenzione promosse ai sensi del titolo IX del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;

e) agli accordi conclusi dal Governo italiano con i Paesi che producono *cannabis indica* e all'incidenza di essi sull'economia di tali Stati;

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

ART. 6.

(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, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Tuttavia, se le attività illecite hanno ad oggetto le sostanze di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), nu-

mero 6), si applica la pena della reclusione da uno a tre anni e la multa fino a 20.000 euro »;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

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

ART. 7.

(*Modifiche in tema di sanzioni amministrative*).

1. All'alinea del comma 1 dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, dopo la parola: « acquista, » è inserita la seguente: « coltiva, » e dopo le parole: « detiene sostanze stupefacenti o psicotrope » sono inserite le seguenti: « diverse da quelle di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), numero 6) ».

ART. 8.

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