

La società  
della  
**ragione**  
onlus

**forum**droghe  
ONLUS

**ANTIGONE**  
Per i diritti e la garanzia nel sistema penale

**c n c a**  
COORDINAMENTO NAZIONALE  
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA

**CGIL**

**ALC** ASSOCIAZIONE  
LUCA COSCIONI  
PER LA LIBERTÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

**arci**

**LCA**

**legacoopsociali**  
associazione nazionale cooperative sociali

# LA TRAVERSATA DEL DESERTO

*Quattordicesimo Libro Bianco sulle Droghe*



**Support.  
DON'T  
punish.**

**Aiutiamo. Non puniamo.**



# **La traversata del deserto**

*Quattordicesimo*

*LIBRO BIANCO SULLE DROGHE*

**Gli effetti della legge antidroga  
Edizione 2023 sui dati 2022**

Titolo | La traversata del deserto - Quattordicesimo Libro Bianco sulle Droghe  
Autori | A cura di: Grazia Zuffa, Franco Corleone, Stefano Anastasia, Leonardo Fiorentini,  
Marco Perduca, Maurizio Cianchella.  
ISBN | In corso di assegnazione

*In copertina: Foto di Andrzej Kryszpiniuk su Unsplash*

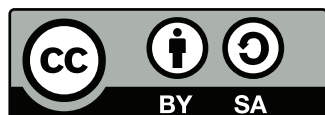
Impaginazione: Leonardo Fiorentini

Prima edizione - Giugno 2023

© 2023 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](http://www.youcanprint.it)  
[info@youcanprint.it](mailto:info@youcanprint.it)

# Indice

<b>INIZIA LA TRAVERSATA NEL DESERTO, TRA MORALISMO, TOLLERANZA ZERO E CARCERE</b> Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone	pag. 5
<b>SINTESI DEI DATI E DEI CONTENUTI DEL LIBRO BIANCO</b>	pag. 7
<b>PRIMA PARTE</b>	
<b>GLI EFFETTI DELLA LEGGE ANTIDROGA</b>	
<b>LE CONSEGUENZE PENALI E SANZIONATORIE DEL PROIBIZIONISMO IN MATERIA DI DROGHE</b> Maurizio Cianchella	pag. 10
<b>LE QUESTIONI SENSIBILI</b>	
<b>LA REPRESSIONE DELL'OFFERTA. NEL 2022 CALANO OPERAZIONI E SEQUESTRI</b> Peppe Brescia	pag. 21
<b>STRANIERI E CARCERE: LE CONSEGUENZE PESANTI DEL COMBINATO DELLE LEGGI SU DROGA E MIGRANTI</b> Leopoldo Grosso	pag. 23
<b>SECONDA PARTE</b>	
<b>IL DIBATTITO POLITICO</b>	
<b>UNA QUESTIONE SERIA E LA DEMAGOGIA</b>	pag. 28
<b>DROGHE E CARCERE</b> Maria Stagnitta e Grazia Zuffa	pag. 29
<b>PUNIRE PER EDUCARE</b> Riccardo De Facci	pag. 33
<b>DALLA TOLLERANZA ZERO ALLA COMUNITÀ CARCERE, IGNORANDO LA CONFERENZA NAZIONALE</b> Denise Amerini	pag. 37
<b>VERSO UNA STRATEGIA DI DEISTITUZIONALIZZAZIONE E DECARCERIZZAZIONE DELLE PERSONE CHE USANO DROGHE</b> Stefano Vecchio	pag. 40
<b>TERZA PARTE</b>	
<b>LA LIEVE ENTITÀ</b>	
<b>LA LIEVE ENTITÀ PER SPACCIO DI DROGHE E LE MODIFICHE NECESSARIE</b> Katia Poneti	pag. 44
<b>IL FATTO DI LIEVE ENTITÀ EX ART. 73, QUINTO COMMA, D.P.R. 309/1990: ALLA RICERCA DI UN'INTERPRETAZIONE TASSATIVIZZANTE</b> Arianna Lancia e Flavia Pacella	pag. 48

## **QUARTA PARTE IL FRONTE ONU**

**MANTOVANO GOES TO VIENNA** pag. 70  
Marco Perduca

**DROGHE E DIRITTI UMANI. IL SASSO NELLO STAGNO** pag. 73  
Susanna Ronconi

**CANNABIS E INCB. IL COLPO DI CODA DELLA BUROCRAZIA** pag. 76  
Leonardo Fiorentini

## **CONCLUSIONI**

**IN QUESTI TEMPI BUI ASCOLTIAMO I GIOVANI** pag. 80  
Patrizio Gonnella

**APPENDICE** pag. 83

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. 84

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. 93

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. 99



## INTRODUZIONE

# INIZIA LA TRAVERSATA NEL DESERTO, TRA MORALISMO, TOLLERANZA ZERO E CARCERE

**Stefano Anastasia e Franco Corleone**

Abbiamo riletto le nostre introduzioni degli ultimi tre Libri Bianchi e abbiamo trovato la conferma di analisi puntuali sulle conseguenze inevitabili delle scelte della politica sulle droghe in Italia e il catalogo delle occasioni perse da governi e dal Parlamento negli anni scorsi, quando si poteva, ma la prudenza e la paura paralizzarono le riforme anche minime.

Denunciavamo la scelta della Corte costituzionale presieduta da Giuliano Amato di non ammettere il referendum sulla legalizzazione della canapa con clamorosi errori di fatto e di diritto. Un giorno la storia attribuirà anche al dottor Sottile e alla sua decisione politicista l'inaridirsi della passata legislatura, le elezioni anticipate e la vittoria della destra. Se si fossero tenuti i referendum sulla cannabis e sul fine vita, il quorum poteva essere raggiunto e si sarebbe aperto uno scenario politico diverso, con un protagonismo dei giovani e dei diritti.

Anni fa eravamo riusciti ad archiviare la retorica di Giovanni Serpelloni (do you remember la teoria dei "buchi nel cervello?") e ora ci ritroviamo al comando della politica antidroga Alfredo Mantovano, il dottor Sottile della destra, leader dell'integralismo giuridico, vero ispiratore della legge Fini-Giovanardi per cui "la droga è droga", senza distinzioni e con una pena unica, per la detenzione di qualsiasi sostanza, da sei a venti anni di carcere. Solo il genio di Luigi Saraceni,

l'iniziativa della Società della Ragione, l'impegno di Giovanni Maria Flick e, infine, la Corte costituzionale ci liberarono da quella aberrazione.

Questo Libro Bianco contiene l'analisi dei dati relativi al 2022, in continuità con gli esiti degli anni precedenti. Le segnalazioni al prefetto per consumo di sostanze stupefacenti, dal 1990 ad oggi, superano il milione e quattrocentomila unità, di cui un milione per cannabinoidi. Maurizio Cianchella, con la consueta puntualità, sottolinea che nel 2022 aumentano gli ingressi dei soggetti definiti tossicodipendenti (15.509 su un totale di 38.125, pari al 40,7%), a cui si aggiungono 9.961 persone, pari al 26,1% del totale, entrate per violazione dell'art. 73 del testo unico sulle droghe. Sui 56.196 detenuti presenti al 31 dicembre dello scorso anno, 19.283 si riferiscono a violazioni del Dpr 309/90, pari al 34,3% del totale, e 16.845, pari al 30%, a soggetti tossicodipendenti.

Un quadro terrificante aggravato dal fatto che non è disponibile il dato relativo al comma 5 dell'articolo 73 del testo unico sulle droghe, quello relativo ai fatti di "lieve entità". Incredibilmente la deputata Montaruli di Fratelli d'Italia ha annunciato una proposta di legge contrapposta a quella di Riccardo Magi, di cui era iniziato l'iter nella scorsa legislatura, per aggravare le pene proprio per i fatti di lieve entità. Siamo convinti che questo rappresenti un nodo ineludibile e per

questo abbiamo deciso di presentare come centro monografico del Libro Bianco la ricerca della Corte di Cassazione, a cura di Lancia e Pacella, sulla giurisprudenza della lieve entità. Su questo tema in passato presentammo uno studio di Massimo Urzi con la proposta che il comma 5 diventi un articolo autonomo, anche per distinguere sin dall'inizio del procedimento penale la detenzione e il piccolo spaccio di sostanze stupefacenti dal traffico e dalla commercializzazione su grande scala.

Ripresentiamo la simulazione su quale carcere avremmo senza le presenze legate alle questioni sociali e culturali legate al consumo di sostanze stupefacenti: non avremmo bisogno di nuove carceri e di padiglioni che tolgono spazi vitali, si abbatterebbe il sovraffollamento e il carcere si potrebbe limitare ai casi di gravi reati contro la persona, l'ambiente e l'economia.

Il numero delle misure di comunità cresce, ma insieme con il carcere, non a suo detrimento, con la caratteristica classista di un nuovo doppio binario, per cui la gran parte di chi entra in carcere è destinato a restarvi fino all'ultimo giorno mentre chi ha risorse personali, familiari o relazionali può contare sulla messa alla prova processuale, sulle sanzioni sostitutive o sulle alternative al carcere in corso di esecuzione penale.

Che cosa dobbiamo aspettarci per il futuro? Gli annunci sono preoccupanti. Già il sottosegretario Mantovano alla riunione della Commissione sulle sostanze stupefacenti di Vienna, nel marzo scorso, ha riproposto le più viete tesi proibizioniste, rinnovate il 26 giugno, in concomitanza della presentazione di questo Libro Bianco, in presenza di una associazione americana insignificante (almeno Serpelloni convocava il National Institute on Drug Abuse). Abbaieranno alla luna, ma le minacce sono forti e la proposta del sottosegretario Del Mastro di trasferire i detenuti tossicodipendenti in comunità elefantache e chiuse come San Patrignano, sottratte alla regia dei servizi territoriali per le dipendenze, suona come un ricatto per le strutture non salvifiche, a dimensione umana, che lavorano a stretto contatto con i servizi pubblici e con il territorio.

Gli interventi in questo Libro bianco di Stefano Vecchio, Riccardo De Facci, Denise Amerini, Susanna Ronconi, Marco Perduca, Leonardo Fiorentini, Leopoldo Grosso offrono ragioni e argomenti per resistere a questa larvata privatizzazione del carcere e al suo business.

Riguarda il carcere e quindi la politica sulle droghe, che crea il serbatoio della detenzione sociale, la proposta di modifica dell'art. 27 della Costituzione ripresentata dal viceministro Cirielli (nella scorsa legislatura la prima firmataria era Giorgia Meloni). La finalità rieducativa della pena diventerebbe una variabile dipendente della "difesa sociale", con buona pace del riconoscimento dei diritti inviolabili della persona assicurato dall'articolo 2 della Costituzione. Alessandro Margara, con l'ironia sferzante che lo contraddistingueva, provò a scrivere l'articolo 27 come immaginava lo volesse l'allora ministro Angelino Alfano: "Le pene possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono limitarsi, senza altri scopi, a contenere il condannato per il tempo necessario all'esecuzione della pena". Non avrebbe certo immaginato che da parte del

maggiore partito, che esprime la Presidente del Consiglio, si arrivasse a scrivere, e non per scherzo, che: "La pena (al singolare, ndr), che non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, assicura la giusta punizione del reo per il fatto commesso e la prevenzione generale e speciale del reato e deve tendere, con la collaborazione del condannato, alla sua rieducazione. Sono stabiliti con legge i limiti della finalità rieducativa in rapporto con le altre finalità e con le esigenze di difesa sociale". Il 29 luglio, anniversario della scomparsa di Margara, leggeremo i commenti al testo Cirielli scritti da giuristi e da persone dotate del senso di umanità che vivono la realtà delle carceri.

Ma non è tutto. Il quinto comma dell'articolo 27 della Costituzione, proposto da Cirielli & co., nuovo di zecca, prevede che la legge determini, secondo principi conformi alle disposizioni del nuovo articolo 27, le finalità e le modalità delle misure di sicurezza. Ecco un nuovo fronte di battaglia, la Società della ragione ha predisposto una proposta di legge per abolire le misure di sicurezza per imputabili, che tutt'ora consentono l'internamento nelle sedicenti Case di lavoro di 280 sventurati vittime del Codice Rocco e della concezione lombrosiana del delinquente nato.

Ancora una volta, recenti fatti di cronaca hanno messo in luce come le vittime di abusi e maltrattamenti da parte di appartenenti alle forze di polizia siano persone inermi e inoffensive, con problemi di salute mentale o dipendenze, migranti o senza fissa dimora. Anche per questo è inaccettabile la discussione pubblica animata ancora una volta dal partito della presidente del consiglio per l'abolizione del reato di tortura e la sua trasformazione in una mera aggravante comune. In questo modo, peraltro, si offendono non solo le vittime dei numerosi procedimenti aperti dopo l'introduzione del reato di tortura nel codice penale, ma gli stessi operatori delle forze di polizia che rifiutano l'uso ingiustificato e discriminatorio della violenza o che addirittura hanno denunciato i loro colleghi, come nel caso del nucleo investigativo interno della Questura di Verona.

Un altro mito va abbattuto, quello del doppio binario e della non imputabilità. Dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, la riforma non può tornare indietro, trasformando le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza in mini Opg a carico del Servizio sanitario nazionale, ma deve proseguire radicalmente e anche su questo la proposta esiste, sostenuta da un ampio fronte di giuristi, psichiatri e movimenti impegnati contro le istituzioni totali.

Infine sosteniamo l'ipotesi della sperimentazione di "Case di reintegrazione sociale": piccole strutture gestite dalle Amministrazioni locali per accogliere i detenuti con un fine pena sotto i dodici mesi, con un duplice obiettivo, ridurre il sovraffollamento (sono oltre settemila le persone in questa condizione) e realizzare davvero una giustizia di comunità, non retorica né velleitaria. Anche questa proposta è stata depositata alla Camera dei deputati. Come si diceva una volta, sappiamo tutto, bisogna agire.

Il Libro Bianco si conclude come da tradizione con un intervento di Patrizio Gonnella che invita a un lavoro di lunga durata destinato ai giovani, perché siano loro i protagonisti del cambiamento.



# SINTESI DELL'ANALISI E DEI DATI DEL LIBRO BIANCO 2023

## DROGHE E CARCERE, PER NON TORNARE INDIETRO

Quest'anno il Libro Bianco pone grande attenzione al tema delle presenze in carcere per effetto della legge sulle droghe. Sono ospitati spunti e riflessioni rispetto al **dibattito pubblico in tema di carcere e droghe, in particolare rispetto alla presenza di persone che usano droghe in carcere, situazione divenuta intollerabile**. Le soluzioni adombrate da esponenti governativi, come il sottosegretario Delmastro, appaiono un brusco ritorno al passato. Un ritorno a quelle **comunità chiuse** che si configurano più come detenzione appaltata al privato sociale che come **reale risorsa alternativa per la risocializzazione e la salvaguardia della salute fisica e mentale della persona** che fa uso di sostanze e si trova in carcere. Vengono inoltre ricordate le proposte sulle cose che si potevano fare (e non si sono fatte). Inoltre il Libro Bianco ospita uno studio redatto realizzato nell'ambito dell'Ufficio per il Processo della Corte di Cassazione con lo scopo di effettuare una ricognizione empirica della giurisprudenza di legittimità in materia di spaccio di lieve entità. A questo si aggiunge la riproposizione delle proposte di modifica della lieve entità, in particolare sulla sua definizione come fattispecie autonoma.

## IL FRONTE ONU: DALLE INVETTIVE DI MANTOVANO ALLE FAKE NEWS SULLA CANNABIS PASSANDO PER IL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

Nella sezione sull'ONU sono contenuti approfondimenti specifici sul dibattito internazionale sulle politiche globali a partire dalle **prese di posizione del Governo italiano a Vienna, rappresentato dal sottosegretario Mantovano**, all'analisi delle **politiche sulle droghe sotto la lente del rispetto delle convenzioni internazionali sui diritti umani**, sino ad una **revisione critica dell'ultimo report dell'International Narcotic Control Board dedicato alle legalizzazioni della cannabis** nel mondo.

## LE DROGHE E LA REPRESSIONE. I dati in pillole

Dopo 32 anni di applicazione del Testo Unico sulle droghe Jervolino-Vassalli, i devastanti effetti penali (dell'art. 73 in particolare) sono sotto gli occhi di tutti. La legge sulle droghe continua a essere il principale veicolo di ingresso nel sistema della giustizia italiana e nelle carceri.

**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 33 anni di applicazione non possiamo più considerare questi come effetti collaterali della legislazione antidroga, ma come effetti evidentemente voluti.

A dimostrazione di questo a fronte di una diminuzione di operazioni antidroga e persone segnalate all'autorità giudiziaria calano anche gli ingressi in carcere per droghe: **9.961 dei 38.125 ingressi in carcere nel 2022 sono stati causati dall'art. 73 del Testo unico**, detenzione a fini di spaccio. **Si tratta del 26,1% degli ingressi** (era il 28,3% nel 2021).

**Sui 56.196 detenuti presenti in carcere al 31 dicembre 2022 ben 12.147 lo erano a causa del solo art. 73 del Testo unico. Altri 6.126 in associazione con l'art. 74** (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), **solo 1.010 esclusivamente per l'art. 74. Si tratta del 34,3% del totale. Sostanzialmente il doppio delle media europea (18%) e molto di più di quella mondiale (22%).**

**LA LEGGE SULLE DROGHE È 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**

**IL 34% DEI DETENUTI È IN CARCERE PER LA LEGGE SULLE DROGHE. QUASI IL DOPPIO DELLA MEDIA EU (18%)**

Diventano catastrofici i dati sugli ingressi e le presenze di detenuti definiti "tossicodipendenti": lo sono il **40,7%** di coloro che entrano in carcere, mentre al **31/12/2022** erano presenti nelle carceri italiane **16.845** detenuti "certificati", il **30% del totale (+10% sul 2021)**. Questa presenza record (dal 2006 ad oggi) è alimentata dal continuo ingresso in carcere di persone "tossicodipendenti", che dopo i due anni di pandemia ha ripreso ad aumentare (+ 18,4% rispetto al 2021).

**OLTRE IL 40% DI CHI ENTRA IN CARCERE USA DROGHE. SI TRATTA DI UN CATASTROFICO RECORD NEGLI ULTIMI 17 ANNI**

### LE CONSEGUENZE SULLA GIUSTIZIA

Causa un inedito diniego dei dati da parte del Dipartimento delle politiche antidroga non abbiamo la situazione aggiornata sui processi in corso per droghe. I dati, fermi al 2021, raccontano un paese in cui le persone coinvolte in procedimenti penali pendenti per violazione dell'articolo 73 e 74 sono rispettivamente 186.517 e 45.142. Da notare come secondo i dati assestati della relazione governativa 2020, **7 procedimenti su 10 per droghe termina con una condanna, confermando i dati presentati nelle precedenti edizioni di questo Libro Bianco.**

**IL DIPARTIMENTO ANTIDROGA CI HA NEGATO I DATI SUI PROCEDIMENTI PENALI IN CORSO**

### LE MISURE ALTERNATIVE

Continua l'impetuosa crescita delle misure alternative, che sono diventate una alternativa alla libertà invece che alla detenzione. In un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di diversione e quelli di probation consentono di ampliare l'area del controllo, piuttosto che di limitare quello coattivo-penitenziario.

**LE MISURE ALTERNATIVE APPAIONO AMPLIARE L'AREA DEL CONTROLLO**

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

Il consolidamento molto lento dei dati dei dati (anche rispetto agli anni scorsi, quelli del 2018 c'è uno scostamenti del 33% in aumento) ci fa essere cauti sul definire trend. Si può però affermare che dal 2020 in poi, il numero di persone segnalate rimarrebbe piuttosto stabile, aggirandosi da tre anni sopra le **30mila**. Il **38% delle segnalazioni finisce con una sanzioni amministrativa**, 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 si abbatte sui minori +33% quelli segnalati** che entrano così in un percorso sanzionatorio stigmatizzante e alla fine dei conti desocializzante **il 97,4% dei minori è segnalato per cannabis**. Risulta irrilevante la vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto: **solo 215 sono state sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario**; nel 2007 erano 3.008. Anche gli inviti a presentarsi al SERD sono in diminuzione (4.265). **La repressione colpisce principalmente persone che usano cannabis (75,4%)**, seguono a distanza **cocaina (18,1%)** e **eroina (4,2%)** e, in maniera irrilevante, le altre sostanze. **Dal 1990 oltre un milione di persone sono state segnalate per possesso di derivati della cannabis.**

**LA REPRESSIONE DEL CONSUMO SI ABBATTE SUI MINORI: +33% QUELLI SEGNALATI CHE ENTRANO COSÌ IN UN PERCORSO SANZIONATORIO E STIGMATIZZANTE. IL 38% DELLE SEGNALAZIONI TOTALI FINISCE CON UNA SANZIONE. OLTRE IL 97% È PER CANNABIS. DAL 1990 AD OGGI UN MILIONE DI PERSONE È STATO SEGNALATO PER USO DEI DERIVATI DELLA CANAPA**

### GLI ALTRI CONTENUTI

Nel volume si trovano inoltre l'analisi dei dati della relazione della Direzione Centrale sui Servizi Antidroga per il 2022 e una riflessione sul combinato disposto dell'applicazione delle leggi su droghe e migranti.

In appendice le leggi più importanti di riforma del Testo Unico sulle droghe promosse dal lavoro della Società Civile.

**Prima parte**

**GLI EFFETTI  
DELLA LEGGE ANTIDROGA  
(EDIZIONE 2023 SUI DATI 2022)**



# LE CONSEGUENZE PENALI E SANZIONATORIE DEL PROIBIZIONISMO IN MATERIA DI DROGHE

**Maurizio Cianchella**

Cresce la popolazione carceraria; crescono i detenuti ex DPR 309/1990; crescono i detenuti tossicodipendenti entrati e presenti; crescono le misure alternative; tre segnalazioni su quattro sono per cannabis e derivati. Insomma, niente di nuovo sotto il sole.

A nome mio e dei curatori del Libro bianco sulle droghe, rivolgo un sincero ringraziamento a tutti 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 (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie): senza la loro disponibilità a condividere i dati, senza la loro solerzia e, aggiungiamo, pazienza, il nostro lavoro sarebbe ben più lungo e complicato.

Una doverosa eccezione la riserviamo al Dipartimento per le Politiche Antidroga, che ci esimiamo dal ringraziare. Sulla questione torneremo nel paragrafo dedicato ai procedimenti penali pendenti.

## LA SITUAZIONE NELLE CARCERI

Veniamo all'analisi dei dati che ci sono stati rilasciati a partire dai dati di accesso e presenze nelle carceri italiane.

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

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

Come lo scorso anno, salgono gli ingressi totali (+1.586; +4,3%) ma calano quelli ex articolo 73 DPR 309/90 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope; -389; -3,8%). Il dato che salta gli occhi è però quello relativo agli ingressi di soggetti tossicodipendenti, che tornano a salire in percentuale, come hanno sempre fatto dal 2015 con l'eccezione dello scorso anno, e superano la soglia del 40%. Impressiona anche la differenza tra il dato assoluto del 2021 e quello del 2022, che fa registrare un aumento del 18,4% (+2.410).

Dal 2006, circa un ingresso su quattro è per violazione dell'articolo 73 e più di un ingresso su quattro (dal 2016 al 2021 addirittura più di uno su tre; nel 2022 oltre due su cinque) riguarda soggetti tossicodipendenti.

La "tregua" (se così vogliamo definirla) imposta dalla pandemia è ufficialmente conclusa: per il secondo anno consecutivo aumentano i detenuti presenti al 31 dicembre (+2.062; +3,8%), così come i ristretti ex art. 73 (+262; +2,2%) ed ex artt. 73+74 (+155; +2,6%), mentre calano leggermente i ristretti ex art. 74 (-18; -1,8%). In ascesa per il secondo anno consecutivo anche il dato relativo ai detenuti tossicodipendenti, che fanno un balzo in avanti sia in termini assoluti (+1.601; +10,5%) che in percentuale sul totale della popolazione carceraria. Dal 2006, solo una volta sono stati registrati più detenuti tossicodipendenti (era il 31 dicembre 2019, e i tossicodipendenti in carcere erano 16.934), ma quest'anno per la prima volta è stata toccata la soglia del 30% dei detenuti totali (in realtà, sfiorata: siamo attorno al 29,98%).

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

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

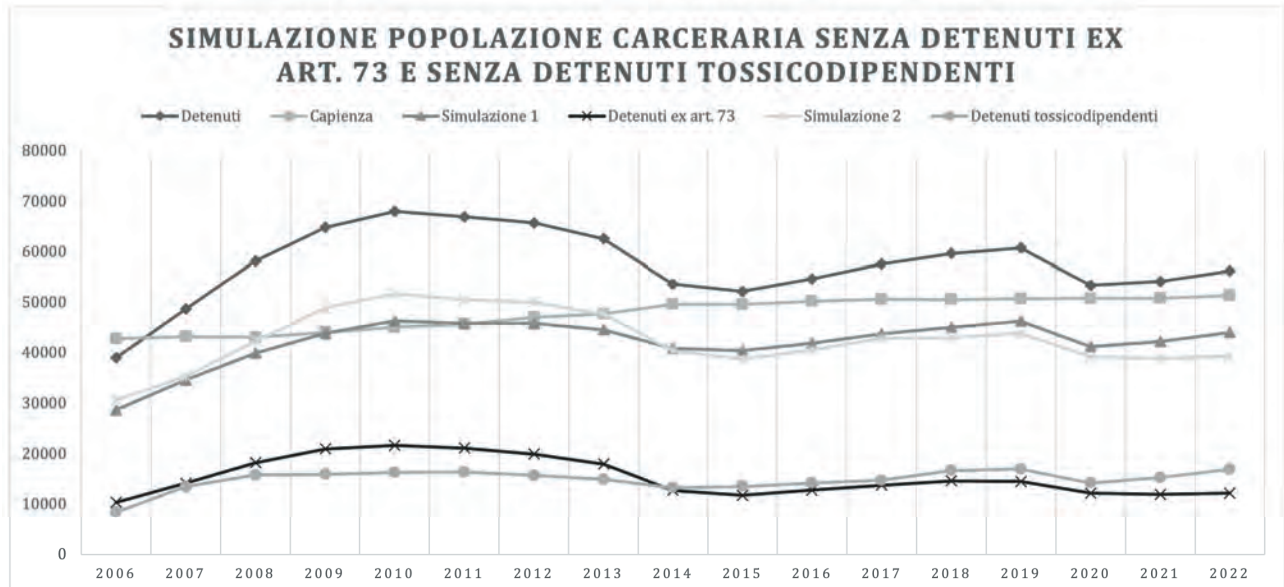
Al di là di interventi emergenziali (l'indulto del 2006 e i vari provvedimenti "svuota-carceri") oppure subiti tout court (sentenza Torreggiani della Corte EDU, bocciatura della Fini-Giovanardi da parte della Corte costituzionale, Covid) che ogni tot anni vanno a calmierare i numeri, il trend dei detenuti presenti è sempre in crescita, e l'unica strategia messa in campo trascende il succedersi dei governi: nuovi istituti, nuovi padiglioni, più polizia penitenziaria, più polizia in generale. Mentre lo Stato sociale batte in ritirata, a ergersi a baluardo della (percezione di) sicurezza è il diritto penale, del quale il carcere è centro di gravità permanente.

Tra i detenuti, più di uno su tre è dentro per violazione del DPR 309/1990: sono il 34,3%, in lieve calo (solo percentuale) rispetto allo scorso anno. Bisogna segnalare che i dati, sebbene netti, non fanno che grattare la superficie della relazione tra carcere e droga. Quanti sono i detenuti ex art. 73, comma 5 (lieve entità)? Tra i tossicodipendenti, quanti hanno violato l'art. 73 (magari proprio il quinto comma)? Quanti tossicodipendenti sono dentro per crimini economici compulsivi, ovvero quei crimini compiuti al fine di procurarsi le sostanze o il denaro per acquistarle? Rispondere a queste domande significherebbe avere un'idea più verosimile dell'impatto che la normativa antidroga ha sul carcere (e non solo) e aiuterebbe a parametrare meglio le politiche penali, anche all'interno di un quadro solidamente proibizionista.

## UN CARCERE SENZA DROGHE (SIMULAZIONE)

Dal 2007 al 2022, la popolazione carceraria è stabilmente al di sopra della capienza regolamentare degli istituti di pena. Il grafico che segue ha lo scopo di illustrare, in maniera molto grossolana, quanto la normativa antidroga influisca sul tasso di affollamento carcerario.

Fig. 1 Simulazione popolazione carceraria senza detenuti tossicodipendenti



L'anno da cui parte la nostra analisi è il 2006: a seguito dell'indulto, la popolazione carceraria scende da 59.523 detenuti (31.12.2005) a 39.005 (31.12.2006), con un tasso di affollamento pari a 91 (cioè 91 detenuti per 100 posti; l'anno prima era a 139). Ma quello è anche l'anno della legge 49/2006 (c.d. Fini-Giovanardi), i cui effetti penali e sanzionatori sono evidenti a partire dal 2007, con la popolazione carceraria che torna 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 scende 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 il trend è di nuovo in crescita fino al 31 dicembre 2019 (60.769 detenuti, tasso di affollamento: 120), per poi invertire la rotta a causa del Covid, che ha mitigato i dati degli ultimi tre anni, comunque di nuovo in crescita: il tasso di affollamento era di 105 nel 2020, 106 nel 2021, ed è salito a 109 nel 2022 (56.196 detenuti per una capienza regolamentare di 51.328 posti).

Senza i detenuti ex art. 73 (simulazione 1), la capienza regolamentare sarebbe stata superata solo nel biennio 2010-2011; senza i detenuti tossicodipendenti, il tasso di affollamento sarebbe stato superiore a 100 solo negli anni dal 2009 al 2012 (simulazione 2). Oggi i tassi d'affollamento sarebbero rispettivamente di 86 e 77.

Intanto, a conferma di quanto detto nel paragrafo precedente relativamente alle strategie politiche messe in campo dai vari governi, nel grafico c'è una sola linea che, escluse variazioni minimali, ha sempre mantenuto lo stesso trend: quella della capienza degli istituti, passata da 42.824 a 51.328 in sedici anni, con un aumento del 19,9% (+8.504 posti).

Come sempre, chiudiamo il paragrafo relativo al grafico con due precisazioni.

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, un luogo inadatto alle esigenze di cura delle dipendenze e delle patologie a esse correlate.

La seconda precisazione riguarda la capienza regolamentare: va anzitutto chiarito che essa non corrisponde alla capienza effettiva, che è sensibilmente inferiore in quanto alcuni dei posti calcolati non sono concretamente

disponibili. Il tasso d'affollamento effettivo è dunque sempre più alto di quello da noi misurato. A ciò si aggiunge il fatto che la popolazione carceraria non è distribuita omogeneamente: se vi sono istituti o singole sezioni che rispettano la capienza regolamentare e hanno un tasso di affollamento inferiore a 100, ve ne sono altri in cui le condizioni sono ben oltre la soglia di tollerabilità. In questo senso, il calcolo del tasso medio corre il rischio di camuffare la reale entità del problema.

## LA SITUAZIONE NEI TRIBUNALI

Quest'anno il Dipartimento Politiche Antidroga ci ha negato i dati relativi alle persone con procedimenti penali pendenti, invitandoci ad attendere la pubblicazione della Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia.

Una piccola digressione: fino al 2021 (dati 2020) chiedevamo i dati al Dipartimento per gli Affari di Giustizia, riscontrando sempre grande disponibilità e cortesia da parte dei funzionari. L'anno scorso deve essere cambiato qualcosa ai piani alti giacché, sempre con grande cortesia, ci è stato risposto che «per correttezza istituzionale» avremmo dovuto chiederli direttamente al Dipartimento Politiche Antidroga, «reale detentore del dato», in quanto il Dipartimento per gli Affari di Giustizia «raccolge questi dati solo in funzione del successivo invio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la loro Relazione al Parlamento». Così facemmo. Il Dipartimento Politiche Antidroga arrivò addirittura a scomodare la Ministra Dadone che aveva, cito, «personalmente acconsentito alla concessione dei dati da voi richiesti».

Anche quest'anno i funzionari del Dipartimento per gli Affari di Giustizia ci hanno invitato a rivolgere la nostra richiesta al DPA, al quale avevano già inoltrato i dati relativi ai procedimenti penali pendenti. Così abbiamo fatto, ma «non è (stato) possibile» aderire alla nostra richiesta. Chissà se per una simile sciocchezza è stato di nuovo importunato il Ministro o se il diniego è tutta farina del sacco del DPA. Certo fa ridere (per non piangere) che dei dati di pubblico interesse siano trattati come materiale coperto da copyright, sotto embargo fino a che non uscirà la Relazione.

Lo abbiamo già scritto in apertura, ma è bene ribadirlo: siamo grati a tutti i funzionari che ci hanno dedicato parte del loro tempo e del loro lavoro. Tra loro c'è certamente anche il funzionario del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, che ha sempre risposto con rapidità e cortesia e che non ha alcuna responsabilità in questa impasse.

**Tabella 3. Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12. Serie storica 2005-2021**

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

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



Quali che siano i dati di quest'anno, quelli degli anni scorsi parlano chiaro: i procedimenti pendenti ex art. 73 rappresentano un carico gravosissimo per i tribunali penali. Non si sa quante delle persone con procedimento pendente siano in attesa di giudizio per violazione del comma 5 (lieve entità): è un dato che il Ministero dovrebbe iniziare a raccogliere, anche solo per negarci anche quello e custodirlo gelosamente fino alla pubblicazione della prossima Relazione.

Netta è la sproporzione tra persone con procedimenti pendenti ex art. 73 ed ex art. 74, ennesimo segnale che la guerra alla droga finisce inevitabilmente per focalizzarsi sui pesci piccoli e sulle condotte di minore allarme sociale. Ciò detto, gli stessi imputati e condannati ex articolo 74 sono spesso ben lontani dal rappresentare il vertice della piramide criminale che gestisce il traffico nazionale e internazionale di stupefacenti.



## LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Continua l'impetuosa crescita delle misure alternative, interrottasi solo nel 2020, quando si registrò un lieve calo. Dal 31 dicembre 2006 al 31 dicembre 2022 si è passati da 3.592 a 35.799 sottoposti a misura alternativa (+896,6%). Siamo abituati a vedere di buon occhio le misure alternative, che tra le altre cose hanno dimostrato una maggiore efficacia nell'abbattimento della recidiva rispetto alla detenzione. Tuttavia, l'aumento delle misure alternative non è andato di pari passo con la diminuzione della popolazione carceraria. Cosa significa? Che, come previsto da Stanley Cohen nel 1979, in un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale gli strumenti di diversione e quelli di probation rischiano di ampliare l'area del controllo piuttosto che limitare quello coattivo-penitenziario. In altre parole, le misure alternative alla detenzione possono diventare (e, nel nostro caso, potrebbero essere già diventate) misure alternative alla libertà.

Se le detenzioni domiciliari restano stabili, salgono i soggetti in semilibertà (+162; +20%) e soprattutto gli affidamenti in prova, che fanno registrare un nuovo record: dopo il +15,6% del 2021, nel 2022 il dato cresce di un ulteriore 22,4%. Il forte aumento dello scorso anno poteva essere in parte spiegato dal calo relativo al 2020, probabilmente conseguenza della pandemia, mentre quest'anno è più complicato comprendere le ragioni di un simile incremento, il cui volano sono gli affidamenti in prova dalla libertà (+3.141; +30,3%). Tuttavia, come abbiamo già evidenziato, il dato si inserisce in un trend di per sé chiaro: gli affidamenti in prova sono aumentati di oltre il 160% negli ultimi nove anni (da 5.123 a 13.498), ed erano addirittura decuplicati nei sette anni precedenti (da 512 a 5.123).

Prosegue la discrasia tra gli affidamenti in prova ordinari e la misura per i tossicodipendenti: circa tre su quattro beneficiari dell'affidamento ordinario sono affidati in prova dallo stato di libertà; la proporzione si inverte per i tossicodipendenti: quasi tre su quattro passano dal carcere prima di accedere alla misura alternativa. Questo nonostante la difficile compatibilità tra tossicodipendenza, carcere, diritto alla salute, accesso ai servizi.

Tabella 4. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2021).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022	
Affidati in prova dallo stato di libertà	512	1.022	2.081	2.843	3.832	4.499	4.398	5.123	5.819	6.165	6.679	7.676	9.146	9.936	9.981	10.357	13.498	
Affidati dallo stato di detenzione*	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719	3.171	3.671	3.747	6.732	3.350	4.115	
Af. fidati 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	
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	
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	
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione						44	36	51	31	36	39	44	33	50	59	55	58	
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	
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698	756	850	867	1.040	748	812	974	
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	
<b>TOTALE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE</b>	<b>3.592</b>	<b>4.693</b>	<b>7.530</b>	<b>10.332</b>	<b>14.247</b>	<b>19.599</b>	<b>19.986</b>	<b>22.127</b>	<b>22.209</b>	<b>22.285</b>	<b>23.424</b>	<b>25.872</b>	<b>28.027</b>	<b>29.599</b>	<b>29.023</b>	<b>31.307</b>	<b>35.799</b>	

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: quest'anno sono 3, tutti affidati dalla libertà.



Aumentano i soggetti in carico per lavori di pubblica utilità per violazione del DPR 309/90, 694 contro i 597 dell'anno prima (+97; +16,2%); lo stesso dicasi per i soggetti in carico per LPU per violazione del codice della strada, che passano da 8.185 a 8.582 (+397; +4,9%).

**Tabella 5. Soggetti in carico per Messa alla Prova e Lavori di Pubblica Utilità al 31 dicembre 2021**

	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>Messa alla prova</b>	20.469	3786	<b>24255</b>
<b>Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti</b>	531	66	<b>597</b>
<b>Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada</b>	7.280	905	<b>8.185</b>
<b>Totale</b>	<b>7.811</b>	<b>971</b>	<b>8.782</b>

Rimane stabile il dato relativo alla messa alla prova (lo scorso anno era di 24.400; -0,6%).

Il Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 ha modificato la legge 689/1981, introducendo tra gli altri l'art. 56-bis, che disciplina i nuovi Lavori di Pubblica Utilità. A partire dal 30 dicembre 2022, la pena detentiva inferiore a tre anni può essere infatti sostituita da una pena pecuniaria, dalla semilibertà, dalla detenzione domiciliare o, appunto, dal lavoro di pubblica utilità.

Dobbiamo aspettare il prossimo anno per vedere gli effetti, misurabili e non, della riforma: il principale rischio concerne la sua concreta attuazione, dal momento che già nel 2022 l'organico degli UEPE era sottodimensionato rispetto al carico di lavoro da gestire (73.982 soggetti in carico per misure; ai riportati nelle tabelle vanno aggiunti i 3 affidamenti in prova per condannati militati, i 4.504 soggetti in libertà vigilata, i 108 in libertà controllata e l'unico in semidetenzione), e questo carico pare destinato ad aumentare ulteriormente in seguito alle recenti, comunque positive, modifiche.

**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 a discrezione dell'autorità prefettizia. Queste sanzioni, la cui applicazione è molto diversa a seconda della prefettura di competente, sono 4: il ritiro - per un periodo che varia a seconda del tipo di sostanza consumata<sup>1</sup> - della patente, del passaporto (o comunque di qualunque documento valido per l'espatrio), del porto d'armi e per gli stranieri del permesso di soggiorno per motivi di turismo.

**Tab. 6 - Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato. Serie storiche 2007-2022**

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	44.055	30.116		30.116	903	2.690	17.266	10.860	6.406
2010	30.369	2.206	32.575	2.629	43.905	27.166		15.967	518	2.211	16.154	10.591	5.563
2011	31.752	2.212	33.964	2.778	43.756	26.619		15.192	418	1.589	16.743	10.962	5.781
2012	37.951	2.505	40.456	3.537	43.480	29.011		16.815	393	1.691	17.839	11.773	6.066
2013	36.414	2.686	39.100	3.876	44.086	27.591		16.170	241	1.359	16.708	11.167	5.541
2014	29.069	2.203	31.272	3.604	43.205	14.051		14.162	107	712	14.051	9.448	4.603
2015	25.730	1.988	27.718	1.125	44.098	21.133		12.326	151	861	13.509	8.650	4.859
2016	30.324	2.363	32.687	3.793	49.939	21.384		13.455	122	1.227	13.157	7.805	5.352
2017	35.860	2.753	38.613	4.493	54.131	26.128	5.973	17.331	86	1.381	15.581	8.710	6.871
2018	36.418	2.860	39.278	4.437	54.625	26.984	5.937	18.582	82	2.124	15.126	8.320	6.806
2019	38.806	2.938	41.744	4.392	54.100	21.402	5.999	13.474	202	1.406	14.322	8.535	5.787
2020	28.818	2.198	31.016	2.902	41.083	15.388	4.144	10.460	94	547	8.587	4.834	3.753
2021	28.092	2.074	30.166	2.643	36.336	20.215	4.309	13.238	193	611	12.329	6.783	5.546
2022	28.432	2.286	30.718	3.526	32.588	18.804	4.265	12.036	215	1.028	12.329	6.551	5.778

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).

Partiamo dal totale delle segnalazioni: i dati degli ultimi tre anni fanno pensare a un crollo. Vanno tuttavia presi con le pinze, per usare un pallido eufemismo: ad esempio, lo scorso anno risultava un totale di 31.914 segnalazioni; nelle serie storiche inviateci quest'anno, di segnalazioni nel 2021 ne risultano 36.336, con uno scostamento del 13,9% (+4.422) rispetto alla rilevazione dell'anno scorso.

Il problema di affidabilità dei dati va oltre la questione del consolidamento, giacché ogni anno cambiano in maniera più o meno sensibile i dati di tutti gli anni precedenti. Prendiamo per esempio il dato relativo al 2018: nelle tabelle inviateci dal Ministero a maggio dell'anno successivo, il totale della segnalazioni era di 41.054, dato poi riportato nella decima edizione del Libro bianco e confermato dalla Relazione al Parlamento. Stando alle serie storiche inviateci nel 2020, invece, nel 2018 il totale delle segnalazioni ammontava a 47.511 (+6.457; +15,7%); nelle serie storiche del 2021, nella casella relativa al 2018 erano indicate 52.300 segnalazioni (+4.789; +10,1%); nel 2022, le segnalazioni del 2018 erano 54.162 (+1.862; +3,6%); arriviamo alle tabelle inviateci

<sup>1</sup> L'art. 75 prevede che la persona che detiene illecitamente sostanze illegali per uso personale sia soggetta a una o più delle 4 sanzioni per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III (Eroina, Cocaina, Amfetamine, MDMA etc), e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV (cannabis, benzodiazepine etc)

quest'anno, secondo le quali le segnalazioni nel 2018 sono state 54.625 (+463; +0,9%). Lo scostamento totale tra il dato fresco di raccolta e quello odierno è dunque del 33,1% (+13.571 segnalazioni), in attesa di ulteriori ritocchi.

Perché accade questo? Difficile dirlo. Due indizi lasciano pensare che si tratti effettivamente di dati che vanno consolidandosi: il primo è che i ritocchi, che come detto ogni anno coinvolgono tutti gli anni precedenti, sono sempre all'insù, come se venissero conteggiate segnalazioni che in un primo tempo non erano state raccolte; il secondo indizio è che più si va indietro nel tempo, più i ritocchi sono marginali, mentre per i dati più recenti le fluttuazioni percentuali sono impressionanti. Tuttavia, se anche si trattasse di consolidamento, è piuttosto bizzarro che ancora oggi cambi il totale delle segnalazioni relative al 2009 (in origine ne risultavano 38.623; i valori indicati negli ultimi quattro anni sono rispettivamente: 43.974; 44.006; 44.042; 44.055; scostamento totale: 14,1%). Quale che sia la spiegazione, è evidente che ogni analisi e confronto con gli anni precedenti sarebbero superflui, perché basati su dati la cui attendibilità è vicina allo zero.

Concentriamoci dunque sugli altri dati, dei quali non ci vengono fornite serie storiche e che vogliamo sperare, forse ingenuamente, non siano afflitti dallo stesso problema. Per cautela, useremo il condizionale.

Dal 2020 in poi, il numero di persone segnalate rimarrebbe piuttosto stabile, aggirandosi da tre anni attorno alle 30mila.

Curiosamente, il totale delle sanzioni amministrative coinciderebbe con quello dello scorso anno, rimanendo ancora al di sotto della media degli anni precedenti escluso il 2020, quando si sarebbe registrato un calo del 40% rispetto al 2019.

Crescerebbero le richieste di programma terapeutico (+11,4%), pur ancora lontane dalle 3.008 del 2007. Eppure lo scopo della segnalazione al prefetto non dovrebbe essere soltanto l'applicazione della sanzione amministrativa ma anche prevenire, azzerare o ridurre l'uso da parte di coloro che non hanno un consumo problematico o che non consumano affatto, e favorire il recupero di consumatori abituali e tossicodipendenti. Da questo punto di vista, la normativa o la sua applicazione non stanno funzionando a dovere.

Va infine menzionata la segnalazione ex art. 121 del DPR 309/90, che prevede che l'autorità giudiziaria o il prefetto nel corso del procedimento, quando vengano a conoscenza di persone che facciano uso di sostanze stupefacenti e psicotrope, debbano farne segnalazione al Ser.T competente, che provvede a convocare la persona in questione per proporre e definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo. Nonostante numeri più corposi di quelli relativi alle richieste di programma terapeutico, l'articolo 121 si configura come strumento residuale, in quanto l'adesione al programma terapeutico e, prima ancora, al colloquio presso il Ser.T è a discrezione del segnalato.

**Tab. 7 - Persone segnalate per art. 75, per sesso e sostanza. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022**

Sostanza	Maschi		Femmine		Totale			Segnalazioni	
	Segnalati	Minori	Segnalati	Minori	Segnalati	Minori	%	1	> 1
<b>Eroina</b>	1.231	6	176	2	1.407	8	4,2%	1.162	245
<b>Altri Oppiacei</b>	124	2	12	0	136	2	0,4%	123	13
<b>Cocaina e crack</b>	5.589	39	447	5	6.036	44	18,1%	3.733	2.303
<b>Ecstasy e analoghi</b>	45	1	12	0	57	1	0,2%	41	16
<b>Cannabis e sostanze analoghe</b>	23.488	3.283	1.746	370	25.234	3.653	75,4%	22.580	2.654
<b>Altre sostanze illegali</b>	506	35	76	5	582	40	1,7%	448	134
<b>Nuove sostanze non tabellate</b>	278	18	15	0	293	18	0,9%	271	22
<b>TOTALE</b>	<b>30.983</b>	<b>3.366</b>	<b>2.469</b>	<b>382</b>	<b>33.452</b>	<b>3.748</b>	<b>100%</b>	<b>28.087</b>	<b>5.365</b>

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

Andando ad analizzare i dati del dettaglio delle sostanze oggetto di segnalazione, questi sono talmente netti che possiamo esimerci dall'uso del condizionale: circa tre quarti delle persone segnalate ai sensi dell'articolo 75 del DPR 309/90 devono la segnalazione al consumo di cannabinoidi. La seconda sostanza per numero di persone segnalate è la cocaina, quasi una su cinque. Al terzo posto, con un notevole distacco (meno di una su venti), 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'11,2% dei segnalati è minorenne, ma la quasi totalità dei minorenni deve la segnalazione al consumo di cannabis (97,5%).

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. 8 - Segnalazioni ex art. 75 dall'11.7.1990 al 31.12.2019, per sesso e sostanza.**

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
<b>Eroina</b>	134.339	15.540	149.879	11,42%
<b>Metadone</b>	4.706	679	5.385	0,41%
<b>Morfina</b>	527	69	596	0,05%
<b>Altri oppiacei</b>	4.044	371	4.415	0,37%
<b>Cocaina</b>	131.096	9.205	140.301	10,69%
<b>Crack</b>	1.869	151	2.020	0,15%
<b>Anfetamine</b>	2.060	256	2.316	0,18%
<b>Ecstasy ed analoghi</b>	6.691	650	7.323	0,56%
<b>Altri stimolanti</b>	113	16	129	0,01%
<b>Barbiturici</b>	35	1	36	0,003%
<b>Benzodiazepine</b>	574	63	637	0,05%
<b>Altri ipnotici e sedativi</b>	190	20	210	0,02%
<b>LSD</b>	589	65	654	0,05%
<b>Altri allucinogeni</b>	364	52	416	0,03%
<b>Inalanti volatili</b>	805	67	872	0,07%
<b>Cannabinoidi</b>	906.118	55.433	961.551	73,28%
<b>Altre sostanze illegali</b>	33.709	2.731	36.440	2,78%
<b>TOTALE</b>	<b>1.226.811</b>	<b>85.369</b>	<b>1.312.180</b>	<b>100%</b>

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

Purtroppo le tabelle delle segnalazioni ex art. 75 per sesso e sostanza consumata si fermano al 31 dicembre 2019, impedendoci di fare il calcolo totale a partire dall'introduzione del DPR 309/1990.

Il trend quasi trentennale è comunque inequivocabile, e di anno in anno trova conferma nei dati più recenti: quasi tre segnalazioni su quattro sono per uso di cannabinoidi. Considerata la media di oltre 20mila segnalazioni all'anno relative a queste sostanze, possiamo stimare che da luglio del 1990 a dicembre 2022 sia stata ampiamente superata quota 1.000.000 di segnalazioni per cannabinoidi su un totale, sempre stimato, di circa un milione 408mila segnalazioni.

Nel trend storico, i cannabinoidi sono seguiti dall'eroina (149.879 segnalazioni, l'11,42%) e dalla cocaina (140.301; 10,69%), ma negli ultimi anni la cocaina ha fatto registrare un numero di persone segnalate di gran lunga superiore all'eroina (si guardi la Tabella 7, in linea con gli anni precedenti). Nel 2022 la cocaina potrebbe quindi aver già superato l'eroina come seconda sostanza per numero di segnalazioni dall'introduzione del DPR 309/90 a oggi (stimiamo un numero vicino a 160mila).



## LA REPRESSIONE DELL'OFFERTA. NEL 2022 CALANO OPERAZIONI E SEQUESTRI

Peppe Brescia

La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga ha pubblicato il suo report annuale, incentrato sul contrasto al traffico delle sostanze illecite nel corso del 2023. Il documento della DCSA fornisce un quadro aggiornato dell'attività di repressione dell'offerta di droghe illegali nel contesto nazionale.

Il narcotraffico si conferma la principale attività fonte di introiti per le organizzazioni criminali, i cui sodalizi hanno da tempo superato logiche territoriali o gerarchiche, all'insegna di un processo di globalizzazione ormai consolidatosi.

La complessità dei mercati illeciti è riscontrabile tanto nell'offerta di sostanze quanto nelle strategie economiche e nelle partnership commerciali messe in campo dalla criminalità organizzata: come si legge nella relazione, infatti, "è stata documentata, altresì, l'operatività di network transnazionali, che gestiscono la produzione, il trasporto e la distribuzione degli

**RECORD DI SEQUESTRI DI COCAINA IN ITALIA, DIMINUISCONO QUELLI COMPLESSIVI, GRAZIE ALLA DIMINUZIONE DI QUELLI DI CANNABIS. CALANO ANCHE LE OPERAZIONI ANTIDROGA, MENTRE AUMENTANO I MINORI SEGNALATI ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA. STABILI LE MORTI PER OVERDOSE.**

stupefacenti con un sistema di tipo reticolare, che si differenzia dai modelli criminali tradizionali e che utilizza nuovi modi operandi". I partenariati più stretti sono quelli che legano le mafie italiane con gruppi criminali albanesi, nigeriani, nordafricani e sudamericani.

Le attività di vendita, i contatti fra pusher e clienti e i principali canali di offerta di sostanze sono a loro volta soggetti a un rapido e profondo processo di

digitalizzazione, rendendo le operazioni di più ardua tracciabilità.

L'osservazione dei fenomeni e l'analisi degli indicatori inquadrano nell'impiego della tecnologia crittografata e nel controllo della logistica portuale i due principali elementi di novità rispetto alle passate rilevazioni.

A livello generale, ciò che è emerso nel corso del 2022 è una vigorosa ripresa delle attività di importazione, agevolate dalle strategie adottate durante il corso della pandemia, la cui conclusione ha segnato uno spartiacque fondamentale per il riassetto delle rotte commerciali.

I dati relativi ai sequestri configurano uno scenario sovrapponibile a quello del 2021, sebbene operazioni antidroga e denunce all'autorità giudiziaria siano andate incontro a un calo, rispettivamente del 10,54% e del 12,12%: sono state 19.198 nel primo caso, 26.685 nel secondo, una media inferiore rispetto a quella dell'ultimo decennio. Anche il volume di sostanze sequestrate ha subito un notevole decremento, pari al 19,17% in confronto al 2021. Nel complesso, esso si è attestato attorno alle 75 tonnellate.

Con le sue 26,10 tonnellate, il 2022 è stato l'anno contraddistinto dai più alti quantitativi di cocaina mai sequestrati in Italia, nel 78,28% dei casi intercettati in aree frontaliere, secondo un trend decennale che appare in continua ascesa.

L'Italia si conferma dunque un punto di passaggio strategico nell'ambito dei flussi mondiali di approvvigionamento di cocaina, in forza delle cifre mosse dal mercato e dalle partnership internazionali venutesi a creare.

Ecuador, Brasile e Guatemala i principali Paesi fornitori.

L'attività di riduzione dell'offerta in merito all'eroina è invece contraddistinta da numeri in linea con il 2021: i 548,08 kg sequestrati si inscrivono nel trend dell'ultimo quadriennio, secondo oscillazioni mantenutesi costanti nel tempo, quantificabili attorno alla mezza tonnellata annua.

Se i dati relativi alla cocaina sono andati incontro a un aumento, e quelli di eroina si sono mantenuti

stabili, circa la Cannabis si evidenzia una diminuzione nei numeri. I quantitativi sequestrati, pari a 47,02 tonnellate, risultano ben al di sotto della media decennale, attestatasi attorno alle 77 tonnellate. Il calo del 31,51% dei sequestri in merito alle piante, del 33,79% in merito all'hashish e del 29,59% riguardo le infiorescenze, ad ogni modo, non modificano un quadro complessivo in cui alla Cannabis è riconducibile il 60% del totale dei sequestri avvenuti nel nostro Paese.

Anche per quanto riguarda le droghe sintetiche si assiste a una flessione dei numeri, sebbene i 102,95 kg requisiti rappresentino il terzo valore più alto di sempre, con una commercializzazione spinta prevalentemente dai mercati online. Allo stesso tempo, il quantitativo di dosi rinvenute al dettaglio è fra i più bassi della serie decennale. Fra le varie sostanze di sintesi, è da sottolineare la predominanza da parte della metanfetamina, con il 43,11% del totale dei sequestri e con un aumento dei quantitativi rinvenuti del 71,11% rispetto al 2021. Le NPS, infine, si confermano le sostanze più difficili da tracciare, in ragione delle continue alterazioni nelle strutture molecolari cui sono attribuibili le difficoltà relative a diagnosi e trattamento farmacologico. Per molte di esse non sono ancora del tutto note sintomatologia, meccanismi di azione e reazioni avverse. Nel 2022 sono state segnalate 76 nuove NPS, di cui 29 mai identificate in precedenza. 39 nuove NPS sono state inserite nelle tabelle sulle sostanze stupefacenti redatte dal Ministero della Salute.

Circa il carico penale relativo alla 309/90, il numero degli stranieri coinvolto in reati di traffico e spaccio risulta il più basso del decennio: 9.105 unità, le quali continuano a rappresentare oltre il 34% del totale.

Ad aumentare, invece, è il numero di minori incriminati, in aumento del 14,78%, a conferma di una tendenza in stabile crescita negli ultimi tre anni: 926 nel 2020, 981 nel 2021, 1.126 nel 2022.

Venendo all'andamento relativo ai decessi per overdose, in significativa diminuzione già dal 2020, i 298 casi del 2022 si pongono in linea con quelli dell'anno precedente, in cui erano stati 296.





# **STRANIERI E CARCERE: LE CONSEGUENZE PESANTI DEL COMBINATO DELLE LEGGI SU DROGA E MIGRANTI**

**Leopoldo Grosso**

Presidente onorario Gruppo Abele

## **IL CASO EMBLEMATICO DELLA CARCERAZIONE DEI MINORI STRANIERI**

I minori detenuti stranieri costituiscono il 2,18% dell'intera popolazione carceraria, contro lo 0,74% dei pari età italiani: il triplo. Un minore straniero ha una probabilità superiore al 65% rispetto a un coetaneo italiano di incorrere in un periodo di detenzione a seguito di una denuncia. Nel 2022 gli stranieri complessivamente trattati dalla giustizia minorile sono stati il 22% a fronte del 78% dei minori italiani, ma in carcere si registra una presenza del 51,2% di stranieri e di 48,8% italiani. Nelle more del processo, il minore straniero sconta, in custodia cautelare preventiva, una pena più lunga della condanna,

**IL COMBINATO DISPOSTO DEL TESTO UNICO SULLE DROGHE E DI QUELLO SULL'IMMIGRAZIONE È UNA TRAPPOLA LETALE IN PARTICOLARE PER LE PERSONE MIGRANTI, CHE COSÌ SI TROVANO SOVRARAPPRESENTATE ALL'INTERNO DELLE CARCERI. E QUANDO SONO DENTRO LE PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE CROLLANO DEFINITIVAMENTE.**

mediamente inferiore ad un anno. La differenza di trattamento rispetto ai ragazzi italiani di pari età non riguarda la gravità del reato commesso. La causa

della reclusione risiede nella mancanza di riferimenti familiari e sociali. Il paradosso dello svantaggio che si trasforma in una pena più afflittiva. Senza genitori e senza una rete parentale in grado di svolgere un ruolo di supplenza, senza una residenza, l'inadeguatezza dei servizi educativi sul territorio, non in grado di compensare l'handicap sociale, non offrono garanzie sulla prognosi di pericolosità e il rischio di fuga, "imponendo" al giudice minorile la detenzione cautelare. La "prova del 9" dell'iniquità perpetrata è fornita a percentuali invertite, dall'accesso alla "messa alla prova", lo strumento più efficace di recupero e reinserimento sociale: ne beneficia l' 81% dei minori italiani contro il 19% dei minori stranieri. Per i ragazzi del Maghreb, dell'Africa sub-sahariana, dell'Est Europa, ed oggi anche dell'Asia, significa che l'intervento di repressione penale prende il sopravvento sul sostegno sociale, e il confinamento in carcere supplisce alla carenza dell'intervento educativo. È il tradimento, per gli adolescenti stranieri, del diritto minorile italiano.

### **LA POPOLAZIONE STRANIERA ADULTA DETENUTA**

I detenuti stranieri adulti compongono il 31,3% dell'intera popolazione reclusa in Italia (17.683 su 51.328). Nel 2021 gli stranieri entrati in carcere per violazione dell'art. 73 sono stati 4.335 (41,9% del totale) di cui il 90% senza permesso di soggiorno. Nel 2022 sono stati 4.190 (42,1%) in leggera diminuzione.

I detenuti stranieri confluiscono in gran parte nell'ampia area dei reclusi per reati meno gravi (tra cui molti per spaccio di lieve entità in violazione del comma 5 art. 75 legge 309/90), che si è assestata da tempo intorno al 65%, ben due terzi dei detenuti complessivi. È l'area della cosiddetta detenzione sociale, che coinvolge la popolazione marginale e problematica: 27% persone tossicodipendenti, 30% migranti, 8% con altre situazioni di disagio. Il carcere si sostituisce alla insufficienza degli interventi di welfare, alla sporadicità degli approcci individualizzati di prossimità, alle carenze delle strategie di accoglienza e integrazione, alle politiche di maggiore equità. Alle disfunzioni sociali, che fungono da retroterra alla maggioranza dei comportamenti devianti, per i migranti si aggiungono: la mancanza di permesso di soggiorno, il lavoro in nero come unica opportunità di reddito lecito, gli ostacoli per ottenere un'abitazione, le difficoltà di vita e bisogni assistenziali che non vengono trattati e presi in carico, le discriminazioni e la stigmatizzazione sociale. Il combinato delle leggi sugli stupefacenti e sull'immigrazione, insieme all'impotenza di servizi sociali ridotti ormai all'osso, costituisce una vera e propria camicia di forza. Per

alcuni aspetti vigila la Corte costituzionale che, con la sentenza N°88/2023, richiama il potere legislativo ad una maggiore equità, dichiarando illegittimo il diniego automatico del rinnovo del permesso di soggiorno per la persona straniera che sia stata condannata per fatti di lieve entità, art. 73, comma 5, legge 309, 1990.

### **LA CUSTODIA CAUTELARE**

La percentuale del 31,3% di detenuti stranieri si alza per gli imputati in custodia cautelare, in attesa di processo. A parità di reati la custodia cautelare è scontata da un imputato straniero ogni tre, uno su quattro per gli italiani. Ed è anche una carcerazione preventiva più lunga. La mancanza di residenza anagrafica, l'essere homeless sia sulla carta che di fatto, costituisce uno dei quattro indici giurisprudenziali (il pericolo di fuga, la "revisione critica", la sussistenza di una dimora stabile, la presenza di un'opportunità lavorativa documentabile), che vengono citati con più frequenza nel diniego dello stato di libertà in attesa di processo. Poiché la valutazione del pericolo di fuga deve essere personalizzata da parte del magistrato, l'essere senza tetto, come l'avvalersi di un riparo temporaneo con altri immigrati "irregolari", non dovrebbe, di per sé, indicare maggiore pericolosità sociale. Risulta invece che molto spesso, anche quando l'imputato è incensurato e la gravità del reato addebitato è lieve, la possibilità di ottenere la liberazione durante l'udienza di convalida sia minore. La valutazione che il giudice compie sull'esistenza del pericolo di fuga o di reiterazione del reato è condizionata da considerazioni sullo stile di vita (la vita di strada) e dalla mancanza di un qualsiasi sostegno esterno. Per le stesse ragioni spesso si vanifica, per il detenuto straniero, il beneficio del permesso-premio per buona condotta. Anche quando si riesce a reperire un'accoglienza notturna, la concessione del beneficio extramurario si scontra con la sua finalizzazione, in quanto "priva di prospettive di inserimento".

### **MISURE ALTERNATIVE E ACCESSO ALLE CURE**

I migranti finiscono con più facilità in carcere e ne escono meno agevolmente, fruendo in percentuali più ridotte delle misure alternative alla detenzione. Per i detenuti tossicodipendenti stranieri decade il diritto al trattamento in comunità terapeutica. La normativa nazionale per l'accesso alle cure sanitarie non urgenti, tra cui i presidi riabilitativi come le comunità o le case di cura, differenzia il diritto alla cura in base al possesso della cittadinanza e alla regolarità del permesso di soggiorno. Ma l'accesso ad una comunità terapeutica per persone dipendenti o per

persone psichicamente instabili costituisce anche la condizione indispensabile per la concessione della misura alternativa alla detenzione. Se non si rimette in connessione normativa il percorso giudiziario e di esecuzione penale con l'accesso alle cure, si rimane prigionieri di un circolo vizioso a detrimento della vittima e di ogni ambizione riabilitativa.

## **LA REVISIONE CRITICA DEL REATO**

La mancata o insufficiente "revisione critica" del reato è considerata, dalla Magistratura di sorveglianza, un criterio di diniego per la concessione delle misure alternative. La semplice condotta regolare del comportamento in carcere raramente è sufficiente. Il preteso "accertamento di tangibilità" dei segni di revisione critica avviene attraverso il periodo di "osservazione" da parte del personale psico-educativo addetto alla riabilitazione interna all'Istituto di pena. L'"osservazione" richiede impegno di tempo ed energie, individuali e d'equipe, a cui l'insufficienza di personale sotto-organico non è in grado di sopperire: non per tutti i detenuti e ben oltre i tempi prescritti.

I migranti accedono meno a progetti trattamentali all'interno degli Istituti di pena, sia generali che specifici. L'impressione è che l'inserimento avvenga tendenzialmente "dopo gli italiani", in base alla considerazione che l'espulsione o il ritorno allo stato di clandestinità a fine pena giustifichi la precedenza a chi ha più probabilità di riscuotere i benefici di un percorso riabilitativo.

## **GLI IMPEDIMENTI AL RAPPORTO CON LE FAMIGLIE**

Le difficoltà nel formalizzare le relazioni di parentela mettono a repentaglio, per il detenuto straniero, l'accesso alle visite e il mantenimento dei rapporti familiari stabili. Per le telefonate, la possibilità di autocertificazione dell'identità della persona chiamata è consentita solo agli stranieri con regolare residenza in Italia. Quando la telefonata è all'estero, la difficoltà nel reperire il contatto richiede il coinvolgimento dei Consolati, una "macchina" non sempre facile da attivare.

## **TRASFERIMENTI**

I trasferimenti tra un carcere e l'altro, dovuti alla necessità di liberare posti per alcune tipologie di detenuti, sono molto più usuali per le persone straniere reclusi, in base alla motivazione che non effettuano colloqui e non beneficiano di visite, venendo così indebitamente assimilati ai detenuti puniti. Ogni trasferimento di luogo di reclusione, oltre ai diversi disagi che può creare al

singolo detenuto, interrompe e rallenta l'eventuale percorso trattamentale, facendo slittare nel tempo la conclusione del percorso di "osservazione" e la trasmissione del rapporto al Magistrato di sorveglianza per la concessione di qualsiasi beneficio.

## **MAGGIORE DISCRIMINAZIONE ALL'ACCESSO DEL LAVORO INTERNO ED ESTERNO AL CARCERE**

L'accesso al lavoro esterno è precluso, se non si dispone di permesso di soggiorno. Anche l'assegnazione del lavoro interno è penalizzata per la maggiore difficoltà a rientrare nei parametri di priorità indicati dall' art. 20 dell'Ordinamento penitenziario: anzianità di disoccupazione; carichi familiari; professionalità documentata; attestazione di precedenti attività lavorative. Vigge, di fatto, anche dentro il carcere, un "prima gli Italiani". Gli stessi corsi di formazione professionale, che dovrebbero facilitare i detenuti nella ricerca di un'occupazione a fine pena, risultano predisposti per il mercato del lavoro italiano, a cui gli stranieri, teoricamente espulsi, non avranno mai accesso. Corsi che potrebbero essere invece previsti, nella prospettiva più efficace di un rimpatrio assistito, tenendo conto dei profili professionali richiesti nel paese di origine.

## **L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE**

Il 19% dei detenuti stranieri è analfabeta. E' un dato da cui non si può prescindere rispetto alla grande importanza che assume la comunicazione: riuscire a capire e riuscire a farsi capire. L'accesso all'informazione e alla possibilità di comunicare è il prerequisito per potere far valere i propri diritti, a partire dall'assistenza legale d'ufficio. È oggi ancora insufficiente una rete di sportelli di informazione, e le figure indispensabili dei mediatori culturali risultano del tutto sotto organico. Non viene sempre garantito il diritto alla traduzione dei capi di imputazione, e la difficoltà al reperimento dell'interprete rallenta ulteriormente l'iter giudiziario. Lo stesso regolamento carcerario è tradotto parzialmente; solo la "Carta dei diritti e doveri dei detenuti", testo edito nel 2012 dal Ministero della Giustizia, è stato pubblicato in più lingue.

## **I NUMERI NON CAMBIANO**

I dati non sono freddi e asettici. La loro sequenza temporale, sostanzialmente invariata da ormai da 35 anni, comunica con drammaticità l'avvenuto e consolidato drastico cambio di indirizzo delle politiche penali e penitenziarie. L'indebolimento del welfare e l'ipertrofia del penale risultano processi concomitanti e complementari. Non a

caso le "scienze" penitenziarie che si sono imposte in questi anni, hanno disertato le linee guida della costruzione di progetti personalizzati di riabilitazione e reinserimento sociale, per dare invece centralità alla valutazione del rischio criminale, in particolare di alcuni gruppi ("tossicodipendenti", "psichiatrici", migranti irregolari, "sex offenders"...). Vengono definiti dei profili a cui la Magistratura di Sorveglianza dà sempre maggior credito per concedere i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. Al di là di ogni retorica, il privilegiare le istanze securitarie e di allarme sociale, in assenza di una più solida garanzia di sicurezza costruita con l'integrazione sociale, muta l'approccio criminologico, la cui centralità slitta dall'attenzione dovuta alla riabilitazione di ogni singolo detenuto alla mera gestione del rischio di intere fasce di popolazione. Negli orientamenti penali e penitenziari si è imposta l'analisi del rischio categoriale e la pratica della sua gestione, a rimorchio di una logica attuariale, statistica, mutuata dalle agenzie assicurative che basano la loro attività imprenditoriale sul "risk assessment". L'esecuzione

penale sottrae risorse alla definizione di progetti riabilitativi individualizzati, convertendole nella formulazione di indici di pericolosità sociale quali i precedenti penali, il rischio di fuga, gli ambienti di frequentazione abituale...

### **CONCLUSIONI**

Di fatto, per i migranti non si teorizzano ma si praticano due modelli penali e di esecuzione penale diversificati, caratterizzati da due distinte velocità. Uno svelto e più garantito, per soggetti di classe medio-alta non appartenenti a gruppi stigmatizzati, che dispongono di legami sociali ben consolidati e che beneficiano di valide difese giuridiche, non ritenuti attuarialmente pericolosi. Uno più lento e meno garantito, per tutti i soggetti marginali e appartenenti a gruppi a rischio, di cui gli immigrati irregolari costituiscono ampia parte, per i quali il trattamento penitenziario si riduce a una mera prassi di contatto col detenuto, più o meno periodica, senza alcuna effettiva potenzialità trasformativa.

**Seconda parte**

# **IL DIBATTITO POLITICO**



# UNA QUESTIONE SERIA E LA DEMAGOGIA

**A cura della redazione**

Il Libro Bianco ha documentato nelle sue numerose edizioni il peso della legge sulle droghe e dell'uso delle sostanze stupefacenti nel sovraffollamento delle carceri.

Per quanto riguarda i soggetti definiti dall'amministrazione penitenziaria come "tossicodipendenti" e che costituiscono una presenza rilevante, è stata una questione molto discussa nelle conferenze nazionali in particolare in quella di Genova e contestammo sempre la proposta di privilegiare la destinazione della comunità rispetto ai programmi territoriali costruiti dal Sert, in quella occasione del ministro Fassino.

Alessandro Margara approfondì i motivi del fallimento delle misure previste come misure alternative, addirittura privilegiate, come l'affidamento terapeutico rispetto a quello ordinario.

Il sottosegretario Delmastro ha lanciato una proposta,

o per meglio dire una provocazione, per collocare i detenuti tossicodipendenti in comunità "chiuse" invece che tenerli in carcere.

In realtà la proposta non solo non si è realizzata ma non è stata formalizzata perché è difficile proporre qualcosa di sensato che non sia stato già elaborato dalle associazioni che si occupano seriamente del problema.

Se non si affronta il nodo della modifica della legge proibizionista non si va lontano. Si può solo ipotizzare soluzioni autoritarie e coercitive da una istituzione totale a un'altra. Con minori diritti e con la pretesa salvifica.

Abbiamo pensato di pubblicare una riflessione di Maria Stagnitta e Grazia Zuffa del 2018 per dimostrare che si sa tutto, e purtroppo nulla è stato fatto quando si poteva.



# DROGHE E CARCERE

**Maria Stagnitta e Grazia Zuffa**

Il lavoro del laboratorio si è svolto attraverso due incontri: il 28 novembre 2018, all'interno della giornata preparatoria del convegno "Carcere e Giustizia, ripartire dalla Costituzione", quando sono stati varati tutti i laboratori; e l'11 gennaio 2019, quando si sono precisati gli ambiti di interesse all'interno della vasta tematica "droghe e carcere" e si sono approfondite alcune tematiche specifiche come le alternative terapeutiche alla detenzione.

## **FINALITÀ E CONFINI TEMATICI E TEMPORALI DEL LABORATORIO**

In premessa, è stata precisata la finalità del laboratorio, di scelta e di approfondimento di alcune questioni relative al problema "droghe e carcere", mantenendo il collegamento col filone del convegno, centrato sulla crisi del sistema penale e carcerario rispetto al dettato costituzionale; e col pensiero di Alessandro Margara sullo specifico della politica penale delle droghe. Lo strumento "laboratorio" ha permesso a nostro avviso di raccogliere la pluralità dei punti di

## **IL DOCUMENTO DEL GRUPPO DI LAVORO SU DROGHE E CARCERE DEL CONVEGNO "CARCERE E GIUSTIZIA, RIPARTIRE DALLA COSTITUZIONE" PUBBLICATO NELL'OMONIMO VOLUME A CURA DI FRANCO CORLEONE (FONDAZIONE MICHELUCCI PRESS 2019)**

vista e di valorizzare le varie competenze. Per queste ragioni, si è previsto che il laboratorio continui anche dopo il convegno e si sono indicati alcuni argomenti da approfondire (in particolare, l'impostazione dei programmi terapeutici alternativi al carcere, in relazione ai nuovi trend dei consumi e al nuovo modo di "leggere" il consumo di droga e la dipendenza).

## **I TEMI: LA NORMATIVA PENALE E LA SUA APPLICAZIONE**

Seguendo il filo del pensiero di Alessandro Margara, abbiamo incontrato il tema della normativa penale

e della sua applicazione quali ambiti principali della sua elaborazione.

Nel dibattito pubblico, si osserva una persistente mancanza di attenzione al "nocciolo duro" della questione droga, nel suo inquadramento penale con i vasti risvolti di criminalizzazione (il 30% degli ingressi in carcere riguarda persone incriminate per reati di droga). Il focus principale è sempre concentrato sulla farmacologia delle sostanze, la loro nocività, la capacità di indurre dipendenza. L'idea di una correlazione diretta fra droghe e crimine (la dipendenza spingerebbe a commettere reati), pur non essendo suffragata sul piano scientifico, è tuttavia molto diffusa (si vedano oltre alcuni approfondimenti).

Tutto ciò è coerente con l'approccio punitivo-proibizionista, che giustifica la proibizione sulla base della farmacologia di alcune sostanze, ritenute totalmente dannose e non "controllabili" (a differenza dell'alcol, che infatti è regolato socialmente, non penalmente).

Solo nel pieno del dibattito sul sovraffollamento carcerario dopo la sentenza CEDU di condanna dell'Italia, si è imposto nell'opinione pubblica e nei media il collegamento fra le norme proibizioniste della Fini Giovanardi e lo stato delle prigioni sovraffollate. Ciò ha portato all'abrogazione delle norme più punitive della legge antidroga da parte della Corte Costituzionale e ad alcune modifiche di alleggerimento penale (come l'inserimento di una fattispecie specifica dell'art.73/309 di "fatti di lieve entità", con diminuzione delle pene).

Tuttavia, rimane un limite di fondo: la riduzione dell'impatto carcerario delle droghe è perlopiù rappresentata in termini di "alternative terapeutiche", non di riduzione delle pene e di eliminazione della pena carceraria per i reati minori.

Come già ricordato in precedenza, i "danni collaterali" della legge antidroga, in termini di criminalizzazione dei consumatori e di impatto punitivo eccessivo sui piccoli spacciatori, sono stati in molti scritti denunciati da Margara, al quale peraltro si deve anche una acuta analisi delle Convenzioni Internazionali e della loro involuzione in senso proibizionista (distaccandosi dall'intento iniziale di controllare il traffico, non di punire i consumatori)<sup>1</sup>.

### **MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PENALI**

Il monitoraggio dell'impatto penale e carcerario della

<sup>1</sup> Si veda il volume a cura di Franco Corleone e Alessandro Margara (2010), *Lotta alla droga. I danni collaterali*.

normativa antidroga ha costituito parte importante dell'attività di advocacy di alcune ONG italiane attraverso i Libri Bianchi (promossi da Società della Ragione e Forum Droghe col coinvolgimento di CNCA, CGIL, Antigone, Lila e altri). E' un lavoro di valutazione della normativa antidroga che va avanti da oltre dieci anni. Si vedano gli ultimi dati 2017 nel Nono Libro Bianco sulle droghe (edizione 2018)<sup>2</sup>.

L'abrogazione delle parti più importanti della legge Fini Giovanardi a opera della Consulta nel 2014 ha portato a una diminuzione dell'impatto penale (essendo stata reintrodotta la distinzione fra droghe leggere e pesanti). Nella stessa direzione è andata l'introduzione dell'ipotesi di "lieve entità" come fattispecie autonoma (e non più come semplice attenuante). Infatti, nel 2014 e 2015 si è registrato un calo della percentuale di ingressi in carcere per reati di droga. Tuttavia, dal 2016/2017 risale la percentuale di ingressi in carcere per violazione art.73 (il 29,4 nel 2017) e si conferma la tendenza a concentrarsi sui "pesci piccoli"; crescono anche gli ingressi di detenuti tossicodipendenti (ora al 34,05% del totale); le persone coinvolte in procedimenti penali pendenti per art.73 e 74 sono oltre 200.000, in aumento per il 73 del 2,7%. Infine, le persone denunciate per reati di droga subiscono per la gran parte la custodia cautelare (71%).

Ciò suggerisce una pista di lavoro: verificare com'è utilizzata la nuova fattispecie di ipotesi di "lieve entità" in relazione alla carcerazione; verificare il peso delle politiche repressive generali.

### **LA RICERCA SULL'IMPATTO DELLA LEGGE ANTIDROGA SUL CARCERE**

E' di grande rilievo l'attività di ricerca sui reati di droga, iniziata nel 2009 (per iniziativa di Forum Droghe e Fondazione Michelucci) tesa a verificare l'ipotesi che la gran parte delle incarcerazioni per droga riguardi infrazioni minori (riportata nel volume sopracitato "Lotta alla droga. I danni collaterali". Questo tipo di ricerca è proseguita nel 2013, allargando l'indagine alle più importanti carceri toscane<sup>3</sup>.

E' in fase finale un ulteriore step di ricerca (condotta dalla Fondazione Michelucci su commissione dell'Ufficio del Garante dei detenuti della Toscana). I risultati dovrebbero essere oggetto di discussione nel convegno. Nell'insieme, gli studi sopracitati hanno non solo mostrato il peso preponderante dei

<sup>2</sup> Nono Libro Bianco sulle droghe, edizione 2018 [www.societadellaragione.it/2018/06/27/nono-libro-bianco-sulle-droghe/](http://www.societadellaragione.it/2018/06/27/nono-libro-bianco-sulle-droghe/)

<sup>3</sup> Vedi [www.fuoriluogo.it/ricerca/progetto-carcere-e-droghe-un-modello-formativo-per-buone-pratiche-di-accoglienza-2012-2015/](http://www.fuoriluogo.it/ricerca/progetto-carcere-e-droghe-un-modello-formativo-per-buone-pratiche-di-accoglienza-2012-2015/)



reati minori nel volume della carcerazione, ma anche la difficoltà a reperire i dati per poter effettuare questo tipo di valutazione. Da un punto di vista politico, le ricerche fin qui condotte svelano il carattere retorico mistificatorio del discorso pubblico intorno alla droga. Si dice infatti che la legislazione antidroga non ha nel mirino i pesci "piccoli" (né tantomeno i consumatori), ma i trafficanti; che i tossicodipendenti non devono stare in carcere, ma in trattamento; che bisogna superare il "carcere dei poveracci".

Si dimostra invece che la repressione "punta al basso".

### **I REATI DI DROGA DI "LIEVE ENTITÀ": IL DIBATTITO INTERNAZIONALE**

Valutare quanto i reati minori di droga incidano sul volume dell'incarcerazione è cruciale anche nello scenario internazionale. Il movimento internazionale riformista ha infatti fra i suoi obiettivi la "decarcerizzazione" dei reati minori di droga, sulla base del rispetto del principio di proporzionalità delle pene con l'entità del reato. Ciò è in conseguenza della nuova attenzione ai diritti umani, sulla base della denuncia che le politiche internazionali di "guerra alla droga" non hanno tenuto nella dovuta considerazione la tutela dei diritti umani, che rimane la mission primaria delle Nazioni Unite. L'analisi di Margara già ricordata sull'interpretazione delle Convenzioni internazionali e sul loro impatto sulla legislazione italiana, può fornire una traccia di lavoro importante.

### **RIFORME LEGISLATIVE**

Si rimanda alla proposta di legge a suo tempo elaborata da un gruppo di lavoro promosso dalla Società della Ragione "Modifiche al testo unico 309/90 in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione, di programmi di riduzione del danno", in gran parte ispirate da Margara stesso: imperniate sul superamento dell'illiceità del consumo e sulla riduzione delle pene per lo spaccio; e sulla revisione delle alternative al carcere per tossicodipendenti. Il nuovo impianto dell'art.73 del 309 esclude dalla penalità la detenzione di droga se non a finalità di spaccio e traffico, permettendo così una reale depenalizzazione dell'uso personale. Inoltre risulta depenalizzata tanto la coltivazione di cannabis a uso personale individuale, quanto la coltivazione di cannabis in forma associata per uso personale (art.73 ter). Il testo delle proposte è presente nel Nono Libro Bianco 2018<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Nono Libro Bianco sulle droghe, edizione 2018, pp.93 sgg

### **LE ALTERNATIVE AL CARCERE PER CONSUMATORI E DIPENDENTI: GLI OSTACOLI ALLO SVILUPPO**

Come si può vedere anche dai contributi allegati, la discussione del laboratorio si è in larga parte dispiegata sul problema delle alternative al carcere per tossicodipendenti.

E' stato osservato un trend in discesa per le alternative, nonostante le norme siano sulla carta molto ampie (al di sotto dei sei anni, con notevole discostamento dai quattro anni per l'affidamento ordinario). Le ragioni della difficoltà di applicazione sono molteplici: il primo problema riguarda la diagnosi di dipendenza. La disciplina dell'affidamento terapeutico è stata costruita sull'idea del tossicodipendente da eroina, già in carico ai servizi (questa è ancora la tipologia di utenza prevalente nei SerD), la cui dipendenza è facilmente riconfermabile dai test urinari. Ma i modelli di consumo sono molto cambiati, così come le droghe usate sono oggi più varie. Inoltre la classificazione fra "dipendenti" e "consumatori", invalsa seguendo le direttive di Serpelloni, ha reso più difficile la diagnosi e irrigidito l'accesso (oltre a creare vistose incongruenze fra carcere e carcere nella suddivisione delle due categorie). In più, i tanti consumatori/dipendenti che non sono in carico ai servizi devono pagare i test, il che costituisce un disincentivo.

Un secondo disincentivo è costituito dalla scelta pressoché esclusiva dei magistrati per i programmi in comunità. Il percorso di "rigenerazione" legato all'astinenza, e la filosofia di rieducazione in chiave comunitaria, sono oggi elementi difficili da comprendere. Così come sono difficili da accettare le tante regole della comunità, alcune delle quali, come la limitazione delle visite dei familiari, sono in contrasto con le linee riabilitative del trattamento carcerario. A ciò si aggiunga che l'utenza delle comunità è oggi in gran parte costituita da detenuti in alternativa, il che rischia di cambiare i caratteri della comunità, col trasferimento al suo interno di dinamiche "carcerarie", quali le dinamiche di potere fra gli utenti.

Esiste dunque un problema di indirizzo della Magistratura, che sceglie quasi sempre l'alternativa terapeutica (art.94) e non quella ordinaria (art.47), seguendo la cultura dominante che vede il reato del tossicodipendente in relazione causale con lo stato di tossicodipendenza.

Si è anche detto che lo stigma del "tossico" agisce in tutte le fasi del procedimento penale: si veda l'accusa di "uso strumentale" del certificato di

tossicodipendenza; oppure la tendenza a non considerare come fattori incidenti sulla dipendenza gli elementi di "normalità" e di "stabilità" sociale della persona dipendente, con l'idea che solo la guarigione dalla "malattia" della dipendenza possa dare garanzie per il futuro. Per la stessa ragione, è spesso comminata la misura cautelare anche per l'ipotesi di lieve entità, seppure nella forma meno afflittiva degli arresti domiciliari.

### **PROGRAMMI TERAPEUTICI PER DIPENDENTI DA SOSTANZE: QUANTO SONO ADEGUATI?**

Si è detto che i giudici si orientano quasi sempre per programmi di comunità, e spesso respingono programmi territoriali presso i SerD. Si è anche osservato che molti programmi predisposti dai SerD sono banali e ripetitivi, poco personalizzati: perlopiù consistenti in controlli urinari e colloqui al SerD. Questa osservazione apre un terreno di lavoro in larga parte da dissodare, spostando l'attenzione alla qualità delle terapie proposte (oltre le norme penali che regolano le alternative).

In altre parole, i programmi per la dipendenza chiamano in causa l'interpretazione dell'uso di droga come "malattia", su cui sono costruiti.

Non solo è cambiata la tipologia di consumatori che finiscono in carcere, molto più variegata rispetto al "tossico" da eroina, come già detto; è anche cambiato il paradigma di interpretazione dell'uso di droga e vacilla il concetto stesso di "dipendenza" (si veda il DSMV che ha abbandonato la vecchia classificazione di abuso e dipendenza, per scegliere la dizione "disordine da uso di sostanza"). Seguendo il paradigma dell'apprendimento sociale, il consumo va letto all'interno della "struttura di vita" della persona ed è soggetto a oscillazioni (verso l'uso intensivo, ma anche verso una maggiore moderazione), seguendo i mutamenti ambientali. Ad esempio, la ricerca dimostra l'importanza degli "eventi di vita" e della "struttura di vita" della persona nel modellare e modulare i consumi. In questa direzione, sono fondamentali gli studi sul "recupero naturale" (natural recovery) dei consumatori intensivi, senza ricorso ai servizi, alla ricerca delle componenti che hanno influito positivamente: poiché offrono una chiave per migliorare la qualità dei programmi terapeutici (si veda ad esempio Jim Orford (2001), *Excessive Appetites. A Psychological View of Addictions*, e, a cura di Grazia Zuffa e Susanna Ronconi (2017), *Droghe e autoregolazione. Note per consumatori e operatori*). In breve, la nuova prospettiva prevede programmi molto più flessibili e brevi, non più

indirizzati unicamente all'astinenza, ma con un arco di obiettivi ampio, che spazia in tutta l'esperienza di vita della persona, in ambito relazionale e in ambito sociale: sulla base dell'indicazione che la qualità e la stabilità della struttura di vita funzionano come fattori di "moderazione" nell'ambito dei consumi.

Nell'ambito delle alternative al carcere, tutto ciò ipotizza un avvicinamento

delle alternative terapeutiche all'affidamento ordinario. Peraltro, questa era stata anche l'intuizione di Alessandro Margara, che aveva elaborato un articolo intitolato "Programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico riabilitativo" (vedi la citata proposta di riforma in appendice al Nono Libro Bianco). Rispetto alla legge attuale, va ricordata l'opposizione di Margara all'innalzamento del tetto dei sei anni per le alternative dei tossicodipendenti, per molte ragioni, fra cui la critica al "paternalismo autoritario" che le ispirava. Dovremmo dunque sostenere con forza l'orientamento a privilegiare l', con programmi di reintegrazione sociale, centrati su offerta di lavoro, di abitazione e di reddito di sussistenza. Si è anche osservato che questa tendenza implicherebbe un cambiamento del ruolo del SerD dentro il carcere.

### **PROSPETTIVE DI LAVORO**

Come si è detto, i partecipanti al laboratorio si propongono di continuare il lavoro dopo il convegno approfondendo la questione dei contenuti e dell'orientamento dei programmi terapeutici alternativi, in relazione al nuovo modo di leggere l'uso intensivo/dipendenza da droghe. Affrontando da questo punto di vista anche il nodo dell'utilizzo quasi esclusivo dell'art.94 (invece del l'art.47). Si può pensare a una giornata seminariale. Nell'intento di ragionare sulle pratiche (oltre le norme), si potrebbe partire dalla discussione di casi significativi che i partecipanti al laboratorio dovrebbero selezionare, prima di affrontare i nodi teorici relativi.

Sempre nell'ambito del laboratorio si propone di discutere la nuova ricerca della Fondazione Michelucci (su Commissione dell'Ufficio del garante) nelle principali carceri toscane circa l'impatto dei reati di droga.

La questione dell'offerta sanitaria dentro il carcere andrebbe dibattuta, specie riguardo la riduzione del danno (misure di prevenzione HIV con disponibilità di siringhe pulite e preservativi, misure di prevenzione overdose con disponibilità di naloxone, programmi di prevenzione overdose in vista del rilascio), ancora largamente disattesa in carcere.



## PUNIRE PER EDUCARE

**Riccardo De Facci**

Coordinamento Nazionale Comunità d'Accoglienza

Stiamo assistendo in questi ultimi mesi al riapparire di approcci e affermazioni ideologiche, che ci riportano ad epoche lontane anni 80, penalizzanti e sempre più criminogene verso il mondo dei consumi giovanili ed al mondo della dipendenza, provenienti da personaggi "qualificanti" di questo Governo con vere e proprie proposte di legge e decreti (il decreto Rave, la cancellazione della lieve entità ecc). Approcci che sotto il titolo della Tolleranza zero sono pervasi quasi esclusivamente da un'ansia sanzionatoria e punitiva e che hanno ispirato la famigerata legge 309 del '90 ma che sono stati smentiti dalla storia e dai risultati che anche questo libro bianco certifica indiscutibilmente (nelle carceri, nei servizi, da un mondo dei consumi, degli abusi e della dipendenza sempre più complesso e diversificato). Dall'altro lato anche in questo ultimo anno, soprattutto nelle fasce più giovani, ma anche le parti più vulnerabili di popolazione, abbiamo registrato l'onda lunga di quel periodo di spiazzamento e messa in discussione

### **DALLE COMUNITÀ-CARCERE A SANZIONI SEMPRE PIÙ DURE SU CANNABIS, RAVE, INCIDENTALITÀ E ANALISI TOSSICOLOGICHE SUI LUOGHI DI LAVORO. RISPOSTE IDEOLOGICHE E SUPERATE DALLA STORIA PER BISOGNI SEMPRE PIÙ COMPLESSI**

di certezze sul presente e sul futuro che ha rappresentato l'emergenza Covid con una enorme difficoltà da parte di alcuni di socializzazione e ripresa di vita e relazioni precovid.

Nei territori questo si è manifestato anche con una rinnovata voglia giovanile, quasi un'ansia, di ritrovarsi, di stare insieme e per altri al contrario ad un aumento delle varie forme di malessere psichico o di ritiro sociale.

Registriamo insieme ad una voglia ritrovata di socialità e festa anche ad un quasi "scontato" aumento dei

consumi di alcol e sostanze psicoattive, con una nuova riorganizzazione del mercato, con un rilancio del dark web, l'aumento delle Nps dalle composizioni incerte e mai sufficientemente conosciute oppure soprattutto in alcuni contesti più marginali di una nuova diffusione di crack.

Tutto ciò ci sembrerebbe ancor di più chiedere una necessaria rimessa in discussione delle politiche socio-sanitarie e penali precedenti, politiche sanitarie e sociali tutte centrate sulla tossicodipendenza, sulla cura farmacologica, sulla comunità "terapeutica" fortemente contenitiva e restrittiva delle libertà individuale.

Invece le proposte che emergono vanno verso l'inasprimento dei controlli (alla guida, nelle carceri, nei luoghi di lavoro, nelle scuole) sempre più rigidi e ad alta valenza punitiva (stanno nuovamente riempiendo le nostre carceri con il mondo dei consumi e della marginalità più estrema).

Sanzioni che si sono però dimostrate risposte deboli e lontane dai territori, dai loro bisogni e dai nuovi fenomeni giovanili. Chiunque lavori nel campo degli interventi sociali, legislativi, educativi e sanitari rispetto al mondo dei giovani, e dei consumi di sostanze psicoattive o anche sia solo osservatore attento delle domande che un mondo giovanile confuso, spaesato ma assetato di futuro ci pone, non può che rimanere allibito e preoccupato invece dalle risposte che un nuovo governo mette sul tavolo (trasformare le comunità in carceri alternative private, aumentare i controlli sui luoghi di lavoro, inasprire le pene sul tema dell'incidentalità stradale o anche solo sulla partecipazione a rave o ad eventi auto organizzati).

Percepriamo un forte rischio di arretramento dei diritti individuali e collettivi e al tempo stesso viviamo la necessità di nuove politiche su cui investire oggi per generare futuro.

Siamo immersi in una crisi strutturale che necessita in molti campi un cambio di paradigma nell'approccio a fenomeni in rapido mutamento come quello dei consumi, degli abusi e delle varie forme di dipendenza da sostanze e non, che ci accompagna da decenni ma con cui la nostra società sembra non voler e saper fare i conti. Ancor di più con le domande che questa epoca ci consegna.

Una società ed un sistema di intervento che tra mutazioni e persistenze oggi ancor di più non sa collocare quello che accade, tra ricerca spasmodica di una compensazione indispensabile della dipendenza classica ( che portava migliaia

di persona malgrado i divieti a vagare nelle nostre città deserte dove gli operatori della RDD hanno continuato ad operare) o di un supporto accelerante ed eccitante per una richiesta sempre più pressante di adeguatezza, velocità, prestazionalità trovando sempre nuovi modi di acquisirle ed in cui il dark web è cresciuto in clienti e poteri.

### **NORMA SUI RAVE PARTY: NON SI EDUCA CON IL DIRITTO PENALE E LA FORZA PUBBLICA**

Quest'ansia punitiva e repressiva si è subito manifestata da parte dell'attuale governo con uno dei primi decreti approvati, di repressione e punizioni penali pesanti sui partecipanti ed organizzatori dei grandi raduni auto organizzati e rave. Ancora una volta una parte del mondo adulto, e delle istituzioni più reazionaria, reagisce alle domande e alle esigenze dei giovani ricorrendo alla punizione e alla sicurezza pubblica.

La normativa che il governo ha approvato per le occupazioni abusive e l'organizzazione di raduni illegali – che prevede pene abnormi e spropositate – è viziata da una cecità ideologica, verso fenomeni, anche discutibili, che non si comprendono e non si vuole comprendere. I rave e i free party sono il segno di un rinnovato desiderio di incontro, di festa, di divertimento dopo il difficile periodo vissuto a causa del covid, ancora più pesante per le nuove generazioni. Questi appuntamenti, come la movida notturna, le diverse forme di aggregazione sui territori, ma anche le situazioni di ritiro sociale (hikikomori), sono tutti fenomeni che chiedono agli adulti uno sforzo di sensibilità e di intelligenza, e di svolgere la propria funzione di educatori. Si può mettere in discussione ciò che non si condivide, ma non si educa con il diritto penale e la forza pubblica.

Preoccupa poi, che la normativa approvata dal governo, pur se con lievi correzioni, possa essere usata per colpire qualsiasi altra mobilitazione del mondo giovanile (come le occupazioni a scuola) e più in generale della società civile. Sarebbe gravissimo per la vita democratica del paese per questo le organizzazioni e gli operatori che operano in questo campo continueranno ad essere presenti in tutti i contesti del divertimento giovanile, anche in quelli auto-organizzati, per essere vicini alle persone, aiutarle a dare un significato a quello che fanno, garantire la loro salute, mediare eventuali conflitti.

Nel frattempo va chiesto con forza che sia garantita in tutta Italia la presenza dei servizi di riduzione dei danni nei contesti del divertimento giovanile, come previsto nei Livelli essenziali di assistenza ed anche

nei contesti di una tossicodipendenza sempre più emarginata e difficile. Sono centinaia le organizzazioni impegnate da anni con le proprie unità di strada in rave, free party e nei luoghi della movida notturna e proprio per questo, vedono le criticità che questi contesti presentano (un consumo problematico di alcol e droghe che riguarda un numero ampio di giovani), ma anche gli altri significati di queste molteplici esperienze. Esperienze che sono spesso fortemente travisate da media e opinione pubblica e che invece hanno visto la presenza di équipe professionali formate da educatori, assistenti sociali, psicologi, medici e infermieri. In alcune situazioni più numerose sono stati coinvolti oltre 80 operatori, provenienti da 12 regioni italiane e da servizi omologhi di altri stati europei. Gli operatori saranno lì malgrado leggi assurde e ideologiche.

## **LE COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA NON SONO SURROGATI DEGLI ISTITUTI DI PENA**

Facilitare percorsi alternativi per l'uscita dal carcere, in particolare per le persone con problemi di dipendenza, come le realtà comunitarie più serie fanno da più di 30 anni senza trasformare però le comunità di accoglienza in surrogati degli istituti di pena né in carceri private come qualcuno si auspicava già con la legge 309 e che da sempre invece il movimento "Educare non punire" ha contrastato, con proposte legislative alternative e con una quotidianità di lavoro sociale, pratiche operative e impegno con le migliaia di persone provenienti dai percorsi penali accolte.

Il dibattito è nato in questi mesi dopo le dichiarazioni alla stampa del sottosegretario alla Giustizia, Andrea Delmastro, che ha proposto di trasferire i detenuti con dipendenze dalle carceri alle comunità in "stile San Patrignano" parole del sottosegretario.

Forte si è subito sollevata la protesta delle realtà di accoglienza più impegnate, in cui si è dichiarata la disponibilità a lavorare per una revisione legislativa capace davvero di costruire delle alternative vere ad una legge criminogena e penalizzante verso il mondo dei consumi e delle dipendenze. Le comunità di accoglienza sanno quanto il carcere sia inadeguato e generatore di recidive e quanto sia ormai dimostrata invece l'efficacia delle misure alternative alla detenzione nel ridurre fortemente la ripetizione di reati.

Questo è il lavoro che in comunità e sui territori con i servizi pubblici si realizza sul campo da oltre 40 anni, però si è sentita l'importanza di fare chiarezza rispetto a una comunicazione pericolosa ed un racconto che

vuole manipolare le realtà comunitarie e riportare le lancette della storia della tossicodipendenza a 30 anni fa.

In particolare, vanno puntualizzati due aspetti: da una parte, va ricordato che esistono già normative, per quanto critiche, che permettono pene alternative alla detenzione anche se c'è ancora tanta strada da fare per ampliare e rendere realmente attuabili tali misure. Inoltre, bisogna investire a livello economico per l'implementazione di queste buone prassi, costruire protocolli d'intesa tra i diversi attori in gioco (magistratura, sistema penitenziario, Serd, enti locali, enti del terzo settore), insomma occorre fare cultura su questo tema, anche con il coinvolgimento dei diretti interessati.

Il secondo aspetto che va sottolineato è che le comunità non sono surrogati del carcere, ma sono strutture aperte e inserite sui territori. Riprodurre le logiche e l'organizzazione carceraria in strutture private non potrebbe far altro che ripetere e moltiplicare i fallimenti del carcere in questo difficile ambito.

È da valorizzare invece la professionalità e la motivazione etica e di impegno sociale degli operatori che lavorano nei servizi dedicati alle dipendenze; l'innovazione e le sperimentazioni di percorsi di cura brevi e finalizzati all'inserimento sociale e lavorativo delle persone coinvolte. Come registra questo libro bianco su circa 15.000 detenuti tossicodipendenti solo circa 3.000 hanno avuto accesso all'affidamento nel corso dell'ultimo anno, secondo i dati dalla Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia.

Per il Coordinamento delle Comunità di accoglienza (CNCA) non si risolve il problema del sovraffollamento carcerario moltiplicando gli spazi di detenzione, ma applicando il principio che sancisce la privazione della libertà come extrema ratio e promuovendo il più possibile percorsi di pena alternativi alla detenzione che favoriscano per le persone con dipendenza percorsi terapeutici, che prevedono un rapporto con il reato commesso dal punto di vista della cultura della giustizia riparativa su cui le comunità stanno già lavorando da anni. Educare, non punire, è la strada maestra.

La proposta che aleggia all'attuale ministero della giustizia, invece, contiene una visione punitiva del tossicodipendente e non affronta le reali difficoltà delle carceri.

Il CNCA e le realtà terapeutiche rifiutano il mandato contenitivo e di controllo. Un cambio di passo è

necessario, serve un ripensamento del sistema dell'equipe sanitaria in carcere, servono spazi di ascolto, momenti di condivisione di gruppo, un'accelerazione nel rilascio delle certificazioni e dei tempi per l'invio in comunità o verso programmi di cura territoriali. Il sistema di intervento rifiuta con forza la trasformazione delle comunità in carceri private. Il modello stile San Patrignano citato dal sottosegretario non rappresenta le comunità terapeutiche, non lo rappresentava negli anni '80 e non lo rappresenta ora. Se la logica sarà solo contenitiva la rete delle comunità accreditate è pronta alla disobbedienza civile".

Per rispondere a queste tendenze punitive e criminalizzanti va ricordato anche il lavoro che ci viene dai documenti della Conferenza di Genova del 2021 in cui viene ricordato il forte condizionamento che la logica penale delle leggi vigenti determina sul sistema delle dipendenze

Questo approccio, tuttavia, non ha impedito l'aumento della circolazione di droghe, l'innalzamento dei livelli di rischio sanitario, l'acuirsi dello stigma. Appare quindi necessaria una revisione dei principi ispiratori della legge attuale che, dal modello della repressione/punizione, conduca a un modello di governo e regolazione sociale del fenomeno, depenalizzando

e decriminalizzando le condotte legate all'uso di droghe e regolando legalmente il mercato della cannabis. Vanno in tal senso recuperati e rilanciati i principi della sanità territoriale definiti nella norma istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (L.833/78), delle prestazioni a alta integrazione socio-sanitaria orientate alla tutela e alla promozione della salute, al coinvolgimento attivo delle persone direttamente interessate, del sostegno dell'autoregolazione.

La necessità di innovare la normativa e il sistema dei servizi pubblici e privati rivolti alle dipendenze è motivata, in estrema sintesi, dalla diversificazione dell'uso di sostanze, con frequente poliabuso, dall'emergere di nuove dipendenze comportamentali, dall'elevata frequenza di comorbilità con patologie internistiche e disturbi psichiatrici.

D'altro canto, l'invecchiamento della popolazione in carico ai servizi, la scarsa capacità di intercettare precocemente le persone che usano droghe o manifestano dipendenze comportamentali impongono un adeguamento ed un rafforzamento del sistema di offerta preventiva, terapeutica e riabilitativa per le dipendenze, isomorfo e sintonico ai cambiamenti del fenomeno e dei contesti di intervento, favorendo atteggiamenti proattivi di sanità pubblica.



# DALLA TOLLERANZA ZERO ALLA COMUNITÀ CARCERE, IGNORANDO LA CONFERENZA NAZIONALE

**Denise Amerini**

Responsabile dipendenze e carcere, Area Welfare, CGIL nazionale

A distanza di oltre 60 anni dalla convenzione ONU, è chiaro ed evidente il fallimento della guerra alla droga, e la necessità di una politica altra, che guardi alle evidenze scientifiche, alle esperienze maturate da chi fa ricerca e lavora sul campo, e si indirizzi verso la tutela della salute, dei diritti umani, verso l'educazione delle persone.

Da tempo, come rete di organizzazioni che si occupano a vario titolo del tema delle droghe, abbiamo evidenziato la necessità di produrre un serio e radicale cambiamento delle politiche sulle droghe. Lo abbiamo fatto anche con la partecipazione alla Conferenza Nazionale sulle droghe del novembre 2021, che arrivava a ben 12 anni di distanza dall'ultima. Gli esiti di quella Conferenza esprimevano chiaramente la necessità della revisione del Testo Unico sugli stupefacenti, la L. 309/90, che, oltre ad un pesantissimo apparato sanzionatorio amministrativo, ha come esito, evidente a tutti gli

**INSABBIATO IL PROCESSO  
INNESCATO DALLA CONFERENZA  
NAZIONALE E DAL PIANO D'AZIONE  
NAZIONALE SULLE DROGHE IL  
GOVERNO SI AFFIDA A VECCHI  
MANTRA, TANTO PROPAGANDISTICI  
QUANTO INEFFICACI**

osservatori ed evidenziato in ogni edizione del Libro Bianco, la criminalizzazione delle persone che usano sostanze. Insieme a questo, emergeva in maniera del tutto evidente la necessità di un intervento sui servizi, con il rilancio ed il rafforzamento dei servizi e degli interventi per la Riduzione del danno e la limitazione dei rischi legati all'uso di sostanze stupefacenti.

Invece, pare che nulla sia successo in questi anni, e la Riduzione del Danno, inserita nei Livelli essenziali di assistenza già nel 2017 ancora stenta, mancando

ad oggi linee guida nazionali, a trovare concreta applicazione nei territori. Anzi, in diverse città si sospendono servizi che hanno prodotto ottimi risultati, pur in assenza di adeguati finanziamenti e della necessaria stabilità.

Sono passati mesi, dalle conclusioni della Conferenza, senza che nessuna delle evidenze emerse e nessun contenuto delle conclusioni trovasse concreto riscontro. Nel maggio 2022 sono partiti i lavori per il Piano Nazionale (PAND), che vedevano coinvolti oltre 300 esperti, con l'obiettivo di declinare concretamente le conclusioni della conferenza e, soprattutto, di rispondere alle necessità e alle sfide poste dai mutamenti di questi anni, che riguardano la società, le sostanze, i modelli di consumo, favorendo al massimo il coinvolgimento di tutti i soggetti, in primo luogo, gli operatori e le persone che usano sostanze.

Poi si è avuto l'insediamento del nuovo Governo, e a dirigere il DPA è stato nominato il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano. Una delle sue prime dichiarazioni è stata: "La droga costituisce una minaccia per la salute di ogni persona e per la sicurezza delle nostre comunità". È nostro dovere opporci alla legalizzazione di talune, perché tutte sono dannose, non ci sono droghe leggere". Con buona pace di tutti i nostri ragionamenti, si è tornati in maniera prepotente a parlare di droga al singolare, come se davvero tutte le sostanze fossero uguali, non ci fossero differenze non solo fra di esse, ma anche nei contesti in cui si assumono, non ci fosse nessuna possibilità di controllo e autoregolazione da parte delle persone che ne fanno uso, come se un giovane che consuma cannabis in un contesto di divertimento e di socialità fosse una persona comunque a rischio di uso sempre più problematico, inserita ineluttabilmente in un percorso che porta all'utilizzo di sostanze sempre più pesanti ed alla dipendenza patologica. Mantovano, in buona sostanza, ripropone tutto il vecchio ragionamento del consumo zero, e della tolleranza zero, attribuendo addirittura la responsabilità di certi comportamenti a chi produce messaggi fuorvianti sulla presunta innocuità di certe sostanze, sulla possibilità di un consumo controllato ed autoregolato. Non per niente, se si parla di stanze del consumo sicuro, presidi importanti per la salute, sia individuale che pubblica, si liquidano queste come stanze del buco, e si viene etichettati come "quelli favorevoli alla droga".

A tutto questo si è aggiunto il Sottosegretario Delmastro, con la proposta di risolvere il problema

del sovraffollamento carcerario, problema assolutamente importante, e legato in gran parte, per oltre il 30%, alla presenza di persone ristrette proprio per reati dovuti alla normativa vigente sulle droghe, facendo scontare la pena non nelle carceri, ma presso "comunità di cura chiuse e protette, in stile Muccioli".

Traspare chiaramente l'idea di trasformare le comunità da luoghi di cura a luoghi di detenzione, cancellando completamente il principio terapeutico e sociale che informa l'attività ed il ruolo delle comunità, e che dovrebbe riguardare tutte le misure alternative al carcere.

È del tutto evidente che le persone che hanno problemi di dipendenza da sostanze in carcere non ci debbano stare, ma è altrettanto evidente che così facendo non si pensa a misure alternative, ma a luoghi diversi di contenimento, in istituzioni totali come lo è carcere, configurando, inoltre, una delega completa al privato.

C'è bisogno di ben altro.

Intanto, per provare a risolvere davvero l'annoso e gravissimo problema del sovraffollamento carcerario, occorrerebbe ragionare seriamente di depenalizzazione dei reati minori, occorrerebbe un serio e concreto ricorso alle misure alternative, peraltro già previste dal nostro ordinamento.

E per provare a risolvere i problemi legati all'abuso di sostanze servirebbero politiche basate su rigorosi presupposti, quelle evidenze, anche scientifiche, portate all'attenzione di tutti, se solo si volessero vedere: da anni si mette in relazione il tipo di sostanza con l'uso che se ne fa quella persona, in quel determinato contesto, con il setting in cui si colloca. Servirebbero programmi veri di educazione, anche nelle scuole, mentre si rilanciano gli interventi con i cani, come se non ne avessimo già visti gli esiti.

Spaventa la visione etica che sottende tutti questi ragionamenti, per cui le persone che hanno un uso problematico di sostanze (ma ci dobbiamo chiedere: solo problematico?) devono essere obbligatoriamente inviate in comunità. Ragionamento che si sostanzia in una affermazione: se ti comporti bene, potrai scontare la tua pena in modo lineare, altrimenti avrai bruciato le tue possibilità, perché lo Stato, come un buon padre di famiglia, non potrà più fidarsi....

Come non pensare ai ragazzi legati al termosifone



“per il loro bene”?

In più, il sottosegretario dimostra anche di non sapere come funziona il sistema dei servizi: esistono norme, a partire dalla L. 381/91 sulle cooperative sociali, fino alla recente riforma del Terzo Settore, che, insieme alle normative regionali in materia, regolano i rapporti fra il servizio pubblico ed il privato sociale, stabilendo anche regole e criteri per l'accreditamento, pure nei confronti del personale impiegato. Questo significa che gli interventi devono rispondere a criteri e logiche che riguardano la qualità del servizio erogato, da un punto di vista sanitario e sociosanitario, di promozione della salute e del benessere delle persone. E che riguardano il personale, per numero e qualifiche.

Se poi leggiamo tutto questo insieme ad uno dei primi provvedimenti di questo Governo, il “Decreto Rave”, abbiamo di fronte, in maniera assolutamente trasparente, la sintesi di quali sono il programma e gli obiettivi rispetto carcere e droga: come sottolineato da molti, lo stato penale a sostituire lo stato di diritto. Afferma Tamar Pitch: il termine sicurezza si è spogliato delle caratteristiche sociali cui era legato, e i fenomeni sociali (il consumo di sostanze è uno di questi) vengono governati con il Codice penale, criminalizzando i comportamenti. Il principio è sempre e comunque quello della tolleranza zero, delle ‘città sicure’, dove il termine sicurezza viene sempre declinato insieme a ‘ordine pubblico’ e ‘decoro’.

Il 21 marzo scorso, alla Camera, si è tenuta una conferenza stampa, che ha visto gli interventi di CGIL, CNCA, Antigone, Garanti, e che, partendo dal rilancio della campagna a suo tempo promossa proprio dal Cnca, dal titolo quanto mai evocativo “Educare non punire”, ha rimesso ancora una volta al centro i temi che ci hanno visto insieme in questi anni. Le comunità non sono carceri, non è di carceri

private che abbiamo bisogno, ma di servizi in grado di rispondere a tutti i bisogni di salute di tutte le persone, abbiamo bisogno di giustizia sociale, e non di politiche securitarie, di rimuovere lo stigma che accompagna certi comportamenti, e che rende sempre più difficile l'autodeterminazione delle persone e l'inclusione delle persone più fragili.

C'è bisogno di riprendere con ancora maggior determinazione la strada intrapresa per la revisione della normativa sugli stupefacenti, a partire dalla legalizzazione della cannabis e dalla piena depenalizzazione dei consumi. C'è bisogno di un serio intervento sui servizi, a partire dal riconoscimento della riduzione del danno come insieme di politiche costitutive del sistema degli interventi, di darne attuazione come livello essenziale di assistenza, con adeguati finanziamenti, in una logica di integrazione con i servizi sociosanitari e del privato sociale: non delega, ma integrazione, in una logica di coprogettazione che metta sempre al centro la persona ed i suoi bisogni, rilanciando e rafforzando il ruolo dei Dipartimenti e dei Ser.D, valorizzando gli operatori, che in questi anni tante esperienze hanno maturato sul campo, spesso in situazioni di assoluta precarietà.

Per questo, salutiamo con piacere l'iniziativa presa da diversi Assessori riguardo città e droghe, la rete Elide, Enti Locali per l'innovazione sulle Droghe, e continueremo ad impegnarci perché i Ministeri coinvolti, a partire dal Ministero per la Salute, insieme al Ministero per la Giustizia, rendano possibili politiche in grado di garantire risposte efficaci, a partire dalla revisione della L. 309/90, promuovendo un confronto serio con tutti i soggetti interessati, che ponga al centro strategie di depenalizzazione e decriminalizzazione, come già in diversi paesi, non solo europei, è stato fatto, e con risultati inequivocabili.



# **VERSO UNA STRATEGIA DI DEISTITUZIONALIZZAZIONE E DECARCERIZZAZIONE DELLE PERSONE CHE USANO DROGHE**

**Stefano Vecchio**

Presidente di Forum Droghe

Le carceri italiane, lo documenta da anni il Libro Bianco sulle droghe, scoppiano di detenuti e se un terzo di questi sono persone in prigione per un reato costruito dal DPR 309/90, la legge italiana sulle droghe, il 30% dei carcerati italiani è persona che fa uso di sostanze e classificato come "tossicodipendente" dall'Amministrazione penitenziaria.

Due dati evidenti - e non necessariamente sovrapponibili - che sono ricavabili dalle statistiche ministeriali e recuperabili nella stessa Relazione annuale sulle droghe al Parlamento.

Qualunque intervento o confronto sul sovraffollamento delle carceri italiane è costretto ad affrontare questa realtà per la sua evidenza e visibilità

**LA SOLUZIONE AL PROBLEMA DELLE PERSONE CHE USANO DROGHE RISTRETTE NELLE CARCERI ITALIANE HA BISOGNO DI UNA STRATEGIA INTERISTITUZIONALE A LUNGO TERMINE. LA PROPOSTA DELLA SOCIETÀ CIVILE**

concreta.

Se ne è reso conto anche il Sottosegretario alla Giustizia Delmastro nel mese di marzo di quest'anno, ha lanciato la proposta di trasferire i detenuti "tossicodipendenti", utilizzando le misure alternative alla detenzione previste dalla legge, nelle Comunità Terapeutiche italiane indicando come

circuiti preferenziali le Strutture che si rifanno alla logica delle istituzioni totali, come San Patrignano, e quindi fondate sui medesimi principi dell'istituzione carceraria.

Per il Sottosegretario i vantaggi sono molteplici: decongestionare le carceri italiane, ridurre la spesa, mantenere un regime di contenimento punitivo sempre centrato nella logica riparativa e colpevolizzante.

Ma probabilmente, l'intenzione è anche di dare un debole segnale: alle Persone che Usano Droghe (PUD), come preferiamo chiamarle, sempre definite con l'etichetta di "tossicodipendenti", si riservano circuiti di recupero anche se pur sempre centrati sulle restrizioni della libertà, sulle privazioni, sull'esclusione sociale e relazionale, su una punizione dagli opachi risvolti riabilitativi che esclude ogni rivendicazione di soggettività.

Le PUD detenute, in realtà, in questa prospettiva, sono considerate, piuttosto che soggetti danneggiati dal carcere, al contrario, come quelle che rendono il carcere una discarica sociale e quindi vanno espulse per garantire la certezza delle pene, e inserite nelle Comunità di Accoglienza trasformate in circuiti paracarcerari.

Ma nella stessa intervista Delmastro è costretto a riconoscere che, visti i numeri delle PUD detenute, è necessario coinvolgere tutte le organizzazioni del Terzo Settore, che nella maggioranza delle realtà non sono allineate sul modello San Patrignano e affini.

Immediatamente dopo le dichiarazioni di Delmastro, infatti, il CNCA, il più grande circuito del terzo settore di comunità di accoglienza ma anche di organizzazioni di servizi della Riduzione del Danno, presso la Sala stampa della Camera dei deputati una conferenza stampa insieme a Forum Droghe, CGIL, Antigone, tutti parte della Rete nazionale della società civile per una riforma delle politiche sulle droghe. Nella Conferenza stampa, alla quale ha partecipato anche il Garante dei detenuti della Regione Lazio ed alcuni parlamentari, è stata lanciata la sfida di una strategia di allargamento dei circuiti dedicati alle misure alternative alla detenzione in una logica opposta a quella prospettata dal Sottosegretario e cioè nella direzione della liberazione dalla detenzione nelle carceri delle PUD attraverso un trasferimento in circuiti di cura e inclusione sociale spostati sul sostegno e valorizzazione delle competenze e sulla prevenzione delle recidive, ma anche su programmi di cura, non basati esclusivamente sull'astinenza, ma

fortemente centrati sul modello dell'empowerment, del superamento degli stigmi, verso l'inclusione e la convivenza sociale.

Nella Conferenza stampa sono stati anche individuati i rischi che non vogliamo che corra il circuito delle Comunità: diventare un grande contenitore sociale di PUD sottoposte "formalmente" a provvedimenti di misure alternative che si configurerebbe sostanzialmente come semplicemente "sostitutivo", e non alternativo. In tale logica si configurerebbe il rischio della attivazione di un processo di trasformazione delle Comunità di Accoglienza in strutture penitenziarie sociali stravolgendo la mission complessiva delle Comunità di Accoglienza.

Su queste premesse, è stato aperto, dalle diverse organizzazioni aderenti alla Rete nazionale per la Riforma delle Politiche sulle droghe, a partire dalla Conferenza stampa, un percorso che ora dovremo riempire di contenuti ponendo attenzione alle diverse articolazioni e ai rischi individuati.

Credo che dovremo, in primo luogo, condividere come obiettivo di riferimento del processo: la deistituzionalizzazione e la decarcerizzazione come linee di base nella strategia da costruire. Significa aprire una contraddizione nel sistema punitivo attuale: istituire un percorso politico-istituzionale e sociale per liberare le PUD dalla detenzione e ridurre drasticamente nuovi ingressi in carcere, accompagnandole verso circuiti alternativi e non sostitutivi. Un processo che deve coinvolgere le PUD nelle diverse forme di rappresentanza e autorganizzazione nazionale e locale.

Alcune indicazioni utili come base per costruire questa strategia di progressiva decarcerizzazione delle PUD erano state già elaborate dalla Rete per la riforma delle politiche sulle droghe successivamente alla conclusione della Conferenza Nazionale sulle Droghe e i lavori del Piano Nazionale di Azione sulle Droghe, in un documento comune\* (su [www.fuoriluogo.it](http://www.fuoriluogo.it)).

In sintesi nel documento si prevedono tre linee di lavoro per il circuito di accoglienza e inclusione e una quarta per l'attivazione di un circuito interistituzionale attivo come dispositivo di supporto al processo di decarcerizzazione. Un percorso che segue la prospettiva della Riduzione del Danno e dei Rischi, di critica attiva al modello penale-securitario anche se all'interno di un contesto politico-culturale ancora centrato su questa logica, analogamente come i servizi di Riduzione dei Danni e dei Rischi operano

in questo stesso contesto dominato dal modello penale e patologico.

Indico schematicamente le linee di prospettiva e di lavoro specificate nel documento:

1. Attivazione progressiva di disponibilità di accoglienza nelle Comunità accreditate con programmi flessibili, evitando di istituire strutture dedicate esclusivamente o anche prevalentemente alle misure alternative alla detenzione ma ampliando l'offerta dei programmi specifici;

2. Promozione, d'intesa in primo luogo con i circuiti nazionali e locali della cooperazione sociale, coinvolgendo anche le organizzazioni degli industriali, dei commercianti, dei coltivatori e altri operatori economico-sociali presenti sui territori, con il supporto delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni delle PUD, un'area esterna per le misure alternative, territoriale e non residenziale, integrata con le Comunità d'Accoglienza. Un'area che offra attività volte all'accompagnamento e all'inclusione sociale con programmi diversi: dalla formazione-lavoro, al sostegno all'autoregolazione nell'uso di droghe e all'apprendimento di competenze di difesa personale e di prevenzione dell'overdose, alla prevenzione delle recidive, al recupero delle relazioni familiari e sostegno alla genitorialità, a progetti rivolti all'abitare sociale e all'housing first, usando i diversi strumenti a disposizione compresi i budget di salute;

3. Riorganizzazione interna agli Istituti di Pena degli spazi destinati alle PUD detenute: istituzione di aree a custodia attenuata a bassa soglia, senza alcun criterio premiale o di esclusione, intese come aree a bassa intensità carceraria, con porte aperte, spazi comuni, attività diverse, con la funzione di rendere meno affittiva la detenzione e preparare l'avvio delle misure alternative personalizzate. Nello stesso tempo istituzione di servizi interni collegati con i SerD operanti in Area Penale detentiva, con il coinvolgimento del Terzo Settore, come già efficacemente sperimentato in alcune realtà, con una funzione di orientamento rapido verso un programma di misura alternativa alla detenzione nel circuito istituito.

Il quarto circuito prevede l'istituzione di un dispositivo interistituzionale attraverso veri e propri accordi di intesa tra: la Magistratura Ordinaria per i detenuti giudicabili e la Magistratura di Sorveglianza per i definitivi, rappresentanti dell'UEPE e UIEPE, con i Dipartimenti per le Dipendenze e i servizi per le PUD operanti nelle carceri, dei Comuni e delle

organizzazioni del Terzo Settore e dei rappresentanti del circuito allargato per le misure alternative alla detenzione prevedendo il coinvolgimento delle realtà autorganizzate delle PUD. Un tale contesto d'intesa interistituzionale e sociale dovrebbe avere il compito di "svuotare" progressivamente le carceri e evitare nuovi ingressi, ricollocando le PUD sottoposte a provvedimenti giudiziari nel circuito delle misure alternative.

Un tale strategia si configurerebbe come un primo processo di decarcerizzazione e di deistituzionalizzazione e preparerebbe il terreno per riaprire un nuovo scenario per un confronto pubblico e una mobilitazione sociale e politica sul cambio radicale delle leggi sulle droghe. Avrebbe, cioè, un effetto importante, se ben gestito, sull'opinione pubblica nel modificare le rappresentazioni sociali e i pregiudizi sulle PUD e la pericolosità sociale del consumo di droghe, dimostrando ulteriormente che il modello penale ha creato e continua creare danni individuali e sociali. E creerebbe le condizioni per spostare il dibattito, oltre le contrapposizioni ideologiche, su un terreno più pragmatico e rispettoso dei diritti civili verso una prospettiva di governo politico e regolazione sociale del fenomeno.

In attesa dei tempi necessari per promuovere una negoziazione a livello nazionale con il Governo sarebbe importante che la Rete italiana delle città per innovare le politiche sulle droghe "Elide", che prevede tra i suoi obiettivi l'area del carcere e delle misure alternative, anticipasse il processo realizzando delle sperimentazioni nelle città aderenti secondo la prospettiva delineata di decarcerizzazione e deistituzionalizzazione delle PUD detenute e sottoposte a processi, contribuendo in modo decisivo all'innescio di un processo politico-sociale più esteso a livello nazionale.

**Terza parte**

# **LA LIEVE ENTITÀ**



# LA LIEVE ENTITÀ PER SPACCIO DI DROGHE E LE MODIFICHE NECESSARIE

**Katia Poneti\***

la Società della Ragione

Qual è stato e qual è il funzionamento concreto del comma 5° dell'art. 73? Qual è lo scarto che esiste tra la fattispecie ideale e quella che emerge dall'applicazione effettiva della norma?

Lo scopo della norma è quello di penalizzare in modo più lieve i fatti considerati di minore intensità criminale, innanzitutto attraverso l'applicazione di una pena più bassa, prevedendo un intervallo di scelta per il giudice tra sanzione minima e massima chiaramente inferiore rispetto alle fattispecie non lievi. Ma non solo, attraverso una pena più bassa, si tende anche a ridurre al minimo l'ingresso in carcere, in fase cautelare, processuale ed esecutiva.

In fase cautelare, non è obbligatorio procedere all'arresto in flagranza per la fattispecie di lieve entità (art. 380, co. 2, lett h) c.p.p.), anche se è possibile l'arresto facoltativo nei casi in cui si riscontrino gli elementi della gravità del fatto o della pericolosità

## **IL FUNZIONAMENTO CONCRETO DELLA SANZIONE PER I FATTI DI LIEVE ENTITÀ RENDE EVIDENTE LA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA PER LA SUA TRASFORMAZIONE IN FATTISPECIE AUTONOMA**

del soggetto, desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto (art. 381 c.p.p.), ma la sussistenza di tali elementi dovrà essere giustificata in fase di convalida davanti al giudice dalla polizia giudiziaria che ha proceduto all'arresto. Inoltre, non è possibile disporre la custodia cautelare in carcere per chi sia imputato di un delitto ex art. 73, 5°, perché la custodia in carcere può essere applicata solo per i delitti puniti con pena non inferiore nel massimo a cinque anni (art. 280, 2° co. c.p.p.).

In fase processuale è possibile applicare la messa alla

\*Pubblichiamo uno stralcio da un pezzo di Katia Poneti già presente nell'undicesimo Libro Bianco sulle droghe. Le considerazioni esposte sono ancora attuali e rappresentano una idonea presentazione dello studio della Corte di Cassazione

prova (art. 464bis c.c.p.), e sostituire il procedimento penale con un periodo di lavoro di pubblica utilità, poiché il limite di pena edittale massimo per l'accesso a questa misura è di quattro anni, e dunque il reato previsto dal 5° comma vi rientra. Oppure, come sanzione sostitutiva della pena, può essere applicato il lavoro di pubblica utilità previsto dal co. 5 bis del medesimo art. 73, nel caso si tratta di persona tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti.

In fase esecutiva è possibile non entrare in carcere e richiedere subito una misura alternativa alla detenzione, se la pena comminata è inferiore a tre, quattro o sei anni a seconda della misura richiesta (art. 656 c.p.p.), oppure uscire in misura alternativa dopo un periodo di detenzione con la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova ordinario o l'affidamento terapeutico.

Fin qui, quanto previsto dalle norme nei codici e nelle leggi.

Alcune ricerche svolte negli ultimi dieci anni hanno cercato di mostrare il funzionamento concreto di queste norme. Ne sono emerse le dinamiche reali nell'applicazione delle disposizioni sui fatti di lieve entità, che portano a risultati divergenti, a volte opposti, rispetto a quelli che la legge sembra volere. L'indice più evidente di questa discrasia è la presenza in carcere di imputati e condannati per art. 73, 5°. Le cause sembrano essere in buona riconducibili a condizioni strutturali: viene riprodotta e intensificata la disegualianza sociale quando per esempio la gran parte dei detenuti per art. 73 non può accedere agli arresti domiciliari, se imputato, o alle misure alternative, se condannato, per la mancanza di un domicilio presso il quale concedere la misura. Ma anche una cultura diffusa tra le forze dell'ordine e le Procure, volta a ritenere in generale preferibile l'arresto e la custodia cautelare, piuttosto che denunce a piede libero e arresti domiciliari sembrerebbe essere presente nell'interpretare i parametri di legge.

In questo senso è rilevante un risultato evidenziato da tutte le ricerche condotte: la casistica mostra come le forze dell'ordine procedano all'arresto obbligatorio dei soggetti colti in flagranza, nell'atto di commettere una cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, o nel possesso di elementi connessi a tale delitto, anche quando i quantitativi delle sostanze suddette siano modesti; agli arrestati viene contestato la violazione di cui all'art. 73, co. 1 o 4, perché a questa è collegato l'arresto obbligatorio, del quale la polizia giudiziaria non deve giustificare l'applicazione al

giudice per le indagini preliminari, come invece è necessario fare in caso di arresto facoltativo, in relazione alla gravità del fatto o alla pericolosità dell'autore. Una volta sottoposto ad arresto per le fattispecie più gravi, e convalidato l'arresto da parte del giudice per le indagini preliminari, sarà facoltà del giudice stesso anche applicare la custodia cautelare in carcere, che, con un'imputazione ex art. 73, 1° e/o 4° comma, è decisamente possibile.

Il risultato a cui porta l'utilizzo di queste prassi è "un ingresso massiccio nel circuito penitenziario di soggetti che si rendono responsabili di delitti di scarsa pericolosità sociale", contrariamente a quanto le norme in materia di lieve entità vorrebbero ottenere.

## **L'ESTENSIONE DELLO SPAZIO SANZIONATORIO**

Dall'ultima ricerca condotta è emerso un altro risultato importante, qui ripreso nell'intervento di Massimo Urzi. Si riportano le serie storiche delle condanne comminate dal Tribunale di Firenze per art. 73, suddivise nelle fattispecie previste dai vari commi. I dati nella serie storica 2013-2017 mostrano un uso sempre più intenso dell'art. 73, co. 5° come parametro di accertamento del reato: dalle 145 condanne del 2013 si sale, con un aumento progressivo e costante negli anni, alle 463 del 2017. Accanto a questo dato resta però sostanzialmente costante quello delle condanne per i delitti previsti dagli altri commi dell'art. 73, tutti fatti di non lieve entità: si passa dalle 424 condanne del 2013, attraverso oscillazioni poco importanti, alle 480 condanne del 2017.

La fattispecie di lieve entità, soprattutto nella sua configurazione come ipotesi delittuosa e sé stante invece che come attenuante successiva al 2014, sembra aver portato a un aumento della quantità dei comportamenti penalizzati: alle condanne per reati non di lieve entità che sono rimaste sostanzialmente costanti (aumentate di poco) si sono sommate le condanne per fatti di lieve entità, che sono più che triplicate. L'auspicio era piuttosto che la fattispecie di lieve entità, soprattutto declinata in forma di fattispecie autonoma, servisse a ridurre l'impatto delle più importanti sanzioni comminate per la fattispecie non lieve. Dal dato numerico si può invece ipotizzare che le condanne per fatti di lieve entità non siano andate a qualificare in modo meno grave fatti che prima erano qualificati come non lievi, ma piuttosto che abbiano qualificato come fatti di lieve entità comportamenti che precedentemente restavano fuori dell'area penale, con l'effetto di un'estensione complessiva dell'area sottoposta a

controllo penale.

Queste conclusioni costituiscono un dato parziale e ipotetico, che come tale va preso e non può essere generalizzato, sollevando piuttosto l'esigenza di un approfondimento della ricerca. Sarebbe utile estendere l'indagine sia spazialmente, magari a livello nazionale, o al limite a livello di alcune Regioni più significative, e temporalmente, per raccogliere i dati relativi agli anni più recenti. Nonché, attraverso l'esame dei fascicoli, verificare se l'ipotesi ha un suo riscontro effettivo.

Tuttavia, questi risultati ci danno, credo, due indicazioni importanti. La prima è che il cambiamento della qualificazione del comma 5° da attenuante a fattispecie autonoma non è stato sufficiente ad ottenere l'effetto desiderato, perché non ha influito sulla cultura degli attori che danno vita alle prassi applicative. In questo senso sarebbe necessario che gli operatori della giustizia ricevessero dai loro punti di riferimento istituzionali il chiaro messaggio che il loro modo di applicare la Legge sulle droghe è molto importante perché essa funziona secondo lo scopo per cui il legislatore l'ha introdotta e secondo i principi della Costituzione, primo tra tutti l'art. 27. In modo da farsi che tale Legge costituisca sempre meno il canale di ingresso in carcere di numerosi rappresentanti di quella che Sandro Margara definiva la "detenzione sociale", la miseria materiale e culturale, e sempre più invece possa funzionare come un gancio attraverso il quale acchiappare qualcuno e portarlo sulla strada del reinserimento; non ultimo allo scopo di rendere le carceri meno affollate e più vivibili. Si potrebbe addirittura pensare di abbandonare la war on drugs e l'approccio giustizialista.

La seconda indicazione è quella che spinge a riproporre una modifica legislativa dell'art. 73, 5° comma, auspicando che un maggior rigore testuale sia d'aiuto nell'applicazione della legge.

### **LA PROPOSTA DI MODIFICA DEL 73, 5° COMMA**

La proposta di legge di modifica del Testo Unico sulle droghe è stata articolata nel X Libro Bianco e viene accuratamente spiegata nel contributo di Sarah Grieco all'undicesimo Libro Bianco<sup>1</sup>. È una proposta di riforma organica, con cui si interviene sia sulle fattispecie non lievi che su quella di lieve entità, tutte previste dall'art. 73, rimodulandole in modo più chiaro e riducendone le pene. Si introduce inoltre la

coltivazione legale di marijuana per uso personale, da poter svolgere anche in forma associata.

In particolare, per quanto riguarda la lieve entità si prevede di spostare la fattispecie contenuta nel 5° comma dell'art. 73 in un nuovo articolo 73-bis, in modo che la collocazione separata, anche dal punto di vista sistemico aiuti a percepirla come fattispecie autonoma. In questo senso sarà più difficile procedere a classificazioni generiche di art. 73, nel momento in cui si procede all'arresto o si formula l'imputazione. Il testo viene modificato nel riferimento iniziale in cui, invece che riferirsi ai "fatti previsti dal presente articolo", si riferirà a "uno dei fatti previsti dai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 73".

Nella parte sanzionatoria si prevede di differenziare le pene a seconda dell'appartenenza tabellare delle sostanze rinvenute, per mettere in evidenza la diversa gravità del comportamento, che si fonda sul diverso grado di pericolosità per la salute delle sostanze vietate. Si ritiene necessario che la legge metta in evidenza il minor disvalore riconosciuto alla condotta volta solo allo spaccio di "droghe leggere", in virtù del danno minore o inesistente per la salute che queste provocano. A questo si aggiunge il dato di fatto che spesso la vendita di sole droghe leggere è una pratica svolta anche dagli stessi consumatori, che per potersi approvvigionare in modo costante comprano quantità più elevate rispetto a quelle consumate quotidianamente, magari facendo acquisti di gruppo e poi dividendo le quote. Questo secondo gruppo di autori di reato è tale solo a causa delle scelte repressive in materia di droghe, ovvero non entrerebbe affatto nel sistema penale se l'acquisto di "droghe leggere" fosse permesso legalmente, ma andrebbe dal tabaccaio come fanno i consumatori di tabacco, oppure potrebbe coltivare marijuana liberamente.

Il testo proposto prevede di introdurre le sanzioni delle pene "della reclusione da tre mesi a due anni e della multa fino a euro 10.000 nei casi di cui ai citati commi 1, 2 e 3 e con le pene della reclusione da un mese a un anno e della multa fino a euro 2.000 nel caso di cui al citato comma 4".

La proposta di legge Magi (proposta n. 2307 A.C., in questa legislatura inclusa nella proposta 71 A.C. ndr), attualmente all'esame della Commissione Giustizia ha ripreso letteralmente il testo proposto riguardo alla fattispecie di lieve entità, introducendo una fattispecie autonoma con collocazione in un articolo distinto (art. 73-bis, co. 1) e differenziando il regime sanzionatorio a seconda della sostanza, con pene con intervalli differenti per "droghe leggere" e

<sup>1</sup> Grieco S., Il senso del cambio di prospettiva radicale del DPR 309/90 in Undicesimo Libro Bianco sulle Droghe, Youcanprint, 2020, [www.fuoriluogo.it/pubblicazioni/libro-bianco-sulle-droghe/droghe-e-repressione/il-senso-del-cambio-di-prospettiva-radicale-del-dpr-309-90/](http://www.fuoriluogo.it/pubblicazioni/libro-bianco-sulle-droghe/droghe-e-repressione/il-senso-del-cambio-di-prospettiva-radicale-del-dpr-309-90/)



“droghe pesanti”. La proposta Magi non ha riproposto l'intero articolato di modifica della Legge sulle droghe ma soltanto quello riguardante la fattispecie di lieve entità, perché è stata presentata allo scopo di essere abbinata e discussa insieme alla proposta presentata dalla Lega (proposta Molinari, n. 2160 A.C.). Quest'ultima ha lo scopo di criminalizzare maggiormente la fattispecie di lieve entità (aumento delle pene, con introduzione del massimo a sei anni), di permettere, sempre, e senza necessità di giustificazione, l'arresto in flagranza (eliminazione dell'eccezione del 5° comma dalla specifica fattispecie di arresto in flagranza prevista dall'art. 380, comma 2, lett. h), e di ammettere in via generale la misura cautelare della custodia in carcere per fatti di lieve entità (tramite l'innalzamento della pena edittale massima a sei anni e la conseguente fuoriuscita dall'area dei reati puniti con la pena non inferiore nel massimo a cinque anni per i quali è ammessa la custodia in carcere dall'art. 280 c.p.p.).

Lo scopo dunque della proposta Magi è quello di porsi in contrasto alla proposta Molinari. Se dovessero essere approvate le modifiche proposte da quest'ultima, tutte le problematiche fin qui denunciate nelle prassi applicative della Legge sulle droghe diverrebbero più gravi e il risultato sarebbe quello di un notevole incremento degli ingressi e delle presenze in carcere, con conseguenze disastrose sul sovraffollamento.

Inoltre, la proposta Molinari prevede anche si abrogare i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 73. Il comma 5-bis prevede che, nel caso il fatto di lieve entità sia commesso da chi è tossicodipendente o assuntore, il giudice possa sostituire la pena con il lavoro di pubblica utilità. E il comma 5-ter prevede che lo stesso trattamento possa essere applicato al tossicodipendente/assuntore anche nel caso in cui abbia commesso un reato diverso e gli sia stata comminata una pena non superiore ad un anno di detenzione.

Queste norme hanno lo scopo di offrire concrete opportunità di reinserimento, e piuttosto che abrogarle si dovrebbe lavorare per far sì che ricevessero un'applicazione più diffusa e sistematica

di quella attuale, cercando di individuare quali sono gli ostacoli. Infatti, dai dati degli Uffici esecuzione penale esterna emerge che sono una minima parte, tra i provvedimenti di lavori di pubblica utilità, quelli motivati in base agli artt. 5-bis e 5-ter dell'art. 73: a livello nazionale erano in corso alla fine del 2018 in tutto 7429 lavori di pubblica utilità, dei quali solo 470 trovavano la loro giustificazione nel comma 5-bis, o nel 5-ter). L'abrogazione di questi articoli avrebbe inoltre l'effetto non secondario di incrementare ulteriormente gli ingressi e le presenze in carcere.

Infine, è importante richiamare l'attenzione su un punto che dovrebbe essere discusso, nei suoi pro e contro, nel momento in cui si opererà la scelta su come riconfigurare la fattispecie di lieve entità. Si è già detto del valore che ha la differenziazione delle pene a seconda della tipologia delle sostanze. Un'altra considerazione è però importante. Con l'introduzione della differenziazione sanzionatoria verrebbe probabilmente a cadere l'interpretazione come fattispecie unitaria del fatto di lieve entità. La lettura unitaria della fattispecie data dalle Sezioni Unite della Cassazione nel 2018 offre la possibilità di non procedere all'applicazione del concorso formale di reati, e questo nel caso non raro dei piccoli spacciatori che hanno la detenzione a fini di spaccio di più tipologie di sostanze, spesso in minime quantità, può essere utile per non moltiplicare e aumentare le pene.

La previsione unitaria della fattispecie permette di poter condannare questi fatti come un unico reato (evitando il rischio che differenziando le pene si abbiano due fattispecie in concorso formale tra di loro e quindi con aumento di pena), portando il vantaggio di ridurre l'entità complessiva della pena e di conseguenza il numero degli ingressi e delle presenze in carcere. Sarebbe importante poter mantenere questo effetto deflattivo, e conciliarlo con la distinzione sanzionatoria tra “droghe leggere” e “droghe pesanti”. Forse si potrebbe pensare a una fattispecie unitaria con annessa riduzione di pena nel caso di fatti relativi esclusivamente alle “droghe leggere”, ma questo sta al dibattito.

# IL FATTO DI LIEVE ENTITÀ EX ART. 73, QUINTO COMMA, D.P.R. 309/1990: ALLA RICERCA DI UN'INTERPRETAZIONE TASSATIVIZZANTE

**Un'indagine empirica della giurisprudenza di legittimità nel triennio  
2020-2022**

**ARIANNA LANCIA, FLAVIA PACELLA\***

Funzionarie Addette all'Ufficio per il Processo presso la Sesta sezione penale della Corte di Cassazione

arianna.lancia@giustizia.it

flavia.pacella@giustizia.it

**SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. – 2. LA CORNICE NORMATIVA: BREVE EXCURSUS STORICO SULL'EVOLUZIONE DELLA FATTISPECIE DI LIEVE ENTITÀ. – 3. LE DECISIONI GIURISPRUDENZIALI PIÙ RILEVANTI IN TEMA DI LIEVE ENTITÀ. – 4. L'INDAGINE EMPIRICA. – 4.1. METODOLOGIA. – 4.2. RISULTATI DELL'INDAGINE. – 4.3. UNA PROVVISORIA CONCLUSIONE. – 5. L'INDIVIDUAZIONE DEL CRITERIO LOGICO-STATISTICO E IL CALCOLO DELLA SOGLIA. – 6. CONCLUSIONI.**

## 1. INTRODUZIONE

Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito dell'Ufficio per il Processo su incarico del Presidente della Sesta sezione penale della Corte di Cassazione, Giorgio Fidelbo, con lo scopo di effettuare una ricognizione empirica della giurisprudenza di legittimità in materia di spaccio di lieve entità. Di seguito verranno illustrate le premesse, il metodo e i risultati di questa indagine.

Lo studio ha preso le mosse dalla selezione di un campione di circa 400 decisioni della Corte in materia di spaccio di lieve entità ai sensi dell'art. 73, quinto comma, D.P.R. 309/1990 (d'ora in avanti T.U. Stup.), emesse nel triennio 2020-2022. L'analisi aggregata dei dati così ottenuti ha restituito un quadro interpretativo estremamente frammentato e incerto. Si può anticipare sin d'ora che (i) vi è una significativa oscillazione relativamente ai quantitativi minimi e massimi per l'applicazione della fattispecie

di lieve entità<sup>1</sup>; (ii) vi è un'estesa area di interferenza tra la lieve entità e le fattispecie più gravi di cui ai commi primo e quarto dell'art. 73 D.P.R. 309/1990; (iii) questo stato di cose produce un alto tasso di incertezza applicativa e un altrettanto elevato deficit di prevedibilità della decisione giudiziale. Si impone allora la necessità di riflettere sull'adozione di un'interpretazione tassativizzante della fattispecie in esame, che consenta di recuperare certezza del diritto e prevedibilità della decisione giudiziale per i destinatari del precetto penale. Nonostante queste esigenze siano da tempo sottolineate dalla dottrina<sup>2</sup>,

1 Si è preferito, in questo lavoro, adottare il termine atecnico di oscillazione per descrivere la giurisprudenza in materia di lieve entità perché, a rigor di logica, non si tratta di contrasti giurisprudenziali. Infatti, mentre i contrasti hanno ad oggetto l'interpretazione del testo normativo, l'oscillazione qui descritta vuole illuminare l'applicazione concreta della fattispecie in esame, fondata – a seguito di plurimi interventi delle Sezioni Unite – su una ormai condivisa interpretazione normativa.

2 Ex multis, RUSSO (2020), "Il nuovo che avanza..." confronto tra opposti orizzonti legislativi in tema di c.d. "piccolo spaccio" (art. 73

\* Questo lavoro è frutto di una riflessione congiunta. Tuttavia, la redazione dei paragrafi 1, 2, 5 e 6 è da attribuire alla dott.ssa Flavia Pacella; la redazione dei paragrafi 3 e 4 è da attribuire alla dott.ssa Arianna Lancia.

il metodo empirico che si è scelto di adottare in questo lavoro ha permesso, da un lato, di poter vedere l'entropia che caratterizza la disciplina in esame e, al tempo stesso, di radicare le questioni teoriche su un robusto substrato prasseologico. Ciò ha permesso, in ultima analisi, di rinvenire all'interno del sistema le coordinate ermeneutiche essenziali per chiarire i contorni applicativi di una fattispecie "di frontiera" quale lo spaccio di lieve entità.

Nel corso dell'ultimo trentennio, infatti, la disciplina penale degli stupefacenti è stata oggetto di importanti riforme legislative, nonché di significative pronunce giurisprudenziali. Come è noto, tali interventi esprimono opzioni politico-culturali molto diverse<sup>3</sup> e hanno dato vita, non di rado, a repentini revirement giurisprudenziali. Al panorama normativo, già di per sé ricco, si accompagna una rilevantissima elaborazione dottrinale, nel tentativo di sistematizzare un quadro poco intelligibile anche per gli stessi operatori e operatrici del diritto. Già emerge, allora, l'esigenza di approcciare lo studio della materia secondo un metodo puramente empirico.

La necessità di uno studio casistico sulla materia degli stupefacenti risponde anche ad un'altra esigenza. In effetti, in Italia circa un terzo della popolazione detenuta si trova in carcere per violazione della legge sugli stupefacenti e circa un quarto dei detenuti sono tossicodipendenti<sup>4</sup>. Inoltre, è stato sottolineato che «in pochi ambiti del diritto penale si registra un numero così sorprendente di pronunce a Sezioni Unite della Corte di Cassazione»<sup>5</sup>. È di tutta evidenza, allora, l'impatto dirompente che ogni mutamento in materia, sia esso legislativo o giurisprudenziale, produce su – letteralmente – migliaia di vite umane. L'indagine bottom-up, di cui il presente lavoro è frutto, permette allora di recuperare non soltanto la dimensione umana del sistema penale degli stupefacenti, ma anche di mettere in luce le non trascurabili conseguenze dello status quo in punto

comma V d.p.r. n. 309 del 1990), in Giustizia insieme, § 3, secondo cui i criteri di cui all'art. 73, quinto comma, D.P.R. 309/1990 «si prestano spesso a considerazioni fortemente disomogenee a seconda del contesto territoriale, dell'esperienza professionale e financo della sensibilità sul tema del singolo magistrato giudicante».

3 Secondo DI GIOVINE (2020), *Stupefacenti: meglio "di tutta l'erba un fascio" oppure "un fascio per ogni erba"?*, in *Legislazione penale*, p. 5, «il pendolo delle strategie di contrasto penale è continuamente oscillato tra posizioni assistenzialiste, che considerano il drogato una persona da curare e/o da recuperare alla società, e ondate proibizioniste, che eleggono nel diritto penale lo strumento per cercare di sradicare il problema o quantomeno emarginare l'autore che tale problema rappresenta, togliendolo alla vista della società».

4 ANTONUCCI (2018), *Spaccio, traffico e dipendenze. Il motore primo della carcerazione*, XV Rapporto sulle condizioni di detenzione, p. 5; ZUFFA, ANASTASIA, CORLEONE (2018), IX Libro Bianco sulle Droghe. Sul punto si veda anche CIANCHELLA (2018), *Il nesso tra droga e crimine secondo Goldstein nel sistema penale italiano*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 3, pp. 29 ss

5 DI GIOVINE, *Stupefacenti*, op. cit., p. 14.

di efficienza della macchina giudiziaria.

Nella prima parte di questo lavoro si darà sinteticamente conto sia dell'evoluzione storica della fattispecie di lieve entità sia delle più importanti pronunce nomofilattiche in materia. Nella seconda parte si illustrerà la metodologia adottata per l'indagine empirica e l'analisi aggregata dei dati raccolti. Infine, nella terza parte si formulerà una proposta interpretativa incentrata sull'applicazione di cc.dd. soglie quantitative.

## 2. LA CORNICE NORMATIVA: BREVE EXCURSUS STORICO SULL'EVOLUZIONE DELLA FATTISPECIE DI LIEVE ENTITÀ

L'incriminazione attualmente vigente del c.d. fatto di lieve entità di cui all'art. 73, quinto comma, T.U. Stup. è il risultato di una complessa stratificazione normativa. Lasciando a voci più autorevoli la ricostruzione storica anteriore alla riforma del 1990 (l. 162/1990, c.d. legge Iervolino-Vassalli), ci si concentrerà in questa sede sulle novelle posteriori a tale data.

Dunque, il testo originario della norma prevedeva che:

*«Quando, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 2.582 (lire cinque milioni) a euro 25.822 (lire cinquanta milioni) se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, ovvero le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 (lire due milioni) a euro 10.329 (lire venti milioni) se si tratta di sostanze di cui alle tabelle II e IV».*

Ai fini che qui interessano, occorre sottolineare tre aspetti. In primo luogo, con riferimento alla natura giuridica, si trattava pacificamente di una circostanza attenuante (oggettiva e ad effetto speciale<sup>6</sup>) e non di una norma incriminatrice autonoma<sup>7</sup>, con la conseguenza di entrare nel giudizio di bilanciamento. In secondo luogo, la sua ratio veniva identificata nella «necessità di garantire ragionevolezza all'impianto sanzionatorio delle norme destinate a reprimere il

6 Cass. pen., Sez. IV, n. 4240 del 16/04/1997, Bettoschi, in CED, Rv. 207917, successivamente confermata da Cass. pen., Sez. Un., n. 35737 del 24/06/2010, Rico, in CED, Rv. 247911.

7 Nonostante all'indomani dell'entrata in vigore della l. 162/1990 vi fossero orientamenti interpretativi della dottrina e della giurisprudenza che sostenevano la natura di fattispecie autonoma, fu lo stesso legislatore a sopire la discussione, specificando la natura circostanziale della norma in esame (art. 2 d.l. 247/1991, conv. in l. 314/1991).

traffico illecito di sostanze stupefacenti»<sup>8</sup>. In terzo luogo, mediante il rinvio alle tabelle ministeriali, la norma distingue la pena a seconda della natura leggera o pesante delle sostanze. Da un punto di vista prettamente criminologico, l'attenuante veniva riconosciuta essenzialmente nelle ipotesi di c.d. piccolo spaccio, ovverosia nei casi in cui il fatto fosse caratterizzato da un'offensività minima<sup>9</sup>.

La disciplina della lieve entità, poi, aveva subito importanti modifiche nel 2006, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 49/2006 (c.d. Fini-Giovanardi). Il legislatore, in un'ottica marcatamente proibizionista, aveva eliminato la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere, unificando la pena nella reclusione da uno a sei anni e nella multa da euro 3.000 a euro 26.000. Questi nuovi limiti edizionali corrispondevano, in sostanza, a quelli prevalenti in relazione alle droghe pesanti. Accanto a tale inasprimento sanzionatorio, e in un'ottica maggiormente riabilitativa, la riforma introduceva la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità là dove il fatto di lieve entità fosse commesso da persona tossicodipendente o da assunto di sostanze stupefacenti (art. 73, comma 5 bis).

Nel 2013<sup>10</sup>, al fine di mitigare il complessivo rigore sanzionatorio della disciplina e il connesso sovraffollamento carcerario, il legislatore aveva deciso di trasformare il fatto di lieve entità in fattispecie incriminatrice autonoma, così sottraendola al giudizio di bilanciamento<sup>11</sup>. Alla luce di tale novella, la norma così recitava:

*«Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000».*

Da ultimo, con d.l. 36/2014 (conv. in l. 79/2014), il legislatore si è limitato a diminuire le cornici edizionali di pena, che adesso prevedono le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329.

In questo quadro si inserisce la sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità della disciplina contenuta nella legge Fini-Giovanardi per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. in relazione al difetto di omogeneità

<sup>8</sup> INSOLERA, SPANGHER, et al. (2019), I reati in materia di stupefacenti, p. 281.

<sup>9</sup> Si vedano, ex multis, Cass. pen., Sez. IV, n. 10211 del 21/12/2004, D'Aquilio, in CED, Rv. 231140; Cass. pen., Sez. VI, n. 8612 del 17/04/1998, Piccardi, in CED, Rv. 211461.

<sup>10</sup> Ci si riferisce al d.l. 146/2013, conv. in l. 10/2014.

<sup>11</sup> INSOLERA, SPANGHER, et al. (2019), op. cit., p. 289.

del contenuto del decreto-legge, determinando la reviviscenza della normativa precedente (legge Iervolino-Vassalli). Per quel che interessa in questo lavoro, occorre evidenziare, in primo luogo, che le modifiche del quinto comma introdotte nel 2013 (autonomia della fattispecie) e nel 2014 (abbassamento delle pene) non sono state travolte dalla pronuncia della Corte, che aveva ad oggetto esclusivamente la (precedente e indipendente) legge Fini-Giovanardi<sup>12</sup>. Tuttavia, poiché la sentenza ha profondamente inciso sulle fattispecie non lievi, si è determinata una evidente discrasia sistemica:

- sotto il profilo della tipicità, mentre il quinto comma continuava a non discriminare tra droghe pesanti e droghe leggere, per i fatti più gravi tornava in vigore tale distinzione;
- sotto il profilo sanzionatorio, mentre il primo comma (fatti più gravi relativi a droghe pesanti) prevedeva la reclusione da 8 a 20 anni oltre alla multa, il quinto comma continuava a prevedere la reclusione da 6 mesi a 4 anni oltre alla multa (sia per le droghe pesanti che per quelle leggere).

Se inizialmente questo stato di cose era stato ritenuto compatibile con il principio di ragionevolezza<sup>13</sup>, a partire dal 2017 la giurisprudenza costituzionale gradualmente ha iniziato a stigmatizzare l'irragionevolezza del quadro sanzionatorio complessivo, fino ad arrivare a dichiarare l'illegittimità costituzionale del minimo edizionale del primo comma (8 anni) portandolo a 6 anni<sup>14</sup>. Sebbene queste

<sup>12</sup> In particolare, la Corte afferma che «nessuna incidenza sulle questioni sollevate possono esplicare le modifiche apportate all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 dall'art. 2 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 [...]. Trattandosi di ius superveniens che riguarda disposizioni non applicabili nel giudizio a quo, non si ravvisa la necessità di una restituzione degli atti al giudice rimettente, dal momento che le modifiche, intervenute medio tempore, concernono una disposizione di cui è già stata esclusa l'applicazione nella specie, e sono tali da non influire sullo specifico vizio procedurale lamentato dal giudice rimettente in ordine alla formazione della legge di conversione n. 49 del 2006, con riguardo a disposizioni differenti. Inoltre, gli effetti del presente giudizio di legittimità costituzionale non riguardano in alcun modo la modifica disposta con il decreto-legge n. 146 del 2013, sopra citato, in quanto stabilita con disposizione successiva a quella qui censurata e indipendente da quest'ultima» (Corte cost., n. 32/2014, § 3 cons. dir., in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>13</sup> Cass. pen., Sez. IV, n. 10514 del 28/02/2014, Verderamo, in CED, Rv. 259360; Corte cost., n. 23/2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). In quest'ultima pronuncia, la Corte espressamente afferma che «in considerazione della autonomia della fattispecie [di lieve entità] affermatasi nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, non sussiste più alcuna esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi. Anche sotto questo profilo, dunque, non vi è ragione di ritenere che il legislatore sia vincolato a configurare intervalli edizionali differenziati a seconda della natura della sostanza, nel caso di reati di lieve entità» (§ 2.3 cons. dir.).

<sup>14</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle note sentenze n. 179/2017 e 40/2019, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). In entrambe le occasioni, la questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto il minimo edizionale di pena detentiva (reclusione pari a 8 anni) previsto per i fatti di non lieve entità relativi alle droghe

pronunce non abbiano ad oggetto la fattispecie di lieve entità, questa è stata presa in considerazione come parametro alla stregua del quale valutare la proporzionalità intrinseca delle pene in materia di stupefacenti.

Alla luce di questo sintetico quadro normativo, si può concludere che, allo stato, la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, quinto comma, T.U. Stup.

- sia una fattispecie incriminatrice autonoma;
- non distingua tra droghe pesanti e droghe leggere, lasciando dunque al giudice del caso concreto l'onere di graduare la pena in funzione dei criteri previsti dalla norma;
- vi sia una progressione logica e giuridica tra fatto lieve e fatti più gravi.

A questo punto occorre evidenziare che nella realtà fenomenica la distinzione tra fatti lievi e più gravi non è netta e univoca, come la lettura delle norme incriminatrici suggerirebbe<sup>15</sup>. Peraltro, nonostante

---

pesanti (art. 73, primo comma, T.U. Stup.). Nel ragionamento dei giudici a quibus, tale sanzione sarebbe stata sproporzionata rispetto al massimo edittale previsto per i fatti di lieve entità, ovvero 4 anni di reclusione. Ebbene, a fronte di tale quadro sanzionatorio, nella prima sentenza (n. 179/2017) il giudice a quo chiedeva alla Corte la parificazione del minimo edittale per i fatti non lievi con il massimo edittale della lieve entità, dunque 4 anni di reclusione. La Corte costituzionale, pur stigmatizzando l'assetto sanzionatorio allora vigente, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità poiché, in assenza di "soluzioni costituzionalmente obbligate", si riteneva necessario un intervento del legislatore. Con la seconda pronuncia (n. 40/2019), preso atto dell'inerzia del legislatore, i giudici costituzionali, ravvisando una sproporzionalità intrinseca delle cornici edittali, hanno invece dichiarato l'illegittimità della norma, riportando il minimo edittale della fattispecie di cui al primo comma alla reclusione pari a 6 anni. In particolare, si afferma che «fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena [...], l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore [...]. Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore» (§ 4.2 cons. dir.).

<sup>15</sup> Come affermato proprio dalla Corte costituzionale (sentenza n. 40/2019, § 5.2. cons. dir.), «indubbiamente molti casi si collocano in una "zona grigia", al confine fra le due fattispecie di reato, il che rende non giustificabile l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve. L'ampiezza del divario sanzionatorio condiziona inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito deve compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto (ritenuta doverosa da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 settembre-9 novembre 2018, n. 51063), con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte».

l'intervento adeguatore della Corte costituzionale, vi è tutt'ora una soluzione di continuità, in punto di pena, tra queste fattispecie: mentre per la lieve entità il massimo edittale è pari a 4 anni, per le fattispecie di cui al primo comma il minimo edittale è pari a 6 anni di reclusione. È necessario dunque domandarsi quali siano i criteri valutativi del fatto di lieve entità e, soprattutto, quale sia lo stato dell'arte, sul punto, della giurisprudenza di legittimità. A ben vedere, infatti, la norma si limita a evocare, da un lato, i mezzi, le modalità e le circostanze dell'azione e, dall'altro, la quantità e qualità delle sostanze. Si tratta, all'evidenza, di criteri indeterminati che potevano certamente giustificarsi quando la norma era un'attenuante, ma che pongono non pochi problemi di tassatività-determinatezza e prevedibilità nel momento in cui la lieve entità ha acquisito lo status di fattispecie incriminatrice autonoma<sup>16</sup>. E sempre nella prospettiva di un mero inquadramento della fattispecie, occorre a questo punto individuare le coordinate ermeneutiche elaborate dalla giurisprudenza di legittimità in tema di traffico di lieve entità.

### 3. LE DECISIONI GIURISPRUDENZIALI PIÙ RILEVANTI IN TEMA DI LIEVE ENTITÀ

Nel corso degli ultimi decenni, è possibile individuare alcune pronunce – nella loro quasi totalità emesse dalle Sezioni unite – che hanno costituito degli snodi fondamentali in relazione all'interpretazione del fatto lieve<sup>17</sup>.

Un primo punto che pare ormai pacifico attiene alla necessità di effettuare una valutazione in concreto di tutti i criteri citati dal quinto comma: quelli attinenti nello specifico alla sostanza stupefacente – qualità e quantità – così come i mezzi, le modalità e le circostanze dell'azione. La valutazione deve assumere carattere complessivo e globale<sup>18</sup>, senza che ad alcuno dei criteri menzionati possa attribuirsi un aprioristico rango prevalente. Ciò non implica – come pure, invece, tendeva ad affermare la giurisprudenza<sup>19</sup> – che ogni singolo criterio debba poter essere qualificato in positivo come lieve: infatti, là dove uno fra gli indici rivesta carattere negativo, la sua presenza potrà essere controbilanciata e neutralizzata da indici di segno opposto, che facciano propendere per il riconoscimento del quinto

---

<sup>16</sup> RUSSO, "Il nuovo che avanza...", op. cit., § 3.

<sup>17</sup> Secondo PALAZZO (2014), Il piccolo spaccio di stupefacenti può essere organizzato, in *Diritto penale e processo*, p. 169, l'opera interpretativa della giurisprudenza «ha contribuito a 'riempire' la nozione discrezionalmente vuota dell'art. 73, comma 5, plasmandola sulla realtà».

<sup>18</sup> Ex multis, Cass. pen., Sez. VI, n. 9723 del 17/01/2013, Serafino, in CED, Rv. 254695; Cass. pen., Sez. VI, n. 29132 del 9/05/2017, Merli, in CED, Rv. 270562

<sup>19</sup> In argomento, INSOLERA, SPANGHER, et al., op. cit., p. 300.

comma<sup>20</sup>. Può accadere, tuttavia, che uno tra i criteri indicati rivesta un valore negativo tanto pregnante da porsi come assorbente, e dunque prevalere su tutti gli altri al fine di escludere l'ipotesi di lieve entità. Tale approccio è stato per la prima volta prospettato dalla Sentenza delle Sezioni unite Rico, n. 35737/2010, e poi confermato da numerose successive pronunce<sup>21</sup>.

Quanto ai singoli criteri, si distinguono quelli attinenti all'oggetto materiale del reato, cioè quantità e qualità della sostanza stupefacente, da quelli inerenti a mezzi, modalità e circostanze dell'azione.

Il dato ponderale rappresenta l'indice che in concreto riveste più di frequente valore assorbente rispetto agli altri<sup>22</sup>, tanto che parte della giurisprudenza ritiene che là dove sia particolarmente esorbitante, non risulti neppure necessario vagliare la sussistenza degli ulteriori indici. Si fa riferimento, ad esempio, a quei casi nei quali il quantitativo di sostanza sia così elevato da configurare un pericolo di accumulo<sup>23</sup> o a quei casi in cui è stata considerata sicuramente ostativa rispetto alla lieve entità la detenzione di un quantitativo pari a «centinaia» di dosi<sup>24</sup>. Anche la qualità della sostanza riveste un'importanza fondamentale, nella misura in cui il grado di purezza

più elevato dello stupefacente può costituire dato indicativo della maggiore pericolosità dell'attività di spaccio. Una minore percentuale di principio attivo, al contrario, garantendo un minor numero di dosi ricavabili, determina una più limitata diffusione della sostanza e, dunque, un minore pericolo per la salute pubblica, unitamente a poter essere considerata come indicativa dell'assenza dell'inserimento del soggetto in un organizzato contesto di spaccio<sup>25</sup>.

Quanto ai mezzi e le modalità dell'azione, trattasi di quei profili della condotta che la rendono più o meno offensiva del bene giuridico della salute pubblica, nella misura in cui indicano l'idoneità della stessa a diffondere le sostanze stupefacenti. Nello specifico, i mezzi dell'azione sono tutti quegli strumenti finalizzati all'attività di spaccio e di cui l'autore della condotta si sia servito. Quanto più limitati, scarsi o rudimentali saranno tali strumenti, tanto maggiori saranno le probabilità di riconoscimento dell'ipotesi di lieve entità. Le modalità dell'azione, poi, indicano qualsiasi altro profilo della condotta che ne connoti oggettivamente l'idoneità offensiva. La giurisprudenza considera ostativi alla qualificazione del fatto come di lieve entità, ad esempio, la creazione di una rete di compartecipati in posizione subordinata rispetto all'autore; la capacità di penetrazione nel mercato; le modalità di occultamento della sostanza<sup>26</sup>. Infine, le circostanze dell'azione sono tutti quegli elementi, letti dalla giurisprudenza prevalentemente in chiave soggettiva<sup>27</sup>, attinenti alla persona dell'autore, che concorrono ulteriormente a delineare l'offensività della condotta. Tra di esse rientrano, ad esempio, le finalità della condotta o lo stato di tossicodipendenza dell'imputato<sup>28</sup>.

In generale, la fattispecie di lieve entità può essere riconosciuta là dove la condotta sia caratterizzata

20 V. Cass. pen., Sez. Un. n. 51063 del 27/09/2018, Murolo, in CED, Rv. 274076, § 7, che alludono alla possibilità che tra i criteri di cui al quinto comma «si instaurino rapporti di compensazione e neutralizzazione in grado di consentire un giudizio unitario sulla concreta offensività del fatto anche quando le circostanze che lo caratterizzano risultano prima facie contraddittorie in tal senso».

21 Cfr., ex plurimis, Cass. pen., Sez. VI, n. 9892 del 28/01/2014, Bassetti, in CED, Rv. 259352; Cass. pen., Sez. III, n. 27064 del 19/03/2014, Fontana, in CED, Rv. 259664; Cass. pen., Sez. III, n. 25044 del 21/07/2020, Russo, in CED, Rv. 279711.

22 Cfr., ex multis, Cass. pen., Sez. VI, n. 13982 del 20/02/2018, Lombino, in CED, Rv. 272529, § 2.5. Pone in luce L. MIAZZI (2014), Determinazione della pena in materia di stupefacenti: è possibile elaborare delle linee-guida, in *Diritto penale contemporaneo*, p. 1, come nei processi per stupefacenti la pena finisce per ancorarsi di solito al tipo di droga e alla quantità, essendo l'unico dato significativo conosciuto al momento della determinazione della pena spesso esclusivamente la quantità detenuta. Ciò sarebbe vero in particolare per lo spaccio di strada. (È seriale lo spaccio di strada da parte di extracomunitari, reati rispetto ai quali non si sa quasi nulla sull'autore del fatto, a volte nemmeno il vero nome).

23 Cfr. Cass. pen., Sez. VI, n. 39931 del 16/10/2008, Zangoli, in CED, Rv. 242247.

24 V. Cass. pen., Sez. fer., n. 35666 del 18/08/2015, Anzalone, in CED, non massimata. Rispetto all'opposta eventualità della presenza di un quantitativo particolarmente esiguo, tale dato viene di regola valorizzato dalla giurisprudenza alla luce degli ulteriori criteri di cui al quinto comma. Cfr., ad esempio, Cass. pen., Sez. VI, n. 13982/2018, cit. A tal proposito, interessante risulta la proposta di GAMBARDELLA (2019), Illecita in materia di stupefacenti e riforma dei reati contro la persona: un antidoto contro le sostanze velenose, in *Diritto penale contemporaneo*, p. 4, che, suggerendo di collocare all'interno del codice penale, nell'ambito dei delitti contro la persona, alcune tipologie di condotte non immediatamente collegate alla repressione del mercato illegale della droga, include tra esse anche le ipotesi di lieve entità aventi ad oggetto droghe leggere cedute a persona maggiorenne, quali, ad esempio, la detenzione di un numero limitatissimo di dosi di marijuana destinate alla cessione a terzi. Rileva come, in tal caso, il dato ponderale sarebbe decisivo al fine della valutazione dell'offensività della condotta.

25 In tal senso, INSOLERA, SPANGHER, et al., op. cit., p. 305.

26 V., ex plurimis, Cass. pen., Sez. VI, n. 13982/2018, cit., ad avviso della quale «non può disconoscersi come l'offensività della condotta vada correlata anche alla concreta capacità di azione del soggetto agente in rapporto alla rete che opera alle sue spalle e/o in relazione alle modalità utilizzate per porre in essere le condotte illecite al riparo da controlli e azioni repressive delle forze dell'ordine. Ben possono così venire in rilievo la disponibilità di un assetto organizzativo complesso o l'utilizzo di peculiari e studiate modalità per agire sfuggendo all'ordinaria azione preventiva, soprattutto quando tali modalità coinvolgono il contributo di più soggetti o implicino il ricorso a strumenti particolari, per l'occultamento o la movimentazione della droga».

27 Per una lettura soggettiva delle «circostanze dell'azione», v. Corte cost., n. 333/1991, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), che ricomprende tra tali circostanze anche la finalità della condotta dell'agente. In argomento, PASTORE, LEVITA (2014), La disciplina degli stupefacenti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, in *Gazzetta forense*, n. 4, p. 109.

28 Tale circostanza soggettiva deve essere valorizzata alla luce del fatto concreto, valendo a configurare l'ipotesi di lieve entità laddove sia accertato che lo spaccio sia stato determinato dallo stato di tossicodipendenza o che parte del quantitativo detenuto sia destinato a consumo personale e non alla cessione a terzi. In argomento, cfr. INSOLERA, SPANGHER, et al., op. cit., p. 313.

da una minima portata offensiva del bene giuridico della salute pubblica, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, sia in relazione alla quantità e qualità di principio attivo, che con riguardo agli altri indici di natura individuati dalla norma e indicativi della capacità di diffusione della sostanza stupefacente tra i possibili assuntori<sup>29</sup>. A tal riguardo, tuttavia, si è assistito ad un progressivo ampliamento delle maglie della lieve entità da parte della giurisprudenza, la quale – mossa dalla ratio di riequilibrio del trattamento sanzionatorio che connota il quinto comma<sup>30</sup> – ha ricondotto a tale fattispecie anche ipotesi caratterizzate da una maggiore capacità offensiva dei beni giuridici tutelati.

Una tappa significativa di questo percorso è stata quella segnata dalla sentenza della Sezione sesta, n. 41090/2013. A partire da tale pronuncia la giurisprudenza di legittimità ha iniziato a ricondurre al quinto comma anche l'ipotesi del piccolo spaccio che rivestisse non un carattere meramente episodico od occasionale, ma che presentasse una propria natura organizzata, estrinsecandosi in condotte comunque continuative e reiterate nel tempo, seppur di modesta portata offensiva. Uno spaccio, quindi, organizzato e professionale<sup>31</sup>.

29 Tale assetto è stato recentemente confermato anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 40/2019, § 5.2., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, T.u. stupefacenti, nella parte in cui prevedeva come pena minima edittale 8 anni di reclusione anziché 6 anni. Nella pronuncia la Corte costituzionale, soffermandosi anche sul comma 5, rileva come il costante orientamento della Corte di cassazione è nel senso che «la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, può essere riconosciuta solo nella ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione».

30 Cfr. DI GIOVINE, *Stupefacenti*, op. cit., p. 27, che rileva come, in materia di sostanze stupefacenti, la giurisprudenza eserciti un effetto «cuscinetto», 'ammortizzatore' del rigore legislativo», e che forse in nessun altro ambito del diritto penale l'interpretazione giurisprudenziale appaia così garantista. Sul punto, anche BRAY (2019), *Stupefacenti*: la Corte costituzionale dichiara sproporzionata la pena minima di otto anni di reclusione per i fatti di non lieve entità aventi ad oggetto le droghe pesanti, in *Diritto penale contemporaneo*, § 2, che rileva criticamente come l'ampia differenza sanzionatoria tra l'art. 73 comma 5 e la fattispecie non lieve di cui al comma 1 induca la giurisprudenza, nei casi "di confine", ad operare delle forzature interpretative per ampliare l'ambito applicativo della fattispecie di lieve entità.

31 La sentenza argomenta in base ad una considerazione di ordine sistematico: l'art. 74, comma 6, del T.U. stupefacenti prevede un trattamento sanzionatorio più mite per l'associazione criminosa finalizzata allo spaccio di lieve entità. Laddove il carattere organizzato dell'attività fosse ostativo rispetto al comma 5, i fatti di lieve entità potrebbero essere solo personali e l'associazione finalizzata al "piccolo spaccio" non avrebbe reati fine di riferimento. Secondo la sentenza, un'interpretazione che escludesse la riconducibilità al quinto comma anche di un «discreto» quantitativo di droga finirebbe per determinare l'abrogazione dell'art. 74, comma 6, che non risulterebbe di fatto quasi mai applicabile. «In conclusione, la disposizione in tema di reato associativo dimostra che l'ipotesi attenuata [...] ben può ricorrere in caso di 'reiterazione' nel tempo delle attività di spaccio; e/o di possesso di un "non indifferente" numero di dosi; e/o nel caso in cui lo spaccio sia posto in essere grazie alla organizzazione di più persone e che possa essere definito

È interessante notare come la pronuncia ponga a fondamento della propria argomentazione il principio di proporzionalità della pena escludendo – alla luce della severità del trattamento sanzionatorio in materia di stupefacenti – che la fattispecie di lieve entità possa interpretarsi in senso restrittivo. Ciò spinge i giudici ad operare una «relativizzazione del dato quantitativo»<sup>32</sup>, ammettendo, in primo luogo, il riconoscimento del fatto lieve anche a fronte di quantità non del tutto esigue di stupefacenti e, in secondo luogo, una variabilità del dato ponderale a fronte del carattere individuale ovvero associativo dello spaccio e della diversa qualità delle sostanze.

La Corte parte dell'assunto che parametro di individuazione del piccolo spaccio sia, tra gli altri, anche la redditività dell'attività di vendita al dettaglio<sup>33</sup>. Da ciò desume la possibilità di ricondurre al quinto comma anche condotte di detenzione di provviste di sostanze stupefacenti per la vendita, provvista «che non sia comunque superiore, a seconda del valore delle sostanze, a dosi conteggiate a decine». Stando alla pronuncia, essendo caratteristica del piccolo spaccio la sua redditività, necessariamente deve ritenersi compatibile con la lieve entità il commercio di un certo numero, non del tutto esiguo, di dosi. Numero di dosi che, peraltro, sarà variabile a seconda della natura della sostanza: il venditore di droghe leggere, affinché la sua attività gli assicuri un certo profitto, dovrà commerciare un numero maggiore di dosi rispetto al venditore di droghe pesanti<sup>34</sup>.

Viene, quindi, sostenuta la necessità adeguare il dato quantitativo alla forma "organizzata" dell'attività, ritenendo la configurabilità dell'ipotesi lieve anche a fronte della vendita di quantità non minimali. Un piccolo spaccio connotato, quindi, nei seguenti termini: complessiva minore portata dell'attività dello spacciatore e dei suoi eventuali complici; ridotta circolazione di merce e di denaro; guadagni limitati;

'professionale'».

32 In argomento, PALAZZO (2014), *Il piccolo spaccio di stupefacenti può essere organizzato*, op. cit., p. 168.

33 *Ibid.*, p. 169, secondo cui a differenza del criterio della vendita al dettaglio, quello della redditività dell'attività non sia del tutto chiaro. Suggestisce, a tal proposito, di considerare quale piccolo spaccio "reddizio" non quello che consista in un vero e proprio accumulo di ricchezza, ma quello che consenta semplicemente il sostentamento del soggetto e della sua famiglia.

34 Chiara, sul punto, la spiegazione dei giudici: «ad esempio, il possesso di 50 o 100 dosi di marijuana, tenuto conto dello scarso valore economico e del minore guadagno garantito, laddove appaia tutta la sostanza detenuta per la vendita, fa ritenere che si sia nell'ambito del piccolo spaccio. Diversamente, 100 dosi di cocaina, di ben maggior valore di mercato, e che l'accusato sia in grado di vendere al dettaglio in breve tempo, indicano una attività che non rientra certamente nel piccolo spaccio. 35. Ma la stessa quantità citata di marijuana, laddove non corrisponda invece alla piena individuazione della "provvista" complessiva ma ne rappresenti una piccola frazione, sulla scorta della valutazione degli altri parametri dell'articolo 73 5 comma d.P.R. 309/90, ben può dimostrare (se vi è prova in tale senso di "mezzi" e "modalità") l'ipotesi ordinaria».

e, infine, possibilità di detenere anche una provvista per la vendita, non superiore a dosi conteggiate a decine. Il criterio delle dosi conteggiate "a decine" è stato successivamente di frequente utilizzato dalla giurisprudenza ai fini della riconoscibilità del fatto lieve<sup>35</sup>.

Nonostante astrattamente sia qualificabile come di lieve entità anche un'attività di spaccio che rivesta un carattere in una certa misura organizzato, sarà sempre la verifica di come in concreto si sia atteggiata la condotta nel suo complesso ad essere dirimente ai fini della qualificazione del fatto. Ad esempio, si è affermato che la circostanza che sia stata accertata la cessione di una sola dose, o un'unica cessione di un quantitativo non certo di stupefacente, non determinerà automaticamente l'applicabilità del comma 5. Il fatto lieve dovrà, infatti, essere escluso laddove venga provato che tale cessione rappresenti la manifestazione effettiva di una più ampia capacità del soggetto di immettere la sostanza nel mercato e di porre in essere un'attività avente natura sistematica. Saranno, a tal fine, da valutare le relazioni dell'agente con il mercato dello stupefacente, il quantitativo ceduto in un determinato lasso di tempo, il numero di assuntori riforniti, le modalità della condotta al fine di impedire od ostacolare i controlli delle forze dell'ordine<sup>36</sup>. Di conseguenza, il compimento di attività nell'ambito di una c.d. piazza di spaccio, se posta in essere all'interno di un'organizzazione di riferimento, potrà essere ostativa al riconoscimento del comma 5 anche a fronte di singoli episodi di cessione di minima quantità<sup>37</sup>.

Le maglie della lieve entità sono state, poi, ulteriormente – e nettamente – ampliate dalla giurisprudenza nel 2018, quando le Sezioni unite, con la sentenza n. 51063, Murolo, hanno affermato la riconducibilità alla fattispecie di lieve entità dell'ipotesi della contemporanea detenzione, da parte del medesimo soggetto, di sostanze eterogenee, dunque di droghe sia leggere che pesanti<sup>38</sup>. L'ipotesi

della detenzione di più stupefacenti di natura diversa in capo al medesimo soggetto risulta, su un piano empirico, di sempre più frequente verifica, a fronte del progressivo aumento di disponibilità delle sostanze, da cui la conveniente possibilità per lo spacciatore di soddisfare una gamma più ampia e variegata di acquirenti<sup>39</sup>.

Le Sezioni Unite<sup>40</sup>, ribadendo la necessità di effettuare una valutazione globale e concreta della condotta, sostengono che non esisterebbe alcuna prova del fatto che la detenzione di sostanze stupefacenti di diversa natura sia indicativa di un più forte e stabile inserimento del soggetto nell'attività di traffico di stupefacenti, potendo la valutazione di tutti gli indici enunciati dal comma 5 condurre verso la direzione opposta. Anzi<sup>41</sup>, secondo il Supremo collegio, risulta «fin troppo agevole trarre dall'esperienza giudiziaria casi in cui il possesso contestuale di differenti tipi di stupefacente è aspetto sostanzialmente neutro come, ad esempio, quando i quantitativi detenuti risultino essere assai modesti ovvero la condotta dell'agente risulti per altro verso meramente occasionale»<sup>42</sup>. Ancora una volta, quindi, è dall'analisi

---

l'impossibilità di configurare l'ipotesi di lieve entità, in ragione della maggiore pericolosità del soggetto che, capace di procurarsi più sostanze tra di loro diverse, ed essendo dunque in grado di rifornire assuntori di sostanze stupefacenti di differente natura, risultava capace di cagionare un danno al bene giuridico della salute pubblica troppo ampio per ritenere la condotta compatibile con l'ipotesi di lieve entità. Per questo orientamento, cfr., ex multis, Cass. pen., Sez. III, n. 4671 del 10/12/2013, dep. 2014, in CED non massimata; Cass. pen. Sez. IV, n. 6624 del 16/12/2015, dep. 2016, in CED, non massimata. Secondo un diverso orientamento, invece, a fronte di un quantitativo ridotto di stupefacente, la mera circostanza di detenere diverse tipologie di stupefacenti non poteva considerarsi per ciò solo ostativa all'applicabilità del comma 5, potendo l'ipotesi di lieve entità essere riconosciuta dopo aver proceduto ad una valutazione globale e concreta del fatto, da cui sarebbe potuta emergere una complessiva minore portata dell'attività svolta dallo spacciatore. In tal senso, ex plurimis, Cass. pen., Sez. IV, n. 49153 del 13/07/2017, Amorello, in CED, Rv. 271142; Cass. pen. Sez. VI, n. 46495 del 19/09/2017, Rachadi, in CED, Rv. 271338. A tale secondo orientamento aderiscono le Sezioni unite.

39 Cfr. MARTIN (2020), Contemporanea detenzione di droghe pesanti e leggere: consentito inquadrare il fatto nella lieve entità, in *Cammino Diritto*, p. 10.

40 Le Sezioni unite ritengono che la necessità della valutazione globale sia imposta dalla stessa lettera del comma 5 dell'art. 73, che enuclea diversi criteri di valutazione, senza attribuire ad alcuno di essi carattere prevalente. Ulteriore argomento a favore della compatibilità con il comma 5 della detenzione di sostanze eterogenee, sarebbe la circostanza che il comma 5 parli di "sostanze", declinate al plurale. Peraltro, le Sezioni unite specificano come il requisito dell'eterogeneità delle sostanze debba essere ricondotto non già al parametro normativo della "qualità" delle sostanze, bensì a quello delle "modalità dell'azione".

41 Cfr. INSOLERA, SPANGHER, et al. (2019), I reati in materia di stupefacenti: fattispecie monosoggettive. Criminalità organizzata. Profili processuali., p. 307.

42 V. Cass. pen., Sez. Un. n. 51063/2018, Murolo, cit., § 8. A tal proposito, evidenziano BOLOGNA, BOSCO, et al. (2021), La disciplina dei reati in materia di stupefacenti. Profili processuali e questioni giurisprudenziali, p. 95, come dall'esperienza giudiziaria emergano con frequenza casi in cui la detenzione contestuale di sostanze stupefacenti di natura eterogenea sia aspetto

35 Cfr., ex multis, Cass. pen., Sez. VI, n. 15642 del 27/01/2015, Driouech, in CED, Rv. 263068; Cass. pen., Sez. VI, n. 28251 del 09/02/2017, Mascali, in CED, Rv. 270397; Cass. pen., Sez. III, n. 10733 del 3/12/2021, dep. 2022, in CED, non massimata. A tal proposito, v. Cass. pen., Sez. VI, n. 13982/2018, cit., secondo cui, muovendo dal presupposto dell'esistenza di ipotesi intermedie, nelle quali il dato quali-quantitativo non riveste un rilievo decisivo al fine dell'integrazione o meno della lieve entità, la giurisprudenza ha individuato il c.d. piccolo spaccio, quale «forma socialmente tipica di attività illecita, di per sé tale da collocarsi sul gradino inferiore della scala dell'offensività e compatibile con la detenzione di dosi di droga conteggiabili a decine».

36 V. ex plurimis, Cass. pen., Sez. III, n. 6871 del 6/10/2015, dep. 2016, in [www.italgiureweb.it](http://www.italgiureweb.it), non massimata; Cass. pen., Sez. VI, n. 13982/2018, cit.

37 Cfr. Cass. pen., Sez. VI, n. 13982/2018, cit.

38 Sulla configurabilità del fatto di lieve entità a fronte della contemporanea detenzione di sostanze eterogenee, si contrapponevano due orientamenti. Il primo sosteneva



dei rapporti che si instaurano tra i diversi criteri – con possibilità di neutralizzazioni e bilanciamenti – che occorre muoversi nel valutare se complessivamente il fatto possa qualificarsi come lieve. Peraltro, la considerazione che la fattispecie di lieve entità non distingue, quanto al trattamento sanzionatorio, tra droghe leggere e droghe pesanti – problematica portata all'attenzione della Corte costituzionale<sup>43</sup> – farebbe ulteriormente propendere per la possibilità di riconoscere il fatto lieve anche a fronte della detenzione di sostanze tra di loro eterogenee<sup>44</sup>.

La soluzione opposta, che non consentirebbe di valorizzare una valutazione concreta del fatto, si risolverebbe in una mera petizione di principio, incompatibile con la ratio del comma 5, identificata nell'esigenza di «rendere la risposta repressiva in materia di stupefacenti compatibile con i principi di offensività e proporzionalità, nella consapevolezza del carattere variegato e mutante del fenomeno criminale cui si rivolge»<sup>45</sup>. A tal proposito, la pronuncia in esame risulta di interesse anche per il preciso avvertimento che rivolge ai giudici di merito<sup>46</sup>: si richiede una puntuale motivazione sia, in positivo, in relazione alla configurabilità dell'ipotesi di cui al quinto comma, sia, in negativo, quanto all'assenza di indici che – a fronte di indicatori di segno opposto, quali ad esempio la, seppur rudimentale, organizzazione – possano far propendere per l'applicazione della fattispecie di lieve entità.

Se queste sono (alcune) coordinate ermeneutiche che la giurisprudenza di legittimità ha negli ultimi anni fissato al fine di orientare i giudici in ordine al riconoscimento della lieve entità, si nota come la direzione verso cui ci si è mossi sia stata quella di progressivamente elidere tutti gli ostacoli di natura concettuale che si frapponevano alla qualificazione di determinate condotte – spaccio professionale; contemporanea detenzione di droghe leggere e

pesanti – come lievi. In astratto, quindi, nulla osta: tutto dipende dai criteri, dai rapporti che si instaurano tra di essi, e da come i giudici interpretano tali rapporti. Ed è proprio dalla curiosità di verificare come questo sfuggente fatto lieve si articolasse nella prassi, che ha preso le mosse il presente lavoro di indagine.

## 4. L'INDAGINE EMPIRICA

### 4.1 METODOLOGIA

La ricerca si è posta un duplice obiettivo: in primo luogo, verificare l'oscillazione della giurisprudenza di legittimità in relazione all'applicazione del quinto comma; in secondo luogo, formulare una proposta interpretativa in chiave di tassatività e prevedibilità. A tal fine, si è reso necessario procedere ad una ricognizione delle decisioni emesse nel triennio 2020-2022 dalla Corte di cassazione aventi ad oggetto il fatto di lieve entità. Prima di illustrare la metodologia adottata in questo lavoro e i risultati ottenuti, occorre giustificare i tre parametri che delimitano l'oggetto dell'indagine.

Quanto alla scelta di limitarsi al comma 5, essa è derivata innanzitutto dalla considerazione del ruolo perno che tale fattispecie assume nella disciplina degli stupefacenti, fungendo da vera e propria valvola di sfogo del sistema<sup>47</sup>. In effetti, il comma 5 – stante anche l'ampiezza della sua formulazione – appare suscettibile di intercettare un ampio spettro di condotte, ovverosia tutte quelle che si pongono nell'area di confine tra la non punibilità e l'estremo rigore – anche sanzionatorio – delle fattispecie di cui ai commi 1 e 4. La verifica dei casi in cui la fattispecie di lieve entità sia stata o meno applicata<sup>48</sup> avrebbe, dunque, consentito di individuare quelle aree di confine maggiormente problematiche sotto il profilo della certezza del diritto e della proporzionalità della sanzione.

La scelta di focalizzarsi sulla giurisprudenza di legittimità, poi, è dipesa dalla considerazione che solo le decisioni della Cassazione, quale organo di ultima istanza, avrebbero fornito un quadro rappresentativo dell'applicazione concreta del comma 5 nella giurisprudenza di merito di tutto il territorio nazionale. Soltanto da una tale prospettiva risultava possibile effettuare – a partire dai dati trovati – considerazioni esportabili su un piano generale. Peraltro, stante la vaghezza della formulazione della fattispecie e, dunque, l'ampio grado di discrezionalità che la stessa conferisce ai giudici, risultava ancora maggiore

sostanzialmente neutro.

43 V. supra, § 2.

44 V. GAMBARELLA, *Illeciti in materia di stupefacenti e riforma dei reati contro la persona: un antidoto contro le sostanze velenose*, op. cit., pp. 18 s., secondo il quale la mancata distinzione, quanto al trattamento sanzionatorio, tra droghe leggere e droghe pesanti, renderebbe la disposizione di cui al comma 5 in contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del canone di ragionevolezza, non essendo coerente con l'attuale sistema penale degli stupefacenti. Inoltre, potrebbe profilarsi, in relazione a tale profilo, una violazione dell'obbligo scaturito dalla Decisione quadro del 2004, che richiede, per la comminatoria edittale, di considerare la tipologia di sostanza stupefacente e la sua pericolosità per la salute, da cui si desumerebbe per gli Stati membri un obbligo di differenziazione della pena a seconda che si tratti di hard o soft drugs, anche in ossequio al principio di proporzionalità di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

45 Vd. Cass., Sez. Un., n. 51063/2018, Murolo, cit., § 6.

46 BERNARDONI (2018), *Stupefacenti di qualità diversa e lieve entità: un passo avanti delle Sezioni Unite nel chiarimento dei rapporti tra le varie ipotesi di narcotraffico*, in *Diritto penale contemporaneo*, § 3.

47 In tal senso DI GIOVINE, *Stupefacenti*, op. cit., pp.12-13, secondo cui il comma 5 rappresenterebbe un jolly in mano alla giurisprudenza al fine di abbattere pene altrimenti troppo severe. L'Autrice considera il comma 5 come una vera e propria valvola di sicurezza del sistema.

48 BERNARDONI, *Stupefacenti di qualità diversa*, op. cit., § 10.

l'esigenza di verificare quale fosse, in relazione alla lieve entità, l'interpretazione cristallizzata in seno all'organo nomoflattico.

Quanto, poi, alla decisione di limitare l'indagine alle decisioni dell'ultimo triennio, essa è dipesa dalla considerazione che la materia degli stupefacenti risulta per sua natura soggetta a continui mutamenti: nuove droghe vengono costantemente immesse nel mercato; la qualità di quelle esistenti è variabile<sup>49</sup>; gli effetti che le sostanze stupefacenti producono cambiano da individuo a individuo<sup>50</sup>. Riferendoci a uno spazio temporale ben delimitato e non eccessivamente risalente, sarebbe stato più probabile ottenere dati maggiormente realistici ed omogenei.

Venendo alla metodologia utilizzata nell'indagine, è stata effettuata preliminarmente una ricerca per parola su Italgireweb sulle decisioni della giurisprudenza di legittimità – sia massimate che non massimate, sia definitive che cautelari –, aventi nel testo il comma 5 dell'art. 73 T.U. Stup. Successivamente, sono state analizzate tali decisioni al fine di comprendere se il quinto comma fosse stato da esse applicato ovvero escluso, e sulla base di quali parametri. A partire da tali dati, si è proceduto alla creazione di una tabella contenente 389 decisioni rilevanti, con indicazione dei seguenti parametri:

- dati inerenti alla sentenza, e cioè numero della pronuncia, numero di r.g., sezione;
- dati inerenti alla sostanza stupefacente, e cioè tipologia di sostanza, quantitativo (con relative sottocategorie, quali grammi; principio attivo, dosi ricavabili, eventuali altre unità di misura (ad esempio, "un panetto di hashish");
- criteri rilevanti ai fini della decisione;
- applicazione o meno, nel caso di specie, del comma 5;
- interpretazione normativa che la pronuncia ha fornito del comma 5;
- eventuali ulteriori elementi da annotare.

Successivamente è stata effettuata una analisi

<sup>49</sup> Si veda, a tale proposito, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, 2022, p. 33, consultabile al seguente sito web: <https://www.politicheantidroga.gov.it/media/3402/relazione-al-parlamento-2022.pdf>, che ha riscontrato un'elevata variabilità della concentrazione delle sostanze stupefacenti nel mercato italiano, anche sotto il profilo territoriale.

<sup>50</sup> Cfr. Relazione del Massimario della Corte di cassazione, n. 36/2016. La categoria dell'offensività nel reato di coltivazione di piante da stupefacenti, § 3, ove si legge che «nella materia dell'interpretazione della legislazione sugli stupefacenti, forse come in pochi altri ambiti, gli orientamenti dei giudici di merito risultano fortemente significativi di esigenze di adeguamento continuo della fattispecie tipica al concreto atteggiarsi di quelle reali».

aggregata di tali dati. Dall'analisi è stato possibile porre in rilievo le decisioni più distoniche – con particolare riferimento al dato ponderale – rispetto all'applicazione del quinto comma.

A questo punto – dopo aver delimitato l'indagine alle quattro sostanze stupefacenti maggiormente diffuse nel mercato italiano, cioè cocaina, eroina, hashish e marijuana – è stato calcolato il range quantitativo minimo e massimo entro il quale la giurisprudenza di legittimità riconosce la fattispecie di lieve entità, e la soglia minima a partire dalla quale, invece, vengono riconosciute le fattispecie più gravi, di cui ai commi 1 e 4. Questi dati hanno consentito di individuare le aree di interferenza tra la fattispecie lieve e quelle più gravi. Si sono, dunque, realizzati dei grafici volti a visualizzare sia i range di riferimento che le aree di interferenza e – entro tali aree – la percentuale di decisioni che hanno fatto applicazione del comma 5, e quelle che hanno, invece, applicato i commi 1 e 4. Si sono, poi, individuati i criteri più ricorrenti – oltre a quello ponderale – che orientano la giurisprudenza nell'applicazione della fattispecie lieve.

### 4.2 RISULTATI DELL'INDAGINE

Come accennato sopra, la ricerca si è concentrata sulle seguenti linee di analisi:

- A. INDIVIDUAZIONE DEGLI INTERVALLI QUANTITATIVI RELATIVI ALL'APPLICAZIONE DELLA FATTISPECIE DI CUI ALL'ART. 73, COMMA 5;**
- B. INDIVIDUAZIONE DELL'AREA DI INTERFERENZA (O SOVRAPPOSIZIONE) TRA LA FATTISPECIE DI LIEVE ENTITÀ E LE FATTISPECIE NON LIEVI;**
- C. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI MAGGIORE INTERFERENZA TRA LA LIEVE ENTITÀ E LE FATTISPECIE NON LIEVI;**

Tali verifiche hanno condotto ai seguenti risultati.

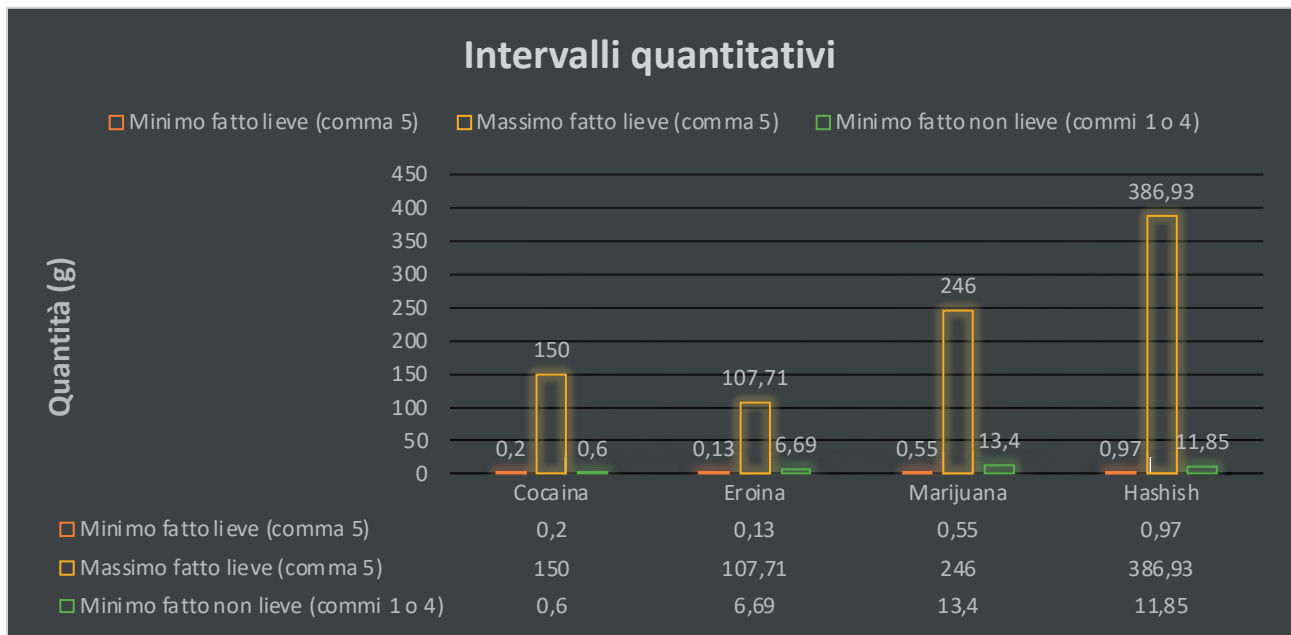
- A. INDIVIDUAZIONE DEGLI INTERVALLI QUANTITATIVI RELATIVI ALL'APPLICAZIONE DELLA FATTISPECIE DI CUI ALL'ART. 73, COMMA 5 (GRAFICO N. 1).**

La prima verifica effettuata era volta ad individuare, per ogni sostanza, i quantitativi di stupefacente che vengono dalla giurisprudenza ricondotti nell'ambito del fatto lieve. Come si vede nel grafico n. 1, i range di riferimento, cioè le soglie – minime e massime – all'interno delle quali le decisioni analizzate hanno riconosciuto la lieve entità vanno:

- da 0,2 a 150 g per la cocaina;
- da 0,13 a 107,71 g per l'eroina;
- da 0,55 a 246 g per la marijuana;
- da 0,97 a 386,93 g per l'hashish.

Le considerazioni che possono desumersi dal grafico conducono, in primo luogo, a ravvisare una certa proporzione tra droghe pesanti e droghe leggere:

Grafico 1



i range di riferimento relativi a, rispettivamente, cocaina ed eroina, e marijuana e hashish, sono piuttosto omogenei.

In secondo luogo, data l'ampiezza dei range sopra descritti, si nota in relazione a tutte le sostanze una notevole estensione della lieve entità. L'area entro la quale il fatto lieve viene riconosciuto è, in altri termini, molto ampia.

#### B. INDIVIDUAZIONE DELL'AREA DI INTERFERENZA (O SOVRAPPOSIZIONE) TRA LA FATTISPECIE DI LIEVE ENTITÀ E LE FATTISPECIE PIÙ GRAVI.

Dopo aver verificato il range quantitativo all'interno del quale la giurisprudenza ha riconosciuto il comma 5, si sono individuate, per ogni sostanza, le soglie quantitative minime a partire dalle quali le decisioni analizzate hanno applicato, invece, le fattispecie più gravi, di cui ai commi 1 e 4. Come si vede nel grafico n. 1, le fattispecie più gravi sono state riconosciute a partire dai seguenti quantitativi:

- 0,6 g per la cocaina;
- 6,69 g per l'eroina;
- 13,4 g per la marijuana;
- 11,85 g per l'hashish.

A partire da tali quantitativi, dunque, la giurisprudenza inizia ad escludere l'ipotesi lieve.

Confrontando tali soglie con i range visti sopra, cioè le aree all'interno delle quali è stato riconosciuto il comma 5, emerge un dato particolarmente interessante. Si nota come sussista un'area all'interno della quale la giurisprudenza riconosce il fatto lieve di cui al comma 5 e, al contempo – a partire dalle soglie quantitative ora elencate – talune decisioni già iniziano a sussumere i fatti nelle fattispecie più gravi

di cui ai commi 1 e 4.

Esistono, cioè, delle aree grigie – particolarmente ampie – entro le quali viene riconosciuta la fattispecie non lieve e quella lieve, dunque, all'interno delle quali si riscontra una sovrapposizione tra l'applicazione del comma 5 e quella delle fattispecie più gravi di cui ai commi 1 e 4. Queste aree si estendono, nello specifico, dalla soglia quantitativa minima a partire dalla quale vengono applicate le ipotesi più gravi fino alla soglia massima entro la quale viene riconosciuto il quinto comma. Si prenda ad esempio la cocaina: la lieve entità, nelle decisioni esaminate, è stata riconosciuta a partire da 0,2 grammi e fino ad un quantitativo di 150 grammi; al contempo, però, la fattispecie più grave è stata applicata già a partire da un quantitativo di 0,6 grammi. Sussistono, quindi, delle cc.dd. aree di interferenza delle fattispecie, che possono essere così quantificate:

- da 0,6 a 150 g per la cocaina;
- da 6,69 a 107,71 g per l'eroina;
- da 13,4 a 246 g per la marijuana;
- da 11,85 a 386,93 g per l'hashish.

Al di sotto di tali soglie, invece, le decisioni esaminate hanno sempre qualificato il fatto come di lieve entità e, dunque, non si è riscontrata interferenza. Sempre prendendo ad esempio la cocaina, l'area che si estende tra 0,2 g (minimo del fatto lieve) e 0,6 g (minimo del fatto più grave) è quella nell'ambito della quale non si è riscontrata una sovrapposizione tra le due incriminazioni. Tale area risulta evidentemente molto meno ampia e significativa rispetto a quella grigia nella quale, invece, la sovrapposizione esiste.

#### C. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI MAGGIORE INTERFERENZA TRA LA LIEVE ENTITÀ E LE FATTISPECIE NON LIEVI.

A questo punto, è parso interessante indagare quante fossero, all'interno delle individuate aree di interferenza, le decisioni che avessero applicato il comma 5 e quelle che, invece, avessero riconosciuto le fattispecie più gravi di cui ai commi 1 e 4. Si è, dunque, proceduto in questo senso: per ciascuna sostanza sono state selezionate, tra le 389 decisioni totali, quelle inerenti a quantitativi rientranti nell'area di interferenza (che, si ripete, è l'area entro la quale il quinto comma può essere tanto riconosciuto quanto escluso). Successivamente, si è calcolato quante tra le decisioni selezionate avessero applicato il comma 5, e quante i commi 1 o 4. Sono stati, quindi, costruiti

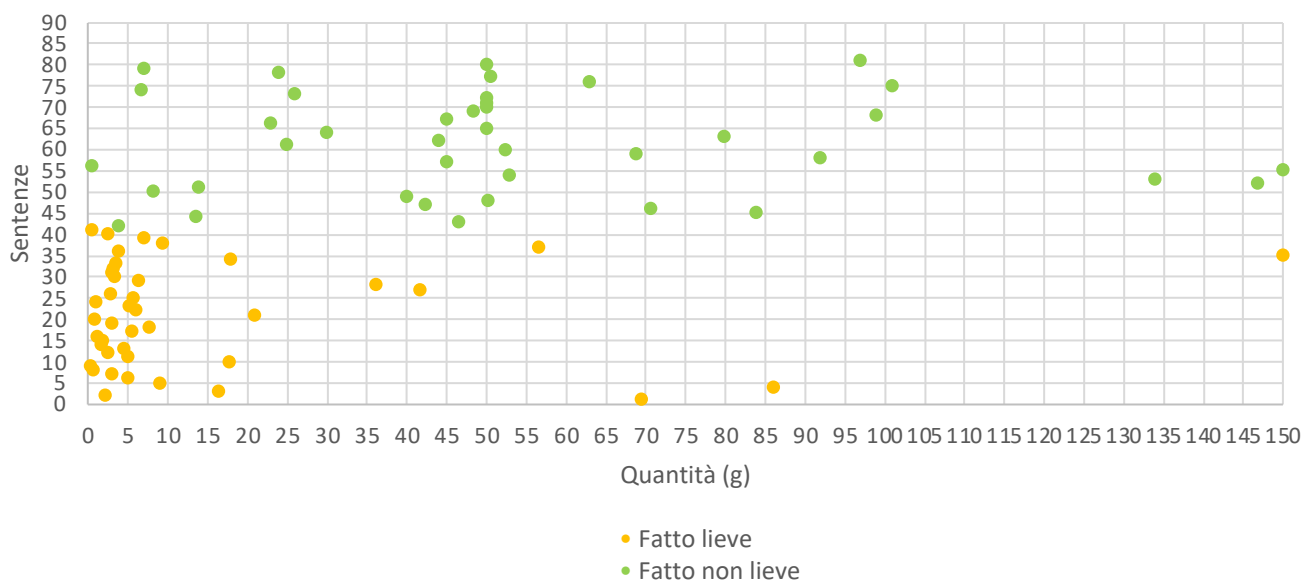
dei grafici, suddivisi per sostanza, all'interno dei quali visualizzare, per ogni valore quantitativo contenuto nell'area di interferenza, se la decisione di riferimento avesse o meno applicato il comma 5.

Nei grafici di seguito (nn. 2-5) può notarsi la dispersione di tali decisioni, distinte a seconda che abbiano riconosciuto o meno la lieve entità. I punti in giallo individuano le pronunce che hanno riconosciuto la lieve entità; i punti in verde quelle che hanno riconosciuto le fattispecie più gravi, di cui ai commi 1 o 4.

**Grafico 2**

**Cocaina**

Distribuzione della fattispecie nel *range* 0,6 - 150 g



**Grafico 3**

**Eroina**

Distribuzione della fattispecie nel *range* 6,67 - 107,71 g

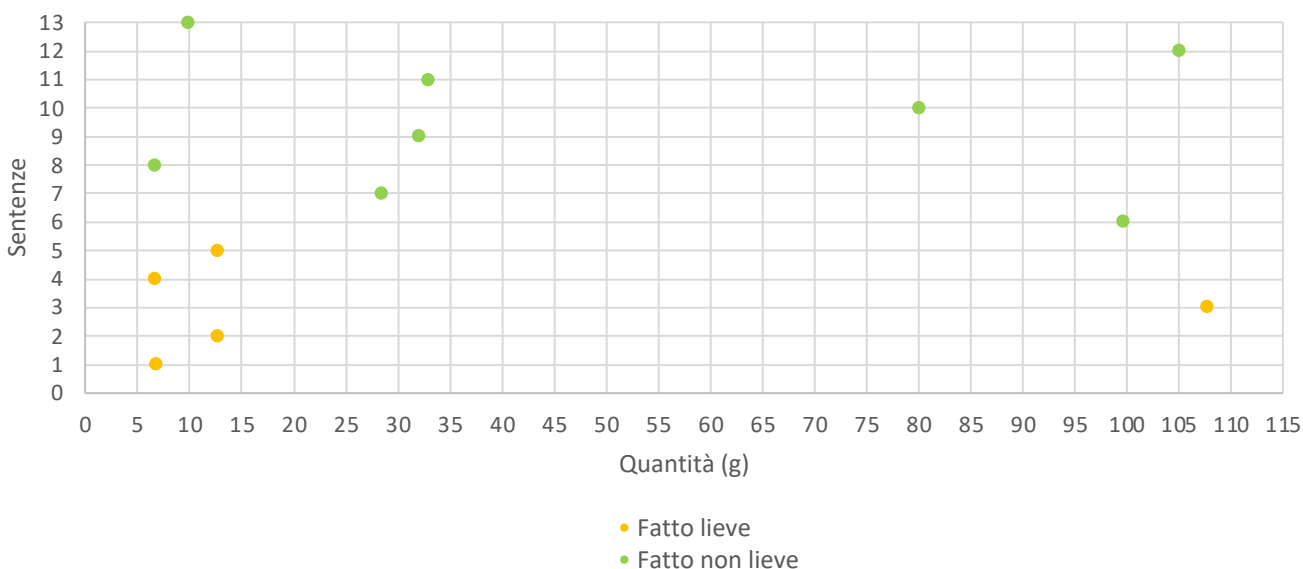


Grafico 4

*Marijuana*

Distribuzione della fattispecie nel range 13,4 - 246 g

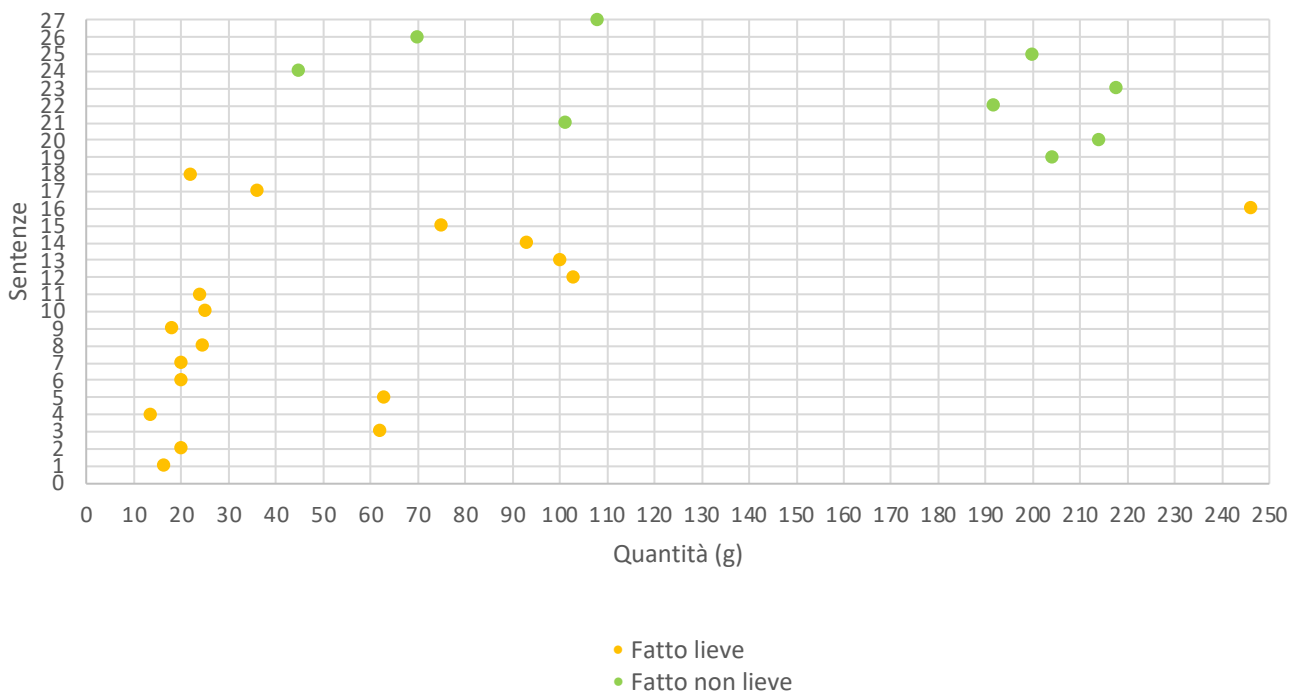
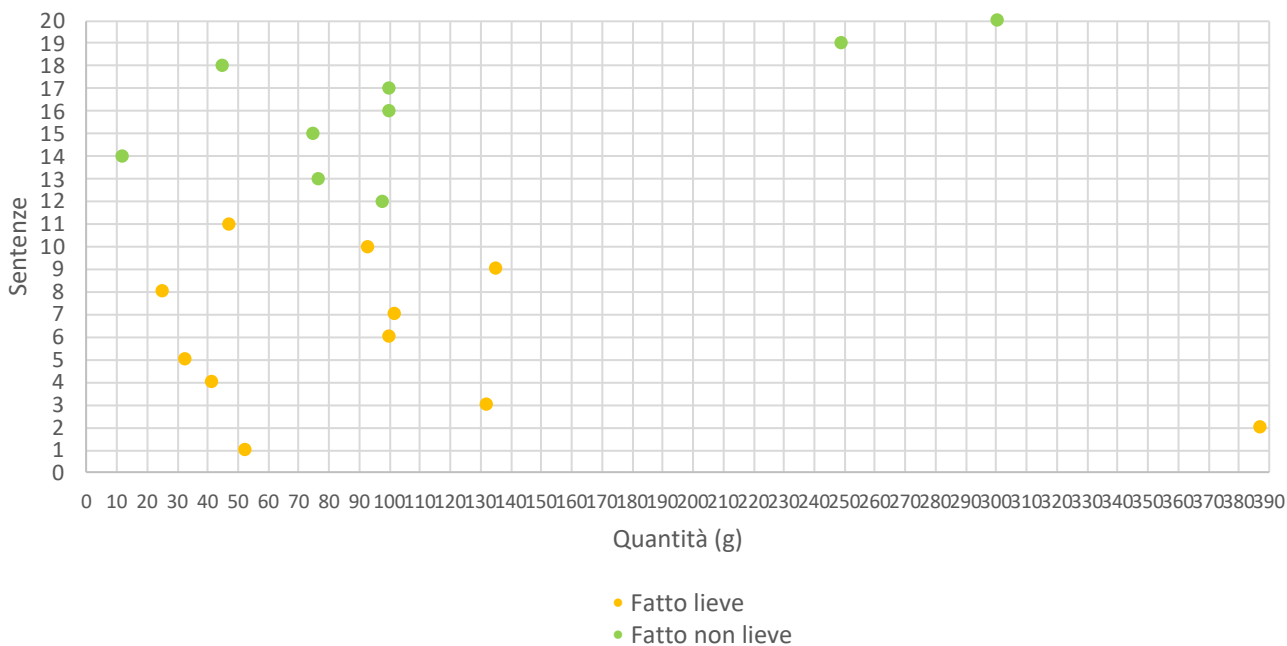


Grafico 5

*Hashish*

Distribuzione della fattispecie nel range 11,85 - 386,93 g



Da tali grafici sono emersi risultati interessanti. Come era lecito aspettarsi, maggiori risultano le decisioni che, a fronte di quantitativi bassi, riconoscono la lieve entità e, a fronte di quantitativi alti, riconoscono le fattispecie più gravi. Tuttavia, può notarsi come nelle aree centrali – quindi, a livello di quantitativi mediani – sussistano forti interferenze tra i due diversi tipi di decisioni, unitamente a casi limite in cui a parità di quantitativo – anche molto significativo – una pronuncia ha applicato la lieve entità, e un'altra la fattispecie non lieve. Così, ad esempio, se si guarda al quantitativo di 150 g di cocaina (grafico n. 2): a fronte di tale valore ponderale, è possibile riscontrare la presenza di una pronuncia che ha riconosciuto il fatto lieve, e di una che ha riconosciuto il fatto più grave<sup>51</sup>.

Si è, a questo punto, tentato di delimitare queste aree di interferenza entro intervalli quantitativi più precisi, indicativi delle quantità di sostanza rispetto alle quali l'oscillazione tra l'applicazione della lieve entità e del fatto non lieve è più forte (c.d. area di maggiore interferenza):

- da 3,81 a 23,66 g per la cocaina;
- da 6,64 a 28,4 g per l'eroina;
- da 36,1 a 108,3 g per la marijuana;
- da 41 a 101,5 g per l'hashish.

Infine, si è calcolato, all'interno delle aree di maggiore interferenza, il rapporto tra il numero di decisioni che hanno applicato il quinto comma e il numero di decisioni che hanno riconosciuto la fattispecie non lieve. Di seguito i risultati raggiunti:

- per la cocaina, il 68% delle decisioni hanno applicato il quinto comma; il 32% le altre fattispecie;
- per l'eroina, il 57,14% delle decisioni hanno applicato il quinto comma; il 42,86% le altre fattispecie;

<sup>51</sup> Le pronunce hanno fondato la decisione sui seguenti criteri, ulteriori rispetto al dato ponderale. Quella che ha escluso il comma 5 (Cass. pen., Sez. VI, n. 46087 del 26/10/2021, in CED, non massimata) ritenendo integrata l'ipotesi più grave, ha valorizzato: il principio attivo della sostanza, da cui erano ricavabili 680 dosi medie singole e da cui risultava, quindi, possibile soddisfare le richieste di centinaia di consumatori; la circostanza che la detenzione della sostanza presupponesse la possibilità di accedere a non secondari canali di approvvigionamento e la disponibilità di somme da investire nell'attività illecita, così da escludere che il soggetto potesse essere un neofita del settore; il contatto con una rete di potenziali clienti. Quanto alla pronuncia che, invece, ha riconosciuto l'ipotesi di lieve entità (Cass. pen., Sez. III, n. 32576 del 09/09/2020, in CED, non massimata) in essa la Cassazione – non essendo la qualificazione giuridica della condotta oggetto di ricorso – ha preso atto della valutazione del giudice di merito, che aveva ritenuto la condotta – nello specifico, un concorso nell'acquisto di 150 grammi di cocaina al prezzo di euro 3.600 all'ettogrammo, ai fini della successiva rivendita al prezzo maggiorato di euro 4.200 – «di non particolare gravità». Si noti come quest'ultima pronuncia è stata collocata, nell'ambito della ricerca, tra quelle che sono apparse maggiormente distoniche.

- per la marijuana, il 63,63% delle decisioni hanno applicato il quinto comma; il 36,36 le altre fattispecie;
- per l'hashish, il 61,53% delle decisioni hanno applicato il quinto comma; il 38,46 le altre fattispecie.

Ciò vuol dire, sostanzialmente, che nell'ultimo triennio – essendo questo il range temporale di riferimento dell'analisi – un soggetto scoperto a detenere, ad esempio, un quantitativo di cocaina rientrante nell'area di massima interferenza (da 3,81 a 23,66 g), si è visto applicare il quinto comma nel 68% dei casi, e il primo comma nel 32 % dei casi.

Ora, poiché, sotto il profilo meramente ponderale, l'area di maggiore interferenza tra le fattispecie in esame è molto ampia, è evidente che nell'applicazione concreta della lieve entità assumono un rilievo dirimente gli altri criteri previsti dal quinto comma (qualità della sostanza; mezzi, modalità e circostanze dell'azione). A questo proposito, numerosi sono gli elementi fattuali che la giurisprudenza valorizza quali indici rilevanti ai fini dell'integrazione della fattispecie. Di questi indici, i più ricorrenti sono:

- il rinvenimento di bilancini di precisione e di strumentazione atta a tagliare e confezionare la sostanza;
- l'inadeguatezza del reddito percepito dall'imputato per la sua sussistenza e/o per acquistare la sostanza detenuta e, in generale, la situazione di vulnerabilità economica e lavorativa che denota una sproporzione tra il valore della sostanza detenuta e le condizioni economiche dell'imputato;
- la mancata dimostrazione dello stato di tossicodipendenza (in relazione a tale criterio è bene notare che anche laddove si riesca a provare lo stato di tossicodipendenza, ciò non escluda ipso facto la configurabilità del reato qualora vi siano elementi in tal senso);
- l'essere la sostanza già suddivisa in dosi singole;
- il rinvenimento di denaro contante;
- le modalità di occultamento della sostanza;
- l'eterogeneità delle sostanze;
- il grado di purezza della sostanza;
- l'atteggiamento poco collaborativo dell'imputato;
- il tentativo di disfarsi della sostanza al momento del controllo da parte delle Forze dell'ordine;
- l'articolata organizzazione;
- il collegamento tra l'imputato e gruppi criminali organizzati;

- i precedenti specifici;
- la pluralità di cessioni accertate o comunque la sistematicità e non occasionalità dell'attività;
- la pluralità di concorrenti;
- il rinvenimento di contabilità;
- la collaudata rete di clienti;
- la vendita in appartamento o in strada;
- l'assenza di strumenti per uso personale.

Dall'analisi di questi indici è emerso un dato tanto particolare quanto problematico: essi vengono utilizzati sia per fungere da discrimen tra la destinazione della sostanza ad uso meramente personale – punibile solo con sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 75 T.U. Stup. – e la destinazione della sostanza a terzi, punibile ai sensi dell'art. 73, sia per discernere l'ipotesi di lieve entità dalle fattispecie più gravi di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, allo status di tossicodipendenza: se non si riesce a provare questo elemento di fatto, ciò può condurre sia ad escludere l'uso personale (e quindi a ritenere integrato lo spaccio di lieve entità) perché si presume che la (poca) sostanza sia destinata a terzi, sia ad escludere la fattispecie di lieve entità per applicare l'ipotesi ordinaria, presumendo che il (tanto) quantitativo sia destinato alla cessione. Lo stesso potrebbe sostenersi con riferimento al rinvenimento di bilancini e di strumentazione per il taglio e il confezionamento della sostanza, elementi utilizzati quali indici della destinazione a terzi della sostanza e, dunque idonei ad escludere l'uso personale e, al contempo, della riconducibilità della condotta alle fattispecie non lievi. Da questo quadro emerge che gli indici concreti che la giurisprudenza valorizza per riempire di contenuto i criteri astratti del quinto comma risultano evidentemente neutri rispetto alla progressione tra uso personale, lieve entità e fatto non lieve<sup>52</sup>. Ciò pone nuovamente il focus sul dato ponderale, quale (forse) unico indicatore, nella sua univocità e oggettività, davvero idoneo a ridurre – per quanto possibile – quell'area di interferenza tra la lieve entità e la non lieve entità.

A tal riguardo, è parso interessante a conclusione del lavoro di indagine confrontare i valori trovati con i criteri quantitativi che sono stati individuati da parte di alcune Procure tramite l'emanazione di apposite Linee guida aventi funzione di indirizzo degli organi

<sup>52</sup> Si noti che la neutralità in questo caso è riferita non soltanto ai criteri generali e astratti indicati dal quinto comma (sul punto, cfr. PALAZZO, *Il piccolo spaccio*, op. cit., p. 169, che pone in rilievo come gli indici enunciati dal comma 5 conferiscano ampia discrezionalità ai giudici, «essendo più che parametri valutativi [...] dati fattuali in sé e per sé sostanzialmente neutri») ma proprio agli indici concreti che la giurisprudenza valorizza ai fini dell'integrazione della fattispecie di lieve entità.

inquirenti al fine della qualificazione giuridica delle condotte inerenti agli stupefacenti.

Di particolare interesse risultano le Linee Guida emanate dalla Procura della Repubblica di Bologna<sup>53</sup>, le quali, al fine di individuare un parametro orientativo per stabilire la configurabilità del fatto lieve, fissano esse stesse l'utilizzo di un proprio moltiplicatore. In particolare, la Procura prende le mosse dalla sentenza delle Sezioni unite Biondi<sup>54</sup> che aveva individuato quale soglia quantitativa minima per l'integrazione dell'aggravante dell'ingente quantità quella pari a 2000 volte la quantità massima detenibile di principio attivo (valore indicato nelle tabelle allegate al D.M. 11 aprile 2006) per ogni sostanza. Le Linee guida della Procura di Bologna, riducendo proporzionalmente il moltiplicatore, lo fissano in 20 per le droghe pesanti e 40 per le droghe leggere.

Viene, dunque, calcolata la quantità di principio attivo integrante la lieve entità, moltiplicando i valori di quantità massima detenibile (Q.M.D.) contenuti nelle tabelle allegate al D.M. 11 aprile 2006, per il moltiplicatore individuato nelle Linee guida (20 per le droghe pesanti; 40 per le droghe leggere), in modo tale da ottenere come risultato il valore quantitativo di sostanza pura integrante l'ipotesi di lieve entità. Dai valori di principio attivo così trovati vengono proposti, sulla base di proiezioni basate sulla concentrazione media delle sostanze rintracciabile nelle "dosi di strada", i corrispondenti valori di quantitativo lordo per ciascuna sostanza. I risultati sono i seguenti:

- eroina: 5 g di principio attivo (0,250 Q.M.D. x 20); da cui, presupponendo una concentrazione del 15%, 34 g lordi di sostanza;
- cocaina: 15 g di principio attivo (0,750 Q.M.D. x 20); da cui, presupponendo una concentrazione del 45%, 32 g lordi di sostanza;
- hashish e marijuana: 20 g di principio attivo (0,500 Q.M.D. x 40); da cui, presupponendo una concentrazione del 10%, 200 g lordi di sostanza.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere<sup>55</sup> effettua un calcolo analogo ma utilizza come moltiplicatore un valore pari a 5 volte la quantità massima detenibile per le droghe pesanti, e 10 volte per le leggere. Presupponendo un grado di concentrazione del 15%, fissa i seguenti valori quantitativi:

- eroina: 1, 25 g di principio attivo; 8,50 g lordi di sostanza;

<sup>53</sup> Linee guida della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, 3 novembre 2016, n. 7802.

<sup>54</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. Un. n. 36258 del 24/05/2012, Biondi, in *CED*, Rv. 253151.

<sup>55</sup> Linee Guida della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, 13 maggio 2016, n. 5328.

- cocaina: 3,75 g di principio attivo; 8 g lordi di sostanza;
- hashish e marijuana: 5 g di principio attivo; 50 g lordi di sostanza.

Infine, parametri quantitativi orientativi sono stati forniti anche da un Protocollo d'intesa tra la Procura della Repubblica e il Tribunale di Bolzano<sup>56</sup>, che, utilizzando il medesimo moltiplicatore individuato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna (20 per le droghe pesanti, 40 per le droghe leggere), fissa delle soglie quantitative massime oltre le quali divengono applicabili le fattispecie non lievi:

- eroina: 5 g di principio attivo; 40 g lordi di sostanza;
- cocaina: 1,5 g di principio attivo; 30 g lordi di sostanza;
- hashish e marijuana: 2 g di principio attivo; 150 g lordi di sostanza.

Il quadro che le Linee guida offrono non è diverso da quello che i risultati dell'indagine qui svolta suggeriscono: ad eccezione di una costante e tendenziale proporzionalità tra droghe leggere e droghe pesanti, e fermo restando il costante dato della percepita esigenza di fissare delle indicazioni più precise al fine della qualificazione di un fatto come lieve, i parametri utilizzati sono estremamente variabili.

Peraltro, le Linee guida<sup>57</sup> muovono tutte dalla medesima esigenza: valorizzare il più possibile la lieve entità, considerate anche le diverse implicazioni processuali del fatto lieve rispetto a quello non lieve, essendo quella inerente al comma 5 tutta orientata verso il favor libertatis<sup>58</sup>. Inoltre, tutte le Linee guida si premurano di specificare che i valori indicati abbiano la mera finalità di garantire un'uniformità di indirizzo ai fini delle determinazioni iniziali, e si pongano in una

<sup>56</sup> Protocollo d'intesa nell'accertamento delle violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti, 2 maggio 2018, n. 151.

<sup>57</sup> Cfr., in particolare, Protocollo d'intesa nell'accertamento delle violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano e Tribunale di Bolzano, n. 151/2018, p. 8. A tal proposito, anche le Linee guida emanate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lanciano, 6 marzo 2014, p. 13, pongono in rilievo, alla luce del ruolo di garanzia che deve essere esercitato dal pubblico ministero, la necessità di valutare approfonditamente le condotte al fine di evitare gli effetti sfavorevoli che deriverebbero dal mancato riconoscimento dell'ipotesi di lieve entità.

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 380, comma 2, lett. h) c.p.p., l'arresto in flagranza non è obbligatorio, ma solo facoltativo laddove venga in rilievo il comma 5; in virtù della pena, non è consentito il fermo dell'indiziato e la custodia cautelare in carcere nell'ipotesi lieve non può essere disposta; i soggetti imputati del reato di cui all'art. 73, comma 5, possono essere ammessi alla sospensione del processo con messa alla prova di cui agli artt. 168-bis ss. c.p.p.

mera «ottica esemplificativa»<sup>59</sup>.

Stante la significativa variabilità dei parametri quantitativi, risulta difficile effettuare delle comparazioni con i valori risultanti dall'indagine, considerata anche l'ampiezza dei range di riferimento della lieve entità emersi dall'indagine. Pare fondamentale, tuttavia, segnalare come anche tra le stesse Procure sussista una difformità, peraltro particolarmente accentuata, nell'individuazione di soglie quantitative. Quell'incertezza nella qualificazione giuridica tra le ipotesi lievi e quelle più gravi, che si è riscontrata nella fase terminale del processo – al livello cioè della giurisprudenza di legittimità – è allora forse il risultato di una disomogeneità esistente fin dalle fasi preliminari del procedimento penale.

### 4.3 UNA PROVVISORIA CONCLUSIONE

Il quadro che l'indagine restituisce è nel senso di una certa disomogeneità nell'applicazione giurisprudenziale della lieve entità. L'ampiezza della formulazione della fattispecie si traduce, a livello applicativo, in un'incertezza di fondo che si risolve, in ultima analisi, in un deficit di prevedibilità della decisione giudiziale e, talvolta, in una sproporzione nelle sanzioni.

L'incertezza di cui si parla va in due direzioni. La prima, forse, era prevedibile: i range quantitativi, entro i quali la giurisprudenza riconosce la lieve entità sono molto ampi. Ciò è lampante per le droghe leggere: la detenzione di hashish viene considerata di lieve entità sia che riguardi 0,97 grammi, sia che riguardi 386 grammi. Questo dato potrebbe già bastare per riscontrare la presenza di un problema, da cui far partire una riflessione sul piano giuridico. Ma c'è dell'altro.

Non si tratta, infatti, della mera presenza di un'area di lieve entità molto ampia, ma dell'assenza di un netto confine rispetto ai fatti di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 73 T.U. Stup. Dalla ricerca è infatti emerso che all'interno dei range di riferimento della lieve entità a partire da determinati quantitativi talune pronunce già riconoscono le fattispecie più gravi. Sussiste, cioè, un'area – per giunta, molto ampia – all'interno della quale, per dirla in termini non giuridici, tutto può accadere. Area che, nello specifico, si estende dal valore quantitativo minimo a partire dal quale la giurisprudenza riconosce il fatto non lieve fino al valore quantitativo massimo al quale viene ancora riconosciuto il quinto comma. Se agli antipodi di quest'area – dunque a quantitativi molto bassi, o molto alti – l'interferenza, sebbene esista, può essere

<sup>59</sup> Così, Linee guida della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, p. 6; Linee guida della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, p. 10.



attribuita a casi eccezionali, nelle aree mediane essa appare più consistente e problematica.

Dette aree mediane possono essere così quantificate:

- da 3,81 a 23,66 g per la cocaina;
- da 6,64 a 28,4 g per l'eroina;
- da 36,1 a 108,3 g per la marijuana;
- da 41 a 101,5 g per l'hashish.

Per giunta, alcune decisioni che si pongono al di fuori di tale area di maggiore sovrapposizione, e che risultano particolarmente lampanti, forniscono la misura del problema. Se si guarda ai grafici, si nota come a parità di quantitativo, anche molto alto, sussistano decisioni che vanno in direzione opposta: per l'eroina, in un'ipotesi la detenzione di 105 grammi è stata qualificata come non lieve, e in un'altra ipotesi la detenzione di un quantitativo maggiore, nello specifico 107 grammi, è stata qualificata come lieve<sup>60</sup>; per la cocaina, la detenzione di 150 grammi è stata indifferentemente qualificata come lieve o non lieve.

Si potrebbe essere indotti a pensare che sia fisiologico che, a parità di quantitativo, le decisioni possano essere differenti, in quanto entrano in gioco tutti gli altri criteri indicati dalla norma incriminatrice e concretizzati dal giudice negli indicatori di cui si è detto. Se ciò è vero, vero è anche che, come si è riscontrato nell'indagine, tutti gli indici concreti ulteriori rispetto al dato ponderale – il bilancino, lo stato di tossicodipendenza, il rinvenimento di contanti, e così via – vengono usati per discriminare la lieve entità dalla detenzione per uso personale, così come la lieve entità dalla fattispecie più grave<sup>61</sup>. E dunque è difficile prescindere dal dato ponderale, che potrebbe aiutare a recuperare una maggiore determinatezza della fattispecie e garantire un maggior grado di prevedibilità<sup>62</sup>.

60 Si fa riferimento a Cass. pen., Sez. VI, n. 31228 del 25/09/2020, in CED, non massimata, che, a fronte di un quantitativo di 105 g, ha confermato la qualificazione della condotta ai sensi della fattispecie più grave di cui al comma 1, alla luce del dato ponderale, della percentuale di purezza della sostanza, dalla quale erano ricavabili 1035 dosi, delle modalità insidiose dell'attività di spaccio (in particolare, l'occultamento della sostanza in ovuli inseriti nel corpo dell'imputato); e Cass. pen., Sez. IV, n. 29446 del 06/10/2020, in CED, non massimata, che ha ricondotto la detenzione di 107 g di cocaina alla fattispecie lieve di cui al comma 5, nonostante la sostanza fosse parimenti confezionata in ovuli, ingerita e occultata nelle cavità endoaddominali dell'imputato.

61 Come si è visto sopra, infatti (cfr. § 4.2), emerge dall'applicazione giurisprudenziale del fatto di lieve entità come risultino neutri non soltanto i criteri astratti previsti dall'art. 73 comma 5 (quantità e qualità della sostanza; mezzi, modalità e circostanze dell'azione), ma anche gli stessi indicatori concreti individuati ai fini dell'integrazione di quei criteri astratti: tali parametri, lungi dall'indicare univocamente la riconducibilità del fatto al quinto comma, vengono valorizzati anche per discriminare l'uso personale – e, dunque, la non punibilità – rispetto all'ipotesi di lieve entità.

62 Tale opinione, peraltro, è condivisa da più voci: cfr. Russo,

## 5. L'INDIVIDUAZIONE DEL CRITERIO LOGICO-STATISTICO E IL CALCOLO DELLA SOGLIA

Come si è visto nei paragrafi precedenti, la fattispecie di lieve entità risponde all'esigenza di rendere la disciplina penale degli stupefacenti compatibile con i principi – di rango costituzionale e convenzionale – di proporzionalità e ragionevolezza. A questo proposito, la dottrina riconosce in questa fattispecie una vera e propria valvola di sfogo del sistema penale degli stupefacenti<sup>63</sup>. In questo senso, allora, risulta in astratto giustificata la duplice scelta del legislatore (i) di imperniare la fattispecie incriminatrice su concetti elastici e (ii) di non cristallizzare i criteri qualitativi e quantitativi rilevanti<sup>64</sup>. È evidente, infatti, che una rigida predeterminazione di tali indici impedirebbe alla giurisprudenza di valorizzare le peculiarità del fatto concreto, a detrimento dei principi di proporzionalità e individualizzazione della pena. Del resto, l'attuale formulazione dell'art. 73, quinto comma, T.U. Stup. è stata a più riprese ritenuta conforme a Costituzione, anche sotto il profilo della determinatezza della fattispecie<sup>65</sup>.

Eppure, i dati empirici sopra analizzati restituiscono un quadro connotato da un'elevata frammentarietà nelle decisioni dei giudici. In altri termini, a fronte della (legittima) indeterminatezza dei criteri di cui al quinto comma, la giurisprudenza non è affatto univoca nell'applicazione della fattispecie, con la conseguenza di produrre anche una notevole sproporzione nelle relative pene, frustrando in tal modo la stessa ratio della norma. A fronte di un tale quadro, si ritiene che una possibile soluzione che consenta, a norma invariata, di recuperare maggiore certezza è l'individuazione di una soglia quantitativa orientativa che discrimini – sul piano interpretativo e applicativo – la lieve entità dalle fattispecie più gravi.

Il criterio che si è elaborato in questo lavoro per individuare tale soglia è quello di partire, per ogni sostanza, dal quantitativo lordo che delimita, nel massimo, l'area di maggiore interferenza tra le fattispecie. Applicando a tale quantitativo la

"Il nuovo che avanza...", op. cit., § 3, secondo cui «apparirebbe più opportuno, a questo punto, fornire un parametro valutativo ulteriore, di tipo schiettamente numerico-ponderale, che consentisse ai giudici di pervenire a decisioni più omogenee»; segnala, MIAZZI (2014), Determinazione della pena in materia di stupefacenti: è possibile elaborare delle linee-guida?, in Diritto penale contemporaneo, p. 8, l'opportunità che sia la giurisprudenza a formulare delle linee guida, con particolare riferimento alla relazione tra la quantità della sostanza stupefacente e la pena irrogata.

63 Ex multis, Di Giovine, *Stupefacenti*, op. cit., p. 13.

64 Si rammenti che la Corte costituzionale ha da tempo avallato l'utilizzo, da parte del legislatore, dei cc.dd. concetti elastici nella costruzione delle norme incriminatrici (v., ex multis, Corte cost., sentt. nn. 172/2014 e 327/2008).

65 Corte cost., sent. n. 23/2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

percentuale di purezza media nel mercato nazionale<sup>66</sup>, si arriva ad una soglia quantitativa di principio attivo, capace di delimitare l'ambito applicativo del fatto lieve rispetto alle fattispecie più gravi. Questa operazione consente di ridurre la sovrapposizione tra le incriminazioni in esame, garantendo una maggiore prevedibilità della decisione giudiziale.

Le soglie così raggiunte sono indicate nella seguente tabella.

	Quantitativo lordo	Purezza media	Principio attivo	Moltiplicatore rispetto alla QMD
<b>Cocaina</b>	25 g	68%	17 g	22,6
<b>Eroina</b>	30 g	17%	5,1 g	20,4
<b>Marijuana</b>	110 g	12%	12,1 g	24,2
<b>Hashish</b>	102 g	25%	25,5 g	50

Il primo valore rappresentato nella tabella, ovvero il quantitativo lordo di sostanza, corrisponde al valore che delimita, nel massimo, l'area di maggiore interferenza (grafici nn. 2-5)<sup>67</sup>, arrotondato per eccesso, dunque in senso favorevole all'imputato. Utilizzare come valore di partenza il quantitativo che si pone all'estremità alta dell'area di massima sovrapposizione è l'unica soluzione coerente con l'obiettivo di ridurre l'incertezza applicativa, in funzione di prevedibilità. Diversamente ragionando, se si fosse preso come valore di partenza il valore minimo, si sarebbe ottenuta una soglia che, pur risolvendo il problema della tassatività, avrebbe lasciato intatto il nodo della prevedibilità perché non avrebbe inciso sull'area di maggiore incertezza applicativa.

Ad esempio, per la cocaina il quantitativo massimo nell'area di maggiore sovrapposizione corrisponde a 23,66 g, arrotondato a 25 g. A partire da tale valore, si è calcolato il corrispondente valore in termini di concentrazione del principio attivo, facendo riferimento alla purezza media, che è pari al 68%. Si ottiene così il dato di 17 g, corrispondenti alla soglia in termini di principio attivo. Infine, rapportando tale dato alla quantità massima detenibile per come risultante dalle tabelle ministeriali allegata al D.P.R. 309/1990<sup>68</sup>, si ottiene il moltiplicatore.

66 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, op. cit., pp. 33 ss. Si ritiene che il dato della purezza media nazionale, tratto dalla suddetta relazione, può essere considerato affidabile ai fini dell'individuazione di una soglia quantitativa, risultando piuttosto stabile nel tempo.

67 Si tratta del valore massimo che delimita l'area in cui vi è una maggiore sovrapposizione – e dunque una maggiore oscillazione – nell'applicazione giurisprudenziale della lieve entità e delle fattispecie ordinarie.

68 Ci si riferisce, in particolare, alla tabella sui limiti massimi

A questo punto si rendono necessarie due precisazioni: (i) la soglia finale è espressa in termini di principio attivo perché è in questo dato (e non nel semplice quantitativo lordo) che si appunta l'offensività della condotta; (ii) il punto focale del criterio in questa sede elaborato non sta nel moltiplicatore – che è stato ottenuto ex post –, ma sta proprio nella soglia quantitativa, essendo questa il frutto, da un lato, dell'analisi casistica e, dall'altro, dei dati oggettivi relativi al mercato degli stupefacenti nel nostro Paese.

Giunti a tal punto, occorre brevemente giustificare in punto di metodo e in punto di diritto la validità dei valori-soglia sopra esposti.

Quanto al metodo, è necessario sottolineare che l'operazione che qui si è fatta – ovvero sia enucleare, a partire dall'analisi empirica dei dati processuali e statistici, una soglia quantitativa meramente orientativa ai fini dell'integrazione della fattispecie di lieve entità – non è nuova. Infatti, in passato analoga operazione è stata condotta con riferimento all'aggravante dell'ingente quantità di cui all'art. 80, secondo comma, T.U. Stup. In quell'occasione, proprio rilevando una forte disomogeneità applicativa e sulla scorta di un'analisi casistica della giurisprudenza di legittimità, la Sesta sezione penale della Corte di Cassazione aveva proposto un'interpretazione c.d. tassativizzante dell'aggravante, individuando un valore-soglia orientativo<sup>69</sup>. Questa operazione, peraltro, è stata avallata nel 2012 dalle Sezioni unite penali (Biondi)<sup>70</sup>, secondo cui l'aggravante «non è di norma ravvisabile quanto la quantità sia inferiore a 2.000 volte il valore massimo in milligrammi (valore-soglia), [...] ferma restando la discrezionale valutazione del giudice di merito, quando tale quantità sia superata». Vale la pena notare, peraltro, che la perdurante validità del dictum delle Sezioni unite Biondi è stata riaffermata di recente (Sezioni Unite Polito<sup>71</sup>).

Si potrebbe obiettare che questa operazione logico-ermeneutica si giustifichi in relazione all'aggravante dell'ingente quantità ma sia inammissibile rispetto alla fattispecie di lieve entità, dato che la prima – contrariamente alla seconda – è incentrata

previsti dall'art. 73, comma 1 bis, del D.P.R. 309/1990, modificato dalla legge n. 49/2006.

69 Ci si riferisce, in particolare, a Cass. pen., Sez. VI, n. 20119 del 2/03/2010, Castrogiovanni, Rv. 247374.

70 Cass. pen., Sez. Un., n. 36257/2012, Biondi, cit. Le Sezioni unite hanno individuato la soglia quantitativa orientativa sulla base di un campione tra le decisioni che erano state selezionate dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, il quale aveva effettuato un'analisi di 220 decisioni pervenute alla Corte nel corso del 2011, poi aggiornato con ulteriori 113 decisioni pervenute nel 2012.

71 Cass. pen., Sez. Un., n. 14722 del 30/01/2020, Polito, in CED, Rv. 279005.

unicamente sul dato quantitativo<sup>72</sup>.

Occorre a questo proposito ricordare che la ratio c.d. equitativa del quinto comma, la sua peculiare posizione sistematica di norma di chiusura, nonché la sua natura di fattispecie autonoma rendono opportuno il tentativo di adottare un'interpretazione che valorizzi il dato ponderale in funzione di una maggiore certezza applicativa. In effetti, se da un lato è vero che il quinto comma espressamente ancora la fattispecie incriminatrice ad una pluralità di criteri, dall'altro lato è anche vero che il dato ponderale è l'unico che possa assumere una connotazione oggettiva e che quindi possa essere utilizzato dalla giurisprudenza per interpretare in modo costituzionalmente orientato la norma in parola. A maggior ragione se si considera che gli indici in concreto valorizzati dalla giurisprudenza, ai sensi del quinto comma, risultano dall'indagine empirica essere neutri anche nella loro applicazione concreta<sup>73</sup>. Insomma, a meno di non voler sollevare un incidente di costituzionalità della norma incriminatrice per violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., si ritiene percorribile la strada volta all'individuazione di un valore-soglia orientativo che discrimini il traffico di lieve entità dalla fattispecie più grave<sup>74</sup>. Ciò anche alla luce del fatto che un intervento legislativo, per quanto auspicabile, appare allo stato poco plausibile e pertanto non può escludersi l'opportunità che sia proprio la giurisprudenza a proporre una lettura della norma incriminatrice maggiormente orientata alla prevedibilità.

In punto di diritto, occorre sottolineare che i valori-soglia qui individuati hanno un'efficacia meramente

<sup>72</sup> In realtà il metodo empirico-statistico è stato fortemente criticato da una parte della dottrina anche con riferimento all'aggravante di cui all'art. 80, secondo comma, T.U. Stup. Ci si riferisce, in particolare, a Ruga Riva (2020), *Le Sezioni Unite sull'ingente quantitativo di stupefacenti: dal giudice bocca della legge al giudice ventriloquo della legge*, in *Giur. It.*, n. 8-9, secondo cui il c.d. moltiplicatore empirico individuato dalle Sezioni Unite Biondi – e confermato dalle Sezioni Unite Polito – sarebbe privo di base scientifica, nonché frutto di una valutazione di politica criminale di competenza del legislatore.

<sup>73</sup> V. supra, § 3.

<sup>74</sup> La ragione di ciò si fonda principalmente sulla peculiare natura della fattispecie, ovvero sul suo essere una valvola di sfogo del sistema penale degli stupefacenti e dunque una vera e propria norma di chiusura. A ben vedere, infatti, l'opzione del ricorso alla Corte costituzionale non appare risolutiva per due motivi. In primo luogo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere compatibile con il principio di determinatezza l'utilizzo da parte del legislatore di elementi elastici, soprattutto quando essi sono inseriti all'interno di fattispecie di chiusura (Si vedano, sul punto, Corte cost., sent. n. 172/2014 in materia di stalking e sent. n. 327/2008 in materia di disastro innominato, sent. n. 5/2004 in materia di immigrazione; da ultimo si veda anche Corte cost., sent. n. 141/2019 in relazione al favoreggiamento della prostituzione). In secondo luogo, se anche la Corte costituzionale dovesse ritenere la fattispecie incompatibile con l'art. 25, secondo comma, Cost., tale intervento demolitorio andrebbe a minare la razionalità stessa del sistema del contrasto penale agli stupefacenti, demandando al legislatore un intervento riformatore della disciplina nella sua interezza.

orientativa. Infatti, l'obiettivo non è quello di predeterminare un valore assoluto ma – molto più semplicemente – quello di ridurre l'area di interferenza tra la lieve entità e le fattispecie più gravi. In altri termini, non si tratta di eliminare del tutto la discrezionalità giudiziale, ma soltanto di ridurla. Del resto, la fissazione di una soglia assoluta sarebbe *contra legem*, visto che la norma espressamente prevede anche altri criteri per l'integrazione della fattispecie incriminatrice. In sostanza, dunque, la soglia delimiterebbe "verso l'alto" l'ambito applicativo della lieve entità: al di sopra di essa tendenzialmente non si applicherebbe la lieve entità ma la fattispecie più grave, fermo restando il potere-dovere del giudice di effettuare una valutazione complessiva del fatto, prendendo in considerazione anche gli altri criteri indicati dalla norma. Ne consegue che:

- se il quantitativo accertato è sopra-soglia, il giudice potrà comunque applicare la fattispecie di lieve entità ove siano presenti ulteriori elementi probatori in tal senso;
- se il quantitativo accertato è sotto-soglia, il giudice potrà applicare la fattispecie più grave, ma in tal caso dovrà dare conto degli elementi probatori indici di una maggiore gravità del fatto.

Similmente, nei rapporti tra lieve entità e non punibilità per uso personale, l'adozione delle soglie quantitative non precluderebbe al giudice di ravvisare l'illecito amministrativo anche per i casi sopra-soglia, ove manchi la prova della destinazione a terzi della sostanza. Ciò risulterebbe coerente con l'interpretazione ormai maggioritaria del quinto comma nel senso che la configurabilità dell'ipotesi lieve può essere esclusa già in presenza di un solo indice negativo assorbente. Letta a contrario e in positivo, questa opzione ermeneutica consentirebbe di affermare che là dove vi sia un indice positivo assorbente (il basso quantitativo), si possa ritenere integrata l'ipotesi lieve. Ciò conduce ad una ultima riflessione sull'interpretazione dei criteri previsti dal quinto comma e dei relativi indici probatori. Come si è detto, la giurisprudenza ha cristallizzato un orientamento interpretativo fondato su un'analisi complessiva del fatto. Dunque, che spazio residua in capo agli indici probatori ulteriori all'esito della fissazione delle soglie individuate in questo lavoro?

Se da un lato l'interpretazione qui proposta dà priorità al dato quantitativo, dall'altro lato questo stato di cose non si risolve in un'interpretatio abrogans degli altri criteri di cui al comma 5. Anzi, tutto il contrario. I criteri diversi da quello ponderale, che si esprimono in concreto negli indici concreti sopra individuati (bilancino, contabilità ecc.), recuperano la loro capacità selettiva là dove il giudice voglia discostarsi dalla soglia. In particolare, poiché il discostamento

dalla soglia impone una motivazione specifica, necessariamente gli indici concreti perderanno quella neutralità che allo stato la giurisprudenza riconosce loro. In altri termini, in questa sede si propone una nuova concettualizzazione dei rapporti interni tra i criteri di cui al quinto comma: ferma restando la tendenziale priorità logica del dato ponderale, gli altri criteri – e i relativi indici probatori – rimangono attratti nell'orbita di tale dato.

Ad esempio, si è visto sopra come il rinvenimento di uno o più bilancini di precisione sia un indice valorizzato dalla giurisprudenza tanto per discriminare l'uso personale dalla destinazione a terzi quanto per discriminare il fatto lieve dal fatto più grave. Questa valutazione però contiene un'evidente aporia: il bilancino è idoneo a provare la destinazione a terzi della sostanza, ma non a provare il fatto più grave, in quanto non esprime una gravità maggiore rispetto al fatto lieve. Lo stesso vale per il confezionamento in dosi, l'inadeguatezza del reddito percepito dal soggetto attivo, la mancata prova dello stato di tossicodipendenza, il rinvenimento di denaro contante non riconducibile ad altre attività economiche, il rinvenimento di contabilità e l'assenza di strumenti per l'uso personale. Si tratta, all'evidenza, di indici che provano la destinazione a terzi – e che dunque sono in grado di discriminare l'uso personale (non penalmente rilevante) dalle incriminazioni di spaccio – ma sono del tutto inadeguati a fondare un giudizio di maggiore gravità, ai sensi dell'art. 73, primo e quarto comma, T.U. Stup., là dove sia pacifico che la sostanza sia destinata alla cessione.

Di converso, indici quali il collegamento tra l'imputato e gruppi criminali organizzati, l'esistenza di un'articolata e radicata organizzazione, nonché la presenza di una collaudata rete di clienti sono indici idonei a ritenere integrate le fattispecie più gravi, in luogo del fatto lieve. Infatti, si tratta di elementi probatori che, a differenza di quelli sopra esposti, non esprimono semplicemente l'ubi consistam della destinazione a terzi della sostanza, ma denotano profili ulteriori e maggiormente offensivi del bene giuridico protetto.

Si può, infine, rilevare come vi siano degli altri indici, troppo spesso utilizzati dalla giurisprudenza<sup>75</sup>, che

<sup>75</sup> Hanno valorizzato le modalità di occultamento della sostanza, ex multis, Cass. pen., Sez. IV, n. 15147 del 21 aprile 2021, in CED, non massimata; Cass. pen., Sez. IV, n. 16276 del 12 aprile 2022, Cason, in CED, non massimata, che in base a tale elemento, tra gli altri, ha ritenuto integrata la destinazione a terzi della sostanza, valorizzando altresì l'atteggiamento poco collaborativo dell'imputato. Ha fondato il proprio giudizio, tra gli altri elementi, anche sul tentativo di disfarsi della sostanza, unitamente all'essere stata l'attività di spaccio commessa nella pubblica via, Cass. pen. Sez. III, n. 12526 del 1° marzo 2022, in CED, non massimata. V. anche Cass. pen., Sez. IV, n. 35849 del 23 giugno 2021, in CED, non massimata, che ha valorizzato la tentata fuga alla vista delle ff.oo. quale elemento indicativo della cessione a

non provano né la cessione in sé né la sua maggiore gravità, risultando del tutto eccentrici rispetto alla qualificazione della condotta. Si tratta, ad esempio, delle modalità di occultamento della sostanza, del tentativo di disfarsi della sostanza alla vista delle forze dell'ordine, dell'atteggiamento poco collaborativo dell'imputato, della vendita in appartamento o in strada. Sarebbe dunque opportuno valutarne un superamento.

Alla luce di quanto sopra, si può affermare che, in tema di detenzione illecita di stupefacenti, l'ipotesi lieve prevista dall'art. 73, quinto comma, D.P.R. 309/1990 è ravvisabile, di norma, quando la quantità detenuta per lo spaccio, in termini di principio attivo, non superi:

- per la cocaina g 17;
- per l'eroina g 5,1;
- per la marijuana g 12,1;
- per l'hashish g 25,5.

Ferma restando la valutazione dei mezzi, delle modalità e delle circostanze dell'azione, da eseguirsi nei casi in cui il dato ponderale non rivesta valore assorbente.

Da ultimo, si ritiene che l'operazione interpretativa qui sostenuta non si risolva in un inammissibile sconfinamento del potere giudiziario nella discrezionalità politica del legislatore (in violazione dell'art. 101 secondo comma, Cost.), per due concorrenti ragioni. In primo luogo, conformemente alla rilevante giurisprudenza costituzionale<sup>76</sup> e di legittimità<sup>77</sup>, il valore-soglia qui proposto è stato individuato sulla base di un'ampia casistica giurisprudenziale e di un'accorta analisi statistica dei dati ivi contenuti, raffrontati anche con le risultanze delle Linee guida delle Procure e della Relazione annuale del Governo sugli stupefacenti. Si tratta, dunque, di dati e valori interni al sistema del contrasto penale alle droghe, desunti dalla realtà fenomenica del traffico degli stupefacenti nel nostro Paese. Pertanto, lungi dall'essere un'operazione ermeneutica creativa e arbitraria, quella che qui si sostiene è un'operazione meramente ricognitiva<sup>78</sup>. In secondo luogo, questa operazione risulta coerente con plurime posizioni dottrinali, che sostengono proprio l'opportunità di un'interpretazione giudiziale tassativizzante del quinto comma<sup>79</sup>.

## 6. CONCLUSIONI

terzi della sostanza.

<sup>76</sup> V. supra, nota n. 72.

<sup>77</sup> Si veda Cass. pen., Sez. Un., n. 36257/2012, Biondi, cit.

<sup>78</sup> Nello stesso senso si veda Cass. pen., Sez. Un., n. 36257/2012, Biondi, cit., § 15.1.

<sup>79</sup> Si veda, fra i tanti, Di Giovine, *Stupefacenti*, op. cit.

I valori-soglia qui proposti hanno il merito di ampliare l'ambito applicativo della fattispecie della lieve entità e contestualmente di ridurre il campo di esistenza delle fattispecie più gravi. Tale risultato si traduce in una minore area di interferenza tra le due incriminazioni (v. grafici 2-5), consentendo così di recuperare determinatezza e prevedibilità (quantomeno giudiziale) dei reati in materia di traffico di stupefacenti.

Adottando i valori-soglia proposti in questo lavoro, si verrebbe a delineare la situazione descritta dal grafico 6:

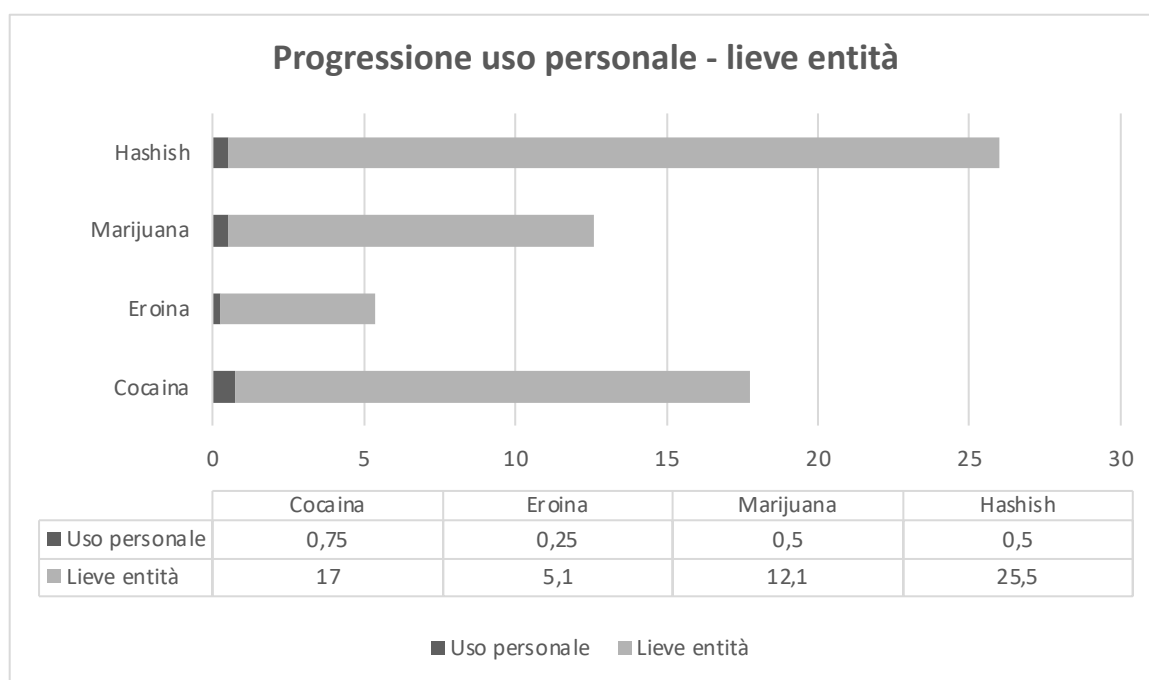
Come si può vedere dal grafico, i valori-soglia individuati appaiono ragionevoli nella misura in cui non sono né troppo bassi (e dunque non interferiscono con l'area di non punibilità) né troppo alti (altrimenti sarebbe troppo ampia l'area nella quale assumerebbero un'importanza inferiore gli altri

criteri previsti dal comma 5).

È chiaro allora che l'applicazione giurisprudenziale di queste soglie consente di preservare la lieve entità come fattispecie di chiusura – assicurando così anche proporzionalità e razionalità dell'intero sistema penale degli stupefacenti – e, al tempo stesso, di ridurre il margine di incertezza e imprevedibilità delle decisioni giudiziali in materia di traffico di stupefacenti.

In conclusione, dunque, l'adozione dei valori-soglia qui proposti appare strumentale non soltanto ad assicurare alla lieve entità la sua peculiare funzione sistematica ed equitativa, ma anche ad adeguare la disciplina penale del traffico di stupefacenti al principio di prevedibilità della decisione giudiziale.

**Grafico 6**



**BIBLIOGRAFIA**

ANTONUCCI, Carolina (2018), Spaccio, traffico e dipendenze. Il motore primo della carcerazione, XV Rapporto sulle condizioni di detenzione, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it).

BERNARDONI, Pietro (2018), "Stupefacenti di qualità diversa e lieve entità: un passo avanti delle Sezioni Unite nel chiarimento dei rapporti tra le varie ipotesi di narcotraffico", in *Diritto penale contemporaneo*.

BOLOGNA, Santi, BOSCO, Alessandro, SPITALERI, Alfredo (2021), *La disciplina dei reati in materia di stupefacenti. Profili processuali e questioni giurisprudenziali*, Milano (Maggioli).

BRAY, Carlo (2019), "Stupefacenti: la Corte costituzionale dichiara sproporzionata la pena minima di otto anni di reclusione per i fatti di non lieve entità aventi ad oggetto le droghe pesanti", in *Diritto penale contemporaneo*.

CIANCHELLA, Maurizio (2018), "Il nesso tra droga e crimine secondo Goldstein nel sistema penale italiano", in *Studi sulla questione criminale*, pp. 29-40.

DI GIOVINE, Ombretta (2020), "Stupefacenti: meglio 'di tutta l'erba un fascio' oppure 'un fascio per ogni erba'?", in *Legislazione penale*, n. 2, pp. 1-43.

GAMBARDELLA, Marco (2019), "Illecita in materia di stupefacenti e riforma dei reati contro la persona: un antidoto contro le sostanze velenose", in *Diritto penale contemporaneo*.

INSOLERA, Gaetano, SPANGHER, Giorgio, DELLA RAGIONE, Luca (2019), *I reati in materia di stupefacenti*, Milano (Giuffrè).

Linee guida della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, 3 novembre 2016, n. 7802.

Linee guida emanate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lanciano, 6 marzo 2014, p. 13

Linee Guida della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, 13 maggio 2016, n. 5328.

MARTIN, Francesco (2020), "Contemporanea detenzione di droghe pesanti e leggere: consentito inquadrare il fatto nella lieve entità", in *Cammino Diritto*.

MIAZZI, Lorenzo (2014), "Determinazione della pena in materia di stupefacenti: è possibile elaborare delle linee-guida?", in *Diritto penale contemporaneo*, pp. 1-9.

PALAZZO, Francesco (2014), "Il piccolo spaccio di stupefacenti può essere organizzato", in *Diritto penale e processo*, pp. 167-170.

PASTORE, Annalisa, LEVITA, Luigi (2014), "La disciplina degli stupefacenti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale", in *Gazzetta forense*, n. 4, pp. 102-114.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Antidroga (2022), *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia*.

Protocollo d'intesa nell'accertamento delle violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano e Tribunale di Bolzano, n. 151/2018.

Relazione del Massimario della Corte di cassazione, n. 36/2016, *La categoria dell'offensività nel reato di coltivazione di piante da stupefacenti*.

RUGA RIVA, Carlo (2020), "Le Sezioni Unite sull'ingente quantitativo di stupefacenti: dal giudice bocca della legge al giudice ventriloquo della legge", in *Giurisprudenza italiana*, n. 8/9, pp. 2013 ss.

Russo, Nicola (2020), "«Il nuovo che avanza...» confronto tra opposti orizzonti legislativi in tema di c.d. «piccolo spaccio» (art. 73 comma V d.p.r. n. 309 del 1990)", in *Giustizia insieme*.

ZUFFA, Grazia, ANASTASIA, Stefano, CORLEONE, Franco (2018), *IX Libro Bianco sulle Droghe*, (Youcanprint).

**Quarta parte**  
**IL FRONTE ONU**



## MANTOVANO GOES TO VIENNA

"THIS MEANS NOTHING TO ME  
OH, VIENNA"  
VIENNA, ULTRAVOX, 1980

*"La droga costituisce una minaccia per la salute di ogni persona e per la sicurezza delle nostre comunità. È nostro dovere opporci a qualsiasi forma di traffico di sostanze stupefacenti e anche alla legalizzazione di talune di esse perché tutte sono dannose".*

Non è Richard Nixon e non siamo nel 1971, è il 2023 e siamo nel grigio palazzo dell'Ufficio per le droghe e il crimine delle Nazioni unite di Vienna, chi ammonisce la comunità internazionale è il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano.

Quando si parla di droghe l'Italia torna a scalare la montagna di spauracchi archiviati dalla storia e dalle evidenze scientifiche: non ci sono droghe leggere e pesanti e la libertà di scelta si arresta alla soglia dei palazzi del potere i soli intitolati a stabilire cosa faccia, anzi sia, bene e cosa faccia, anzi sia male, anzi IL male.

*"L'Italia ritiene che le legislazioni sulle droghe non debbano andare alla deriva della legalizzazione*

**Marco Perduca**  
Associazione Luca Coscioni

**IL GOVERNO ITALIANO PORTA ALL'ONU LA PROPRIA IMPOSTAZIONE IDEOLOGICA DI POLITICA SULLE DROGHE. ED È SUBITO UN RITORNO AL PASSATO, SULLA LINEA DEL NIXON DEL 1971 E DELLE ODIERNE RUSSIA, CINA E ARABIA SAUDITA**

*perché siamo convinti che la libertà consista nel porsi nella condizione di rispettare sempre se stessi e la propria dignità, dando sempre un senso alla propria vita. Questo è il terreno di discussione." Guai a chi pensa che il terreno sia in effetti la terra su cui viviamo e su cui decenni di lotte politiche hanno codificato i diritti umani creando le condizioni per cui le discriminazioni, a partire da quelle che aggrediscono i fatti, possano essere tenute a bada.*

Per Mantovano, opportunamente messo dalla Presidente Meloni a capo delle strategie antidroga della nostra "nazione", il limite alla libertà e il rispetto



di se stessi e della propria dignità è definito da un ente superiore e dispensatore di moralità. Lo Stato, nella sua classica conformazione assolutistica, etica e morale e, conoscendo le forti motivazioni fideistiche del sottosegretario, anche da un potere ultraterreno che coi suoi rappresentanti non ha mai manifestato la benché minima tolleranza a quelle che di questi tempi si tornano a chiamare "devianze".

Se negli anni i governi di centrosinistra si sono caratterizzati per un sostanziale disinteresse al mondo delle dipendenze e delle proibizioni (emblematica l'assenza del Ministro della Salute Roberto Speranza alla VI Conferenza nazionale sulle droghe convocata nel 2021 a 12 dalla precedente), quelli di centrodestra si sono invece fatti notare per fare la voce grossa e spesso mantenere le minacce. Non esistendo la possibilità di confronto laico, a reti unificate si torna a propalare nostalgie da Stato Etico malgrado le professioni di "garantismo" e gli inni alle "libertà". Si induriscono le pene e si creano nuove fattispecie di reato imponendo una morale di Stato contro l'autodeterminazione delle persone. Una guerra contro i corpi tanto quanto le scelte consapevoli. Consapevoli malgrado l'assenza di un discorso pubblico serio e informazioni fattuali.

Siamo tornati alla storica contrapposizione tra i dogmi della chiesa della proibizione e la ragionevolezza delle evidenze scientifiche, con la differenza che questo scontro avviene ad armi assolutamente impari: da una parte il potere dall'altra la società civile. Non dialettica istituzionale a seguito di significative iniziative delle opposizioni. Davide contro Golia.

La crociata resuscitata da Mantovano nega la scienza accomunando tutte le sostanze, come se queste avessero gli stessi effetti e comportassero gli stessi pericoli; un ritorno agli anni più bui del proibizionismo patrio che ha raggiunto la sua summa nel 2006 con la cosiddetta legge Fini-Giovanardi. Una serie di misure che, in combinato disposto con la legge ex-Cirielli, fecero sovraffollare talmente tanto le nostre carceri che nel 2013 la Corte europea dei diritti umani mise la Repubblica italiana sotto osservazione speciale per trattamenti inumani e degradanti inflitti a oltre 60.000 persone ristrette nelle patrie galere.

Non è quindi un caso che il primo provvedimento del Governo più a destra della storia della Repubblica italiana sia stato la creazione di un reato ad hoc dove buona parte delle aggravanti per chi balla ascoltando musica all'aperto per ore sono legate all'uso delle sostanze illecite. Poco importa che il consumo personale sia sostanzialmente depenalizzato, lo Stato sa cosa è bene per la salute e sicurezza

pubblica quanto per l'incolumità personale.

Dal 1989 le Nazioni unite di Vienna invitano gli Stati Membri a celebrare la "Giornata internazionale contro l'abuso di droga e il traffico illecito", nel 2023, in linea col suo ritorno al passato, il Governo Meloni ha pensato bene di rinominarla "giornata mondiale contro le droghe". Per marcarne l'importanza l'evento ha previsto la partecipazione della Presidente del Consiglio, il Presidente della Camera, del prohibitionist-in-Chief sottosegretario Mantovano, "esperienze di giovani e genitori", testimonianze di sportivi e la partecipazione di un paio di americani: Kevin Sabet e Luke Niforators noti negazionisti dei benefici della legalizzazione.

Il Presidente della Camera Lorenzo Fontana fu il prescelto da Salvini per ricevere la delega alle politiche antidroga nel primo Governo Conte, una reggenza troppo breve per far altro che non fossero le solite vuote affermazioni. Dichiarazioni simili dispensate da Mantovano quando era giudice di Cassazione nei giorni in cui si contavano le firme del referendum per la legalizzazione della cannabis. Peggio della legalizzazione delle droghe c'era solo il referendum che la proponeva. Quando si dice privilegiare il merito in certe scelte.

Per molti anni l'onorevole Mantovano è stato sottosegretario all'interno in parallelo alla gestione del Dipartimento per le Politiche Antidroga orchestrata da Giovanni Serpelloni in totale armonia con un altro sottosegretario: Carlo Giovanardi. Si firmavano accordi con l'Istituto nazionale sull'abuso di droghe degli USA, NIDA, nel tentativo di scioccare l'Italia con slide di cervelli di minori bruciati dalla cannabis. Quando non sai cosa fare, niente di meglio di copiare il più potente indifferentemente dall'efficacia delle misure - e infatti né in Italia né negli USA hanno mai registrato una diminuzione di produzione, consumo e scambi di quanto illecito. La prevenzione basata sul terrorismo psicologico non ha funzionato.

Da quegli anni però negli Stati Uniti è partita un'onda riformatrice che ha reso disponibile la cannabis medica quasi dappertutto, legalizzato quella non medica in 22 Stati arrivando a regolamentare gli psichedelici in quasi una decina di giurisdizioni.

L'incursione del sottosegretario Mantovano a Vienna si è inserita in un contesto in cui le Nazioni unite sono state costrette a prendere atto dell'inefficacia di quanto riaffermano annualmente a parole. Secondo il World Drug Report del 2022, circa 284 milioni di persone di età compresa tra 15 e 64 anni, la maggior parte dei quali uomini, hanno utilizzato

una sostanza illecita nell'anno precedente: circa una persona su 18 in quella fascia di età (o 5,6%) segnalando un aumento del 26% rispetto a quanto rilevato nel 2010. Dati da una parte legati alla crescita della popolazione mondiale, dall'altra al fatto che un numero crescente di Paesi ha iniziato a fornire dati attendibili all'Onu di Vienna. Malgrado la sessione speciale dell'Assemblea Generale del 2016 avesse chiarito che il "sistema internazionale di controllo delle droghe" non dovesse violare i diritti umani, le sanzioni penali e amministrative restano diffuse dappertutto con un preoccupante ritorno della pena di morte nei paesi mussulmani e in particolare in Iran: là dove non arrivano le accuse di controrivoluzione arrivano quelle di minaccia alla sicurezza e salute pubblica.

Se lo sguardo si restringe alla ricca e civile Europa le cose cambiano di poco. Nello stesso periodo analizzato dall'Onu il Centro europeo per il monitoraggio delle droghe e le dipendenze ha registrato il record di sequestri di sostanze illecite: 816 tonnellate di resina di cannabis - il livello più alto degli ultimi 10 anni - 9,5 tonnellate di eroina (raddoppiata rispetto all'anno precedente, 300 tonnellate di cocaina, quantitative minori ma in crescita per tutto il resto. L'Osservatorio di Lisbona, che presto cambierà natura e compiti, ha catalogato anche 41 nuove sostanze psicoattive apparse per la prima volta sul mercato continentale.

L'Italia, che a seguito della cancellazione di alcune parti della legge Fini-Giovanardi aveva parzialmente svuotato i propri istituti di pena, è tornata a detenere il record delle incarcerazioni per reati droga-correlati, un terzo del totale delle presenze maschili a fronte di una media del 20% nel resto del mondo. Chi subisce maggiormente le conseguenze di queste condotte illecite? Le solite minoranze sociali, economiche e,

non di rado, "etniche" - come usa dire di questi tempi - che hanno problemi di accesso alla difesa. La maggioranza di Governo sta pensando di elevare le pene anche per fatti di lieve entità per non condonare il piccolo spaccio - o magari per non frustrare il lavoro delle forze dell'ordine come ebbe a dire la Ministra Lamorgese.

Nel concludere il suo intervento in plenaria a Vienna Mantovano ha ammonito che *"fondamentale è l'attività di prevenzione, informazione e comunicazione rivolte specialmente agli adolescenti, ponendo attenzione al trattamento e al recupero delle persone dipendenti"*. Peccato che l'età media di chi ha un rapporto problematico con le sostanze sia intorno ai 40 anni, mentre solo il 10% degli utenti con disturbi è sotto i 30, si abbassa l'età del primo incontro, specie con la cannabis, ma l'abitudine che sviluppa è tenuta sotto controllo nella stragrande maggioranza dei casi. "L'Italia" secondo Mantovano *"garantisce l'accesso ai servizi di cura a chiunque ne abbia bisogno, senza discriminazione, sviluppando una solida rete territoriale, basata sulla collaborazione tra servizi pubblici di trattamento delle dipendenze e comunità terapeutiche che nel 2021 hanno fornito assistenza a 123.871 persone con dipendenza. In altre Nazioni europee si sono conseguiti risultati importanti in termini di abbattimento, ad esempio, del consumo di tabacco, grazie a sanzioni mirate e a grandi campagne di informazione, non possiamo dire altrettanto per il consumo di droga perché continuano a circolare con troppa insistenza messaggi fuorvianti, relativi alla presunta innocuità o leggerezza di talune sostanze"*.

In Italia, proprio come spesso accade per l'amministrazione della giustizia, anche in politica c'è l'inversione dell'onere della prova: se la droga è morte è perché c'è chi dice che non lo è.



## **DROGHE E DIRITTI UMANI. IL SASSO NELLO STAGNO**

**Susanna Ronconi**  
Forum Droghe

Se qualcosa si muove nello scenario delle politiche globali sulle droghe negli ultimi anni e si è rotto l'immobilismo del 'consenso di Vienna', ciò è dovuto a due fattori: da un lato l'aumento del numero di paesi che progressivamente hanno ridisegnato le proprie politiche nazionali nel solco della decriminalizzazione, della Riduzione del danno (RdD) e della legalizzazione, portando fin dentro la CND-Commission on Narcotic Drugs la loro legittimità (passando in due decenni dallo scontro sulle stanze del consumo a quello sulla legalizzazione), dall'altro, la lunga marcia dei diritti umani dentro le politiche delle droghe.

Questo secondo sasso che ha smosso le acque stagnanti di Vienna è debitore a decenni di opposizione e lotta di un movimento internazionale che ha saputo individuare e denunciare le violazioni a una gamma vastissima di diritti sanciti dalle convenzioni internazionali, come prodotto dell'assetto proibizionista globale. Dalla pena di morte e le esecuzioni extragiudiziali per droga, al diritto alla salute negato da sistemi che escludono la RdD e non garantiscono l'accesso alle cure, dai trattamenti obbligatori alla deteazione

**IL DIBATTITO DROGHE E DIRITTI UMANI COMINCIA A PASSARE DA ISTANZA DELLA SOCIETÀ CIVILE A QUESTIONE CHE INTERESSA DIRETTAMENTE I COMITATI ONU CHE SOVRINTENDONO LE CONVENZIONI SUI DIRITTI DELL'UOMO. COINVOLGENDO ANCHE L'ITALIA.**

di massa alla mancanza di garanzie legali, dai diritti negati dei popoli nativi al mancato accesso a farmaci essenziali: le politiche sulle droghe sono pervasive, riguardano centinaia di milioni di persone e ricoprono perciò tutto l'universo dei diritti e delle relative violazioni<sup>1</sup>. Il fatto che nel sistema globale droghe e diritti umani abbiano viaggiato a lungo su due binari paralleli, è tra i fattori che hanno permesso gli esi-

<sup>1</sup> Materiali sul tema in [idpc.net/themes/human-rights\\_hri\\_global/topics/drugs-and-human-rights/](http://idpc.net/themes/human-rights_hri_global/topics/drugs-and-human-rights/) Vedi anche in Ronconi S., Segio S. (a cura di) Droghe e diritti umani. Le politiche e le violazioni impunte, Quaderno diritti Globali, ed Milieu, Milano

ti catastrofici della 'war on drugs', in termini di costi umani, sociali, economici, ambientali e culturali.

## **LE LENTA MARCIA DEI DIRITTI**

L'onda lunga dei movimenti ha inciso profondamente nel sistema ONU che sovrintende ai diritti umani e sociali, sistema che oggi si può dire stia entrando nelle politiche delle droghe in maniera forte, sebbene non senza scontri e momenti di stallo con lo UNODC, paladino dell'assetto globale proibizionista, che da sempre le governa e che ha da sempre cercato di tenere le altre agenzie internazionali fuori dalla porta: basti ricordare che la stessa OMS risultava a malapena tollerata alle sessioni ONU sulle droghe, e spesso senza diritto di parola in plenaria.

Il più recente passo avanti lo ha compiuto lo HRC-Human Rights Council nell'aprile 2023, portando con una Risoluzione<sup>2</sup> il tema delle violazioni dei diritti come indicatore delle politiche, e prevedendo di farlo 'in casa UNODC', alla sessione della CND che, nel 2024, farà la valutazione di medio termine della strategia globale adottata nel 2019. Un passo che ha messo lo OHCHR -Office of the High Commissioner on Human Rights nella condizione di redigere un rapporto, dando la parola anche alla società civile, oltre che agli stati e alle altre agenzie ONU. Questo passaggio era stato anticipato, nel 2022, dalla Risoluzione della Assemblea generale ONU (significativamente adottata con un voto e non per unanimità, con 9 contrari capeggiati dalla Russia), che include forti cenni al tema dei diritti umani e che soprattutto per la prima volta non rilancia l'obiettivo di 'un mondo senza droghe'<sup>3</sup>.

Un secondo passo importante è del 2022, quando a Ginevra il CESCR -Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, ha stabilito che lo studio dell'"impatto delle politiche sulla droga sui diritti economici, sociali e culturali" diventi un suo permanente tema di osservazione, stabilendo così un fondamentale nesso tra diritti umani e diritti economico-sociali.

Questi due passi sono l'esito di una lunga marcia piena di ostacoli, ma ormai non più arrestabile<sup>4</sup>.

Quello dell'ingresso delle agenzie su diritti, salute, sviluppo sostenibile, diritti dei popoli nativi, e molte altre nelle politiche delle droghe è un processo divenuto politicamente dirimente nel 2016, all'Assemblea

generale ONU<sup>5</sup>, proseguito con la Common Position del 2018, documento che segna il formale ingresso nel campo delle droghe delle agenzie ONU sui diritti<sup>6</sup>, con le due risoluzioni del 2015 e del 2018 con cui lo stesso HRC ha introdotto il rispetto dei diritti e delle relative Convenzioni come vincolo delle politiche delle droghe<sup>7</sup>, fino alla redazione delle Linee guida internazionali sui diritti umani nelle politiche sulle droghe, con il concorso di alcune agenzie ONU e oggi adottato dall'Unione Europea<sup>8</sup>.

## **ALLA RADICE DELLE VIOLAZIONI: LA CRIMINALIZZAZIONE**

Il coro delle agenzie ONU è unanime sulla fonte prima delle violazioni: già con le parole di una lettera inviata all'Assemblea generale del 2016 da tutti gli Special Rapporteurs sui diritti si dice che "Nell'ambito dei nostri rispettivi mandati, continuiamo a rilevare come la criminalizzazione agisca come una barriera per il pieno ed effettivo rispetto dei diritti umani. Incoraggiamo pertanto gli stati a dare priorità a questa discussione subito dopo questa Assemblea"<sup>9</sup>.

Più decisa la posizione nel 2022, quando il gruppo degli esperti ONU sui diritti afferma che "L'ONU, gli stati e la comunità internazionale hanno la storica responsabilità di rovesciare la devastazione portata da decenni di 'guerra alla droga'. Chiediamo a stati e ONU di fondare le loro politiche delle droghe sui diritti umani e i loro standard".<sup>10</sup>

Tra le agenzie maggiormente critiche circa gli esiti della criminalizzazione ed anche più precoci nelle loro prese di posizione vi sono quelle che si occupano di carcere, tortura e detenzione arbitraria e quelle che tutelano il diritto alla salute. Già nel 2010, lo Special Rapporteur per il diritto alla salute affermava che "Decriminalizzazione e depenalizzazione hanno il potenziale di diminuire i rischi correlati all'uso di droghe e aumentare la partecipazione ai trattamenti". L'UNAIDS, nel 2015 diceva che "senza decriminalizzazione delle condotte dei gruppi-chiave, rimarranno le barriere nell'accesso ai servizi essenziali" e che è necessario "riformare le leggi per far sì che le persone che usano droghe non subiscano sanzioni punitive per l'uso e il possesso per uso. Gli stati devono

2 Vedi [documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G23/066/18/PDF/G2306618.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G23/066/18/PDF/G2306618.pdf?OpenElement); vedi anche in [Fuoriluogo.it](https://www.fuoriluogo.it)

3 Vedi [documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/405/88/PDF/N2140588.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/405/88/PDF/N2140588.pdf?OpenElement)

4 Per una sintesi di questo processo, vedi anche in Ronconi, Segio cit, e in IDPC (2022) *Converging universes: 20 years of human rights and drug policy at the United Nations*, [idpc.net/publications/2022/12/converging-universes-20-years-of-human-rights-and-drug-policy-at-the-united-nations](https://idpc.net/publications/2022/12/converging-universes-20-years-of-human-rights-and-drug-policy-at-the-united-nations), sintesi in italiano in [www.fuoriluogo.it/mappamondo/diritti-umani-e-droghe-universi-convergenti/](https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/diritti-umani-e-droghe-universi-convergenti/)

5 Vedi [www.fuoriluogo.it/oltrelacarta/documenti/recommendations-for-the-eu-consolidated-position-for-the-ungass-2016-outcome-document/](https://www.fuoriluogo.it/oltrelacarta/documenti/recommendations-for-the-eu-consolidated-position-for-the-ungass-2016-outcome-document/)

6 Vedi [unsceb.org/sites/default/files/2021-01/2018%20Nov%20-%20UN%20system%20common%20position%20on%20drug%20policy.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/2021-01/2018%20Nov%20-%20UN%20system%20common%20position%20on%20drug%20policy.pdf)

7 Vedi [ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/28/28](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/28/28) [www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/world-drug-problem-hrc39](https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/world-drug-problem-hrc39)

8 Vedi [www.humanrights-drugpolicy.org/](https://www.humanrights-drugpolicy.org/)

9 Vedi [www.ohchr.org/en/press-releases/2016/04/tackling-world-drug-problem-un-experts-urge-states-adopt-human-rights](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/04/tackling-world-drug-problem-un-experts-urge-states-adopt-human-rights)

10 Vedi [www.ohchr.org/en/statements/2022/06/end-war-drugs-and-promote-policies-rooted-human-rights-un-experts](https://www.ohchr.org/en/statements/2022/06/end-war-drugs-and-promote-policies-rooted-human-rights-un-experts)

considerare forme alternative alla criminalizzazione". Nel 2015 è lo OHCHR a ricordare che anche l'OMS ha raccomandato la decriminalizzazione dell'uso, per consentire che le sue raccomandazioni sulla salute, a cominciare dalla RdD, possano essere efficaci<sup>11</sup>.

Tra le agenzie più attive sul tema droghe, lo WGAD-Working Group on Arbitrary Detention nel 2021, presentando il suo rapporto su detenzione arbitraria<sup>12</sup> ("persone accusate di reati di droga possono stare in carcerazione preventiva per mesi o anche anni"), pene non proporzionali ("esprimiamo preoccupazione per le pene spropositate per reati di droga"), trattamenti coatti (i tribunali non devono usare il carcere come minaccia per spingere un accusato a entrare in trattamento), afferma che "Gli stati dovrebbero riformare le loro leggi penali e sulle droghe allo scopo di decriminalizzare l'uso e le condotte minori". E richiede espressamente "La scarcerazione di tutti coloro che sono detenuti per uso personale e la cancellazione del reato dalle loro posizioni penali".

Tutte le valutazioni e le raccomandazioni di questi e altri organismi ONU si basano sui rispettivi rapporti: sulla raccolta cioè di dati, episodi, relazioni da stati, associazioni, osservatori, che sono un formidabile repertorio di evidenze, e che solo una cocciuta e recidiva politica globale basata sulle Convenzioni proibizioniste può non vedere. Ormai anche a Vienna si invoca il rispetto dei diritti, nei rapporti UNODC e in sede di CND. Buon segno, di cui però ancora si attende sapere se non si tratti di retorica: ancora nel 2021, in occasione della Giornata mondiale dei diritti umani, alla CND viene impedito l'intervento proprio della relatrice del WGAD, che avrebbe dovuto illustrare le gravi conseguenze della war on drugs su alcuni tra i più fondamentali diritti.<sup>13</sup>

## L'ITALIA ALLA PROVA DEI DIRITTI

Nel 2019, Forum Droghe insieme a Harm Reduction International e altre associazioni italiane ha inviato un report sulle violazioni dei diritti umani e sociali al CESCR-Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU<sup>14</sup>, che lo ha accolto e discusso, alla sua 72esima sessione a Ginevra, includendo nelle sue raccomandazioni al governo italiano anche due tra le questioni da noi poste. La prima è relativa alla RdD, che gli organismi internazionali includono tra le premesse della esigibilità del diritto alla salute delle persone che usano droghe (PUD): l'Italia non la garantisce, i LEA della RdD non sono stati né implementati né tanto meno finanziati, le disparità tra

Regioni creano una disparità tra i diritti delle PUD, non esistono linee di indirizzo nazionali. La seconda, l'eccesso di criminalizzazione delle condotte minori e violazioni al principio della proporzionalità delle pene. Nel suo rapporto al governo italiano<sup>15</sup>, il CESCR afferma di esprimere "preoccupazione per l'approccio punitivo al consumo di droghe e per l'insufficiente disponibilità di programmi di riduzione del danno" e raccomanda che "lo Stato riveda le politiche e le leggi sulle droghe per allinearle alle norme internazionali sui diritti umani e alle migliori pratiche, e che migliori la disponibilità, l'accessibilità e la qualità degli interventi di riduzione del danno".

Il governo dovrà renderne conto, la procedura implica che si spieghi cosa i governi hanno fatto per superare le criticità evidenziate dal Comitato e far seguire alle raccomandazioni atti concreti. È ben vero che non è solo il governo Meloni-Mantovano ad essere responsabile delle violazioni, e che la situazione in cui oggi siamo ha molti complici; ma è anche ben vero che su criminalizzazione soprattutto delle condotte minori e RdD il governo ha già esordito in direzione contraria: reato di rave, proposito di aumentare le pene per le condotte di lieve entità, abolizione anche solo del termine 'riduzione del danno', per non dire delle relative politiche. Il governo dovrà anche rendere conto della sua coerenza con quanto siglato da Mantovano, e cioè la citata Raccomandazione dello HRC che impegna gli stati aderenti, in vista della CND del 2024, a una centralità sui diritti umani, l'impegno a "riformare, alla luce delle linee guida sui diritti umani, quelle politiche delle droghe che producano esiti di discriminazione", negli ambiti soprattutto del controllo penale, e in quello del diritto alla salute, dove esplicitamente lo HRI include la RdD. E anche in quello, non secondario, della partecipazione democratica, esplicitamente invocata come un diritto della società civile, delle comunità e delle PUD: un ambito, questo, dove opacità, indifferenza e discrezionalità istituzionali in Italia sono drammatici.

Anche l'esperienza italiana, dunque, come quella pluridecennale del movimento internazionale contro la war on drugs, può trovare nei diritti umani e nel sistema internazionale che li promuove e difende dalle violazioni, uno strumento di advocacy e azione collettiva da mettere al lavoro. I due processi in corso – quello verso Vienna 2024 e quello del CESCR – sono un primo banco di prova: report delle associazioni sono già partiti verso l'OHCHR, e report-ombra seguiranno l'iter presso il CESCR.

11 In Ronconi, Segio, cit

12 Vedi [documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/109/65/PDF/G2110965.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/109/65/PDF/G2110965.pdf?OpenElement)

13 Vedi [idpc.net/press/2021/12/on-international-human-rights-day-un-drugs-body-silences-un-human-rights-expert-on-ground-breaking-report](https://idpc.net/press/2021/12/on-international-human-rights-day-un-drugs-body-silences-un-human-rights-expert-on-ground-breaking-report)

14 Vedi [www.fuoriluogo.it/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=28745](https://www.fuoriluogo.it/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=28745)

15 Vedi [tinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FITA%2FCO%2F6&Lang=en](https://tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FITA%2FCO%2F6&Lang=en);

[www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/lonu-e-le-droghe-litalia-rispetti-i-diritti/](https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/lonu-e-le-droghe-litalia-rispetti-i-diritti/)



## L'INCB NON SI ARRENDE ALLA EVIDENZA. UN INUTILE COLPO DI CODA

*Le statistiche sono una forma di realizzazione del desiderio, proprio come i sogni.*  
Jean Baudrillard

**Leonardo Fiorentini**  
Direttore di Fuoriluogo

A marzo di quest'anno è stata pubblicata, come capitolo iniziale dell'annuale report dell'International Narcotic Control Board (INCB)<sup>1</sup>, un'analisi sulla legalizzazione della cannabis i cui contenuti sono finalizzati a stroncare i processi di legalizzazione della cannabis attuati in molti Stati.

Il rapporto ha fatto molto rumore anche per la fonte "autorevole" da cui proveniva. L'INCB è infatti un organismo indipendente "quasi-giudicial" il cui quadro di intervento è stato via via implementato dalle 3 convenzioni sulle droghe del 1961, 1971 e 1988. È composto da 13 membri, 3 dei quali con competenze mediche o farmacologiche nominati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Il suo

**NEL SUO ULTIMO REPORT L'INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD CERCA DI INDIRIZZARE IL DIBATTITO SULLA REGOLAMENTAZIONE DELLA CANNABIS. MA PIÙ CHE UN'OPERAZIONE VERITÀ RISULTA UN ESERCIZIO DI CITAZIONE DI STUDI E STATISTICHE ASSERVITO AL MANTRA PROIBIZIONISTA, E CONTRADDITTORIO**

compito dovrebbe essere quello di monitorare l'applicazione delle disposizioni delle convenzioni, lavorando con gli Stati per perseguire gli obiettivi delle stesse e per superare situazioni non conformi alle tre convenzioni.

<sup>1</sup> INCB, Reports for 2022, pagg. 1-18 [unis.unvienna.org/unis/uploads/documents/2023-INCB/INCB\\_annual\\_report-English.pdf](https://unis.unvienna.org/unis/uploads/documents/2023-INCB/INCB_annual_report-English.pdf)

La sua "indipendenza", è legata soprattutto dal vento politico che soffia sulle convenzioni e la loro interpretazione, è stata sempre in discussione. Ben presto soprannominato "il cane da guardia del proibizionismo", l'organismo ha ben presto esondato dai propri compiti, limitati all'accountability dei dati provenienti dagli Stati membri. Assunto il ruolo di guardiano, come spesso succede si è lasciato prendere la mano. Non ha mai apprezzato molto le innovazioni nell'approccio all'interpretazione delle convenzioni, e ha più volte espresso posizioni diverse a seconda della sua composizione e del contesto politico generale. Basti pensare che nel suo report del 1994<sup>2</sup> l'INCB si scagliò contro l'Italia, colpevole secondo il Board di violare le convenzioni con l'approvazione del referendum che nel 1993 aveva depenalizzato le condotte di mero consumo di sostanze. Eppure, oggi - con un dibattito internazionale che ha ormai sdoganato l'approccio non stigmatizzante e rispettoso dei diritti umani delle persone che usano droghe - considera proprio in questo stesso report perfettamente aderenti alle convenzioni le "misure per decriminalizzare o depenalizzare l'uso e il possesso personale di piccole quantità di droga"<sup>3</sup>.

## L'OPZIONE NUCLEARE

C'era grande attesa e preoccupazione per l'uscita del rapporto annuale per il 2022. Voci di corridoio suggerivano che il dialogo fra l'INCB e i paesi rei di aver legalizzato, che in effetti è stato piuttosto serrato in questi ultimi mesi, avrebbe potuto portare all'invocazione del secondo comma dell'art. 14 della convenzione del 1961<sup>4</sup>. L'articolo 14 prevede che l'INCB possa intervenire in caso esistano "obbiettive ragioni" di ritenere che gli scopi della Convenzione unica siano "seriamente compromessi dal fatto che una Parte o un Paese o un territorio non attuino le disposizioni della Convenzione". Il primo comma della norma convenzionale prevede che l'organo di controllo prima chieda spiegazioni (come fatto nel 1994, con una visita in Italia), poi possa chiedere di adottare determinate misure; quindi, in caso di spiegazioni insoddisfacenti o nel caso il paese abbia "trascurato di adottare qualsiasi misura correttiva che è stato invitato a prendere" - possa portare il caso all'attenzione degli Stati parte della convenzione, del

Consiglio Economico e Sociale e della Commissione sugli stupefacenti dell'ONU. Arrivati a quest'ultimo stadio del processo l'INCB può attivare il secondo comma e quindi raccomandare misure coercitive, come l'embargo sulle sostanze psicotrope per usi medicinali. Questa viene considerata una "opzione nucleare", mai usata prima, che ovviamente desta preoccupazioni per le sue implicazioni per il paese oggetto di "scomunica", non solo dal punto di vista "reputazionale", ma anche rispetto all'effettiva disponibilità di medicinali basati sulle sostanze oggetto delle convenzioni.

## LA VIOLAZIONE DELLE CONVENZIONI

Nella prima parte del rapporto, dopo aver ricostruito (in alcuni casi in modo bizzarro) le ragioni e la situazione delle legalizzazioni nel mondo, gli esperti tengono a precisare come l'art. 4 lettera c), impedisca qualsiasi inquadramento legale di uso non medico o scientifico della cannabis e che sia quindi fuori dalle convenzioni. Omettendo di ricordare la possibilità di "riserva delle disposizioni della presente Convenzione". Eppure, il Board si contraddice subito dopo ammettendo che invece le previsioni di criminalizzazione e penalizzazione sono oggetto di valutazione all'interno del quadro giuridico nazionale (citando peraltro il comma 4 dell'art. 36, in luogo dei commi 1 e 2 di ben più ampia portata) ma, senza argomentare in modo convincente, nega che questa flessibilità di applicazione possa portare a regimi di regolamentazione legale.

Non solo: nel cercare di motivare il perché le norme delle convenzioni e la loro applicazione siano in linea con il rispetto dei diritti umani così come definito dalle relative convenzioni internazionali, si limita a dire che assicurando la disponibilità di medicine basate sugli stupefacenti ed evitandone l'abuso "le convenzioni hanno lo scopo di proteggere il diritto alla vita e alla salute". Un puro dogma, visto che oggi - lo dicono gli stessi documenti dell'ONU - le convenzioni fanno tutto fuorché garantire la disponibilità delle medicine e limitare gli abusi e quindi proteggere i diritti umani fondamentali.

L'INCB nel suo rapporto parrebbe non porsi neanche il problema di proporre agli Stati che, legalizzando la cannabis, hanno deciso consapevolmente di interpretare le convenzioni a partire dagli obiettivi generali - primariamente l'efficacia nella salvaguardia della salute delle persone - soluzioni alternative, formali e perfettamente in linea con il diritto internazionale, che pur ci sono. Si tratta sia dei cosiddetti accordi Inter Se, ovvero patti fra alcuni stati membri della convenzione riguardo

<sup>2</sup> INCB, Report of the International Narcotics Control Board for 1994, Par. 313, pag. 52 [www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1994/AR\\_1994\\_E.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1994/AR_1994_E.pdf)

<sup>3</sup> Cit. par. 61, pag. 9

<sup>4</sup> Vedi IDPC, The spectre of article 14: The INCB Report for 2021, regulated cannabis markets and the board's potential enforcement measures, [idpc.net/publications/2023/01/the-spectre-of-article-14-the-incb-report-for-2021-regulated-cannabis-markets-and-the-board-s](https://idpc.net/publications/2023/01/the-spectre-of-article-14-the-incb-report-for-2021-regulated-cannabis-markets-and-the-board-s)

la regolamentazione legale<sup>5</sup>, sia l'uscita dalla convenzione e il riaccesso con l'eccezione esplicita di cannabis e THC: sono opzioni complicate, lunghe e rischiose (il rientro nella convenzione può essere impugnato da un determinato numero di Stati) ma che esistono e che l'INCB pare volutamente ignorare. Figuriamoci poi se possa prendere in considerazione soluzioni ancora più eccentriche – ma solo rispetto al dibattito decennale sull'interpretazione delle convenzioni – come quelle rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nel comma 9 dell'articolo 2 che prevede che prevede la possibilità di uso non medico o scientifico nel caso si "adottino misure per impedire, ricorrendo a procedimenti appropriati di denaturazione oppure a ogni altro mezzo, che gli stupefacenti così impiegati possano dare luogo ad abusi o produrre effetti nocivi (art. 3 par. 3) e che nella pratica la sostanza nociva possa essere recuperata"<sup>6</sup>. Una opzione che genera discussioni anche nel campo antiproibizionista ma che ha il grande pregio di ribaltare il modo in cui siamo stati abituati a leggere le convenzioni con gli occhiali del proibizionismo.

### **NON SI POSSONO TRARRE CONCLUSIONI, MA...**

Le invettive del Board contro la regolamentazione legale si spingono talmente nell'assurdo da suggerire che sia preferibile un mercato illegale ma decriminalizzato (e quindi aderente alle convenzioni nella loro interpretazione classica) piuttosto che un mercato regolato. Una "irrazionale interpretazione delle convenzioni"<sup>7</sup> che mina alla base gli scopi primari delle stesse – la tutela della salute – e che vorrebbe che centinaia di milioni di persone nel mondo continuassero nell'accedere al mercato gestito dalle narcomafie, senza alcun controllo e regolamentazione di come e cosa si produce e vende. Un'ipocrisia che ha il solo pregio di rendere evidente che il Re non solo è nudo, ma ama i paraocchi.

Ipocrisia che è talmente presente anche nell'analisi da parte dell'INCB dei risultati delle legalizzazioni della cannabis, che parrebbe un rapporto scritto

5 Vedi WOLA, TNI, GDPO Balancing Treaty Stability and Change, [www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change](http://www.tni.org/en/publication/balancing-treaty-stability-and-change)

6 Riboulet-Zemouli K. (2022). High compliance, a lex lata legalization for the non-medical cannabis industry: How to regulate recreational cannabis in accordance with the Single Convention on narcotic drugs, 1961. Paris and Washington, DC: FAAAT editions. ISBN: 979-10-97087-23-4 (pdf). [faat.net/highc](http://faat.net/highc)

7 Vedi Adelston, J. C. The Duality of Cannabis Regulation According to INCB: How INCB Concludes that Cannabis Legalization Has Not Achieved Intended Objectives While Providing Evidence to the Contrary, Vicente, 2023 [vicentellp.com/insights/the-duality-of-cannabis-regulation-according-to-the-international-narcotics-control-board-response-to-incb-2022-report/](https://www.vicentellp.com/insights/the-duality-of-cannabis-regulation-according-to-the-international-narcotics-control-board-response-to-incb-2022-report/)

per partito preso. Basterebbe leggere come lo stesso board introduce la pseudo analisi: "Dato questo quadro sfaccettato e complesso, è difficile fare affermazioni e conclusioni generali sull'impatto della legalizzazione". Non contento il rapporto nelle conclusioni ribadisce che "le prove disponibili per valutare l'impatto della legalizzazione sulla società e sugli individui è limitato. L'impatto varia notevolmente a seconda dei diversi modelli di legalizzazione."

Il vero problema è che fra queste due affermazioni, peraltro condivisibili, vengono presentati una serie di dati e considerazioni che sembrano voler dare una lettura ben indirizzata della situazione delle regolamentazioni legali ormai diffuse in modo significativo nel mondo.

### **L'AUMENTO DEI CONSUMI**

Per motivare l'affermazione che i consumi sono aumentati a seguito delle legalizzazioni l'INCB cita i dati sulle prevalenze d'uso, in particolare negli Stati Uniti ed in Canada. Quei dati che secondo il Board dimostrerebbe il maggior consumo di cannabis negli Stati dove è stata legalizzata rispetto a quelli dove non lo è stata, in effetti contengono molti bias. Il primo è che, negli USA, gli Stati che hanno legalizzato mediamente già presentavano una prevalenza d'uso più alta della media nazionale. Il secondo è che queste statistiche non tengono in alcun conto dell'effetto verità, ovvero la maggior tendenza a dichiarare l'uso di una sostanza quando questa è legale. Il terzo è l'effetto novità, che ha portato molti a provare la cannabis una volta legale, contribuendo così ad un aumento più marcato nei primi anni di legalizzazione, per poi scemare e riportare i trend di uso verso quelli precedenti. Detto questo non c'è dubbio che la prevalenza d'uso sia aumentata, più o meno in tutti gli Stati che hanno legalizzato. Ma nessuno si sarebbe immaginato il contrario, nel breve periodo certamente.

Anche sul consumo degli adolescenti il rapporto conclude che non vi è stata una diminuzione, cosa fra l'altro non vera. C'è stata negli USA<sup>8</sup>, c'è stata in Canada (pur avendo dati che comprendono anche i diciannovesimi). C'è stata pure in Uruguay se prendiamo i dati prima e dopo l'inizio della vendita in farmacia (2017). Certo, pochi decimi percentuali (a parte che negli USA) ma sufficienti a poter rispondere a chi sosteneva che la legalizzazione avrebbe portato

8 Hoots BE, Li J, Hertz MF, et al. Alcohol and Other Substance Use Before and During the COVID-19 Pandemic Among High School Students — Youth Risk Behavior Survey, United States, 2021. *MMWR Suppl* 2023;72(Suppl-1):84–92. DOI: [dx.doi.org/10.15585/mmwr.su7201a10](https://doi.org/10.15585/mmwr.su7201a10)



gli adolescenti a consumare di più.

## I DANNI ALLA SALUTE

Per quanto riguarda la salute, si prendono ad esempio gli accessi ai pronto soccorso in Colorado, che in effetti sono saliti del 154% dal 2013 al 2020. Ma quante di queste 318 chiamate per problemi legati alla cannabis (che comunque rappresentano al massimo lo 0,03% dei consumatori del Colorado) non sarebbero state fatte in un regime di illegalità? E poi i dati di percezione del rischio, che sono contraddittori: dipendono molto dal se e come le campagne di informazione e prevenzione degli usi problematici vengono fatte. Se ad esempio risulta vero che la percezione del rischio è diminuita negli studenti in Uruguay, nello stesso paese risulta aumentata nella popolazione generale proprio a partire dalla legalizzazione. Come del resto è aumentata in Canada.

## SICUREZZA STRADALE

Anche sulla sicurezza stradale il rapporto sembra cadere in alcuni bias. Pur dando conto che il numero di incidenti (soprattutto negli Stati Usa), che hanno legalizzato non presenta differenze statisticamente rilevanti rispetto a quelli che non lo hanno fatto, il Board omette di ricordare come in Canada questi non siano aumentati<sup>9</sup> (dove sono diminuiti invece i comportamenti a rischio) mentre segnala che sono aumentati i guidatori testati positivi alla cannabis. Considerando che sono aumentati i consumatori, e si sono affinati i metodi ed in molti casi intensificati i controlli a seguito delle regolamentazioni, è un dato che andrebbe letto in un'ottica di naturale gestione della regolamentazione.

## IL MERCATO LEGALE

Sul passaggio fra mercato illegale e legale si compie la mistificazione forse più evidente. L'INCB, infatti, dichiara che la legalizzazione "non riduce l'attività criminale". Questo è semplicemente falso, e non solo perché sappiamo che numerosi studi hanno dimostrato il contrario<sup>10</sup>, rilevando anche una migliore capacità delle forze dell'ordine di risolvere altri crimini<sup>11</sup> grazie al minore carico di lavoro legato

9 Russell C. Callaghan, Marcos Sanches, Julia Vander Heiden, Mark Asbridge, Tim Stockwell, Scott Macdonald, Bronwen Hughes Peterman, Stephen J. Kish, Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019, *Drug and Alcohol Dependence*, Volume 228, 2021, 109008, ISSN 0376-8716, <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2021.109008>.

10 Orsini, Maria M., Effects of Drug Policy Liberalization on Public Safety: A Review of the Literature (December 5, 2022). Ohio State Legal Studies Research Paper No. 746, Drug Enforcement and Policy Center, December 2022, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4294150> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4294150>

11 Wu G, Li Y, Eric Lang X. Effects of recreational marijuana

alla cannabis. È falso perché sono gli stessi dati riportati dal Board a smentirlo: se il mercato legale ha raggiunto il 60% in Canada, il 50% in Uruguay e il 25% in California, come riportato sul rapporto (i dati aggiornati sono diversi), vuol dire che almeno per una uguale percentuale sono diminuite le attività criminali. Percentuali altissime, destinate ad aumentare e raggiunte in pochi anni. Quasi non confrontabile con i risultati di oltre 60 anni di repressione che, vale la pena di ricordarlo, riesce ad intercettare con i sequestri meno del 10% delle sostanze trafficate illegalmente e meno dell'1% del denaro riciclato. Una inezia rispetto all'efficienza di una regolamentazione legale ben costruita.

## CONCLUSIONI

I dati proposti dal rapporto, una volta ripuliti da discutibili storture, sono quindi leggibili anche in chiave favorevole alla causa della regolamentazione legale della cannabis. Infatti diminuisce il narcotraffico ed il crimine, proibisce l'uso agli adolescenti senza stimolarne il consumo (anzi diminuendolo in molti casi), toglie lo stigma alle persone che la usano migliorando anche l'accesso sia ai servizi sanitari che sociali, migliora la sicurezza nelle città e recupera risorse finanziarie per la collettività. Certo, non tutto va bene, a seconda di come è stata impostata la regolamentazione legale. Ma studi e statistiche servono proprio a questo, a migliorare modelli e legislazioni che hanno pochissimi anni di vita e che necessitano necessariamente di progressivi aggiustamenti.

Volendo quindi si può trarre comunque qualcosa di positivo da questo rapporto. Se è vero che un processo di decriminalizzazione delle condotte per l'uso personale è possibile, il modello maltese (e presto tedesco) della completa decriminalizzazione della coltivazione, anche associata, e dell'uso personale della cannabis parrebbe in perfetta linea oltre che le direttive europee anche con le convenzioni internazionali, almeno per quello che possiamo leggere dall'INCB. Ma l'impressione - ed un poco anche la speranza - è che questo rapporto, e le strumentalizzazioni che crea, hanno il solo scopo di coprire la sconfitta della *war on drugs* cercando di ritardare un allargamento della adesione a sperimentazioni ulteriori di legalizzazione. Il fatto che non si attivino procedure di censura conferma che siamo all'uso di grida manzoniane, retoriche e senza incidenza sulla realtà.

legalization on clearance rates for violent crimes: Evidence from Oregon. *Int J Drug Policy*. 2022 Feb;100:103528. doi: 10.1016/j.drugpo.2021.103528. Epub 2021 Nov 19. PMID: 34808533.



**SU TUTTE  
LE PIATTAFORME  
PODCAST**



# CONCLUSIONI



## CONCLUSIONI

# IN QUESTI TEMPI BUI ASCOLTIAMO I GIOVANI

**Patrizio Gonnella**  
Presidente Antigone

Il nostro sistema giuridico, nel pieno rispetto di un ritorno alla ordinarietà della trattazione penale, tipica di un modello autenticamente liberale, garantista e costituzionalmente orientato, necessiterebbe di una visione di lungo respiro, non più determinata da logiche dominate dall'urgenza o da una presunzione di emergenza. Nel nome dell'urgente risposta a emergenze inesistenti, negli ultimi mesi il diritto penale è ridiventato terreno di conquista demagogica di consensi. Così, dopo traversie, figuracce, passi di lato e passi indietro, è stato approvato un nuovo articolo nel codice penale, il 633-bis, per contrastare i pericolosissimi rave parties. Mentre il Paese affonda nelle alluvioni e il dissesto idro-geologico produce tragedie, per settimane abbiamo discusso di raduni, feste e musica techno. Nella norma approvata in sede di conversione dal Parlamento si legge testualmente

**CI ASPETTA UN ANNO DI RESISTENZA CONTRO I TENTATIVI DI IRRIGIDIMENTO DELLA NORMATIVA SULLE DROGHE. GRAZIE AL LIBRO BIANCO ABBIAMO DATI E RIFLESSIONI UTILI A COSTRUIRE IL CONSENSO PER UNA RIFORMA VOLTA ALLA DECRIMINALIZZAZIONE**

che "è punito chi organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento, quando dall'invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti." È questa una norma che produce una violazione

macroscopica dei principi di offensività, tassatività e proporzionalità che dovrebbero costituire il cuore pulsante del modello penale moderno, ereditato da Cesare Beccaria.

Tre le riflessioni che ne conseguono. La prima è data dalla illogicità giuridica di una scelta normativa che si muove nel solco perdente, illiberale e distruttivo del diritto penale massimo. La seconda riguarda l'incapacità di guardare agli stili di vita giovanili senza l'ansia di reprimerli e soffocarli. La terza invece ha a che fare con questo Libro Bianco, ossia con la questione delle droghe, trattata con il solito fallace manicheismo.

La valutazione di tutto ciò che accade nella società è ancora una volta demandata di fatto alle forze di Polizia, alle quali spetterà decidere se e quando reprimere, se e quando avviare l'azione penale. E' questa una modalità operativa che è il cuore della normativa sulle droghe: così inutilmente dura, carcerocentrica, repressiva che ha bisogno della tolleranza di una parte degli operatori di base per evitare che si trasformi in forme ingestibili internamento di massa. Eppure, nonostante questa parziale tolleranza istituzionale, ugualmente risultano elevatissimi i tassi di detenzione delle persone che hanno commesso una delle tante violazioni possibili della legge in vigore sulle sostanze stupefacenti.

Si dirà che non è questa la stagione delle riforme possibili, tanto meno quella della modifica, in senso meno repressivo, della legge sulle droghe. L'anno scorso abbiamo commentato il mancato referendum, a causa della dichiarazione di inammissibilità della Corte Costituzionale, nonché la mancata svolta non

punitiva. Quest'anno, invece, è quello della resistenza, rispetto ad ulteriori drammatiche tentazioni di irrigidimento, se mai fosse possibile, della normativa.

Di fronte all'assenza di spazio politico, va fortemente incentivato il lavoro culturale ed educativo con le nuove generazioni. Bisogna rivolgersi ai più giovani, ai ragazzi affinché divengano il motore della razionalità politica. A loro bisogna rivolgersi per spiegare che la lotta alla droga non va fatta con eserciti, polizie, carceri e stigmatizzazioni. Ascoltiamo i giovani, ascoltiamo tutti quelli che hanno in materia di sostanze posizioni non ideologiche, diamogli la parola. Liberiamoci dalle auto-censure: non esiste una maggioranza granitica punitivista. Tutti sono in grado di capire come la repressione penale sia la via semplificata verso la distruzione sociale e comunitaria. Come essa rappresenti la scorciatoia moralistica nell'affrontare un tema, viceversa, enormemente complesso.

Non siamo riusciti negli ultimi anni a spiegare a parte della nostra rappresentanza politica come avremmo avuto bisogno di una diversa normativa sulle droghe dall'impianto non punitivo. Dobbiamo essere capaci di spiegarlo ai ragazzi, così costruendo una massa critica capace di contrapporsi a chi detiene il potere di decisione.

Il Libro Bianco sulle droghe vuole essere anche questo: una somma di informazioni e saperi utili a far accrescere il tasso di consapevolezza di chi non è esperto della materia. Nel nostro Paese, sul tema delle droghe, esiste una zona grigia di pensiero che va sollecitata con argomenti, dati, storie, numeri, riflessioni. Questo è il senso profondo del nostro lavoro.



## 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. 84

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. 93

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. 99

## 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 ac-

centuato, 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 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, si ribadisce, con maggiore chiarezza rispetto alla previsione, che il divieto di applicazione della misura può essere superato soltanto quando «sussistono 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 procedente 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 fruiscano della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora ovvero nel quale comunque si trovano o, infine, nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione.

Quanto ai titoli X, XI e XII, la proposta 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 necessità 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 (te-

rapia 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 procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o d'ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente 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 alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi 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 procedente 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 o 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 pubblici e privati accreditati.

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

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 dichiarino 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 regola, 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 al 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 abbinde 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 abbinde 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 Unioni 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 gretto 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 maggiorenne 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 riguarda 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 edizionali 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 assunto 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 assunto abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla sua condizione di dipendenza o di assunto 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».



**Aiutiamo. Non puniamo.**

**[supportdontpunish.org](http://supportdontpunish.org)**

Finito di stampare nel mese di giugno 2023  
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**

