

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 966

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PALAZZOTTO, FORNARO, FASSINA, FRATOIANNI, MURONI, OCCHIONERO, ROSTAN

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, e alla legge 17 luglio 1942, n. 907, in materia di monopolio della *cannabis* e dei suoi derivati

Presentata il 19 luglio 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (cosiddetto « decreto Lorenzin »), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, ha apportato sostanziali 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 n. 309 del 1990, di seguito « testo unico », senza tuttavia dare compiuta risposta alle diverse problematiche aperte dalla sentenza n. 32 del 25 febbraio 2014, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter*

del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 (cosiddetta « legge Fini-Giovanardi »).

Le modifiche apportate dal decreto-legge n. 36 del 2014 al testo unico non possono non apparire molto lontane da quell'auspicata completa rivisitazione della materia, ormai urgente e improcrastinabile anche alla luce del bilancio che è possibile fare circa l'efficacia dei principi ispiratori posti da decenni alla base delle normative e delle azioni di contrasto alla diffusione del consumo e del traffico di stupefacenti; principi quasi esclusivamente repressivi, so-

stanzialmente adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1998.

In diversi Paesi del mondo il drammatico fallimento delle politiche repressive ha già portato a una profonda revisione della normativa sulle droghe a partire dall'incontrovertibilità del dato che le politiche di *war on drugs* non hanno fatto registrare il raggiungimento di nessuno degli obiettivi preannunciati e, anzi, hanno smisuratamente dilatato la pervasività, nonché l'influenza economico-politica delle organizzazioni criminali del narcotraffico internazionale (in grado, ormai, di condizionare o, addirittura, di governare intere regioni del globo). Tali politiche fallimentari hanno anche prodotto evidenti danni sotto il profilo degli enormi costi economici e sociali connessi alla loro applicazione.

Questa constatazione, come già premesso, ha dunque condotto a revisioni normative profonde, volte a concentrare l'azione di contrasto sulle sole sostanze e condotte di maggiore pericolosità, da un lato, e ad adottare una diversa disciplina per la *cannabis*, dall'altro, con ciò definendo sistemi di regolamentazione vari, ma miranti all'unico e rilevante obiettivo di sottrarre alle organizzazioni criminali il controllo di un mercato fino ad allora artificialmente illecito.

In numerose normative caratterizzate dall'impronta illustrata si va dalla pura depenalizzazione all'accentuazione di più precise funzioni di carattere fiscale in capo allo Stato (come, ad esempio, nella legislazione uruguayana).

Nel nostro Paese, invece, la legge Fini-Giovanardi, oggetto della citata pronuncia di incostituzionalità n. 32 del 2014 della Consulta e di limiti posti da numerose ulteriori pronunce giurisprudenziali, nonostante sia stata lievemente mitigata, nei suoi dannosi effetti, da microinterventi del legislatore, continua a regolare in senso repressivo e anacronistico una materia che, seppur una questione anche (artificiosamente) criminale, è *in primis* una questione sociale, culturale, sanitaria e antropologica.

La presente proposta di legge, sulla scia di ormai palesi motivazioni giuridico-penali, nonché di politica criminale, mira

dunque a introdurre nell'ordinamento modifiche alla disciplina in materia di stupefacenti volte a contemperare la libertà della coltivazione per uso personale della *cannabis*, individuale o collettiva, con la necessità di una regolamentazione da parte dello Stato del relativo mercato, in linea con alcuni orientamenti della giurisprudenza, di merito e di legittimità, nonché con i percorsi antiproibizionisti avviati in Uruguay, Colorado, Spagna e altri Paesi come il Canada che, il 19 giugno 2018, ha approvato definitivamente il *Cannabis Act* (che ha avuto l'assenso reale il 21 dello stesso mese), la legge che legalizza l'uso della marijuana per uso ricreativo, diventando così il secondo Paese del mondo, dopo l'Uruguay, e il primo del G7 a consentire il consumo della droga leggera per uso ricreativo.

Va segnalato che alcuni giudici italiani, piuttosto che porre la questione di legittimità costituzionale, sulla base del principio di prevalenza delle norme costituzionali e del diritto europeo sulla legge nazionale e del principio di offensività, hanno assolto imputati per la coltivazione domestica della marijuana, osservando che tale coltivazione non può essere considerata un crimine in quanto – di fatto – sottrae mercato alle narcomafie (ad esempio, Cassazione penale, sezione VI, sentenza n. 33835 dell'8 aprile 2014; tribunale di Napoli – Afragola, sentenza del 16 agosto 2013).

A partire, poi, dagli effetti che la politica proibizionista adottata ha comportato sulla diffusione del consistente narcotraffico – basti considerare che, a livello mondiale, l'economia della droga conta su circa 400 miliardi di dollari di fatturato annuo – la presente proposta di legge prevede, altresì, l'imposizione, alla stregua di quanto deliberato dal Governo uruguayano, del monopolio statale sull'intera filiera della produzione e della distribuzione, soluzione, quest'ultima, anche capace di attirare gli utenti verso un mercato legale molto più sicuro. È infatti assolutamente condivisibile che lo Stato ponga dei limiti precisi e, senza abdicare al suo ruolo, contrasti l'attività delle organizzazioni criminali, sottraendo loro il controllo del mercato delle droghe leggere

e il monopolio della loro produzione. Proprio come accade oggi per il tabacco, l'esclusiva commerciale pubblica, oltre a garantire una vendita dei derivati della *cannabis*, comunque controllata e pilotata sul piano educativo e preventivo, permetterebbe all'erario di incamerare un importante gettito che potrebbe essere destinato, ad esempio, a scopi sociali.

A tale fine, la presente proposta di legge, con l'articolo 7, interviene, modificandola, sulla legge 17 luglio 1942, n. 907 (sul monopolio dei sali e dei tabacchi), ancora in vigore nonostante le numerose novelle intervenute nel tempo, introducendo il titolo II-*bis*, rubricato « Monopolio della *cannabis* » e costituito dagli articoli da 63-*bis* a 63-*octies*, che assoggettano al monopolio di Stato la coltivazione, la lavorazione, l'introduzione, l'importazione e la vendita della *cannabis* e dei suoi derivati. È inoltre prevista la facoltà dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di concedere la licenza di

coltivazione e di vendita al dettaglio dei derivati, le cui modalità vengono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Con il medesimo decreto sono annualmente determinate le specie della qualità coltivabile e le relative quantità e sono stabiliti il prezzo di conferimento, il prezzo di vendita al pubblico, il livello delle accise, nonché il livello dell'aggio per la vendita al dettaglio. Infine è prevista una norma di chiusura che, in caso di violazione del monopolio, rimanda a quanto previsto per il contrabbando dal titolo III della stessa legge n. 907 del 1942.

I proponenti auspicano, quindi, che la presente proposta di legge possa costituire un valido e ulteriore contributo alla discussione in Parlamento su un tema, qual è quello relativo a una nuova disciplina degli stupefacenti, che, ora più che mai, necessariamente richiede l'attenzione del legislatore, in linea con quanto in atto in molti altri Paesi.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Coltivazioni e produzioni vietate)

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) all'articolo 17, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fatto salvo quanto previsto dal comma 1-bis dell'articolo 26 »;

b) all'articolo 26:

1) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« 1-bis. È inoltre fatta salva la coltivazione per uso personale di *cannabis* fino al numero massimo di cinque piante di sesso femminile. Nel caso la coltivazione, nei limiti previsti dal periodo precedente, sia effettuata da un minore, si applica il comma 2-bis dell'articolo 75 »;

2) al comma 2, le parole: « piante sopra indicate » sono sostituite dalle seguenti: « piante indicate al comma 1 ».

Art. 2.

(Condotte non punibili)

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono inseriti i seguenti:

« 3-bis. Non sono punibili la coltivazione per uso personale di *cannabis* fino al numero massimo di cinque piante di sesso femminile, nonché la cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, salvo che il destinatario sia un minore ovvero che, per modalità di presen-

tazione o in relazione al confezionamento frazionato o alla cessione onerosa ovvero per altre circostanze dell'azione, si configurino le condotte illecite di cui al comma 5. Se la coltivazione, nei limiti previsti dal presente comma, è effettuata da un minore, si applica il comma 2-bis dell'articolo 75.

3-ter. È consentita la coltivazione in forma associata di *cannabis*, ai sensi del titolo II del libro primo del codice civile, nei limiti e con le modalità previsti dal comma 3-bis, in quantità proporzionata al numero degli associati. È fatto obbligo di comunicare preventivamente e annualmente all'ufficio anagrafe del comune dove è effettuata la coltivazione, che allo scopo istituisce un apposito registro di iscrizione, la composizione degli incarichi direttivi e l'elenco degli associati ».

Art. 3.

(Lieve entità)

1. Al comma 5 dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Se le attività illecite hanno ad oggetto le sostanze di cui alla tabella II prevista dall'articolo 14 si applicano le pene della reclusione fino a due anni e della multa fino a euro 3.000 ».

Art. 4.

(Condotte integranti gli illeciti amministrativi)

1. All'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea del comma 1, dopo la parola: « acquista, » è inserita la seguente: « coltiva, »;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« 1.1. Le sanzioni previste dalle lettere a), c) e d) del comma 1 del presente articolo non possono essere applicate in riferimento a condotte che attengono alle so-

stanze di cui alla tabella II prevista dall'articolo 14 »;

c) all'alinea del comma 1-*bis*, dopo le parole: « di cui al comma 1 » sono inserite le seguenti: « del presente articolo, fatto salvo quanto previsto all'articolo 73, comma 3-*bis* »;

d) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-*bis*. Nei casi di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 26 e al secondo periodo del comma 3-*bis* dell'articolo 73, il minore è invitato a seguire il programma terapeutico o un altro programma educativo e informativo personalizzato in relazione alle proprie specifiche esigenze, predisposto dal servizio pubblico per le dipendenze competente per territorio o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 ».

Art. 5.

(Disciplina sulle comunicazioni e sulla tenuta del registro di iscrizione per la coltivazione in forma associata di cannabis)

1. Le modalità di realizzazione delle comunicazioni, nonché di tenuta del registro di iscrizione istituito ai sensi del comma 3-*ter* dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 1990, n. 309, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, sono disciplinate con decreto del Ministro dell'interno da emanare, previo parere conforme del Garante per la protezione dei dati personali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 6.

(Abolizione dei provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica)

1. L'articolo 75-*bis* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è abrogato.

Art. 7.

(*Modifiche alla legge 17 luglio 1942, n. 907*)

1. La coltivazione, al di fuori dei casi previsti dalle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge, l'introduzione, nonché la vendita della *cannabis* e dei suoi derivati sono vietate e soggette a monopolio di Stato in tutto il territorio della Repubblica ai sensi della legge 17 luglio 1942, n. 907.

2. Alla legge 17 luglio 1942, n. 907, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il titolo II è inserito il seguente:

« TITOLO II-BIS

MONOPOLIO DELLA *CANNABIS*

Art. 63-bis. — (*Oggetto del monopolio*). — 1. La coltivazione, la lavorazione, l'introduzione, l'importazione e la vendita della *cannabis* e dei suoi derivati sono soggette a monopolio di Stato in tutto il territorio della Repubblica.

Art. 63-ter. — (*Definizione della cannabis e dei suoi derivati agli effetti fiscali*). — 1. Ai fini di cui al presente titolo sono considerati derivati i prodotti della pianta classificata botanicamente nel genere *cannabis*.

Art. 63-quater. — (*Provvista personale*). — 1. Sono fatte salve la coltivazione per uso personale di *cannabis* fino al numero massimo di cinque piante di sesso femminile, nonché la cessione a terzi di piccoli quantitativi dei suoi derivati destinati al consumo immediato.

Art. 63-quinquies. — (*Licenza di coltivazione della cannabis*). — 1. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha facoltà di eseguire direttamente tutte le fasi di lavorazione della *cannabis* conferita, nonché di concedere all'interno del territorio nazionale licenza di coltivazione della *cannabis* per l'approvvigionamento dei siti di lavorazione indicati dalla stessa Agenzia. A tale fine il Ministro dell'economia e delle fi-

nanze, con decreto da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplina le modalità di concessione delle licenze di coltivazione della *cannabis*, le modalità di acquisizione delle relative sementi e le procedure di conferimento della lavorazione dei suoi derivati, determinando annualmente la specie della qualità coltivabile e le relative quantità, nonché stabilendo il prezzo di conferimento, il livello delle accise, il livello dell'aggio per la vendita al dettaglio, nonché il prezzo di vendita al pubblico.

Art. 63-*sexies*. — (*Licenza di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati*).

— 1. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha facoltà di concedere all'interno del territorio nazionale licenza di vendita al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, disciplina l'attribuzione delle licenze di vendita al dettaglio, con particolare riferimento alla determinazione della loro distribuzione territoriale.

Art. 63-*septies*. — (*Tutela del monopolio*).

— 1. Sono vietate la semina, la coltivazione, la vendita di *cannabis* e la detenzione a qualunque titolo dei suoi derivati, ad eccezione di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, effettuate in violazione del monopolio previsto dal presente titolo. La violazione del monopolio è punita ai sensi di quanto previsto dalla presente legge in caso di contrabbando.

Art. 63-*octies*. — (*Disciplina applicabile*).

— 1. Alle disposizioni del presente titolo si applica, per quanto compatibile, la disciplina del titolo III »;

b) nel titolo della legge, le parole: « e dei tabacchi » sono sostituite dalle seguenti: « , dei tabacchi e della *cannabis* e suoi derivati ».

