CAMERA DEI DEPUTATI N. 979

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CORLEONE

Legalizzazione della distribuzione delle « droghe leggere »

Presentata il 20 luglio 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il risultato del *referendum* che ha parzialmente modificato la legge n. 162 del 1990 in materia di droghe ha dimostrato che la scelta repressiva, ispiratrice di quel testo, è stata largamente bocciata dai cittadini del nostro Paese. L'impostazione proibizionista e punizionista deve lasciare il campo ad una visione dei problemi collegati al consumo degli stupefacenti più pragmatica. La stessa Conferenza nazionale sulle droghe, svoltasi a Palermo nel giugno 1993, ha lanciato dei segnali precisi di ridimensionamento dello scontro ideologico sulla questione, privilegiando un approccio di riduzione del danno.

Il dibattito culturale nel nostro Paese e in tutto il mondo ha visto già da alcuni anni affacciarsi sempre più marcatamente le ipotesi di riduzione del danno in materia di droghe e di AIDS come strategia utile perché questi problemi siano gestibili e governabili attraverso l'intervento della mano pubblica. Infatti è doveroso porsi il problema della salute dei cittadini consumatori di stupefacenti attraverso strategie preventive e riduttive del danno che questo consumo comporta.

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

1) il superamento del regime sanzionatorio nei confronti del consumo di droghe;

2) la prevenzione del disagio per i soggetti maggiormente esposti al consumo di droghe;

3) la sperimentazione limitata e controllata nella somministrazione delle sostanze stupefacenti;

4) la riforma delle strutture operanti in materia di tossicodipendenze.

Una quinta priorità individuata dal *Forum* è quella di cui si occupa questa proposta di legge, e cioè la legalizzazione delle droghe leggere, allo scopo di separare il circuito del mercato illegale delle droghe pesanti da quello delle sostanze che sono state definite « non droghe ».

Questo progetto si muove all'interno di un quadro più generale volto ad una maggiore regolamentazione della commercializzazione delle sostanze alcoliche e degli psicofarmaci, per prevenire gli abusi nel consumo e dare una limitazione precisa al mercato clandestino.

Infatti le politiche di riduzione del danno non devono limitarsi ad intervenire sugli effetti del consumo delle droghe pesanti, ma contribuire anche a spezzare il perverso circuito che lega, all'interno del mercato clandestino, i consumatori di droghe leggere con i venditori di droghe indifferentemente leggere o pesanti.

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

Sempre nello stesso volume, curato dal Gruppo Abele, Leo Zaal spiega le caratteristiche essenziali della politica olandese in materia:

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

Ma qual è il risultato di questo atteggiamento? Innanzitutto, i consumatori di *cannabis* non devono temere l'arresto se fumano semplicemente uno spinello. Di conseguenza, non ci sono comportamenti illegali di questo gruppo di consumatori, perché possono ottenere la loro droga nello stesso modo in cui voi o io possiamo comprarne altre, come l'alcool. Questo lascia mano libera alla polizia per intervenire sui trafficanti, invece che rincorrere i consumatori. Da un punto di vista economico, dobbiamo concludere che è più produttivo.

È positivo anche dal punto di vista dei consumatori, dato che possono acquistare prodotti di buona qualità a prezzi ragionevoli, e non devono ricorrere al furto per procurarsi l'*hascisc*. Possono permetterselo anche se percepiscono il salario sociale! I dati forniti dalla polizia rispecchiano questa situazione, dal momento che i consumatori di droghe leggere raramente entrano nelle statistiche della giustizia penale ».

Già nella X legislatura, al Senato, si poteva leggere nella relazione di minoranza Alberti, Ongaro, Basaglia, Ornato,

delle Commissioni riunite Giustizia e Sanità sulla questione droga:

«*Separazione del mercato delle droghe pesanti dal mercato delle droghe leggere: legalizzazione della* Cannabis indica.

S'è vista nel capitolo 1 la difficoltà che incontrano le istituzioni statali a controllare le esatte dimensioni del fenomeno sociale della droga. Riteniamo che il primo – anche se non l'unico – strumento da adottare per aumentare il potere statale di controllo è quello di sottrarre alle organizzazioni criminali del narcotraffico l'offerta sul mercato delle droghe leggere. Una misura siffatta rompe la continuità commerciale tra droghe leggere e droghe pesanti. È ormai generalmente riconosciuto che la transizione dal consumo di *hascisc* e *marijuana* al consumo di coca ed eroina non avviene per una continuità tossicologica ma a causa di una continuità commerciale. Interrompendo la continuità commerciale, da un lato si riduce il potere economico delle multinazionali del narcotraffico, che perdono il controllo di mercato sulle droghe leggere, dall'altro si diminuisce la pressione di mercato sulla domanda di droga dura.

Se ciò è vero, la prima riforma necessaria per restituire efficacia alla strategia antidroga è quella di includere la *cannabis indica* nell'area delle droghe legali, considerandola cioè come droga tollerata o più esattamente controllata e disciplinata con i dovuti disincentivi al pari del tabacco e dei superalcoolici, sia per quanto riguarda la diffusione commerciale, sia per ciò che attiene alla propaganda positiva o negativa (...).

Parificare il regime della *cannabis* al regime dei superalcoolici (cosiddetta liberalizzazione), consentendo cioè a tutti di produrre e commercializzare la sostanza, « salva la necessità di apposite autorizzazioni e di obblighi fiscali ».

E ancora, nella medesima legislatura, a proposito dell'esperienza olandese così diceva un'altra relazione di minoranza (Corleone): « Dal testo presentato ad un convegno di studi da Eddy L. Engelsman, capo della direzione della politica sull'alcool, la droga e il tabacco del Ministero del benessere, della sanità e della cultura, proponiamo qui i passi più significativi per comprendere in quale direzione si muova la politica olandese per circoscrivere il più possibile la domanda e l'offerta di droga.

Il principio fondamentale di tutta la legislatura dei Paesi Bassi in materia di tossicodipendenze è che questa non è considerata come un problema che riguardi principalmente la giustizia e la politica. Si tratta piuttosto di una questione di salute e benessere sociali; come tale, la responsabilità del coordinamento della politica in materia di droga è di competenza del Ministero già citato.

Si è molto discusso circa il carattere liberale e antirepressivo dell'Olanda nei riguardi dei tossicodipendenti. Nei criteri fondamentali di tale politica, c'è l'intento di separare il mercato delle droghe pesanti da quello delle droghe leggere. Secondo il Ministro della giustizia in questo modo si mantiene la vendita dell'*hascisc* al di fuori del giro della grande criminalità. Evitando di criminalizzare i giovani si impedisce loro di cadere nella illegalità.

D'altronde la politica di depenalizzazione della *cannabis* non ha certo creato un eccessivo espandersi del suo consumo: basta osservare i dati a proposito. All'inizio di quest'anno, l'Università di Amsterdam ha studiato un campione rappresentativo di oltre 4.000 abitanti di Amsterdam dai dodici anni in su. A tutti è stato chiesto se nell'anno precedente avevano fatto uso di *cannabis* anche una sola volta. I risultati hanno detto che una media del 5,5 per cento aveva assunto della *cannabis* nel mese precedente l'intervista. Tale percentuale era più elevata nella fascia di età tra i 23 e i 24 anni: il 14,5 per cento.

Questo sta a dimostrare come anche in condizioni di facile disponibilità e di relativa assenza di condanna sociale, la popolarità della *cannabis* sia piuttosto bassa.

Come noto in tutto il mondo ad Amsterdam si possono acquistare *hascisc* e *can-*

nabis in circa duecento negozi. Il prezzo delle droghe prodotte così facilmente e con poca spesa è piuttosto basso, tra i quattro e i cinque dollari al grammo, circa la metà del prezzo di città come Roma o Milano e un terzo di quello di Francoforte o Berlino. L'Olanda si pone in quest'ottica deliberatamente non repressiva partendo dalla lucida analisi dell'esperienza degli altri Paesi europei.

A livello internazionale, infatti, la maggior parte degli Stati pretende di avere una morale rigorosa e delle norme etiche irreprensibili nei riguardi dei tossicodipendenti.

Va da sé che questo atteggiamento non comporta, e non ha mai comportato, un'effettiva diminuzione del consumo di droga.

Oltre a ciò è estremamente rischioso tentare di unificare in un solo approccio mondiale gli esperimenti di una legislazione unica, per destabilizzare il traffico e il commercio di droga. Un tale indirizzo, infatti, non potrebbe evidentemente tenere conto delle diversità culturali ed economiche fra tutti i Paesi interessati. Si potrebbe così pervenire solo a delle parvenze di soluzioni per risolvere il problema della droga nei diversi Paesi.

L'Olanda ha avuto il merito di porsi una domanda essenziale: quale margine di discrezione esiste per giungere ad una sistemazione dell'attuale politica in materia di droga?

Qual è l'atteggiamento dell'Olanda rispetto alla legalizzazione? Una lotta più intensa contro le droghe illegali costituisce una scelta estrema. La scelta estrema sul versante opposto sarebbe la legalizzazione.

Chiedere la legalizzazione non significa né negare né minimizzare gli effetti della droga. Al contrario, gli aspetti sanitari rivestono un'importanza fondamentale.

Evidentemente non si sa in quale misura il consumo di stupefacenti aumenterebbe o diminuirebbe in tali circostanze. Ma il carattere del problema della tossicomania potrebbe assumere un aspetto meno nocivo in una situazione decriminalizzata o depenalizzata, e questo significa tutt'altro che una situazione « libera ».

Secondo Engelsman vi è una netta differenza tra una politica che tende a scoraggiare il consumo ed una politica che criminalizza il consumatore. Tale approccio può essere comparato alla politica olandese nei confronti dei prodotti della *cannabis*. Nel 1986 su di una popolazione di 14.700.000 olandesi, vi sono stati 18.000 morti causati dal tabagismo, circa 2.000 decessi sono derivati direttamente da un abuso di alcool e soltanto 64 cittadini olandesi sono morti per consumo di droghe.

« La società reagisce a questi dati in modo abbastanza sorprendente » ha dichiarato Engelsman « sembra si possa vivere con i propri problemi di alcool e di tabacco senza reazioni emozionali e senza il timore che la nostra civilizzazione e la nostra società occidentali siano in pericolo, così come sostengono alcuni capi di governo. Ma ci si rifiuta di accettare che la droga provochi soltanto un numero insignificante di morti ».

Dal punto di vista sociale, Engelsman mette in guardia rispetto al fatto che il rifiuto dei tossicomani da parte della società può anche incoraggiare o rafforzare determinati stili di vita.

La repressione nei confronti dei consumatori che fanno un esperimento e semplicemente dei consumatori può avere lo stesso effetto. Ecco perché la prevenzione deve eliminare il fascino e l'idealizzazione infondata che il consumatore di droga suscita. Il fenomeno della droga deve essere spogliato dei suoi aspetti essenziali ed emozionali e prestarsi maggiormente ad una discussione aperta ».

Come ultima argomentazione a sostegno dell'articolato proposto voglio riprendere alcune affermazioni contenute nella relazione al progetto di legge n. 1554, presentato al Senato durante la X Legislatura dai senatori Corleone, Spadaccia, Boato, Strik Lievers: « Studi approfonditi hanno infatti escluso le conseguenze di ordine medico e le implicazioni di natura sociale che presiedono e generalmente forniscono giustificazione alla proibizione di sostanze latamente psicotrope. Nella spe-

cie, i risultati di tali indagini da un lato hanno portato ad escludere recisamente la connessione fra l'uso della *cannabis indica* e comportamenti criminali, dall'altro hanno rivelato la non configurabilità di un nesso causale fra tale uso e l'insorgere di malattie mentali o l'utilizzazione delle droghe cosiddette pesanti. Inoltre, se non si riscontrano fenomeni di assuefazione e dipendenza da *cannabis*, da un punto di vista tossicologico si escludono effetti cronici o acuti: e la tossicità rilevata di tale sostanza risulta, alle quantità abitualmente consumate, comunque inferiore a quella dell'alcool e del tabacco.

Considerando che tali due ultime sostanze non sono ritenute droghe dal sistema normativo italiano, è evidente la necessità di eliminare la discriminazione ai danni dei consumatori di una non-droga incoerentemente inclusa nella disciplina delle sostanze stupefacenti ».

L'articolo 1 della presente proposta di legge di legalizzazione della distribuzione delle droghe leggere stabilisce le condizioni generali attraverso cui si ritiene possibile attuare il passaggio da un impianto di tipo proibizionistico ad un impianto di tipo legale della distribuzione delle droghe cosiddette leggere. Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta, in deroga alle previsioni dei titoli III, IV, V e VI del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, la coltivazione a fini di commercio, la produzione e la vendita di *cannabis indica* e dei prodotti da essa derivati che formano l'oggetto della proposta in esame. Restano ferme le normative repressive del traffico internazionale e clandestino di droghe, che formano oggetto della gran parte delle convenzioni internazioni in materia di droghe. Si è ritenuto, in particolare, di accedere ad un regime autorizzativo non solo della vendita, ma anche della coltivazione e del commercio al fine di superare le perplessità che un regime di monopolio di Stato destava, sia in termini di princìpi – in ordine alle funzioni proprie dello Stato in questa delicata materia – sia con riguardo alla difficoltà pratica di mettere in opera una produzione statale di droghe « leggere ». D'altra parte, la soluzione proposta consente anche di accentuare le caratteristiche di una fase necessariamente di transizione e sperimentale, che deve vivere di una ulteriore sedimentazione di una cultura diffusa in ordine alla tollerabilità del consumo di droghe « leggere ».

Il comma 2 dell'articolo 1 rinvia a un decreto del Presidente della Repubblica la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli. Il decreto è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale, sentite le competenti Commissioni parlamentari e le regioni. Al decreto è affidata la determinazione delle caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio, della tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione sul territorio, nonché dei locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze.

Gli ultimi due commi dell'articolo 1 stabiliscono le norme di pubblicità negativa sulle confezioni di prodotto destinate alla vendita al minuto e il divieto di vendita ai minori di anni sedici.

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

L'articolo 3, nel definire la non punibilità della coltivazione ad uso personale di *cannabis indica* e della cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, ribadisce la vigenza delle norme di cui all'articolo 73 del citato testo unico per chi coltivi, produca o venda le sostanze in oggetto essendo sprovvisto delle autorizzazioni necessarie.

L'articolo 4 stabilisce il divieto di propaganda pubblicitaria diretta o indiretta della *cannabis indica* o dei prodotti da essa derivati e le relative sanzioni, fatte salve le opere dell'ingegno non destinate alla pub-

blicità e tutelate dalla legge sul diritto d'autore.

L'articolo 5, infine, obbliga il Presidente del Consiglio dei ministri a presentare una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e dei suoi effetti, fissandone alcuni 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 indica*.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

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

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale, sentite le competenti Commissioni parlamentari e le regioni, sono disciplinate le autorizzazioni e i controlli conseguenti, nonché le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione sul territorio, nonché i locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze.

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

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

ART. 2.

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni prescritte per la vendita di *cannabis indica* o di prodotti da essa derivati, viola il divieto di cui al comma 4 dell'articolo 1 ovvero consente che nel suo locale minori di anni sedici consumino le sostanze anzi-

dette, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da lire 5 milioni a lire 50 milioni.

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

ART. 3.

1. Al di fuori delle autorizzazioni di cui all'articolo 1 e delle cause di non punibilità di cui al comma 2 del presente articolo la coltivazione, la produzione, la vendita e la cessione di *cannabis indica* e prodotti da essa derivati è punita ai sensi dell'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

2. Non è punibile la coltivazione ad uso personale di *cannabis indica* e la cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, salvo che il destinatario sia un minore di anni sedici.

ART. 4.

1. È fatto divieto di propaganda pubblicitaria diretta o indiretta della *cannabis indica* e dei prodotti da essa derivati. In caso di violazione al responsabile si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 50 milioni.

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

ART. 5.

1. Entro il mese di marzo, a partire dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attua-

zione della stessa e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

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

b) alle fasce di età dei consumatori;

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

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

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

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