CAMERA DEI DEPUTATI N. 1787

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZANELLA, BONELLI, BORRELLI, DORI, EVI, GHIRRA, GRIMALDI, FRATOIANNI, MARI, PICCOLOTTI, ZARATTI

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

Presentata il 19 marzo 2024

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La presente proposta di legge ripropone il testo unificato delle proposte di legge C. 2307 e 2965 adottato come testo base dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati nel corso della XVIII legislatura, il cui esame si è concluso in Commissione, dopo un lungo lavoro e un serio approfondimento, il 27 giugno 2022. Nel corso dell'esame in sede referente, che aveva avuto inizio il 4 dicembre 2019, si arrivò all'adozione di un testo condiviso in maniera trasversale dalle forze politiche dopo un'articolata e accurata istruttoria legislativa, che ha impegnato la Commissione Giustizia per oltre due anni in un ciclo di audizioni informali nel corso delle quali sono stati auditi, tra gli altri: 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, rappresentanti dell'Unione camere penali e di diverse associazioni e comunità terapeutiche impegnate nel settore, magistrati, professori e ricercatori universitari.

L'inizio della discussione del testo unificato nell'aula della Camera dei deputati ha rappresentato per tanti un momento storico e l'occasione per discutere in Parlamento di un grande fenomeno sociale che riguarda poco meno di 6 milioni di consumatori e un mercato illegale che viene stimato complessivamente, secondo quanto

riportato dall'ultima Relazione sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia (anno 2022), presentata alle Camere il 19 luglio 2023 (Doc. XXX, n. 1, della XIX legislatura), in 15,5 miliardi di euro, di cui circa il 40 per cento riguarda la *cannabis*.

In Italia, la contrapposizione politica e ideologica ha impedito negli anni un approccio laico al tema del consumo delle droghe leggere. Infatti, le politiche antidroga hanno da sempre privilegiato una legislazione orientata alla repressione penalistica del fenomeno, ponendo in secondo piano l'aspetto preventivo, nonostante la presenza di esempi virtuosi che, sia in Europa che nel resto del mondo, dimostrano, anche ai più scettici, come politiche antiproibizionistiche alla fine raggiungano obiettivi migliori sia in termini di riduzione del consumo di sostanze stupefacenti e di commissione di reati sia sotto il profilo del contrasto dei fenomeni criminali nazionali e internazionali che hanno impostato gran parte della propria attività sul commercio illegale, anche di droghe leggere.

Basterebbe ricordare la recente decisione della Commissione sugli stupefacenti istituita dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (CND) che, su raccomandazione dell'Organizzazione mondiale della sanità e con il voto favorevole anche dell'Italia, ha rimosso la *cannabis* dalla tabella IV – che contiene le sostanze particolarmente dannose e di valore medico o terapeutico estremamente ridotto – allegata alla Convenzione unica sugli stupefacenti fatta a New York il 30 marzo 1961, ratificata ai sensi della legge 5 giugno 1974, n. 412. I dati, anche quelli più recenti, dimostrano che una legislazione incentrata sulla repressione penale e sul proibizionismo 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 l'alcol e il tabacco, il cui consumo – certamente più dannoso e dai costi sociali enormemente superiori rispetto a quelli del consumo di *cannabis* – è sempre stato regolamentato, ma al contempo 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 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. Il *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993 vide un'ampia partecipazione, con il 77 per cento degli aventi diritto che parteciparono al voto, il 55,3 per cento dei quali – oltre 19 milioni 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.

La presente proposta di legge sull'autocoltivazione consente a persone maggiorenni la possibilità di detenere piccole e modeste coltivazioni, non riconducibili all'ambito della rilevanza penale perché prive di offensività, esattamente come avviene nelle ipotesi del consumo e della detenzione per uso personale di sostanza stupefacente.

Riteniamo che sia giunto il momento che anche il legislatore intervenga per adeguare la normativa alle istanze sociali, rimaste parzialmente disattese dal 1993 a oggi, volte a escludere finalmente la criminalizzazione di una condotta che non viene ritenuta illecita dalla maggioranza dei cittadini e che difetta degli elementi costitutivi del fatto tipico: se la condotta non è idonea a ledere la salute pubblica, la coltivazione domestica di poche piante di *cannabis* non può essere considerata reato. Il presente progetto di legge si pone anche l'obiettivo di 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 così agli investigatori di concentrare le risorse disponibili di uomini e mezzi sul contrasto delle vere attività criminali legate allo spaccio, nazionale e internazionale, di sostanze stupefacenti.

Il testo si compone di cinque articoli ed è volto a stabilire la liceità, anche sotto il profilo amministrativo, sia della coltivazione di non oltre quattro piante femmine di *cannabis* sia della detenzione per uso personale del relativo prodotto. Viene razionalizzata la disciplina sanzionatoria delle varie condotte illecite previste dall'articolo 73 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in alcuni casi armonizzando i limiti edittali. Si prevede una disciplina autonoma per i fatti di lieve entità e viene ridotta la pena edittale per il piccolo spaccio di *cannabis* escludendosi in tal modo l'arresto facoltativo in flagranza. Viene escluso che possa configurarsi fatto di lieve entità in tutti i casi in cui la sostanza stupefacente sia ceduta o comunque venga destinata da persone maggiorenni a minorenni. Si stabilisce che non può costituire illecito amministrativo la detenzione di prodotto derivante dalla coltivazione domestica di quattro piante qualora si accerti che sia per uso esclusivamente personale. Questa normativa consentirà di sottrarre una rilevante fetta di mercato alle mafie e al tempo stesso comporterà notevoli risparmi per lo Stato, riducendo le spese per l'impiego di Forze di polizia, per lo svolgimento di processi e per la detenzione nelle carceri. Tali risorse potranno essere investite ben più proficuamente per contrastare la vera criminalità legata al traffico di stupefacenti. La proposta di legge comporta inoltre la riduzione di procedimenti amministrativi e di processi penali, evitando attività inutili all'autorità giudiziaria e alle Forze di polizia.

L'articolo 1 consente alle persone maggiorenni di coltivare non più di quattro piante femmine di *cannabis* idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti e la detenzione del relativo prodotto per uso esclusivamente personale.

L'articolo 2 del testo in esame interviene sull'articolo 73 del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

L'articolo 3 disciplina la produzione, l'acquisto e la cessione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope, introducendo nel citato testo unico l'articolo 73-*bis*.

L'articolo 4 introduce specifiche e puntuali modifiche all'articolo 74 del medesimo testo unico.

L'articolo 5, modificando l'articolo 75 del testo unico, elimina l'applicabilità della sanzione amministrativa per l'uso personale delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV.

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 del 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 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 delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990,

n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 sono premesse le seguenti parole: « Fatto salvo quanto previsto dal comma 1-*bis* dell'articolo 26, »;

b) 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 nella tabella I di cui all'articolo 14, è punito con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 30.000 a euro 300.000 »;

c) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. La pena è della reclusione da tre a dodici anni e della multa da euro 20.000 a euro 250.000 se le attività illecite di cui al comma 2 riguardano le sostanze o le preparazioni indicate nella tabella II di cui all'articolo 14 »;

d) al comma 3, le parole: « Le stesse pene » sono sostituite dalle seguenti: « Le pene previste dai commi 2 e 2-*bis* »;

e) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« *4*. Quando le condotte di cui al comma 1 riguardano le sostanze di cui alla tabella II di cui all'articolo 14, si applica la pena della reclusione da due a dieci anni »;

f) i commi 5, 5-*bis* e 5-*ter* sono abrogati;

g) il comma 7 è sostituito dal seguente:

« 7. Le pene previste dal 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 nella 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 fino a due anni e della multa fino a euro 10.000. Si applica la pena della reclusione fino a un anno e la multa fino a euro 6.500 nei casi di cui al comma 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 nella cattura dei concorrenti.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 1, quando il delitto è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui condizione è stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 del presente testo unico, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba essere concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare la pena del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste, in sostituzione delle pene deten-

tive e pecuniarie. Con la sentenza il giudice incarica l'ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. L'ufficio riferisce periodicamente al giudice. In deroga a quanto disposto dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Può essere disposto che esso si svolga anche nelle strutture private autorizzate ai sensi del citato articolo 116 del presente testo unico, con il consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che procede o quello dell'esecuzione, con le modalità di cui all'articolo 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. Avverso il provvedimento di revoca è ammesso ricorso per cassazione, che non ha effetto sospensivo. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte.

4. Le disposizioni di cui al comma 3 si applicano anche nell'ipotesi di reato diverso da quelli di cui al comma 1 commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla sua condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di reclusione, salvo che si tratti di un reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera *a)*, del codice di procedura penale o di un reato contro la persona.

5. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nei casi in cui le sostanze stupefacenti e psicotrope sono consegnate o comunque destinate a persona di minore età o ricorra la circostanza aggravante di cui al numero 11-*ter* dell'articolo 61 del codice penale ».

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 dieci a quindici »;

b) 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.

(Modifiche all'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)

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) al comma 1, alinea, le parole: « , e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, » sono soppresse;

b) il comma 1-*bis* è abrogato.