

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e XII (Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della *cannabis* e dei suoi derivati. C. 3235 Giachetti, C. 972 Gozi, C. 2015 Civati, C. 2982 Daniele Farina, C. 3048 Turco, C. 3229 Nicchi, C. 1203 Daniele Farina, C. 971 Gozi, C. 2022 Ermini, C. 2611 Ferraresi, C. 3328 Turco e C. 3447 Bruno Bossio (*Seguito dell'esame e rinvio*) 11

SEDE REFERENTE

Mercoledì 13 gennaio 2016. — Presidenza del presidente della XII Commissione, Mario MARAZZITI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Cosimo Ferri.

La seduta comincia alle 15.05.

Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della *cannabis* e dei suoi derivati.

C. 3235 Giachetti, C. 972 Gozi, C. 2015 Civati, C. 2982 Daniele Farina, C. 3048 Turco, C. 3229 Nicchi, C. 1203 Daniele Farina, C. 971 Gozi, C. 2022 Ermini, C. 2611 Ferraresi, C. 3328 Turco e C. 3447 Bruno Bossio.

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

Le Commissioni proseguono l'esame dei provvedimenti in titolo, rinviato nella seduta del 26 novembre 2015.

Anna Margherita MIOTTO (PD), *relatrice per la XII Commissione*, fa presente che, prima di entrare nel merito delle

proposte di legge in oggetto, intende svolgere qualche considerazione circa la normativa vigente in materia di « droghe leggere ». Al riguardo, rileva che il Testo unico in materia di stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 considera la *cannabis*, ai fini sanzionatori, come una « droga leggera », l'unica compresa nella tabella II allegata al Testo unico medesimo. Ciò a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* del decreto-legge n. 272 del 2005 (poi convertito dalla legge n. 49 del 2006, cosiddetta legge Fini-Giovanardi), che modificavano l'articolo 73 e numerose altre disposizioni del predetto Testo unico. Ricorda che tale legge aveva soppresso la precedente distinzione tra droghe pesanti e leggere e il trattamento sanzionatorio delle varie condotte aventi ad oggetto la *cannabis* (dalla produzione, alla coltivazione, allo spaccio) era stato parificato a quello previsto per le droghe pesanti.

Fa presente che a seguito della suddetta sentenza della Corte costituzionale è intervenuto il decreto-legge n. 36 del 2014, che ha confermato la distinzione, a fini

sanzionatori, tra droghe leggere e pesanti prevista dalla legge Jervolino-Vassalli, riportata in vigore dalla sentenza della Consulta.

Il provvedimento d'urgenza è intervenuto anzitutto per colmare la lacuna normativa verificatasi a seguito della citata sentenza che, nel dichiarare illegittime le novelle apportate al Testo unico in materia di stupefacenti dal decreto-legge n. 272 del 2005, ha travolto anche le tabelle allegate allo stesso Testo unico e i successivi decreti ministeriali di aggiornamento.

In particolare, il decreto-legge n. 36 del 2014 ha adottato una diversa configurazione degli elenchi delle sostanze soggette a controllo, sostituendo alle due tabelle previste dalla legge Fini-Giovanardi (una per tutte le sostanze stupefacenti e una per i medicinali) cinque tabelle: la tabella I riguarda le « droghe pesanti »; la tabella II concerne le « droghe leggere » (ovvero la *cannabis*, senza distinzione tra indica, sativa, *ruderalis* o ibrida); la tabella III include i barbiturici che hanno notevole capacità di indurre dipendenza fisica o psichica o entrambe, nonché altre sostanze ad effetto ipnotico-sedativo ad essi assimilabili (ai fini sanzionatori, la tabella è pertanto equiparata alle « droghe pesanti »); la tabella IV, che include le sostanze per le quali sono stati accertati pericoli di dipendenza fisica o psichica di intensità e gravità minori di quelli prodotti dalle sostanze elencate nelle tabelle I e III, è equiparata ai fini sanzionatori alle « droghe leggere »; la tabella V, che riguarda i medicinali – include i medicinali a base di sostanze attive stupefacenti o psicotrope, ivi comprese le sostanze attive ad uso farmaceutico, di corrente impiego terapeutico ad uso umano o veterinario – è suddivisa in cinque sezioni e non rileva ai fini dell'applicazione delle disposizioni sanzionatorie penali.

Il decreto-legge n. 36 del 2014 ha reintrodotto nell'articolo 75 del Testo unico la previsione espressa della non punibilità dell'uso personale di sostanze stupefacenti che, in virtù di una serie di rinvii normativi, era venuta meno con la sentenza della Corte costituzionale del 2014. Ricorda che,

per potere invocare l'uso personale, la quantità di sostanza stupefacente o psicotropa non deve essere superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute 11 aprile 2006.

Nel trattamento sanzionatorio del piccolo spaccio, il decreto-legge n. 36 del 2014 non distingue, tuttavia, tra droghe leggere e droghe pesanti.

Fa presente, inoltre, che l'articolo 26 del Testo unico del 1990 vieta, nel territorio dello Stato, la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II, ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea.

La XIII Commissione (Agricoltura) della Camera ha approvato nella seduta del 18 novembre 2015, in sede legislativa, il testo unificato di alcune proposte di legge, recante disposizioni per la promozione della coltivazione della filiera agroindustriale della canapa. La canapa a fibre, utilizzata per scopi industriali, appartiene tuttavia alla *cannabis*, specie di cui fa parte la canapa stupefacente, dalla quale la canapa industriale differisce per alcune caratteristiche morfologiche e per un basso tenore di tetraidrocannabinolo (THC), l'agente psicotropo della *cannabis*. La coltivazione della canapa industriale è pertanto soggetta in ogni caso ad una regolamentazione restrittiva.

La coltivazione di tali piante da parte di istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca può essere tuttavia autorizzata dal Ministro della salute per scopi scientifici, sperimentali o didattici. Tale disciplina è integrata da quella dell'articolo 17 del Testo unico, secondo la quale chiunque intenda coltivare, produrre, fabbricare, impiegare, importare, esportare, ricevere per transito, commerciare a qualsiasi titolo o comunque detenere per il commercio sostanze stupefacenti o psicotrope deve munirsi dell'autorizzazione del Ministero della salute.

Evidenzia, inoltre, per quanto concerne specificamente la coltivazione della *cannabis* per uso terapeutico, che durante l'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 36 del 2014, nella seduta del 30 aprile 2014 il Governo ha accolto alcuni ordini del giorno che invitavano il Governo ad avviare iniziative legislative volte a consentire la coltivazione della *cannabis* per uso terapeutico, prendendo in considerazione la possibilità più immediata, di consentire allo Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze – previo Protocollo tra Ministero della difesa e Ministero della salute – la produzione di medicinali cannabinoidi per i pazienti italiani. Il 18 settembre 2014, il Ministro della salute e il Ministro della difesa hanno sottoscritto l'Accordo di collaborazione per l'avvio di un progetto pilota per la produzione nazionale di sostanze e preparazioni di origine vegetale a base di *cannabis* con l'obiettivo di garantire l'unitarietà e la sicurezza dell'impiego di preparazioni magistrali di sostanze di origine vegetale a base di *cannabis* e di evitare il ricorso a prodotti non autorizzati, contraffatti o illegali.

Rileva, infine, che dodici regioni hanno emanato specifiche disposizioni organizzative per l'erogazione, nell'ambito del Servizio sanitario regionale, di farmaci a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche. Le normative regionali si differenziano in quanto, mentre in alcune regioni l'erogazione è consentita solo sulla base della prescrizione del medico ospedaliero, in alcune leggi regionali più recenti l'erogazione è consentita anche in ambito domiciliare, su prescrizione del medico di medicina generale, sulla base del piano terapeutico redatto dal medico specialista ospedaliero che ha in cura il paziente. Segnala, infine, che alcune leggi regionali (quali Abruzzo e Toscana) autorizzano le Giunte regionali a stipulare convenzioni con i centri e gli istituti autorizzati ai sensi della normativa statale per la produzione e la preparazione dei medicinali cannabinoidi o ad avviare progetti di ricerca e azioni sperimentali prodromici alla pro-

duzione di sostanze e preparazioni vegetali a base di canapa, con gli atenei regionali, le associazioni di soggetti privati affetti da patologie e altri soggetti portatori di interesse o di specifiche competenze.

Entrando, quindi, nel merito delle proposte di legge all'esame delle Commissioni, avverte che in questa sede si soffermerà soprattutto sulle disposizioni che riguardano i temi di interesse della XII Commissione, facendo riferimento principalmente alla proposta di legge C. 3235 (Giachetti ed altri) e richiamando i contenuti delle altre proposte di legge abbinate.

Ricorda, in sintesi, che la proposta di legge C. 3235, composta da 10 articoli, consente, a determinate condizioni, la coltivazione della *cannabis*, in forma individuale o associata; prevede la liceità della detenzione di *cannabis* entro determinate quantità; consente la vendita al dettaglio della *cannabis* e dei prodotti derivati introducendo un monopolio di Stato; in relazione alla lieve entità delle condotte illecite inerenti agli stupefacenti, prevede una differenziazione di pena con riferimento alla tipologia delle sostanze (droghe pesanti, droghe leggere).

In particolare, l'articolo 2 inserisce nel Testo unico sugli stupefacenti un nuovo capo (Capo I-bis), costituito dal solo articolo 30-bis, concernente alcune tipologie di condotte lecite, relative alla detenzione personale di *cannabis*. Si capovolge l'impostazione vigente consentendo, al di fuori di determinati casi, alle persone maggiorenni la detenzione di una piccola quantità di *cannabis* - 5 grammi lordi, innalzabili a 15 per la detenzione in privato domicilio – non subordinata ad alcun regime autorizzatorio. I limiti indicati possono essere superati nel caso di detenzione per finalità terapeutiche: in tal caso è necessaria la prescrizione medica in cui dovranno essere indicati il nome dell'assistito, la dose prescritta, la posologia e la patologia che giustificano la prescrizione. Quest'ultima deve altresì recare data firma e timbro del medico prescrittore.

In ogni caso viene previsto il divieto di fumare prodotti derivati dalla *cannabis*

negli spazi pubblici e aperti al pubblico e nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

Disposizioni sulla detenzione della *cannabis* a scopo terapeutico sono contenute anche nell'articolo 2 della proposta C. 2611 (Ferraresi) e nell'articolo 2 della proposta di legge C. 3447 (Bruno Bossio). Segnala che il medesimo articolo 2 della proposta C. 2611 disciplina anche l'uso delle sostanze medicinali equiparate alle droghe leggere.

L'articolo 3 della proposta di legge Giachetti C. 3235 interviene sull'articolo 73 del Testo unico sugli stupefacenti aggiungendo un comma 3-*bis*, che prevede — esclusi i casi in cui siano coinvolti minori o infermi di mente — la non punibilità della cessione gratuita a terzi di piccoli quantitativi di *cannabis* per consumo personale, fermo restando il limite quantitativo previsto dal nuovo articolo 30-*bis* precedentemente illustrato.

Fa presente che l'articolo 6 della proposta di legge C. 2611 (Ferraresi ed altri), che prevede forme di legalizzazione della coltivazione e del possesso di *cannabis*, modifica l'articolo 80 del predetto Testo unico prevedendo esplicitamente un inasprimento dell'aggravante di pena quando le sostanze stupefacenti sono consegnate o comunque destinate a minorenni.

Per quanto riguarda una normativa specifica per i minori, segnala, inoltre, che la proposta di legge C. 2982 (Daniele Farina ed altri) esclude dal divieto la coltivazione per uso personale di *cannabis* fino ad un massimo di cinque piantine, precisando che se detta condotta è opera di un minore, questi è invitato a seguire un apposito programma terapeutico predisposto dal Sert o altra struttura privata autorizzata. Le proposte di legge C. 972 (Gozi) e C. 3229 (Nicchi) consentono il consumo e la coltivazione di *cannabis* anche ai minori che abbiano compito sedici anni, prevedendo sanzioni penali per le fattispecie che riguardano i minori di sedici anni. La proposta C. 3328 (Turco) prevede criteri per la vendita al dettaglio della *cannabis*, disponendo, tra l'altro, una distanza minima di 500 metri da edifici scolastici, ospedalieri e luoghi di culto e da

luoghi di ritrovo di giovani. La proposta di legge C. 3447 (Bruno Bossio) non consente la cessione ai minori ma prevede la non punibilità qualora la cessione avvenga tra minori.

L'articolo 5 della proposta di legge Giachetti C. 3235 prevede che la coltivazione della *cannabis*, la preparazione dei prodotti da essa derivati e la loro vendita siano soggette a monopolio di Stato in tutto il territorio della Repubblica. Il comma 4 rinvia ad un decreto del Ministro della salute la disciplina della tipologia e della qualità dei prodotti derivati dalla *cannabis* ammessi alla vendita al pubblico e delle modalità di confezionamento dei prodotti ammessi alla vendita, per garantire un'effettiva trasparenza delle informazioni circa il livello del principio attivo delta-9- tetraidrocannabinolo (THC) presente e gli effetti dannosi per la salute connessi al consumo dei derivati dalla *cannabis*. Disposizioni sulle modalità di confezionamento e sull'avvertenza degli effetti dannosi per la salute sono recate anche dalle proposte C. 972 (Gozi), C. 2015 (Civati), C. 3048 (Turco) e C. 3328 (Turco). Quest'ultima proposta prevede all'articolo 6 l'istituzione, da parte dei Ministeri della salute e delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'Anagrafe pubblica della *cannabis* e dei suoi derivati prodotti in Italia, disciplinando anche il controllo di qualità sugli stessi. Il comma 6 dell'articolo 5 vieta la pubblicità della *cannabis*, diretta o indiretta, e sanziona la violazione della norma con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 a 25.000 euro (non costituiscono propaganda le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità). Il divieto di pubblicità è previsto anche dalle proposte di legge 972 (Gozi), 2015 (Civati), 3229 (Nicchi) e 3447 (Bruno Bossio).

L'articolo 6 della proposta di legge Giachetti C. 3235 disciplina l'uso farmaceutico della *cannabis* rimettendo ad un regolamento, da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la disciplina delle modalità di individuazione delle procedure per il miglioramento genetico delle varietà di *cannabis* destinate

alle preparazioni medicinali; delle aree e pratiche idonee alla coltivazione di piante di *cannabis* finalizzate esclusivamente a soddisfare il fabbisogno nazionale di preparati medicinali; delle aziende farmaceutiche legittimate alla produzione di preparazioni a base di sostanze stupefacenti, sulla base di indicazioni fornite dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali e d'intesa con l'AIFA e con il Comando generale della guardia di finanza. Con una modifica al comma 2 dell'articolo 26 del Testo unico in materia di stupefacenti viene poi consentito al Ministero della salute di autorizzare enti, persone giuridiche private, istituti universitari e laboratori pubblici alla coltivazione di piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14 del Testo unico per scopi scientifici, sperimentali, didattici e terapeutici o commerciali finalizzati alla produzione farmacologica.

Con l'aggiunta di un comma all'articolo 38 (Vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope) del Testo unico sono rimesse al Ministero della salute, di intesa con l'Agenzia italiana del farmaco, la promozione della conoscenza e la diffusione di informazioni sull'impiego appropriato dei farmaci contenenti principi naturali o sintetici della pianta di *cannabis*.

Con alcune modifiche agli articoli 41, 43 e 45 del Testo unico sono semplificate le modalità di consegna, prescrizione e dispensazione dei medicinali contenenti *cannabis*. Con una modifica al comma 1-bis dell'articolo 41, la deroga alle prescrizioni rigorose sulle modalità di consegna da parte degli operatori sanitari viene estesa alle quantità terapeutiche di farmaci contenenti principi naturali o sintetici derivanti dalla pianta di *cannabis*, prescritti anche per l'assistenza di malati affetti da sintomatologia che risponda favorevolmente a tali preparati. Con una modifica al comma 4-bis dell'articolo 43, riguardante la prescrizione di medicinali previsti dall'allegato III-bis per il trattamento di pazienti affetti da dolore severo, se ne estendono le disposizioni alla prescrizione di preparazioni e di sostanze

vegetali a base di *cannabis*. Viene infine aggiunto un comma (5.1) dopo il comma 5 dell'articolo 43, diretto a prevedere che la prescrizione di preparazioni e sostanze vegetali a base di *cannabis* comprende le preparazioni ed i dosaggi per una cura non superiore a sei mesi. La ricetta contiene altresì l'indicazione del domicilio professionale e del recapito del medico da cui è rilasciata.

Disposizioni identiche a quelle appena illustrate sono contenute anche nell'articolo 6 della proposta di legge C. 3447 (Bruno Bossio).

Osserva che l'articolo 7 della proposta di legge Giachetti C. 3235 stabilisce che le risorse derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate per le condotte in materia di stupefacenti in violazione delle modalità e dei limiti quantitativi previsti sono destinate agli interventi nel settore scolastico e ad interventi preventivi, curativi e riabilitativi. Analogamente, le risorse derivanti dal monopolio statale sulla commercializzazione della *cannabis* vanno destinate al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga. Si tratta, peraltro, di un punto che merita particolare attenzione in quanto l'introduzione di analoghe iniziative relative alla cosiddetta «tassa sul vizio» hanno suscitato valutazioni controverse.

L'articolo 8 della suddetta proposta di legge prevede la presentazione annuale alle Camere, da parte del Presidente del Consiglio, di una relazione relativa allo stato di attuazione della legge con riguardo ad una serie di aspetti tra i quali l'andamento in forma personale od associata della coltivazione della *cannabis*, le fasce di età dei consumatori, le strategie e gli obiettivi raggiunti, l'eventuale persistenza del mercato illegale delle sostanze disciplinate dalla riforma in commento.

Un obbligo di relazione è previsto anche dalle proposte di legge 972 (Gozi), 2015 (Civati), 2611 (Ferraresi), 3328 (Turco) e 3447 (Bruno Bossio). Segnala che quest'ultima proposta prevede, all'articolo 8, la facoltà, per una serie di soggetti tra cui i membri del Governo del Parla-

mento e della magistratura, di visita senza alcuna autorizzazione alle comunità terapeutiche.

In conclusione, ritiene che le Commissioni possano condurre un serio approfondimento su un tema delicato che ha varie implicazioni di ordine sociale, sanitario, educativo, oltre ad importanti profili di ordine giuridico, già in sede di discussione generale e, successivamente, attraverso un programma di audizioni che potranno consentire alle Commissioni di affrontare anche alcune questioni di rilevante interesse che trovano parziale risposta nei testi delle proposte che abbiamo alla nostra attenzione. Si riferisce, in particolare, alla necessità di disciplinare in modo efficace l'uso della *cannabis* per finalità terapeutiche, che rappresenta un ambito di intervento reclamato da molte persone che potrebbero trovare giovamento, per alcune patologie, dall'uso a prezzi accessibili di farmaci cannabinoidi di dimostrata efficacia.

Segnala, inoltre, che la mancanza di univocità di orientamento a livello scientifico sui livelli di neuro-tossicità derivanti dall'uso o dall'abuso di *cannabis* deve indurci ad individuare opportune strategie rivolte agli adolescenti, perché da molte indagini risulta che la fascia di età 14-16 anni rappresenta la prevalente età del primo contatto con la *cannabis*.

Daniele FARINA (SI-SEL), *relatore per la II Commissione*, nel ringraziare la collega Miotto per la relazione testé svolta, della quale condivide i contenuti, concorda in ordine alla necessità che le Commissioni riunite procedano ad un articolato ciclo di audizioni.

Donatella FERRANTI, *presidente della II Commissione*, ritiene che sia necessario procedere ad una adeguata attività conoscitiva in ordine alla materia oggetto dei provvedimenti in titolo, che presentano rilevanti aspetti meritevoli di approfondimento sia sotto il profilo tecnico-giuridico, sia sotto quello scientifico. Quanto alle modalità di organizzazione e di svolgimento dei lavori delle Commissioni riunite, sottolinea che le stesse potranno essere definite solo all'esito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo convocata per la giornata odierna. Invita, comunque, i gruppi parlamentari a far pervenire eventuali richieste di audizione.

Mario MARAZZITI, *presidente*, associandosi alle considerazioni svolte dalla presidente Ferranti, ricorda che la materia in discussione presenta importanti implicazioni sul piano educativo, scientifico, giuridico e sociale e merita pertanto un approfondimento tramite un ciclo di audizioni non dispersivo ma nello stesso tempo senza limitazioni inopportune, assicurando la giusta dignità al provvedimento in esame. Ribadisce l'invito a fare pervenire in tempi ragionevoli le proposte circa i soggetti di audire.

Tancredi TURCO (Misto-AL-P) chiede delucidazioni sui termini per tali segnalazioni.

Mario MARAZZITI, *presidente*, ritiene che le proposte possano pervenire entro le 12 di venerdì 22 gennaio. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30