



## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MANCONI, Stefano ESPOSITO, FABBRI, LO GIUDICE, PALERMO e VALENTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GENNAIO 2014

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 e cessione della *cannabis indica* e dei suoi derivati

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 21 febbraio 2006, n. 49, ha apportato profonde 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, di seguito denominato «testo unico», senza risolverne – ma anzi aggravandone – le criticità che lo caratterizzavano.

Ferma restando la necessità di procedere a una rivisitazione completa della materia che vada oltre quanto già previsto dal decreto-legge del 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, è possibile intervenire intanto con alcune limitate modifiche senza dubbio urgenti, in particolare relative all'articolo 73, nonché all'articolo 75 del testo unico, che maggiormente hanno mostrato, alla prova del tempo, evidenti limiti di efficacia e palesi irrazionalità. Con le modifiche apportate dalla legge n. 49 del 2006 a tali articoli, infatti, è stato equiparato il trattamento sanzionatorio per le ipotesi illecite penalmente rilevanti, a prescindere dalla tipologia di stupefacente, fatto che, anche alla luce dei risultati conseguiti, appare privo di qualunque motivazione razionale. Da tale osservazione, congiunta ai dati oggi disponibili, appare evidente la necessità di giungere invece a definire un principio sia di individuazione che di graduazione del diverso livello di pericolosità dei comportamenti definiti ed accolti come illeciti. L'ampissimo allargamento dello spettro dei soggetti destinatari delle pesanti sanzioni (anche di natura amministrativa) introdotte con la legge n. 49 del 2006 appare sostenuto da

una logica particolarmente contraddittoria. È evidente la scelta totalmente repressiva rispetto al fatto-reato, omologando in una inammissibile oggettività, indebitamente, situazioni fattuali tra loro differenti. Peraltro, oggi è possibile trarre un compiuto bilancio degli effetti della citata legge n. 49 del 2006 e, più in generale, dell'efficacia dei principi ispiratori posti da decenni a base delle normative e delle azioni di contrasto alla diffusione del consumo e del traffico di stupefacenti: principi repressivi, sostanzialmente adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1998.

Oggi, anche per ammissione di numerosi protagonisti di quella stagione, è infatti diffusa a livello mondiale l'opinione che le politiche di «*War on drugs*» siano fallite.

Tale approccio, generalmente e quasi esclusivamente repressivo, appare oggi tanto più anacronistico in quanto in aperto contrasto con le tendenze legislative in atto negli Stati Uniti d'America, in molti Paesi del Centro e Sud America, nonché con le riflessioni in numerosi Paesi europei.

Dalle relazioni annuali della Direzione centrale per i servizi antidroga del Ministero dell'interno si evince che in Italia, dal 2002 al 2011, vi è stato un aumento del numero di operazioni antidroga, certamente più evidente dal 2005 in poi (nel 2005 e nel 2011, rispettivamente, 19.877 e 23.103 operazioni con un incremento pari a circa il 16 per cento).

Nell'intero periodo, gli interventi delle Forze di polizia per i reati connessi all'*hashish* hanno subito un decremento, così come quelli relativi al contrasto dell'eroina; dopo un iniziale incremento, fino al 2005, la proporzione di operazioni relative alla cocaina,

invece, è rimasta sostanzialmente stabile a fronte di un aumento di quelle relative a *marijuana* e piante di *cannabis*.

I dati relativi alle persone denunciate per reati in violazione della legge sugli stupefacenti previsti dal testo unico evidenziano, in particolare:

- un complessivo aumento dal 2005 al 2011 (da 31.636 passano a 36.796), a fronte di una tendenza alla diminuzione registrata dal 2002 al 2005;

- l'incremento dal 2002 al 2005 dei denunciati per reati connessi alla cocaina e un progressivo decremento negli anni successivi;

- decremento progressivo dei denunciati per reati connessi all'eroina;

- decremento progressivo dei denunciati per reati connessi all'*hashish*;

- incremento progressivo dal 2005 dei denunciati per *marijuana* (a fronte della diminuzione registrata nel 2002-2005);

- incremento costante e progressivo dal 2006 dei denunciati per piante di *cannabis*.

Nella quasi totalità dei casi, le denunce hanno riguardato i reati previsti dall'articolo 73 (produzione, traffico e vendita di stupefacenti) e dall'articolo 74 del testo unico (associazione finalizzata alla produzione, traffico e vendita di stupefacenti).

In base ai dati relativi alle persone denunciate per le condotte di cui ai citati articoli, si evince un progressivo aumento dei denunciati in stato di arresto, per raggiungere la percentuale massima nel biennio 2008-2009. Considerando le sostanze oggetto della denuncia, si osserva un aumento della proporzione delle denunce relative alla cocaina fino al 2005, nonché una diminuzione di quelle relative all'eroina e di quelle relative ai cannabinoidi dal 2006 in poi.

Per quanto concerne i denunciati in relazione ai cannabinoidi, in particolare, sono diminuite le denunce relative all'*hashish*, a fronte di un incremento di quelle rivolte

alle piante di *cannabis* e alla *marijuana*, in particolare dal 2005 in poi.

Per quel che concerne l'attività delle prefetture, secondo i dati del Ministero dell'interno, risultano progressivamente in diminuzione le segnalazioni ai prefetti per violazione dell'articolo 75 del testo unico. Tuttavia è aumentata in modo considerevole l'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Diminuiscono in modo rilevante gli accessi ai programmi terapeutici e socio-riabilitativi (possibilità negata, almeno in prima istanza, dalla legge n. 49 del 2006).

Dal 2002 al 2006 il numero di detenuti nelle strutture penitenziarie è aumentato, per poi decrescere nel 2007 a causa del provvedimento di indulto, ma con una successiva nuova inversione di tendenza. Andamento sostanzialmente simile si riscontra anche in relazione ai detenuti per i reati previsti dal testo unico, anche se dal 2007 in poi la loro proporzione è aumentata. La distribuzione percentuale dei detenuti per i reati previsti dal testo unico, rispetto al totale dei detenuti, ha toccato al 30 giugno 2011 il 41,5 per cento del totale, ovvero 27.947 su 67.394 soggetti.

Successivamente al provvedimento di indulto, nel 2007, il numero di affidati agli uffici di esecuzione penale esterna ha iniziato a crescere fortemente, pur rimanendo ancora molto al di sotto degli anni precedenti.

I condannati in affidamento (affidati ai sensi dell'articolo 94 del testo unico i restanti usufruiscono del cosiddetto «affidamento ordinario», così come previsto dall'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354) per iniziare o proseguire un programma terapeutico volto al trattamento dello stato di tossicodipendenza ed alcooldipendenza costituiscono una buona parte dei beneficiari di misure alternative alla pena detentiva. Dal 2007 in poi, anno in cui si è maggiormente manifestato l'effetto dell'indulto, la presenza dei tossicodipendenti è sostanzialmente più elevata rispetto al periodo precedente.

Dalla relazione annuale al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, relativa all'anno 2011 e al primo semestre del 2012 (Doc. XXX, n. 5), redatta dal Dipartimento per le politiche antidroga, si evince che i costi imputabili alle attività di contrasto sono ammontati, nel solo 2011, a circa 2 miliardi di euro, di cui il 48,2 per cento per la detenzione, il 18,7 per cento per le attività delle forze dell'ordine e il 32,6 per cento per attività erogate dai tribunali e dalle prefetture. Dagli stessi dati si evince tuttavia che questa mastodontica attività di contrasto non ha portato significativi risultati sotto il profilo della riduzione dei consumi di sostanze stupefacenti, soggetti, al più, a fluttuazioni di carattere macro-geografico, generazionale o culturale. Né sono percepibili variazioni significative nel flusso di denaro di cui si appropriano annualmente diversi sodalizi criminali, variamente stimato, ma quasi mai inferiore ai 60 miliardi di euro. Tutti i dati illustrati indicano, dunque, la necessità di un radicale cambio di strategia e del mutamento del quadro normativo di riferimento.

Il presente disegno di legge mira dunque a concentrare l'azione di contrasto sulle sostanze e sulle condotte di maggiore pericolo-

sità e a sanzionare, con pene meno severe di quelle previste anche a seguito del decreto-legge n. 146 del 2013, le condotte per fatti di lieve entità, ciò anche in relazione alle sanzioni amministrative attualmente previste all'articolo 75 del testo unico.

Al fine di superare le incertezze che si manifestano in giurisprudenza, peraltro, l'ipotesi di lieve entità viene esplicitamente configurata come reato autonomo (confermando in tal senso e, anzi, ulteriormente valorizzando la scelta fatta dal citato decreto-legge n. 146 del 2013), mentre viene esclusa la punibilità della coltivazione «domestica» di *cannabis*, destinata all'uso personale o ceduta a terzi per il consumo immediato, sempre che destinatario non sia un minore. Si prevede altresì, anche con riferimento all'ipotesi ordinaria, di differenziare le pene per i diversi tipi di sostanze, aggiungendo una autonoma figura di reato al comma 1 dell'articolo 73.

I proponenti offrono il presente provvedimento quale contributo alla discussione parlamentare, sempre più urgente, per modificare radicalmente l'attuale disciplina relativa agli stupefacenti, alla luce dei risultati fallimentari delle politiche sul tema adottate sinora.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche 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)*

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, di seguito denominato «testo unico», e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Tuttavia, se le attività illecite hanno ad oggetto le sostanze di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), numero 6), si applica la pena della reclusione da uno a tre anni e la multa fino a 20.000 euro»;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Non sono punibili la coltivazione per uso personale di *cannabis indica* e la cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, salvo che il destinatario sia un minore»;

c) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la 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 tre mesi a due anni e della multa da 3.000 a 10.000 euro. Se l'attività illecita ha ad oggetto le sostanze di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), numero 6), si applicano le pene della reclusione da un mese ad un anno e della multa fino a 2.000 euro».

Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 75 del testo unico  
in materia di sanzioni amministrative)*

1. All'alinea del comma 1 dell'articolo 75 del testo unico, e successive modificazioni, dopo la parola: «acquista,» è inserita la seguente: «coltiva,» e dopo le parole: «detiene sostanze stupefacenti o psicotrope» sono inserite le seguenti: «diverse da quelle di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), numero 6),».



