

# E NON SONO PAZZI

*Diciassettesimo  
Libro Bianco  
sulle Droghe*

**La società  
della  
ragione**



**forum**droghe



**cnca**  
coordinamento nazionale  
comunità accoglienti





# **E NON SONO PAZZI**

*Diciassettesimo*

*LIBRO BIANCO SULLE DROGHE*

**Gli effetti della legge antidroga  
Edizione 2026 sui dati 2025**

Titolo | E NON SONO PAZZI - Diciassettesimo Libro Bianco sulle Droghe  
Autori | A cura di: Franco Corleone, Stefano Anastasia, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca,  
Maurizio Cianchella.

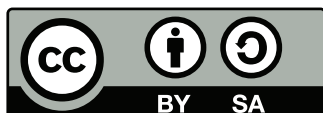
*In copertina: Foto di Diane Picchiottino su Unsplash*

Impaginazione: Leonardo Fiorentini

Prima edizione - Giugno 2026

© 2026 Alcuni diritti riservati all'Autore

Questa opera è distribuita sotto licenza Creative Commons BY-SA 4.0.



# Indice

<b>E NON SONO PAZZI</b> Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone	pag. 5
<b>SINTESI DEI DATI E DEI CONTENUTI DEL LIBRO BIANCO</b>	pag. 7
<b>PRIMA PARTE</b>	
<b>LO SCENARIO ITALIANO</b>	
<b>IL PESO DELLE SANZIONI PENALI E AMMINISTRATIVE SUL CARCERE E NELLA SOCIETÀ</b> Maurizio Cianchella	pag. 10
<b>DROGHE ALLA GUIDA. PIÙ EVIDENZE, MENO PROPAGANDA</b> Hassan Bassi	pag. 23
<b>LA DOTTRINA PROIBIZIONISTA DI ALFREDO MANTOVANO</b> Leonardo Fiorentini	pag. 29
<b>DALLA CONTROCONFERENZA VERSO UN'ALTERNATIVA PERMANENTE</b> Stefano Vecchio	pag. 35
<b>IL MIRAGGIO DELLE COMUNITÀ</b> Caterina Pozzi	pag. 39
<b>DROGHE, DALLA REPRESSIONE AL WELFARE DEI DIRITTI</b> Denise Amerini	pag. 43
<b>SECONDA PARTE</b>	
<b>LO SCENARIO INTERNAZIONALE</b>	
<b>DIRITTI UMANI E CAOS GLOBALE</b> Susanna Ronconi	pag. 48
<b>LE DROGHE CAMBIANO, LE POLITICHE RESTANO INDIETRO</b> Peppe Brescia	pag. 55
<b>L'ECOCIDIO NASCOSTO DELLA GUERRA ALLA DROGA</b> Leonardo Fiorentini	pag. 59
<b>PSICHEDELICI. DALLA PROMESSA CLINICA ALL'ACCESSO POSSIBILE</b> Peppe Brescia e Marco Perduca	pag. 63
<b>L'ONU E L'ERRORE STORICO SULLA FOGLIA DI COCA</b> Paolo Nencini	pag. 67
<b>CONCLUSIONI</b>	
<b>LA FOLLIA PROIBIZIONISTA È UNA TRUFFA PER IL PAESE</b> Patrizio Gonnella	pag. 72

## **APPENDICE**

pag. 75

PROPOSTA DI LEGGE: Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno pag. 76

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 90 Magi - Senato 109 D'Elia):  
Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze pag. 83

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 71 Magi):  
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 pag. 87

### **IO COLTIVO - PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE**

La depenalizzazione della coltivazione per uso personale ed in forma associata della cannabis. pag. 92



## INTRODUZIONE

# E NON SONO PAZZI

**Stefano Anastasia e Franco Corleone**

Venti anni fa Fausta Squatriti, artista assai interessante, pubblicava un quaderno con parole e immagini dedicate alla tragedia del Novecento e all'olocausto e soprattutto con un titolo che abbiamo pensato si adatti a questo Libro Bianco giunto alla diciassettesima edizione.

Ci piace riportarne alcuni versi:

***I vincitori non sono stati da meno.  
Dopo mezzo secolo e un lustro  
s'ingegnano in strumenti di tortura  
appositamente costruiti:  
cospicua variante di modelli  
in catalogo  
scientificamente garantendo  
sopravvivenza.***

Il 2 giugno abbiamo festeggiato gli ottanta anni della Repubblica e ci auguriamo che il prossimo Libro Bianco possa indicare per la

politica sulle droghe l'uscita dal tunnel segnato dalla determinazione proibizionista del potente sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano.

La figura di Mantovano, che ha preteso anche la delega al Dipartimento antidroga, è caratterizzata dalla ossessione della guerra alla droga e in particolare alla canapa, ritenuta causa del vizio e della corruzione morale dei giovani.

L'ispiratore della terrificante legge nota come Fini-Giovanardi, che eliminava ogni differenza tra le diverse sostanze, non ha osato riproporre la repressione più dura, ma non si è accontentato di lanciare proclami ideologici, finanziare campagne di spot terroristici e organizzare una modesta conferenza nazionale e ha spinto il Governo a inventare norme che - come aveva denunciato Grazia Zuffa - sfiorano l'illegalità.

L'elenco è lungo, dall'aumento delle pene per i fatti di lieve entità, il famoso quinto comma dell'art. 73 del DPR 309/90, che da anni non è più una attenuante, ma una fattispecie autonoma di reato, ma non viene valutato come tale e non appare nelle statistiche, alla equiparazione della canapa tessile a quella con valenza psicotropa. È notizia recente la criminalizzazione della canapa terapeutica con perquisizioni alle farmacie e interrogatori ai pazienti.

Intanto, invece di prevedere modifiche alla legge criminologica, che provoca la presenza di persone che vengono arrestate per detenzione o piccolo spaccio nella misura del 30% dei detenuti, si immaginano carceri terapeutici per la detenzione sociale che fa lievitare il carcere oltre la soglia dei 64.000 prigionieri.

Mentre il piano del commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria che aveva promesso 10.000 nuovi posti detentivi entro il 2027 è poco più che al palo (la capienza reale degli istituti di pena non si schiuda dai 46-47mila posti regolamentari effettivamente disponibili), i tanto strombazzati finanziamenti straordinari per l'inserimento di persone con problemi di dipendenze nelle nuove forme di detenzione domiciliare "terapeutica" previsti da un ddl all'esame della Camera sono limitati a meno di 500 l'anno: una goccia nel mare, che farà più bene a chi ospita che a chi è ospitato.

Insomma la guerra alla droga che viene rilanciata da Trump su scala internazionale con attacchi al Venezuela e minacce alla Colombia e all'Ecuador, in Italia si ripresenta in chiave salvifica sulle basi dello stato etico.

Il cuore del Libro Bianco come sempre è rappresentato dai dati degli ingressi e le presenze in carcere, elaborati con precisione da Maurizio Cianchella e con una cura che deve fare i conti con il quadro che si conferma e si ripete di anno in anno.

La causa della catastrofe umanitaria è determinata da una legge che trasforma una questione culturale e sociale in un fatto criminale.

Non c'è spazio in questa fase politica ormai sempre più condizionata dalla propaganda in vista delle elezioni politiche dell'anno prossimo per misure intelligenti e risolutive.

Il potere vuole lucrare sull'emergenza, spesso inventata, trascurando le soluzioni intelligenti.

Testardamente le nostre associazioni hanno affinato le proposte, anche su aspetti finora trascurati, come i nodi dei "liberi sospesi" e della concessione dell'affidamento al momento del giudizio da parte del giudice della cognizione.

Insomma c'è un patrimonio che mettiamo a disposizione per una svolta ineludibile, per rispettare i principi della Costituzione.

Come sempre il Libro Bianco è arricchito da contributi persuasivi su ferite aperte che sono opera di Leonardo Fiorentini, Caterina Pozzi, Hassan Bassi, Peppe Brescia, Paolo Nencini e Susanna Ronconi e dalle conclusioni di Patrizio Gonnella.

Quest'anno ricorrono i dieci anni dalla scomparsa di Alessandro Margara e lo ricorderemo il 16 luglio a Firenze. Non sarà una commemorazione ma una occasione di impegno sulla linea di un pensiero intransigente e ricco di umanità.

# SINTESI DELL'ANALISI E DEI DATI DEL LIBRO BIANCO 2026

## DROGHE E CARCERE, SI PUÒ FAR PEGGIO!

La prima parte della diciassettesima edizione del Libro Bianco sulle droghe cerca di fare il punto sul lascito del Governo Meloni in materia di politiche sulle sostanze. Inevitabilmente si analizzano pensiero e pratica del Sottosegretario con delega alle droghe, Alfredo Mantovano. All'indomani della conferenza nazionale e soprattutto della contro-conferenza organizzata dalla rete per la riforma delle politiche sulle droghe, si rilancia il dibattito pubblico in tema di sostanze, servizi e carcere con una particolare attenzione ai provvedimenti del governo, come il secondo decreto sicurezza e la proposta sulle comunità-prigione, che non fanno altro che appesantire l'impatto delle norme penali sulla marginalità.

## IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Nella seconda parte come consuetudine sono contenuti approfondimenti sul dibattito internazionale sulle politiche sulle droghe. In uno scenario di caos globale, la war on drugs rende evidente il suo ruolo di strumento di guerra, neocolonialismo e violazione dei diritti umani. Vengono inoltre presentati i dati europei sull'uso di sostanze appena rilasciati dall'EUDA, mentre sono raccolte riflessioni sul ruolo del proibizionismo nella crisi climatica, sull'accesso alle terapie psichedeliche e sulla mancata riclassificazione della foglia di coca nelle tabelle internazionali.

## LE DROGHE E LA REPRESSIONE. I DATI IN PILLOLE

Sono passati 17 anni dalla prima pubblicazione del Libro Bianco sulle droghe, i dati purtroppo si confermano, sia nei valori assoluti che nella tendenza al peggioramento.

Gli effetti penali (dell'art. 73 in particolare) sono sempre più devastanti in un contesto di sovraffollamento carcerario e confermano come la Jervolino-Vassalli resti il principale veicolo di ingresso nel sistema della giustizia italiana e nelle carceri.

Come ripetiamo da troppo tempo **la legislazione sulle droghe e l'uso che ne viene fatto sono decisivi nella determinazione dei saldi della repressione penale:**

la decarcerizzazione passa attraverso la decriminalizzazione delle condotte legate alla circolazione delle sostanze stupefacenti così come le politiche di tolleranza zero e di controllo sociale coattivo si fondano sulla loro criminalizzazione. Basti pensare che **in assenza di detenuti per art. 73 o di quelli dichiarati tossicodipendenti, non vi sarebbe il problema del sovraffollamento carcerario**, come indicato dalle simulazioni prodotte. Dopo 35 anni di applicazione non possiamo più considerare questi come effetti collaterali della legislazione antidroga, ma come effetti evidentemente voluti.

**Dopo 4 anni di aumenti, diminuiscono, -3,4%, gli ingressi in carcere per spaccio: 10.784 dei 42.005 ingressi** nel 2025 sono stati causati dall'art. 73 del Testo unico, detenzione a fini di spaccio. **Si tratta del 25,7% degli ingressi** (in termini percentuali la diminuzione è minima, erano il 25,8% nel 2024).

**Le carceri italiane al 31 dicembre 2025 arrivano a quota 63.499 (erano 61.861 a fine 2024).** Di questi **13.735 a causa del solo art. 73** del TU. **Altri 6.807 in associazione con l'art. 74** (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze), **solo 1.020 esclusivamente per l'art. 74.** **Complessivamente il 33,9% del totale.** Praticamente **il doppio della media europea (18%)** e molto di più di quella mondiale (22%).

**Non ha fine, in termini assoluti e percentuali, l'aumento delle presenze di detenuti definiti "tossicodipendenti": vengono dichiarati**

**LA LEGGE SULLE DROGHE RIMANE IL VOLANO DELLE POLITICHE REPRESSIVE E CARCERARIE. SENZA DETENUTI PER ART. 73 O TOSSICODIPENDENTI NON SI AVREBBE SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI**

**OLTRE UN QUARTO DEI DETENUTI ENTRA IN CARCERE PER DETENZIONE**

**IL 34% IN CARCERE PER LA LEGGE SULLE DROGHE. QUASI IL DOPPIO DELLA MEDIA EU (18%)**

tali il **41,2%** di coloro che entrano in carcere, mentre al **31/12/2025** erano presenti nelle carceri italiane **20.767** detenuti "certificati", il **32,7%** del totale. Per il terzo anno consecutivo si infrange il record: non erano mai stati così tanti dal 2006 ad oggi.

### **LE CONSEGUENZE SULLA GIUSTIZIA**

Pur in leggera diminuzione, i dati provenienti dai tribunali raccontano un paese in cui sono aperti oltre **200.000** fascicoli per procedimenti penali per droghe: per violazione dell'articolo 73 e 74 sono rispettivamente 156.179 e 46.001.

### **LE MISURE ALTERNATIVE**

Oltre al carcere esplode l'intera sfera penale: le misure alternative sfiorano quota 100.000. In un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di *diversion* e quelli di *probation* consentono di ampliare l'area del controllo, piuttosto che di limitare quella coattiva-penitenziaria. Ne è segno il fatto che oltre ai quasi 63.500 detenuti al 31/12/2025 erano **in carico per misure alternative e sanzioni di comunità (Messa alla Prova) ulteriori 99.447** soggetti, quasi **6.000** in più rispetto al 2024 (+6,4%).

### **LE SEGNALAZIONI E LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PER IL CONSUMO DI DROGHE ILLEGALI**

Il consolidamento molto lento dei dati ci fa essere cauti sul definire trend. Nel 2025 sono al momento registrate 39.188 segnalazioni. Di queste circa il **31% finisce con una sanzione amministrativa (12.062)**, le più comuni la sospensione della patente (o il divieto di conseguirla) e del passaporto. Questo anche in assenza di un qualsiasi comportamento pericoloso messo in atto dalla persona sanzionata. **La repressione continua ad abbattersi sui minori, pur in leggera diminuzione rispetto al 2024, in attesa del loro consolidamento.** Si tratta di 3.564 adolescenti che entrano così in un percorso sanzionatorio stigmatizzante, alla fine dei conti desocializzante e controproducente. **La quasi totalità dei minori, il 97,1%, è segnalata per cannabis.** Risulta irrilevante la vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto: **solo 412 sono state sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario**; nel 2007 erano 3.008. Anche gli inviti a presentarsi al SERD continuano a diminuire (3.268). **La repressione colpisce principalmente persone che usano cannabis (77,4%),** seguono a distanza **cocaina (17%)** e **eroina (2%)** e, in maniera irrilevante, le altre sostanze. Quest'anno non abbiamo i dati storici, ma possiamo dire che si sia **superata la soglia del milione e mezzo di persone segnalate per possesso di droghe** per uso personale dal 1990 ad oggi, **1.100.000** di queste per derivati della cannabis.

### **GLI ALTRI CONTENUTI**

In appendice le proposte di legge per la riforma del Testo Unico sulle droghe promosse dalla Società Civile.

**OLTRE IL 40% DI CHI ENTRA IN CARCERE USA DROGHE. AL 31.12 QUASI 21.000 IN CARCERE, RECORD DAL 2006**

**NEI TRIBUNALI OLTRE 200.000 PROCEDIMENTI PENALI IN CORSO PER DROGHE**

**LE MISURE ALTERNATIVE FINISCONO PER AMPLIARE L'AREA DEL CONTROLLO CHE COINVOLGE A FINE 2025 OLTRE 155.000 PERSONE IN ITALIA.**

**LA REPRESSIONE DEL CONSUMO RESTA CONCENTRATA SULLA CANNABIS. RAPPRESENTA IL 77% DELLE SEGNALAZIONI, SALE AL 97% PER I MINORI CHE PER UNA CANNA ENTRANO IN UN PERCORSO SANZIONATORIO E STIGMATIZZANTE. IL 31% DELLE SEGNALAZIONI FINISCE CON UNA SANZIONE. SUPERATA QUEST'ANNO LA SOGLIA DI 1,5 MILIONI DI ITALIANI SEGNALATI PER USO DI DROGHE (1,1MLN PER CANNABIS)**

**Prima parte**  
**LO SCENARIO**  
**ITALIANO**



# IL PESO DELLE SANZIONI PENALI E AMMINISTRATIVE SUL CARCERE E NELLA SOCIETÀ

**Maurizio Cianchella**

*Elaborazioni grafiche a cura di Lorenzo Fanoli*

Diminuiscono gli ingressi, ma continuano a crescere le presenze complessive in carcere, quelle per violazione del DPR 309/1990 e quelle di soggetti tossicodipendenti. Prosegue inoltre la crescita vertiginosa delle misure alternative alla detenzione, più che raddoppiate nell'arco di dieci anni. Considerando anche le pene e le sanzioni sostitutive, le misure e le sanzioni di comunità e le misure di sicurezza, il numero complessivo dei soggetti in carico è ormai prossimo, e potrebbe aver nel frattempo superato la soglia dei 100mila.

I dati mostrano come i costi economici e umani della deriva securitaria siano fuori controllo e come le risorse impiegate continuino a tradursi in investimenti a perdere. Nonostante ciò, le principali forze politiche non sembrano interessate ad avviare una riflessione su un possibile cambio di paradigma.

Un ulteriore problema, che condiziona tanto l'analisi quanto la possibilità di individuare soluzioni adeguate, riguarda la superficialità dei dati disponibili. Nonostante gli attuali sistemi informatici consentano di raccogliere, organizzare e incrociare una quantità di informazioni molto più ampia, ci si continua ad accontentare di una visione d'insieme di un fenomeno estremamente complesso e articolato.

L'esempio più evidente è la mancata distinzione tra i detenuti per violazione del comma 1 dell'articolo 73 del DPR 309/1990 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) e quelli ristretti per violazione del comma 5 dello stesso articolo, relativo ai fatti di lieve entità. Già nel 2014 la Corte di cassazione ha chiarito che la lieve entità non costituisce una circostanza attenuante del reato previsto dal comma 1, bensì una fattispecie autonoma. Scorporare i dati relativi ai ristretti ex comma 5 dal totale dei detenuti ex articolo 73 permetterebbe dunque di valutare con maggiore precisione l'impatto reale della normativa vigente, nonché di elaborare eventuali correttivi qualora emergessero squilibri nella sua applicazione.

Come ogni anno, desideriamo rivolgere un sincero ringraziamento a tutte le funzionarie e a tutti i funzionari che ci hanno dedicato parte del loro tempo e del loro lavoro. Ringraziamo il personale del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno e dei rispettivi Dipartimenti: senza la disponibilità a condividere i dati, la solerzia e la pazienza dimostrate, questo lavoro non sarebbe possibile.

## LA SITUAZIONE NELLE CARCERI

Dopo quattro anni caratterizzati da una crescita particolarmente marcata, gli ingressi complessivi in carcere diminuiscono di 1.484 unità (-3,4%). Calano anche gli ingressi per violazione dell'articolo 73 del DPR 309/1990 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope): nel 2025 si attestano a 10.784 (-436; -3,9%), pari al 25,7% del totale. Aumentano invece, per il secondo anno consecutivo, gli ingressi di soggetti tossicodipendenti, che raggiungono quota 17.308 (+418; +2,5%), tornando a superare la soglia del 40%.

Tab. 1 - Ingressi negli istituti penitenziari e ingressi per violazione art.73, DPR 309/90. (2005-2025)

Anno	Per qualsiasi reato		Per reati ex art.73 DPR 309/90			Persone dichiarate "tossicodipendenti"		
	Totale	Di cui Stranieri	Totale	Di cui stranieri	%	Totale	Di cui stranieri	%
2005	89.887	40.606	25.777	10.107	28,7%	25.541	10.107	28,4%
2006	90.714	43.288	25.399	10.325	28,0%	24.637	10.325	27,2%
2007	90.441	43.860	26.985	11.593	29,8%	24.371	11.593	26,9%
2008	92.800	43.099	28.865	12.301	31,1%	27.397	12.301	29,5%
2009	88.066	40.073	28.369	12.460	32,2%	25.106	12.460	28,5%
2010	84.641	37.298	26.141	10.446	30,9%	24.008	10.446	28,4%
2011	76.982	33.305	24.452	10.226	31,8%	22.432	10.226	29,1%
2012	63.020	27.006	20.464	9.088	32,5%	18.290	9.088	28,9%
2013	59.390	25.818	18.151	8.109	30,6%	16.543	8.109	27,8%
2014	50.217	22.747	13.972	6.747	28,4%	13.810	6.747	27,5%
2015	45.823	20.521	12.284	5.900	26,8%	14.464	5.900	31,6%
2016	47.342	21.102	13.356	6.785	28,2%	16.072	6.785	33,9%
2017	48.144	21.077	14.139	6.845	29,4%	16.394	6.845	34,0%
2018	47.258	20.245	14.128	6.785	29,9%	16.767	6.785	35,5%
2019	46.201	18.760	13.677	6.458	29,6%	16.842	6.458	36,4%
2020	35.280	14.466	10.852	4.946	30,8%	14.092	4.869	38,6%
2021	36.539	14.409	10.350	4.335	28,3%	13.099	4.500	35,8%
2022	38.125	15.488	9.961	4.190	26,1%	15.509	5.545	40,7%
2023	40.661	16.518	10.697	4.422	26,3%	15.492	5.653	38,1%
2024	43.489	17.839	11.220	4.750	25,8%	16.890	6.630	38,8%
2025	42.005	17.113	10.784	4.526	25,7%	17.308	6.691	41,2%

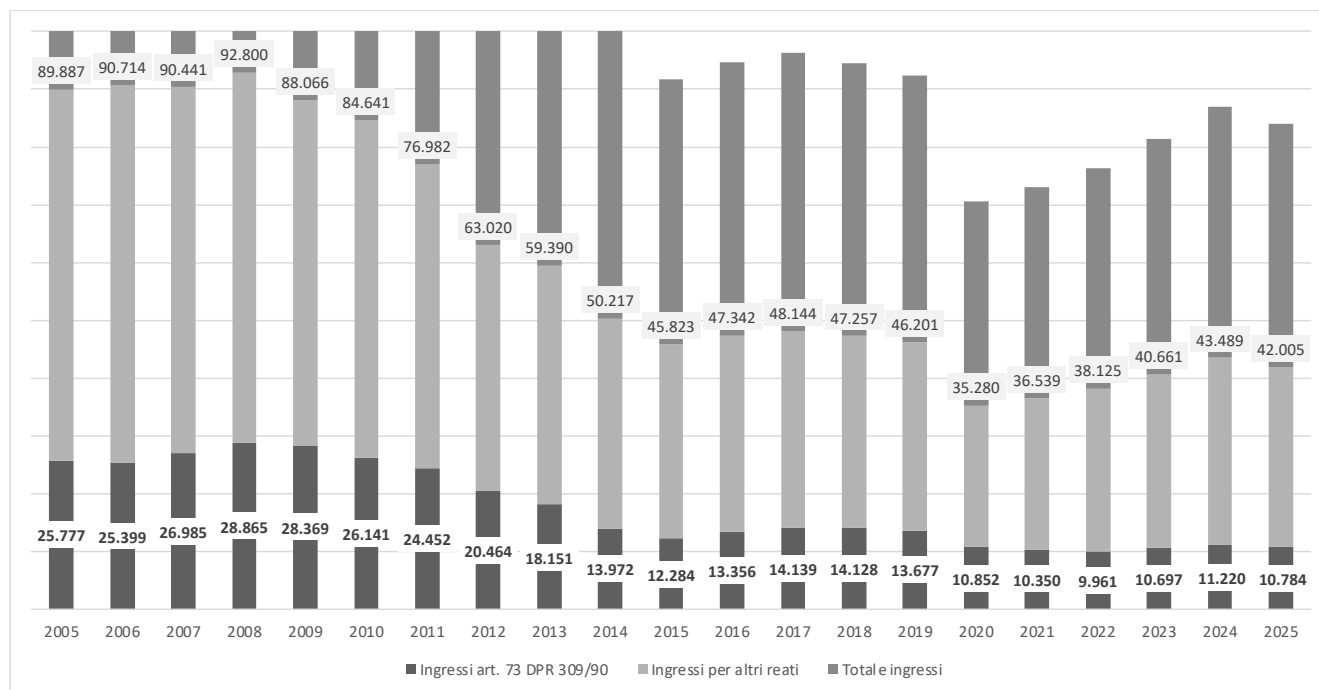
Fonte: Ministero della Giustizia - Dip.to Amm.ne Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica.

Dal 2006, primo anno preso in considerazione dalla nostra rilevazione, gli ingressi per violazione dell'articolo 73 si sono mantenuti stabilmente al di sopra del 25% degli ingressi complessivi: più di uno su quattro. Gli ingressi di soggetti tossicodipendenti hanno seguito un andamento analogo fino al 2014, per poi avvicinarsi alla soglia del 33,3% nel 2015 e superarla a partire dal 2016. Da allora, più di un ingresso su tre riguarda un soggetto tossicodipendente.

Osservando il lungo periodo, va inoltre evidenziato che, rispetto ai primi anni della rilevazione, il numero complessivo degli ingressi si è più che dimezzato: dai 92.800 registrati nel 2008, il valore più alto degli ultimi diciannove anni, si è passati ai 42.005 del 2025, con una riduzione del 54,7%.

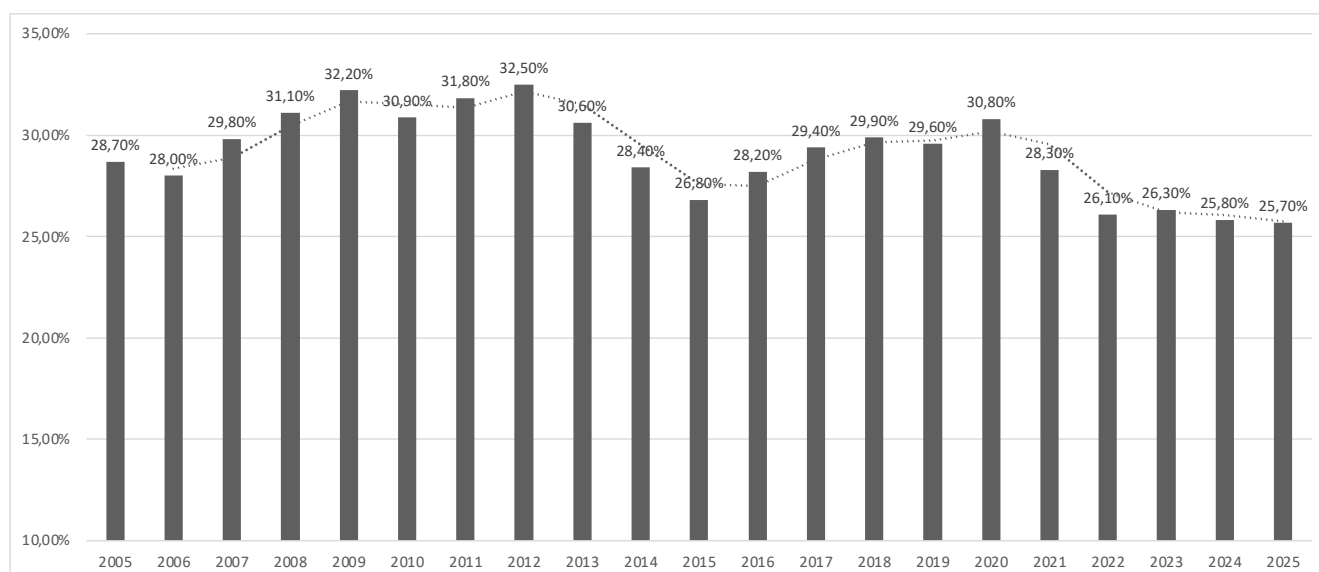
Questo crollo del dato dinamico non trova però, come vedremo, un riscontro analogo nel dato statico relativo alle presenze in carcere.

**Fig. 1 - Ingressi in carcere dalla Libertà 2005-2025 totali e ripartiti tra ingressi per violazione art. 73 DPR 309/90 e ingressi per altri reati**



Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dip. Amm.ne Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dip.to - Segreteria generale - Sezione Statistica.

**Fig. 2 - Percentuali di ingressi in carcere dalla libertà per violazione art. 73 DPR 309/90 su totale ingressi in carcere. Serie storica 2005-2025.**



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica.

**Tab. 2 - Presenze in carcere al 31.12, presenze ex art. 73 e 74, DPR 309/1990, ristretti tossicodipendenti  
Valori assoluti e percentuali (2006-2022)**

Anno	Detenuti presenti	Ex art.73	Ex art. 73 e 74	Ex art.74	Totale DPR 309/90	% ristretti rispetto ai presenti	Ristretti tossicodipendenti	% ristretti tossicodipendenti
2006	39.005	10.312	4.285	536	15.133	38,80%	8.363	21,4%
2007	48.693	14.117	4.101	537	18.755	38,52%	13.424	27,6%
2008	58.127	18.197	4.529	588	23.314	40,11%	15.772	27,1%
2009	64.791	20.948	5.103	697	26.748	41,48%	15.887	24,5%
2010	67.961	21.633	5.661	739	28.033	41,25%	16.245	23,9%
2011	66.897	21.094	5.465	742	27.301	40,81%	16.364	24,5%
2012	65.701	19.893	5.375	761	26.029	39,62%	15.663	23,8%
2013	62.536	17.953	5.393	810	24.156	38,63%	14.879	23,8%
2014	53.623	12.717	5.278	849	18.844	35,14%	13.205	24,6%
2015	52.164	11.711	5.001	874	17.586	33,71%	13.465	25,8%
2016	54.653	12.754	4.979	889	18.622	34,07%	14.157	25,9%
2017	57.608	13.836	4.981	976	19.793	34,36%	14.706	25,5%
2018	59.655	14.579	5.488	940	21.007	35,21%	16.669	27,9%
2019	60.769	14.475	5.709	963	21.147	34,80%	16.934	27,9%
2020	53.364	12.143	5.616	938	18.697	35,04%	14.148	26,5%
2021	54.134	11.885	5.971	1.028	18.884	34,88%	15.244	28,2%
2022	56.196	12.147	6.126	1.010	19.283	34,3%	16.845	30%
2023	60.166	12.946	6.575	994	20.515	34,1%	17.405	28,9%
2024	61.861	13.283*	6.803*	997**	21.083**	34,1%	19.755	31,9%
2025	63.499	13.735	6.807	1.020	21.562	33,9%	20.767	32,7%

Fonte: Ministero della Giustizia - Dip.to Amm.ne Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica.

\* Poiché lo scorso anno non abbiamo ricevuto i dati disaggregati ma solo il totale di ristretti ex art. 73 ed ex artt. 73+74 (20.086) e poiché la Relazione annuale al Parlamento non indica i numeri esatti ma soltanto le percentuali dei ristretti per ciascun articolo, i numeri riportati in queste due caselle sono una stima; i dati reali potrebbero variare di poche unità.

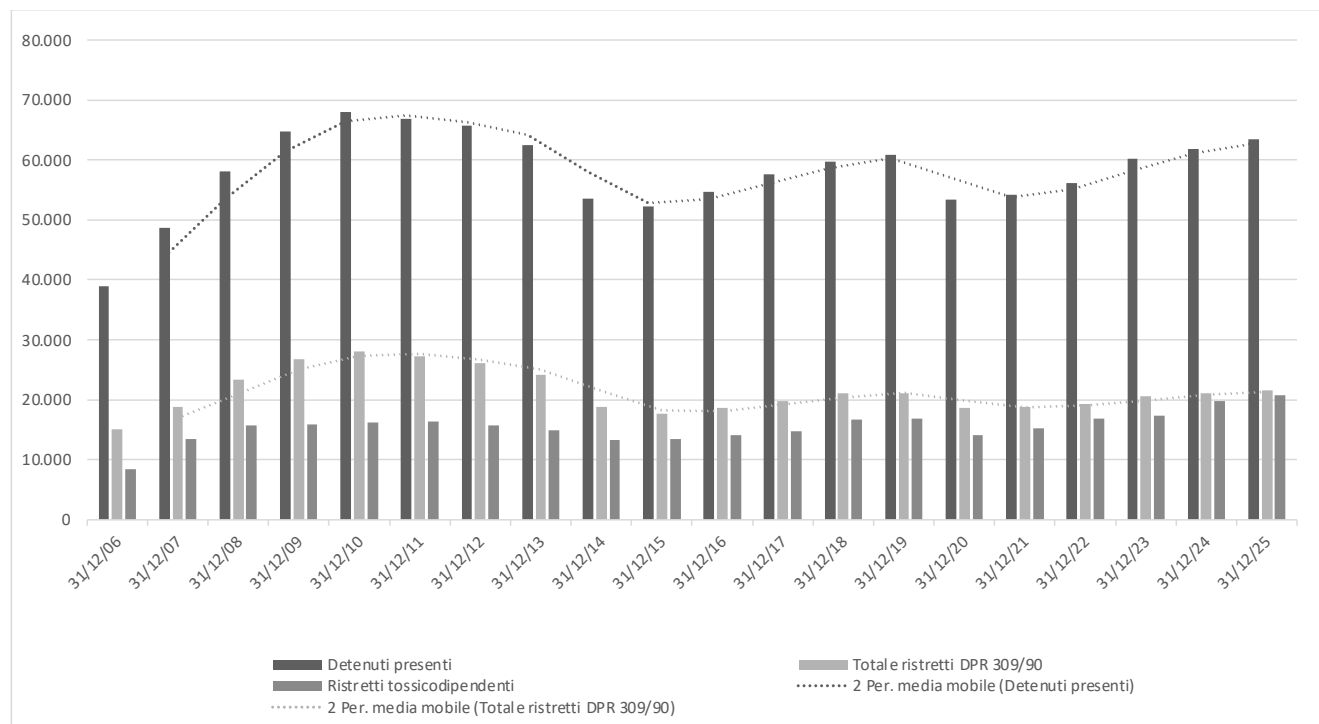
\*\* Lo scorso anno, non avendo ricevuto i dati in questione dal DAP, abbiamo riportato una stima leggermente più alta (1.045 detenuti ex art. 74), basata su una tabella pubblicata sul sito del Ministero della Giustizia che però includeva tra i (21.131) detenuti per violazione del DPR 309/1990 anche quelli che avevano violato gli articoli 79 (Agevolazione dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope), 82 (Istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore) e 83 (Prescrizioni abusive).

Come per gli ingressi, anche il numero delle presenze in carcere era stato inevitabilmente contenuto dalla pandemia. Dopo la diminuzione del 12,2% registrata nel 2020, il dato ha ripreso a crescere, tornando a seguire la tendenza già consolidata negli anni precedenti. Nel 2025 si registra un ulteriore aumento: al 31 dicembre i detenuti presenti sono 63.499, 1.638 in più rispetto all'anno precedente (+2,6%). In cinque anni, la popolazione detenuta è cresciuta di oltre 10mila unità, con un incremento del 19% che riporta il sistema penitenziario ai livelli raggiunti nel gennaio 2013, quando la Corte europea dei diritti dell'uomo condannò l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione, che vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani e degradanti, a causa del sovraffollamento carcerario.

Non disponendo dei dati ufficiali al 31 dicembre 2024 relativi ai detenuti ristretti ex articolo 73 ed ex articoli 73 e 74, ma soltanto di una stima suscettibile di variare di poche unità, non è possibile determinare con esattezza la variazione annuale in termini assoluti e percentuali. È comunque evidente il nuovo picco dei ristretti ex articolo 73, che aumentano di circa 450 unità, pari approssimativamente al 3,4%. Restano sostanzialmente stabili i detenuti ristretti per violazione congiunta degli articoli 73 e 74, mentre quelli ex articolo 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) crescono di 23 unità (+2,3%). Complessivamente, i ristretti per violazione di uno o di entrambi gli articoli aumentano di 479 unità (+2,3%).

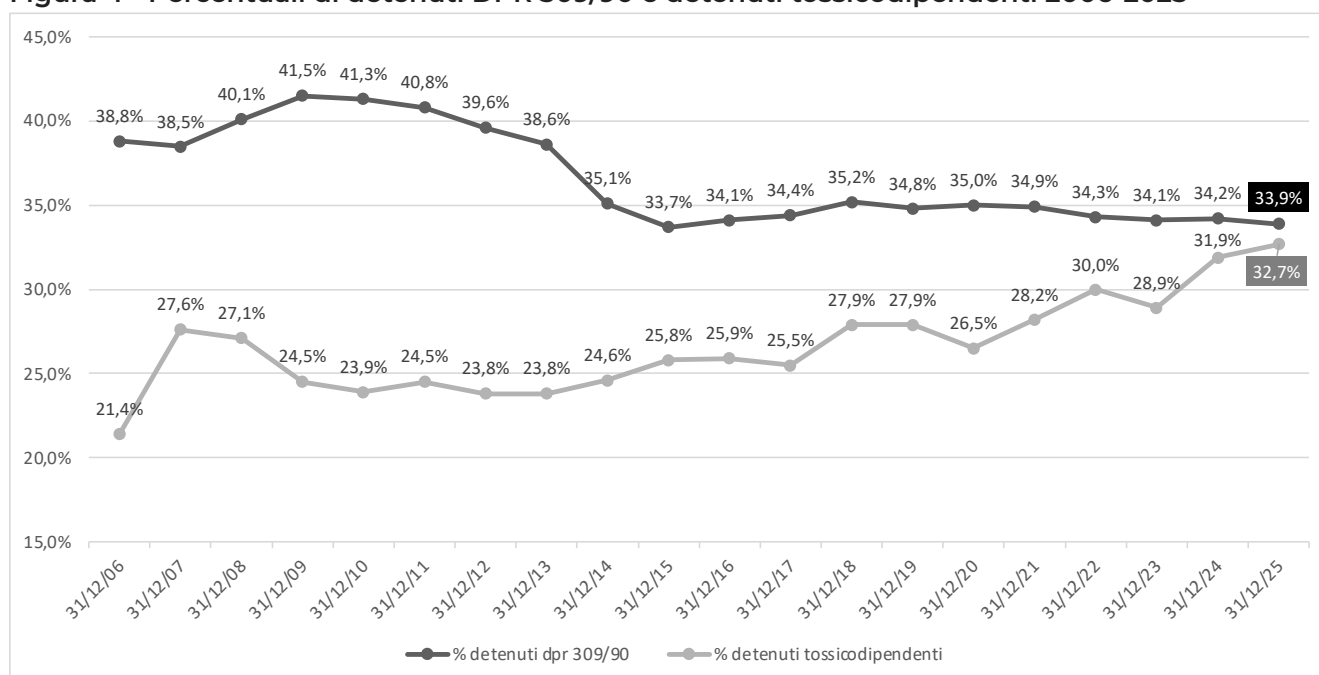
Come già rilevato lo scorso anno, tra i fattori che potrebbero aver contribuito alla crescita della popolazione detenuta per violazione del DPR 309/1990 figura l'applicazione del cosiddetto decreto Caivano (d.l. 15 settembre 2023, convertito nella legge 13 novembre 2023, n. 159). Il provvedimento ha inasprito il trattamento sanzionatorio previsto per la cosiddetta «lieve entità» di cui all'articolo 73, comma 5, innalzando da quattro a cinque anni il massimo edittale. La modifica produce conseguenze significative anche sul piano procedurale, poiché rende applicabile la custodia cautelare in carcere ai sensi dell'articolo 280 c.p.p. e obbligatoria l'udienza preliminare. Non disponiamo tuttavia di dati sufficientemente specifici per verificare l'effettivo impatto del decreto, né del numero dei ristretti ex articolo 73, comma 5, un dato che, come già evidenziato, al momento non viene raccolto.

**Fig. 3 - Presenze in carcere al 31.12.2006-2025, totali, ex art. 73 DPR 309/1990 e presenze di soggetti tossicodipendenti.**



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica

**Figura 4 - Percentuali di detenuti DPR 309/90 e detenuti tossicodipendenti 2006-2025**

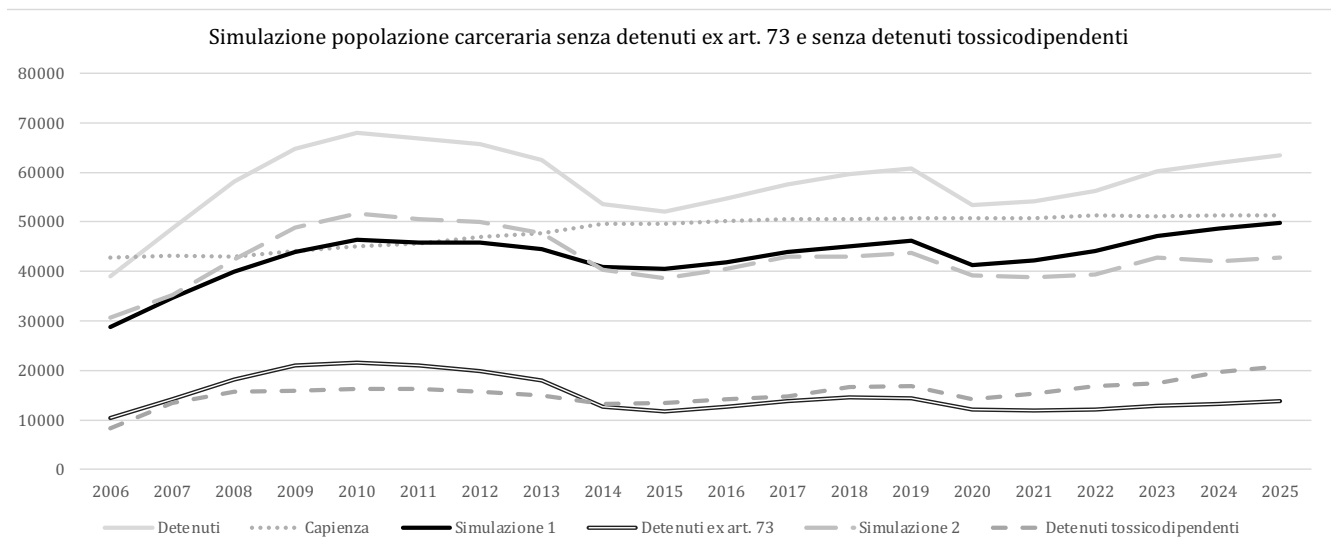


Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione Statistica

## UN CARCERE SENZA DROGHE (SIMULAZIONE)

Dal 2007, la popolazione carceraria è stabilmente al di sopra della capienza regolamentare degli istituti di pena. Il grafico che segue illustra, in maniera molto grossolana, quanto la normativa antidroga influisca sul tasso di affollamento carcerario.

**Fig. 5 - Simulazione popolazione carceraria. Serie Storica 2006-2025**



A seguito dell'indulto del 2006, la popolazione carceraria scese dai 59.523 detenuti presenti al 31 dicembre 2005 ai 39.005 del 31 dicembre 2006. La capienza regolamentare era allora di 42.824 posti e il tasso di affollamento pari a 91, vale a dire 91 detenuti ogni 100 posti, contro i 139 dell'anno precedente. Il 2006 fu però anche l'anno dell'approvazione della legge 49/2006, la cosiddetta Fini-Giovanardi, i cui effetti sul sistema penale divennero evidenti a partire dal 2007. La popolazione detenuta tornò infatti a superare la capienza regolamentare degli istituti, fino a raggiungere nel 2010 un tasso di affollamento pari a 151, di cui 48 riconducibili ai detenuti per violazione dell'articolo 73.

Dopo la condanna dell'Italia da parte della Corte EDU nel caso Torreggiani, nel 2013, e la dichiarazione di incostituzionalità della Fini-Giovanardi, nel 2014, la popolazione carceraria diminuì fino ai 52.164 detenuti presenti al 31 dicembre 2015, il valore assoluto più basso degli ultimi quindici anni, con un tasso di affollamento pari a 105. Da allora il numero dei detenuti tornò a crescere, raggiungendo al 31 dicembre 2019 quota 60.769, con un tasso di affollamento di 120. Questa tendenza fu interrotta dalla pandemia, che impose al legislatore politiche di deflazione carceraria: un anno dopo, i detenuti presenti erano 53.364 e il tasso di affollamento era nuovamente sceso a 105.

Da quel momento, la tendenza è tornata a essere crescente. Al 31 dicembre 2025 i detenuti erano 63.499, a fronte di una capienza regolamentare di 51.277 posti, aumentata di quasi il 20% rispetto al 2006. Il tasso di affollamento si attestava quindi a 123,8 detenuti ogni 100 posti.

Come mostra il grafico, escludendo dal calcolo i detenuti ex articolo 73, la capienza regolamentare sarebbe stata superata soltanto nel biennio 2010-2011. Escludendo invece i detenuti tossicodipendenti, il tasso di affollamento sarebbe risultato superiore a 100 soltanto tra il 2009 e il 2012. Nel 2025, i due tassi di affollamento simulati sarebbero rispettivamente pari a 97, senza i detenuti ex articolo 73, e a 83,3, senza i detenuti tossicodipendenti.

Sono necessarie, come di consueto, due precisazioni.

Nella prima simulazione sono stati sottratti esclusivamente i detenuti ex articolo 73, e non anche quelli ristretti per violazione congiunta degli articoli 73 e 74 o per il solo articolo 74, responsabili di condotte più gravi e pertanto punite più severamente. Il grafico non ha alcuna pretesa di scientificità o di esaustività e lo scenario rappresentato nella simulazione non può essere considerato realistico. Alcuni detenuti ex articolo 73, ad esempio, potrebbero trovarsi in carcere anche per altri reati, eventualmente più gravi. Allo stesso modo, il superamento dell'attuale modello proibizionista non eliminerebbe il traffico illegale di sostanze né, di conseguenza, la presenza in carcere di persone condannate per violazione di una nuova disciplina in materia di droghe. Il grafico ha il solo scopo di rendere visibili, da un lato, l'enorme incidenza della normativa antidroga sull'affollamento carcerario e, dall'altro, la rilevanza del problema rappresentato dalla presenza di persone tossicodipendenti negli istituti penitenziari.

La seconda precisazione riguarda il tasso di affollamento. Quello effettivo è sempre leggermente più elevato rispetto a quello da noi calcolato, poiché la capienza realmente disponibile è sensibilmente inferiore a quella regolamentare, che comprende anche posti non concretamente utilizzabili. Inoltre, la popolazione detenuta non è distribuita in modo omogeneo. Alcuni istituti o singole sezioni rispettano la capienza regolamentare e presentano un tasso di affollamento inferiore a 100; ciò significa che, in altri istituti e in determinate sezioni, il sovraffollamento è nettamente superiore al dato medio di 123,8. Il calcolo di una media nazionale rischia dunque di camuffare la reale entità del problema.

## LA SITUAZIONE NEI TRIBUNALI

Al 31 dicembre 2025 risultavano pendenti 73.549 procedimenti penali per violazione dell'articolo 73, riguardanti complessivamente 156.179 persone. Rispetto all'anno precedente, il numero delle persone coinvolte è diminuito del 4,1%, pari a 6.649 unità in meno. I procedimenti pendenti ex articolo 74 erano invece 4.496 e coinvolgevano 46.001 persone, con una riduzione del 2,1% rispetto al 2024, pari a 971 unità.

Nonostante la lieve diminuzione, questi numeri continuano a rappresentare un carico enorme per le aule di giustizia italiane. Il dato positivo è che, almeno finora, non si è verificata l'impennata dei processi che la già citata legge 159/2023, il cosiddetto decreto Caivano, avrebbe potuto determinare per effetto delle modifiche introdotte sul piano procedurale.

**Tab. 3 - Persone con procedimenti penali pendenti per artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12 (2005-2025)**

Anno	art. 73	art. 74
2005	146.599	38.081
2006	158.361	39.373
2007	176.191	43.675
2008	180.610	44.562
2009	177.567	46.537
2010	178.472	46.287
2011	177.621	46.909
2012	181.574	48.598
2013	174.635	48.042
2014	174.715	43.961
2015	158.133	40.041
2016	161.159	40.035
2017	173.814	42.201
2018	178.819	43.355
2019	175.788	42.067
2020	189.707	45.467
2021	186.517	45.142
2022	180.621	46.003
2023	170.292	45.285
2024	162.828	46.972
2025	156.179	46.001

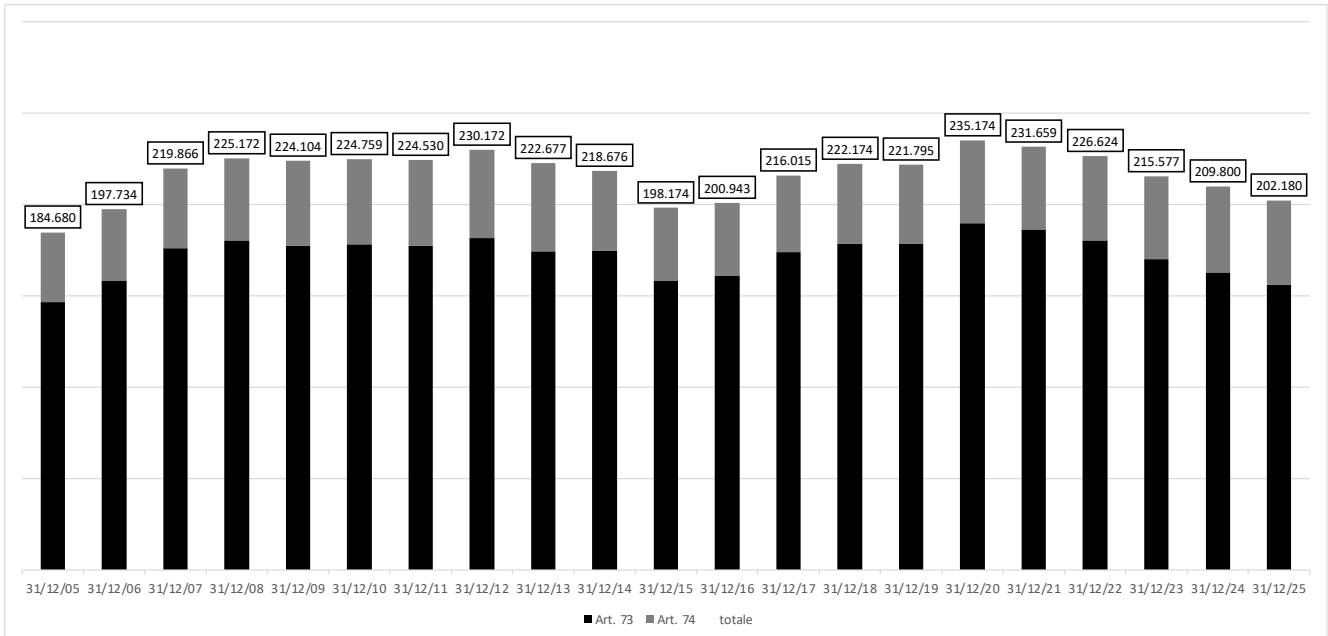
Fonte: Ministero della Giustizia. Dipartimento per gli affari di giustizia

Netta e ormai consolidata resta la sproporzione tra le persone coinvolte in procedimenti pendenti ex articolo 73, pari al 77,2% del totale, e quelle coinvolte in procedimenti ex articolo 74, che rappresentano il restante 22,8%. Si tratta dell'ennesimo segnale di come la guerra alla droga continui a concentrarsi prevalentemente sui pesci piccoli. Del resto, anche gli imputati e i condannati ex articolo 74 sono spesso ben lontani dal rappresentare il vertice della piramide criminale che gestisce

il traffico nazionale e internazionale di sostanze stupefacenti.

Per ottenere un quadro più preciso sarebbe opportuno che il Ministero della Giustizia iniziasse a raccogliere e pubblicare separatamente anche i dati relativi al comma 5 dell'articolo 73, la cosiddetta «lieve entità». Non si tratta infatti di una semplice circostanza attenuante, ma di una fattispecie autonoma di reato, che meriterebbe uno specifico approfondimento statistico per poterne valutare l'effettivo peso sul sistema giudiziario.

**Fig. 6 - Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31/12. Serie storica 2005-2023**



Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

## LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Parallelamente all'aumento della popolazione carceraria, continuano a crescere a un ritmo vertiginoso anche le misure alternative alla detenzione. Al 31 dicembre 2025 si contavano 33.681 affidamenti in prova, contro i 31.955 dell'anno precedente (+1.726; +5,4%); 1.407 persone in semilibertà (+155; +12,4%); 13.766 soggetti in detenzione domiciliare (+607; +4,6%). Complessivamente, i condannati sottoposti a una misura alternativa erano dunque 48.854, il 5,6% in più rispetto all'anno precedente. Il dato è più che raddoppiato rispetto a nove anni prima e più che decuplicato in meno di vent'anni, passando da 3.592 a 48.854 persone (+45.262; +1.260%). Si è quindi ulteriormente ampliata, e continua ad ampliarsi a ritmo sostenuto, l'area del controllo penale.

Permane inoltre una marcata discrasia tra l'affidamento in prova ordinario e quello riservato alle persone tossico- o alcolodipendenti. Nel primo caso, il 75,6% dei beneficiari accede alla misura dallo stato di libertà. Per gli affidati tossico- o alcolodipendenti, invece, la proporzione si ribalta quasi completamente: nonostante la difficile compatibilità tra dipendenze, carcere, diritto alla salute e accesso ai servizi, il 75,3% transita prima dal carcere e solo successivamente accede alla misura alternativa.

Una possibile, seppure parziale, spiegazione di questo squilibrio è che alcune persone tossico- o alcolodipendenti non accedano all'affidamento in prova, ma direttamente, in sede di esecuzione, alla semilibertà o alla detenzione domiciliare e, in sede di cognizione, alle pene sostitutive. Tuttavia, per questi regimi non è prevista una distinzione tra misura ordinaria e misura destinata alle persone tossico- o alcolodipendenti. Le tabelle ministeriali non consentono quindi né di confermare né di smentire questa ipotesi.

Nel complesso, considerando anche le misure alternative alla detenzione, il numero dei soggetti in carico sfiora la soglia delle 100mila persone, con una crescita annua del 6,4%, pari a 5.972 unità.

Tabella 4 - Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2025).

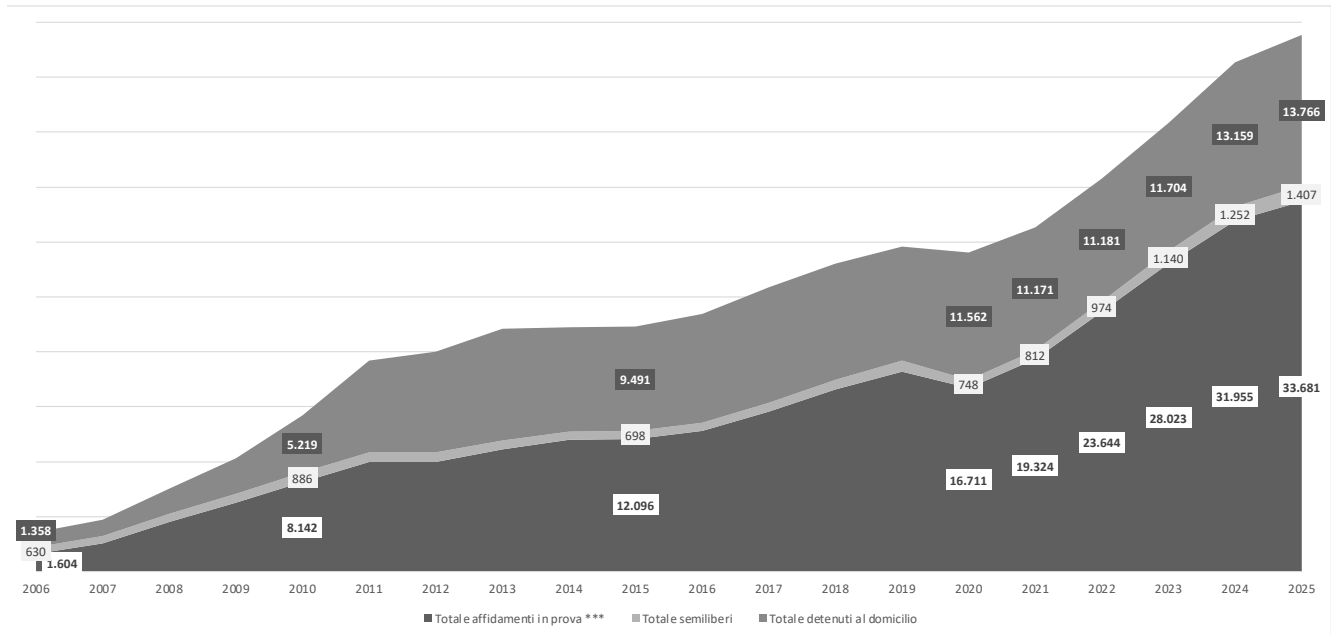
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dallo stato di libertà	512	1.022	2.081	2.843	3.832	4.499	4.398	5.123	5.819	6.165	6.679	7.676	9.146	9.936	9.981	10.357	13.498	16.708	20.992	22.122
Dallo stato di detenzione*	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719	3.171	3.671	3.747	6.732	3.350	4.115	4.766	6.654	7.148
Affidati in misura provvisoria**	dalla libertà								224		496		401		727		1.227		1.557	
	dalla detenzione										379		414		880		986		1.004	
Affidati tossico/ alcoolodipendenti dallo stato di libertà	369	377	475	712	851	920	966	983	994	1.009	970	894	1.002	1.027	836	865	867	876	1.040	1.073
Affidati tossico/ alcoolodipendenti dallo stato di detenzione	242	380	718	1.119	1.515	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618	1.519	1.661	1.862	2.054	1.784	1.811	2.051	2.207	3.178	3.264
Affidati tossico/ alcoolodipendenti in misura provvisoria**	dalla libertà								363		502		490		29		35		40	
	dalla detenzione								427		502		465		755		801		778	
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà						2	-	2	6	3	4	2	3	4	4	4	6	7	11	7
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione						44	36	51	31	36	39	44	33	50	59	55	58	80	74	62
Totale affidamenti in prova***	1.604	2.566	4.502	6.263	8.142	9.952	9.989	11.109	12.011	12.096	12.811	14.535	16.608	18.130	16.713	19.324	23.644	28.023	31.955	33.681
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698	756	850	867	1.040	748	812	974	1.140	1.252	1.407
Totale detenuti al domicilio	1.358	1.431	2.257	3.232	5.219	8.371	9.139	10.173	9.453	9.491	9.857	10.487	10.552	10.429	11.562	11.171	11.181	11.704	13.159	13.766
<b>TOTALE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE</b>	<b>3.592</b>	<b>4.693</b>	<b>7.530</b>	<b>10.332</b>	<b>14.247</b>	<b>19.599</b>	<b>19.986</b>	<b>22.127</b>	<b>22.209</b>	<b>22.285</b>	<b>23.424</b>	<b>25.872</b>	<b>28.027</b>	<b>29.599</b>	<b>29.023</b>	<b>31.307</b>	<b>35.799</b>	<b>40.867</b>	<b>46.366</b>	<b>48.854</b>

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

\* Gli affidati dallo stato di detenzione comprendono gli affidati in detenzione domiciliare e agli arresti domiciliari.

\*\* Fino al 2018, nelle tabelle ministeriali non è presente, per le misure provvisorie, la distinzione tra affidati dalla libertà e affidati dalla detenzione.

\*\*\* Poiché non presenti in tabella, nel totale non sono conteggiati gli affidamenti in prova per i condannati militari: nel 2025 sono stati 5, tutti affidati dalla libertà.

**Figura 7. Condannati sottoposti a misura alternativa distinti tra affidamento in prova, semiliberi e detenzione domiciliare. Serie storica 2006-2025**

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

Rispetto all'anno precedente, resta sostanzialmente stabile il numero dei soggetti ammessi alla messa alla prova, passati da 26.265 a 26.268, così come quello delle persone sottoposte a sanzioni di comunità, aumentate da 10.688 a 10.727. Crescono invece i soggetti in carico per misure di sicurezza (libertà vigilata), che passano da 4.948 a 5.257 (+309; +6,2%).

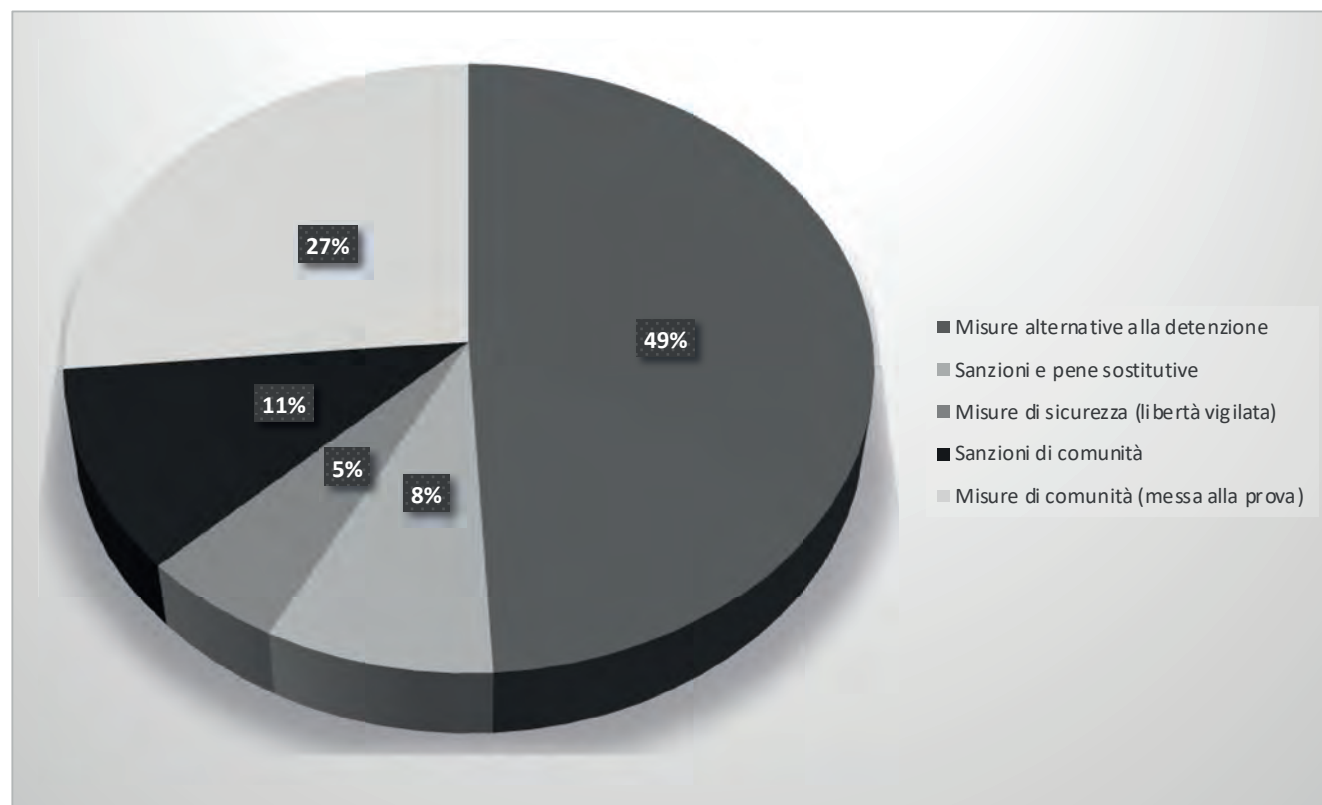
L'incremento più marcato riguarda però le pene sostitutive: i condannati sottoposti a tali misure passano dai 5.200 del 31 dicembre 2024 agli 8.340 del 31 dicembre 2025, con un aumento di 3.140 unità, pari al 60,4%.

**Tabella 5 - Soggetti in carico per misure al 31 dicembre 2025.**

Tipologia di misura	Maschi	Femmine	Totale
<b>Misure alternative alla detenzione – Totale</b>	44.179	4.675	48.854
<b>Sanzioni sostitutive – Totale</b>	1	0	1
Semidetenzione	0	0	0
Libertà controllata	1	0	1
<b>Pene sostitutive – Totale</b>	7.612	728	8.340
Detenzione domiciliare sostitutiva	1.625	149	1.774
Semilibertà sostitutiva	39	1	40
Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	5.948	578	6.526
<b>Misure di sicurezza (libertà vigilata) – Totale</b>	4.817	440	5.257
<b>Sanzioni di comunità – Totale</b>	9.593	1.134	10.727
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	536	57	593
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	6.722	884	7.606
Sospensione condizionale della pena	2.335	193	2.528
<b>Misure di comunità (messa alla prova) – Totale</b>	22.116	4.152	26.268
<b>Soggetti in carico per misure – Totale</b>	<b>88.318</b>	<b>11.129</b>	<b>99.447</b>

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

Fig. 8. Ripartizione percentuale dei soggetti in carico all'UEPE per tipo di misure al 31 dicembre 2025.



Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione statistica.

## LA REPRESSIONE DEL CONSUMO DI SOSTANZE ILLEGALI

La tabella 6 è dedicata alle segnalazioni ex art. 75 ovvero al possesso di sostanze stupefacenti per uso personale, una condotta che non ha rilevanza penale ma è soggetta a sanzioni di tipo amministrativo.

Analizzare le variazioni annuali delle segnalazioni è purtroppo privo di significato, poiché ogni anno la tabella ministeriale relativa alla serie storica riporta valori diversi, spesso in misura considerevole, per tutte le annualità precedenti, comprese quelle risalenti a oltre dieci anni prima. Nelle passate edizioni, poiché i dati venivano costantemente rivisti al rialzo, avevamo ipotizzato che il fenomeno potesse essere in qualche modo legato al loro progressivo consolidamento, pur risultando difficile comprendere come i valori potessero cambiare tanto significativamente anche a distanza di molti anni. Nella serie storica trasmessaci quest'anno, tuttavia, alcuni dati sono stati corretti al ribasso: quelli relativi al totale delle segnalazioni dal 2009 al 2012 e al 2017.

Per dare la misura dell'incoerenza della rilevazione, lo scorso anno il totale delle segnalazioni relative al 2024 risultava pari a 36.960, dato che riportiamo immutato nella nostra tabella. Nella serie storica ricevuta quest'anno, invece, le segnalazioni effettuate tra gennaio e dicembre 2024 risultano 46.994, con una differenza superiore al 27% (+10.034). I dati sulle segnalazioni devono quindi essere considerati inaffidabili e non consentono alcuna analisi storica credibile.

Gli unici elementi utili possono essere ricavati dall'esame delle singole annualità. Da questo emerge con chiarezza l'estrema rarità delle richieste di inserimento in un programma terapeutico, che dal 2010 non vanno mai oltre la tripla cifra. Eppure, tra gli obiettivi della segnalazione al prefetto dovrebbe rientrare anche quello di eliminare o ridurre l'uso di sostanze da parte delle persone che non presentano un consumo problematico e di favorire il recupero dei consumatori abituali e delle persone tossicodipendenti.

Numeri più consistenti, sebbene in costante diminuzione, riguardano le segnalazioni effettuate ai sensi dell'articolo 121 del DPR 309/1990. La disposizione prevede che l'autorità giudiziaria o il

prefetto, qualora nel corso del procedimento vengano a conoscenza di persone che fanno uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, ne diano comunicazione al Ser.T competente. Quest'ultimo provvede quindi a convocare la persona interessata per proporre e definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo. L'articolo 121 resta tuttavia uno strumento residuale, poiché tanto la partecipazione al colloquio presso il Ser.T quanto l'adesione al programma terapeutico sono lasciate alla scelta della persona segnalata.

**Tab. 6 - Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato. Serie storiche 2007-2025**

Anno	Persone segnalate				Totale segnalazioni	Totale colloqui	Art. 121	formale invito	richiesta programma terapeutico	archiviazione	Sanzioni amministrative		
	maschi	femmine	totale	di cui minori							totale	con colloquio	senza colloquio
2007*	44.866	3.066	47.932	3.729	47.932	31.578		18.815	3.008	4.808	11.850	9.115	2.735
2008*	43.943	3.150	47.093	3.665	52.358	36.038		22.255	1.646	3.285	15.504	11.762	3.742
2009	36.041	2.582	38.623	3.058	44.082	30.116	12.653	18.903	1.142	2.839	18.379	11.638	6.741
2010	30.369	2.206	32.575	2.629	43.930	27.166	11.635	17.668	704	2.581	18.016	11.915	6.101
2011	31.752	2.212	33.964	2.778	43.782	26.619	11.522	16.461	464	1.672	18.539	12.193	6.346
2012	37.951	2.505	40.456	3.537	43.530	29.011	10.843	17.290	396	1.727	18.238	12.031	6.207
2013	36.414	2.686	39.100	3.876	44.130	27.591	10.194	17.041	251	1.417	17.220	11.477	5.743
2014	29.069	2.203	31.272	3.604	43.355	14.051	9.865	15.879	141	769	15.678	10.468	5.210
2015	25.730	1.988	27.718	1.125	44.225	21.133	9.301	14.183	171	926	16.427	10.300	6.127
2016	30.324	2.363	32.687	3.793	50.082	21.384	8.597	15.705	186	1.244	15.081	9.138	5.943
2017	35.860	2.753	38.613	4.493	54.264	26.128	8.345	20.037	125	1.456	17.522	9.922	7.600
2018	36.418	2.860	39.278	4.437	54.894	26.984	7.964	20.425	103	2.207	16.932	9.542	7.390
2019	38.806	2.938	41.744	4.392	54.630	21.402	7.100	19.308	216	1.454	17.097	9.547	7.550
2020	28.818	2.198	31.016	2.902	42.137	15.388	4.945	11.267	128	566	9.782	5.569	4.213
2021	28.092	2.074	30.166	2.643	38.327	20.215	4.743	14.035	209	687	13.228	7.300	5.928
2022	28.432	2.286	30.718	3.526	40.230	18.804	4.745	13.035	235	1.053	13.152	7.049	6.103
2023	29.878	2.468	32.346	3.799	34.679	20.395	4.108	13.144	327	892	13.075	6.924	6.151
2024	31.731	2.483	34.214	3.722	36.960	19.764	3.792	12.723	410	1.167	12.353	6.628	5.725
2025	33.346	2.838	36.184	3.564	39.188	21.296	3.268	13.205	413	1.290	12.062	6.786	5.276

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali \* Nelle tabelle storiche inviateci dal 2022 in poi, il totale delle segnalazioni relativo al 2007 e 2008 non è più presente. Il dato indicato è quindi quello rilevato il 15 marzo 2021 (per gli altri: 20 febbraio 2023).

Alla luce di quanto osservato a proposito della Tabella 6, anche i dati riportati nella Tabella 7 dovrebbero essere interpretati con cautela. Le differenze sono tuttavia così nette da non lasciare spazio a dubbi sulla tendenza generale: circa tre quarti delle persone segnalate ai sensi dell'articolo 75 del DPR 309/1990 lo sono per il consumo di cannabinoidi.

La cocaina rappresenta la seconda sostanza per numero di persone segnalate e riguarda circa un caso su sei. Al terzo posto, a notevole distanza, si colloca il crack, che registra un preoccupante aumento annuale di 302 persone segnalate (+39,5%) e supera l'eroina, per la quale si osserva invece una diminuzione.

**Tab. 7 - Persone segnalate per art. 75, per sesso e sostanza. Valori assoluti e %. Anno 2025**

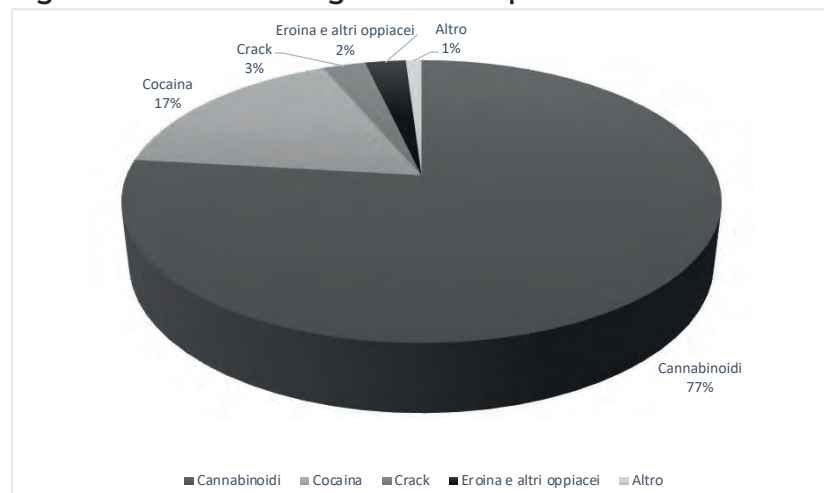
Sostanza	Maschi		Femmine		Totale					
	Segnalati	Di cui min.	Segnalati	Di cui min.	Segnalati	Di cui min.	Di cui stranieri	%	Con una segn.	Con + segn.
<b>Eroina</b>	751	2	122	0	873	2	113	2,3%	831	46
<b>Metadone</b>	65	0	8	0	73	0	12	0,2%	73	0
<b>Morfina</b>	7	0	0	0	7	0	0	0,0%	7	0
<b>Altri oppiacei</b>	52	1	4	0	56	1	11	0,1%	56	0
<b>Cocaina</b>	5.905	75	549	6	6.454	81	796	16,8%	6.258	198
<b>Crack</b>	920	9	146	0	1.066	9	138	2,8%	1.015	52
<b>Anfetamine</b>	101	1	17	2	118	3	43	0,3%	115	3
<b>Ecstasy e analoghi</b>	154	3	28	2	182	5	35	0,5%	182	0
<b>Altri stimolanti</b>	12	0	5	0	17	0	3	0,0%	16	1
<b>Barbiturici</b>	1	0	0	0	1	0	0	0,0%	1	0
<b>Benzodiazepine</b>	9	0	1	0	10	0	2	0,0%	10	0
<b>Altri ipnotici e sedativi</b>	25	1	8	0	33	1	5	0,1%	32	1
<b>Allucinogeni</b>	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0	0
<b>Inalanti volatili</b>	26	3	2	0	28	3	6	0,1%	28	0
<b>Cannabinoidi</b>	27.464	3.275	2.112	276	29.576	3.551	5.259	76,8%	28.065	1.580
<b>Altre sostanze</b>	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0	0
<b>Totale</b>	<b>35.492</b>	<b>3.370</b>	<b>3.002</b>	<b>286</b>	<b>38.494</b>	<b>3.656</b>	<b>6.423</b>	<b>100,0%</b>	<b>36.689</b>	<b>1.881</b>

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali

Particolarmente marcata è anche la disparità tra maschi e femmine, già evidente tra i minorenni e caratterizzata da un rapporto superiore a dieci a uno. I minorenni rappresentano circa il 9,5% del totale delle persone segnalate e, nella quasi totalità dei casi, la segnalazione riguarda il consumo di cannabis (97,1%).

Quanto al valore complessivo, potrebbe essere notata una discrepanza rispetto al totale riportato nella Tabella 6. Il numero effettivo delle persone segnalate è, o sarebbe se il dato fosse affidabile, quello indicato in quella tabella. I due valori non coincidono perché la Tabella 7 conteggia separatamente le sostanze: una persona segnalata ai sensi dell'articolo 75 per più sostanze compare quindi più volte, una per ciascuna sostanza oggetto della segnalazione.

**Fig. 9. Percentuali di segnalazioni ai prefetti ex art. 75 TU 309/90 per tipo di sostanza nel 2025**



Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per l'amministrazione generale e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo e della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali



# **DROGHE ALLA GUIDA. PIÙ EVIDENZE, MENO PROPAGANDA**

**Hassan Bassi**  
Forum Droghe

Il 4 febbraio scorso è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la sentenza della Corte costituzionale numero 10/2026. Il giudizio della Corte era stato richiesto da tre giudici per valutare la legittimità costituzionale dell'art. 187, Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti commi 1 e 1-bis, del Nuovo codice della strada, come modificati dalla proposta del Ministro Salvini con la legge n. 177/24 (delega al Governo per la revisione del codice della strada).

La questione è semplice, la precedente versione dell'articolo 187 del codice della strada puniva con sanzioni anche pesanti i conducenti dei veicoli che si fossero messi alla guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti, mentre la nuova versione fa riferimento ad una generica Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti. Il che significa che sarebbe possibile sanzionare tutti gli assuntori di sostanze psicotrope che si mettono alla guida di un veicolo in un qualsiasi momento della pro-

**LA CONSULTA CHIEDE CRITERI SCIENTIFICI SULLA GUIDA DOPO L'ASSUNZIONE DI DROGHE. NEL FRATTEMPO I DATI RIDIMENSIONANO L'ALLARME: SERVE MENO PROPAGANDA, PIÙ PREVENZIONE E RESPONSABILITÀ.**

pria vita successivo all'assunzione, svincolando quindi completamente il momento della guida dall'effettivo stato di alterazione. Una modifica che di fatto usciva quindi dal perimetro del Codice della Strada, per diventare l'ennesimo strumento punitivo ai danni dei consumatori, invadendo il campo del testo unico sugli stupefacenti (L.309 del 1990), a nostro avviso in modo arbitrario ed evidentemente illegittimo.

Dall'entrata in vigore dell'articolo modificato, ovvero il 14 dicembre 2024, l'incongruenza di questa norma è stata evidenziata più volte (su

riviste, quotidiani e siti di informazione, e ancor prima durante il dibattito parlamentare), anche perché il nuovo articolo così formulato di fatto punisce indiscriminatamente anche i cittadini che "legalmente" stanno seguendo una terapia farmacologica con sostanze psicotrope<sup>1</sup>.

A riprova dell'irragionevolezza dell'articolo modificato, e sotto la pressione dell'opinione di esperti medici, legali, cittadini, lo stesso governo era infatti corso ai ripari con la circolare dell'11 aprile 2025 (a cura congiunta del Ministero dell'Interno e della Salute - 0010180-11/04/2025-DGPRES-DGPRES-P)<sup>2</sup> nella quale si spiega che il senso della locuzione "dopo aver assunto" contenuta nel nuovo art. 187, può essere trovato nello "stretto collegamento tra l'assunzione della sostanza e la guida del veicolo". Ovvero, chiarisce la circolare, nella "correlazione temporale tra l'assunzione e la guida, che si concretizza in una perdurante influenza della sostanza stupefacente o psicotropa in grado di esercitare effetti negativi sull'abilità alla guida".

La circolare ha quindi di fatto ripristinato, almeno dal punto di vista logico, la precedente formulazione dell'art 187 (!), senza però offrire vere soluzioni in merito a come valutare quella correlazione temporale fra assunzione e guida che determinerebbe l'effettiva pericolosa influenza delle sostanze assunte sui conducenti.

Nel merito interrogata, la Corte Costituzionale ha respinto le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dai giudici (che erano state tutte formulate prima dell'11 aprile 2025, data di pubblicazione della circolare), considerando legittima l'intenzione, dichiarata dal Governo (e la maggioranza parlamentare), di trovare una modalità scientifica per dimostrare la correlazione temporale fra l'assunzione di sostanze stupefacenti e un pericoloso effetto di alterazione psico-fisica dei conducenti.

Asserendo nelle motivazioni che è legittimo che la prova del reato sia accertata attraverso l'analisi nei liquidi corporei dei conducenti atti a rilevare la presenza di "sostanze stupefacenti

o psicotrope che per qualità e quantità, (...), risultino generalmente idonee, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, a determinare in un assunto medio un'alterazione delle condizioni psico-fisiche, e conseguentemente delle normali capacità di controllo del veicolo". E sottolineando che "è necessario dimostrare che la condotta (...) ha creato un pericolo per la sicurezza della circolazione stradale".

La pronuncia ci pare chiarissima, e sollecita l'uso di strumenti ed analisi scientificamente fondati per valutare lo stato di alterazione, senza demandare ad interpretazioni soggettive delle forze dell'ordine o del giudice chiamato ad intervenire. Una modalità in uso in altri paesi anche Europei, fra cui la Germania, che tenga in considerazione parametri definiti e rilevabili dalle analisi dei liquidi sull'attualità degli effetti di una sostanza sul conducente al momento della guida. In poche parole, la definizione di quantità di principi attivi nel sangue o nelle urine, come succede per l'alcol (art 186 del codice della strada).

Avere indicazioni chiare dei livelli di sostanza tollerati nei liquidi biologici, con una spiegazione comprensibile del rapporto fra sostanza, quantità consumata, durata degli effetti e tempo di latenza, responsabilizzerebbe maggiormente i consumatori e permetterebbe al cittadino di evitare "essere sottoposto a sanzione penale, laddove si ponga alla guida di un veicolo in un momento successivo all'assunzione di sostanze stupefacenti, allorché ancora si possa assumere una loro efficacia sul suo organismo".

Inoltre, permetterebbe di cambiare ad esempio anche le modalità dei test antidroga sui lavoratori, e aprire ad un processo di legalizzazione dei consumi sulla scorta degli esempi di altre nazioni Europee ed extra europee.

La pronuncia è del febbraio scorso, ma da parte del Governo tutto tace. Nemmeno il tavolo tecnico convocato in fretta e furia dal Ministro Salvini a giugno 2025, dopo essere stato sommerso dalle legittime richieste di chiarimento di medici, pazienti in terapia farmacologica e associazioni dei diritti dei malati, preoccupati delle possibili implicazioni delle nuove norme, è stato più convocato. E ad oggi rimane in vigore solo la circolare citata, che però non risponde alle richieste della Corte che pretende chiarezza procedurale e rigore scientifico nel valutare gli effetti delle sostanze, né chiarisce come si devono comportare i pazienti in cura.

<sup>1</sup> Di questo aspetto avevamo parlato già nelle precedenti edizioni del Libro Bianco, con riferimento anche al chiarissimo articolo de Il Sole24 ore del 3 aprile 2024, di Stefano D'Errico e Elio Santangelo [https://www.ilsole24ore.com/art/anche-farmaci-possano-portare-condanne-droga-guida-AFx7gtDD?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/anche-farmaci-possano-portare-condanne-droga-guida-AFx7gtDD?refresh_ce=1)

<sup>2</sup> Vedi <https://prefettura.interno.gov.it/sites/default/files/11/2025-04/direttivaaccertamentitossicologici186-187-cds-e-modelli.pdf>

Nel contributo dell'Avvocatura generale dello Stato nella difesa dell'intervento davanti alla Corte colpisce l'affermazione «in quanto la guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope costituisce, come dimostrano le statistiche, la letteratura scientifica e i fatti di cronaca, uno dei comportamenti più pericolosi per la circolazione stradale perché ha una maggiore probabilità di causare un incidente stradale grave».

Ora che la guida sotto l'effetto delle sostanze psicotrope, legali o illegali, sia un comportamento a rischio che può sfociare in gravi tragedie che portano anche alla morte di conducenti e altre vittime sulle strade, è senza dubbio vero. Ma che questo fenomeno sia statisticamente rilevante, almeno quanto l'enfasi con cui si accompagnano tutti gli interventi normativi sulle droghe, invece pare meno provato.

Ogni incidente, ogni persona ferita o, peggio ancora, morta sulle strade ha una portata tragica da non sottovalutare, qualsiasi ne sia stata la causa, ed il nostro intento non è quello di voler sminuire questa tragedia, né l'eventuale responsabilità di autisti sotto l'effetto disturbante di sostanze stupefacenti. Ma dobbiamo riportare il fenomeno alle dimensioni di cui i dati ci parlano, per evitare che dietro alla retorica del "drogato alla guida" si nasconda una palese incapacità e mancanza di volontà di affrontare tutti gli aspetti che concorrono a rendere la mobilità del nostro paese insicura, per conducenti e pedoni<sup>3</sup>. Pare che dietro ai continui inasprimenti delle sanzioni si nascondano finalità più utili alla propaganda politica e molto meno alla sicurezza stradale. Fra l'altro aggravare in maniera spropositata le sanzioni legate a questi comportamenti, potrebbe avere un effetto boomerang soprattutto nei più giovani, con meno capacità di controllo, che spiegherebbe i numerosi casi di fuga di fronte alle forze dell'ordine a volte con esiti infausti di cui ci riportano le tragiche cronache di questi mesi.

Riportiamo i dati sul fenomeno dei conducenti sanzionati ai sensi dell'articolo 187 (per la maggior parte relativi alla precedente formulazione) reperibili da fonti ufficiali. In primis i dati pubblicati nella Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia (2025), che si occupa del fenomeno in due diversi capitoli, quello relativo alle attività di prevenzione e quello dedicato per l'appunto alle

violazioni ed incidenti stradali. Questi dati possono essere confrontati con quelli riportati nella relazione degli anni precedenti

## LE VIOLAZIONI ART.187 E I CONTROLLI STRADALI

Per quanto riguarda gli interventi finalizzati a prevenire gli incidenti stradali correlati alla guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, dal 2015 è attivo un protocollo interistituzionale tra il Dipartimento per le politiche contro la droga e le altre dipendenze e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Questo accordo ha l'obiettivo di effettuare controlli su strada con l'impiego di laboratori specializzati, il coinvolgimento di medici e operatori sanitari della Polizia di Stato e la sperimentazione di modalità innovative per il prelievo dei liquidi biologici direttamente su strada. Negli anni i risultati hanno sempre mostrato limitati casi di positività alle sostanze stupefacenti, ed evidenziato inoltre livelli di errore che sfiorano il 20% dei casi nella positività riscontrata su strada rispetto alle analisi di approfondimento successive.

Questo un confronto dei dati come riportati nelle ultime relazioni al Parlamento nel capitolo Interventi di Prevenzione:

**Tabella 1 - Controlli e violazioni**

Anno	Veicoli controllati	Persone controllate	Violazioni art 187 cds	% violazioni
2022	6.236	7.759	180	2,3%
2023*	20.726	28.907	378	1,3%
2024	16.348	21.752	382	1,75%

Rielaborazione su dati relazione al Parlamento DPA

\*per il 2023 nella relazione, nello stesso capitolo, è riportato anche un altro dato incoerente con quanto sopra indicato che parla di 22.828 conducenti sottoposti ad alcoltest, e 3.432 a test salivare con 447 positivi alle sostanze all'analisi di secondo livello (su 552 positivi alla prima analisi, con quindi un errore del 19% ed una incidenza del 13% di positivi sui 3.432 controllati)<sup>4</sup>

Dalla lettura emerge una differenza fra il numero di veicoli controllati e le persone controllate, molte migliaia in più, che quindi non sono solo i conducenti dei veicoli, il che fa sorgere alcuni interrogativi in merito all'obiettivo dei controlli, e all'uso dei dati riferiti alla circolazione stradale. In ogni caso le percentuali si mantengono su livelli ben sotto il 3%.

Sulle violazioni dell'art.187, fanno sempre fede anche i dati pubblicati da Istat<sup>5</sup>, che sono resi

<sup>3</sup> Vedi nelle precedenti edizioni del Libro Bianco gli interventi di H. Bassi e articolo Il Manifesto del 25 ottobre 2022 (ilmanifesto.it/archivio?autore=Hassan%20Bassi)

<sup>4</sup> 2024 Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, pag 61

<sup>5</sup> [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/07/REPORT\\_INCIDENTI\\_STRADALI\\_2024.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/07/REPORT_INCIDENTI_STRADALI_2024.pdf) (ultima visita il 2 giugno 2026)

pubblici nel mese di luglio, gli ultimi sono quelli relativi all'anno 2024, questi segnalano un aumento di circa il 3,3% delle sanzioni comminate rispetto all'anno precedente. Ma sono in calo le violazioni accertate dalla Polizia Stradale mentre in netto aumento quelle dei Carabinieri e dalle Polizie Locali. La serie storica del numero di violazioni è riportata nella tabella sottostante:

Nel 2024 per Istat il totale delle violazioni al codice della strada rilevate dai tre organismi di controllo (Polizia, Carabinieri e Polizie Locali) è

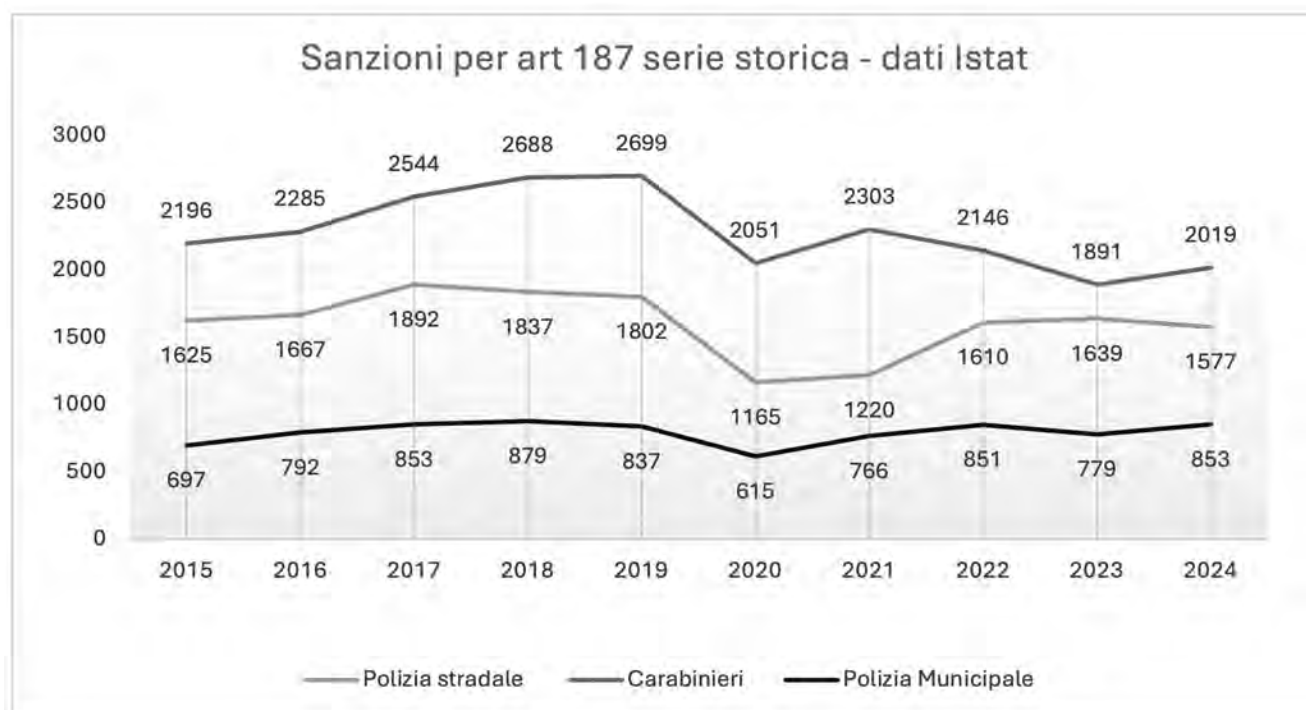
stato di quasi 21 milioni e mezzo.

Tra i comportamenti pericolosi alla guida si confermano come più frequenti la distrazione (spesso per uso di cellulare), il mancato rispetto della precedenza e la velocità troppo elevata. La guida troppo veloce rappresenta da sola quasi il 15% del totale delle violazioni del codice della strada, mentre il dato percentuale delle violazioni art. 187 sarebbe 25 volte inferiore alla violazione di uso del cellulare alla guida, che conta quasi 120.000 violazioni sanzionate nel 2024.

**Tab. 2- serie storica violazioni art 187 - dati Istat**

Corpi di Polizia	Numero violazioni art. 187 per annualità									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polizia stradale	1625	1667	1892	1837	1802	1165	1220	1610	1639	1577
Carabinieri	2196	2285	2544	2688	2699	2051	2203	2146	1891	2019
Polizia Locale	697	792	853	879	837	615	766	851	779	853
<b>Totale</b>	<b>4518</b>	<b>4744</b>	<b>5289</b>	<b>5404</b>	<b>5338</b>	<b>3831</b>	<b>4289</b>	<b>4607</b>	<b>4309</b>	<b>4449</b>

**Figura 1 - serie storica violazioni art 187 - dati Istat**



Siamo in grado di fornire anche l'aggiornamento dei dati relativi alla Polizia Stradale per il 2025, da cui risultano accertate 2036 violazioni dell'art 187 (un aumento quasi del 30% rispetto al 2024) divise per circa il 50% fra conducenti dai 18 ai 32 anni, e quelli da 33 a 65 anni (sono solo 15 le sanzioni da 0 a 17 anni; e 37 per conducenti con età superiore a 65 anni).

Malgrado il significativo aumento dovuto probabilmente ad un'intensificazione dei controlli, le proporzioni rispetto al volume di infrazioni al codice della strada si modificano modestamente, rimaniamo in attesa dei dati Istat del prossimo luglio 2026 per una valutazione globale<sup>6</sup>.

## INCIDENTI

Nel capitolo relativo alle violazioni ed incidenti stradali della relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia 2025<sup>7</sup> si riporta un aggiornamento dei dati al 2023 che è riassunto nella seguente infografica,

Questa evidenza l'esiguità numerica dei casi di incidente in cui i conducenti siano stati sanzionati ai sensi dell'art 187.

Nello specifico sono stati circa 1,5% nel 2022, mentre nel 2023 come ci aggiorna la stessa

relazione la percentuale di incidenti correlati a violazione art 186 (alcol sopra i limiti) scende al 4% mentre quella violazioni art 187 scende all'1,3% (Fig. 2).

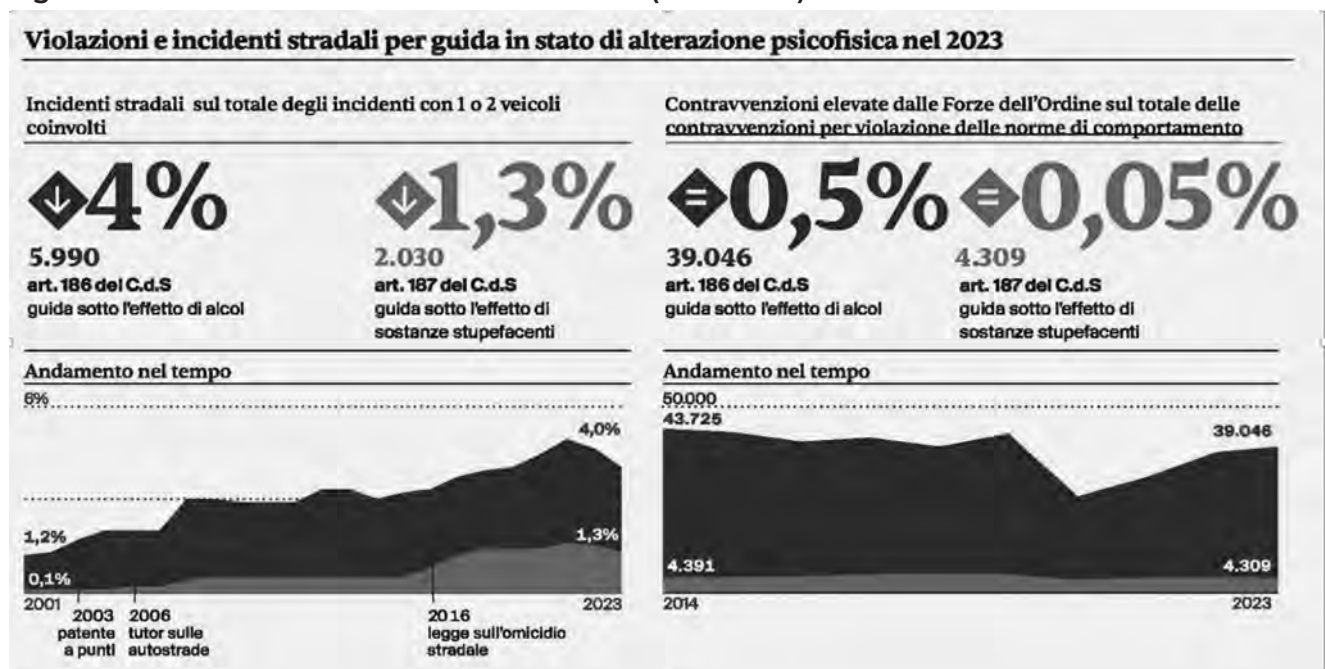
Come si può notare l'introduzione della patente a punti nel 2003, del sistema Tutor nel 2005 e del reato di omicidio stradale nel 2016 non hanno influenzato l'evoluzione del fenomeno, che sembra più sensibile probabilmente al numero di controlli effettuati.

Nella Relazione si fa anche riferimento ad una rilevazione fornita solo con i dati del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e del Servizio della Polizia Stradale, che riguardano circa un terzo del totale degli incidenti stradali con lesioni.

In questo caso emerge che nel 2023 i Carabinieri e la Polizia Stradale hanno registrato 1.813 sinistri in cui almeno uno dei conducenti era sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, su un totale di 56.075 incidenti.

Complessivamente, quindi il 3,2% degli incidenti rilevati da queste forze dell'ordine risulta "droga-correlato", con percentuali che rispetto al

Fig. 2 Grafico da Relazione al Parlamento 2025 (cit.in nota)



<sup>6</sup> I dati forniti direttamente dal Dipartimento di PS, sono leggermente diversi da quanto pubblicato nel rapporto annuale 2025 sul sito della Polizia Stradale dove si fa riferimento a 821.444 conducenti controllati con etilometri e precursori di cui 1.469 quelli denunciati per guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti (0,17% sul totale violazioni)- <https://www.poliziadistato.it/articolo/polizia-stradale--i-dati-consuntivi-2025>

<sup>7</sup> 2025 Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, pag 110

2022 risultano stabili.

**Tab. 3 - percentuale violazione art 187 in caso di incidente PS e Car - dati relazione al Parlamento DPA**

Anno	Incidenti registrati da Carabinieri e Polizia Stradale	Percentuale di violazioni art 187 negli incidenti
2022	56.284	3,3%
2023	56.075	3,2%

Ricordiamo che nel 2023 ci sono stati 166.525 incidenti stradali in Italia (-3,8% rispetto all'anno precedente), che hanno causato 224.634 i feriti (+0,5%) e 3.039 i morti, nel 2024 si sono registrati in Italia 173.364 incidenti stradali, che hanno causato 3.030 decessi e 233.853 persone lesionate. Se le percentuali relative alle violazioni accertate dalla Polizia Stradale e Carabinieri fossero confermate, gli incidenti in cui vi è una violazione dell'art 187 sarebbero verosimilmente circa 5.500. A verificare questo dato poco ci aiutano al momento i dati forniti dalle Tossicologie Forensi che nel 2024 hanno effettuato 12.463 accertamenti, di cui 206 relativi a decessi per incidente stradale, ma che non forniscono nella citata Relazione al Parlamento la distinzione fra positività solo alle sostanze stupefacenti di cui all'art 187 e positività all'alcol (art 186)<sup>8</sup>. I dati poi non ci dicono se sia il conducente che ha causato il sinistro o quello che l'ha subito colui che era positivo.

Riportiamo come ultimo dato quello delle infrazioni art 187 rilevate nel 2025 dalla Polizia Stradale in occasione di incidenti stradali, che sono state 553, di cui 6 con esito mortale, 518 con lesioni, 29 con danni solo alle cose, manca il dato sul numero totale di incidenti nei quali è intervenuta la PS, per cui non è possibile fare una valutazione percentuale.

Tutti gli indicatori ci fanno ritenere che il fenomeno della guida sotto effetto di sostanze stupefacenti sia limitato e confermano che questa non possa essere annoverata fra le principali cause di incidentalità. Questo ovviamente senza disconoscere la pericolosità di coloro che si mettono alla guida in condizioni non adeguate, e che quindi sia necessario evitare che questo avvenga. La raccomandazione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale, ovvero che il legislatore proceda ad elaborare indicatori e

fornire strumenti adeguati a poter valutare in maniera il più oggettiva possibile la condizione di alterazione per assunzione di sostanze stupefacenti per i conducenti alla guida per determinare quando l'assunzione crei pericolo per la sicurezza, è certamente la strada da perseguire al più presto.

Come detto, riteniamo che indicatori ed informazioni che responsabilizzano e danno informazioni certe anche ai consumatori, e che possono aiutare ad aprire spazi per una legalizzazione responsabile dei consumi delle sostanze oggi proibite, in primis la cannabis. Chi ha il compito di definirli lo faccia al più presto partendo dalle evidenze scientifiche.

<sup>8</sup> 2025 Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, pag 105



# LA DOTTRINA PROIBIZIONISTA DI ALFREDO MANTOVANO

Leonardo Fiorentini

Se si guarda alla traiettoria delle politiche sulle droghe tra la nascita del governo Meloni e il 2026, non si può prescindere dal lavoro del sottosegretario Alfredo Mantovano, titolare della delega alle politiche antidroga e uomo forte del Governo Meloni.

## LA POLITICA SULLE DROGHE COME DISPOSITIVO DI GOVERNO

La destra al potere in questa legislatura non ha certo messo mano al Testo Unico sulle droghe per correggerne gli effetti più devastanti: il peso carcerario dell'articolo 73, la sproporzione delle pene, la proflazione etnica nei controlli, le perquisizioni e la persecuzione amministrativa dei consumatori, il ruolo marginale della riduzione del danno, la confusione continua tra uso, piccolo spaccio, dipendenza e narcotraffico.

Al contrario l'impianto proibizionista è stato ulteriormente irrigidito: il decreto anti-rave, il decreto Caivano, il Piano fentanyl, il nuovo Codice della strada, il decreto sicurezza e la guerra alla cannabis light, la Conferenza nazionale sulle dipendenze convocata sotto la formula della "libertà dalla droga". Attorno a questi passaggi

**I CINQUE ANNI DI GESTIONE MANTOVANO HANNO IRRIGIDITO IL PROIBIZIONISMO: ANTI-RAVE, CAIVANO, FENTANYL, CODICE DELLA STRADA, DECRETO SICUREZZA E CANNABIS LIGHT COMPONGONO UNA DOTTRINA FONDATA SU ORDINE, STIGMA E PAURA MENTRE IL MONDO DISCUTE DIRITTI, RIDUZIONE DEL DANNO E REGOLAZIONE LEGALE E SOCIALE.**

si è consolidata una narrazione coerente: non esistono droghe leggere; l'uso di tutte le droghe va respinto; non c'è un diritto all'uso; la riduzione del danno rischia di diventare "gestione del male"; la legalizzazione è un cedimento culturale; i giovani sono insieme vittime da salvare e soggetti da disciplinare; chi consuma è sospetto, chi coltiva è criminale, chi vende cannabis light apre una breccia nella normalizzazione e per questo va fermato.

A leggere in fila gli interventi di Mantovano all'ONU a Vienna, le campagne istituzionali, le Relazioni annuali al Parlamento e la Conferenza

nazionale di novembre scorso, si comprende che non siamo davanti a una sequenza di scioglimenti retorici. Siamo davanti a una vera e propria dottrina. Una dottrina dogmatica, che trova certamente le sue radici – e i suoi alleati – nella "Chiesa della proibizione" internazionale<sup>1</sup>, ma sempre declinata secondo i dettami dell'integralismo, in particolare cattolico. Una dottrina che non si presenta più con il linguaggio, e la violenza, della "tolleranza zero", anzi al contrario cerca di evitarlo. Lo veste di prevenzione, recupero (a tutti i costi, anche forzoso), protezione dei giovani, sicurezza delle comunità, allerta sugli oppioidi sintetici. Ma il cuore resta quello: la droga come male, la persona che usa sostanze è un problema da correggere, mentre il rifiuto della legalizzazione è fatto nel nome della libertà, dalla droga. A questa narrazione corrisponde invece una spietata applicazione delle norme, e quando possibile il loro peggioramento: dall'aumento delle pene per la lieve entità, alle comunità trasformate in carceri privati.

Da una parte quindi troviamo, pur nel caos richiamato da Susanna Ronconi più avanti in questo Libro Bianco, un mondo che cambia, con le legalizzazioni della cannabis in America e in Europa, l'ingresso dei diritti umani nel lessico delle istituzioni internazionali, la crisi dichiarata del sistema globale di controllo; dall'altra l'Italia che procede in senso inverso, tornando alla grammatica della paura. Il paradosso è evidente: proprio mentre l'architettura internazionale del proibizionismo mostra le crepe più profonde, il governo italiano sceglie di rimettersi l'elmetto.

## **2022. ASSALTO AI RAVE**

Non pare essere un caso che il primo intervento normativo del governo Meloni sia stato il decreto anti-rave. È bastato un evento, senza particolari criticità (se non di traffico), per stuzzicare l'appetito della propaganda. Nonostante Witchtek 2K22 abbia lasciato i capannoni abbandonati più puliti e ordinati di come erano stati trovati, è subito arrivato un decreto d'urgenza costruito attorno alla paura dei raduni giovanili, della musica, della notte, dei corpi che sfuggono al controllo. Il rave diventa il simbolo perfetto: abbastanza marginale da essere colpito senza grandi costi politici, abbastanza evocativo della devianza da mobilitare l'immaginario dell'ordine da ristabilire.

Già allora è chiaro che la repressione dei *free party* non riduce i rischi sanitari, non costruisce

<sup>1</sup> Vedi Cohen, Peter (2003). The drug prohibition church and the adventure of reformation. *International Journal of Drug Policy*, Volume 14, Issue 2, April 2003, pp. 213-215. <https://www.cedro-uva.org/lib/cohen.church.it.html>

relazioni con chi organizza e partecipa, non previene incidenti, non porta servizi di prossimità. Serve a mandare un messaggio. Dopo anni in cui le pratiche di riduzione del danno nei contesti del divertimento avevano insegnato che i rischi si governano con presenza, informazione, spazi di decompressione, dialogo e analisi delle sostanze, il nuovo governo sceglie la scorciatoia penale. Non si chiede come rendere più sicuri i contesti di consumo, ma come reprimerli.

Il decreto anti-rave anticipa tutto quello che verrà. Non è ancora una norma sulle droghe in senso stretto, che vengono solo evocate come aggravante, ma è già una norma sulla cultura delle droghe. Identifica il mondo giovanile come minaccia, sfruttando l'eccezione per creare consenso. Trasforma un fenomeno sociale in questione criminale. Sposta la discussione dalla salute all'ordine pubblico. E mette al centro l'idea che, quando lo Stato incontra un contesto che non controlla, non debba provare a capirlo, negoziarlo o regolarlo, ma debba cancellarlo.

Altrove la regolazione ha cominciato a essere discussa come strumento di equità sociale, protezione dei minori, sottrazione del mercato alle reti criminali. In Italia si prepara un cambio di stagione.

È in questo clima che Mantovano entra nella scena internazionale. L'esordio viene fatto alla Conferenza ministeriale del Gruppo Pompidou del Consiglio d'Europa, a Lisbona: parla della dipendenza come emergenza, lega l'aumento del consumo di droghe a incidenti, furti, rapine e omicidi, e afferma che le politiche di prevenzione rivolte agli adolescenti "non possono tollerare incertezze sul piano della comunicazione", perché circolerebbero troppi messaggi sulla presunta innocuità o leggerezza di alcune sostanze.<sup>2</sup> Presentata come prudenza educativa, contiene già la rimozione di ogni distinzione. Una cosa è dire che ogni sostanza psicoattiva può produrre rischi. Un'altra è impedire ogni gerarchia dei rischi tra cannabis, cocaina, eroina, fentanyl, cannabinoidi sintetici, alcol e tabacco. Dal vero padre della legge Fini-Giovanardi, che dal 2006 al 2014 ha equiparato nelle pene tutte le sostanze, non potevamo aspettarci altro.

A ben guardare il 2022 ci consegna dunque la

<sup>2</sup> Vedi DPA, 'Droga: Mantovano alla 18° Conferenza ministeriale del Gruppo Pompidou, fondamentale prevenzione tra adolescenti, intollerabili incertezze su comunicazione', 13 dicembre 2022, <https://www.dipendenze.gov.it/it/notizie-e-approfondimenti/notizie/droga-mantovano-alla-18-conferenza-ministeriale-del-gruppo-pompidou-fondamentale-prevenzione-tra-adolescenti-intollerabili-incertezze-su-comunicazione/>

matrice del Governo Meloni: giovani, sicurezza, ordine pubblico, droghe. Quattro parole che da quel momento verranno tenute insieme con crescente insistenza. Non serve ancora cambiare il Testo unico. Serve ricostruire il senso comune entro cui ogni opzione diversa dal proibizionismo appaia come una resa.

## 2023. IL DOGMA DIVENTA SPOT

Il 2023 è l'anno in cui la linea Mantovano si esplicita e comincia a dipanarsi. Alla 66<sup>a</sup> Commission on Narcotic Drugs delle Nazioni Unite, a Vienna, il sottosegretario contrappone la posizione italiana a chi vuole legalizzare. Il messaggio è limpido: la droga è una minaccia per la salute e per la sicurezza; l'attività di prevenzione, informazione e comunicazione tra gli adolescenti è fondamentale; non ci sono droghe leggere.<sup>3</sup>

Dire che non ci sono droghe leggere non significa solo rifiutare la gerarchia dei rischi. Significa cancellare il lavoro della scienza, dei servizi, delle politiche di riduzione del danno. Significa escludere a prescindere la regolamentazione legale, ma soprattutto riportare in vita l'equiparazione simbolica che ha nutrito la stagione più dura della Fini-Giovanardi: cannabis e droghe pesanti nello stesso immaginario, uso e spaccio nello stesso recinto, consumatore e criminale nello stesso cono d'ombra.

Mantovano, nel disperato tentativo di agganciare le proprie invettive ideologiche ad un qualunque elemento di realtà entra poi in un classico cortocircuito proibizionista. Rivendica il ruolo mitigatore dei consumi di tabacco prodotto dalle norme di regolazione legale, non accorgendosi che così riprende una delle principali argomentazioni a favore della legalizzazione. È infatti proprio lo status illegale della cannabis che da un lato la rende uno dei prodotti più liberi sul mercato (disponibile ovunque, sempre e per chiunque) e allo stesso tempo non ne permette il controllo né l'avvio serie campagne di informazione e prevenzione degli usi problematici, come invece succede per il tabacco o l'alcol.

Il 26 giugno 2023, Giornata internazionale contro l'abuso di droghe e il narcotraffico – per il Governo “Giornata mondiale contro le droghe” – questa linea diventa comunicazione pubblica. La campagna “Tutte le droghe fanno male, scegli le emozioni vere” è la traduzione pubblicitaria

3 DPA, 'Droga: Mantovano alla 66esima sessione della Commissione Stupefacenti delle Nazioni Unite', 13 marzo 2023, <https://www.dipendenze.gov.it/it/notizie-e-approfondimenti/notizie/droga-mantovano-alla-66esima-sessione-della-commissione-stupefacenti-delle-nazioni-unite/>

della dottrina Mantovano. Ai giovani non si parla con informazioni credibili, non si spiega il rapporto tra sostanza, dose, frequenza, contesto, qualità, salute mentale, marginalità. Si consegna una verità assoluta, che pretende di chiudere il discorso prima ancora di aprirlo. La prevenzione diventa ammonimento. Non si può non ricordare oggi che protagonista di quello spot era l'ex CT Roberto Mancini. Non solo perché Mancini poche settimane dopo abbandonò la nazionale al suo triste destino per i milioni degli sceicchi sauditi. Quello spot è rimasto indimenticabile per il suo claim finale: “fatelo girare”. Mancini faceva riferimento allo spot ma come segnalava Claudio Cippitelli su l'Unità “nei tanti meme prodotti sui social, il protagonista del “fatelo girare” diviene lo spinello. Fantastico.”<sup>4</sup>

In quello stesso evento Mantovano parla di un mondo “che non si rassegna”, che vuole circoscrivere la deriva e invertire la rotta.<sup>5</sup> Per farlo porta a testimoniare i supposti danni delle legalizzazioni non illustri accademici, o referenti governativi come ci si sarebbe aspettati in un contesto istituzionale. Vanno invece in scena due noti attivisti anti legalizzazione, Kevin Sabet e Luke Niforatos, autori di un discusso report ed esponenti di Smart Approaches to Marijuana (SAM), una ONG fiera oppositrice dei processi di regolamentazione legale della cannabis.<sup>5</sup>

La riduzione del danno è poi descritta come possibile rassegnazione alla “gestione del male”<sup>6</sup>. È una formula che chiarisce il confine tra due idee opposte di politica pubblica. Per chi lavora nei servizi, nelle unità di strada, nei drop-in, nei progetti di drug checking, nelle carceri e nei territori, ridurre il danno non significa rassegnarsi. Significa impedire che una persona muoia o si faccia del male. Significa evitare infezioni, ma significa anche costruire una relazione, riconoscendo che l'astinenza può essere un obiettivo, ma non può essere l'unica condizione per avere diritti.

Il governo sceglie invece la pedagogia del bene

4 Vedi Cippitelli, C. Spot antidroga del governo, tra bufale e rischio boomerang, l'Unità del 24 novembre 2023 <https://www.unita.it/2023/11/24/spot-antidroga-del-governo-tra-bufale-e-rischio-boomerang/> e ascolta il podcast l'Onda Verde S02E03 - Embè? <https://www.fuoriluogo.it/oltrelacarta/podcast/ondaverde/embe-s02e03-talk/>

5 Vedi Fiorentini, L. Due santoni del proibizionismo alla kermesse della Meloni, l'Unità, 25 giugno 2026 <https://www.unita.it/2023/06/25/due-santoni-del-proibizionismo-alla-kermesse-della-meloni/>

6 Per il passaggio sulla riduzione del danno come 'gestione del male': L-JUS/Centro Studi Livatino, 'Un Governo non può gestire il male, ma deve invertire la rotta', 29 giugno 2023, <https://l-jus.it/un-governo-non-puo-gestire-il-male-ma-deve-invertire-la-rotta-note-a-margine-del-convegno-giornata-mondiale-contro-le-droghe/>

e del male, giudica l'intervento a prescindere dal fatto che salvi vite. Lo giudica a seconda se sia moralmente compatibile con l'idea – tanto sua quanto irrealizzabile – di una società libera dalle droghe. Così il discorso proibizionista esonda nello Stato etico, che pretende di stabilire quale condotta sia degna e quale no.

Il decreto Caivano chiude il cerchio. Presentato dentro una cornice di emergenza giovanile e degrado e sicurezza urbana, interviene anche sulle droghe aggravando il fatto di lieve entità dell'articolo 73 del Testo unico. La pena massima passa da quattro a cinque anni, per rendere obbligatoria la custodia in carcere. Addirittura, in parlamento si peggiora ulteriormente la norma, aumentando la pena base a diciotto mesi "quando la condotta assume caratteri di non occasionalità". Il messaggio è chiaro: si abbassa il tiro della legge penale, colpendo di più pesci sempre più piccoli. Non si intaccano le grandi reti del narcotraffico, non si riduce la rendita criminale, non si rafforzano seriamente servizi, scuola, salute mentale e politiche sociali. Si continuano a riempire le carceri di soggetti deboli e si allarga la risposta detentiva per i minori, minando il sistema penale minorile, una delle poche cose che funzionavano in Italia e che oggi è al collasso.

Questo è populismo penale nella sua forma più pura: dare l'apparenza di fare qualcosa senza mettere mano alle cause. La domanda di sicurezza viene addirittura creata (si pensi all'emergenza rave), e poi intercettata promettendo un aumento di pena o un nuovo reato. Una risposta facile, per di più a invarianza – formale – di costi. Le periferie diventano così teatro di operazioni simboliche. I minori e i giovani vengono raccontati come vittime da proteggere, e poi trattati come soggetti da punire<sup>7</sup>. Dal decreto anti-rave al decreto Caivano il nemico resta lo stesso: una generazione che il governo non sa ascoltare e che sceglie di disciplinare attraverso il codice penale. Non solo con le droghe, sempre strumento utilissimo all'individuazione e criminalizzazione di un nemico. Con le norme introdotte con i vari decreti sicurezza si è poi preso di mira direttamente il dissenso, restringendo lo spazio civico per i movimenti giovanili, che fossero per la giustizia climatica o contro il genocidio a Gaza.

## **2024. L'EMERGENZA COME METODO**

Alla 67ª CND di Vienna, nel marzo 2024, Manto-

7 Vedi Severi, I., I giovani pochi e marginali: i nuovi nemici perfetti, il manifesto del 27 settembre 2023 <https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/i-giovani-pochi-e-marginali-i-nuovi-nemici-perfetti/>

vano pronuncia la frase più netta del quinquennio: "Siamo contro l'uso di tutte le droghe, e non crediamo che in un ordinamento esista un diritto a fare uso di sostanze stupefacenti". Aggiunge che esiste il dovere di agire prima che alcune sostanze provochino danni irreparabili e presenta per la prima volta il Piano nazionale fentanyl e droghe sintetiche.<sup>8</sup>

Il fentanyl offre al governo un dispositivo potente. In Italia non c'è un'emergenza, anzi: per fortuna nessun morto, mentre le segnalazioni si contano sulle dita di una mano. Nulla, ma proprio nulla, di paragonabile a quella nordamericana. Lo stesso Mantovano lo riconosce, "ma vogliamo essere pronti" chiosa.<sup>15</sup> Il problema è come. La lezione che arriva dagli Stati Uniti e dal Canada è chiara: le morti da overdose non si contrastano con slogan e repressione, ma con naloxone diffuso, drug checking, allerta rapida partecipata, bassa soglia, stanze del consumo, trattamenti accessibili, depenalizzazione, relazioni di fiducia con chi usa sostanze. Il Piano italiano invece privilegia controlli, monitoraggio del dark web, un sistema di allerta chiuso.

In quella stessa settimana a Vienna, accade qualcosa che avrebbe dovuto travolgere gli alibi italiani. Per la prima volta la Commission on Narcotic Drugs approva una risoluzione che include esplicitamente la riduzione del danno tra le azioni utili ad affrontare la crisi delle overdose. Il consenso, quel meccanismo di decisione nel nome della lotta comune al problema globale della droga che per decenni aveva permesso agli Stati più proibizionisti di bloccare ogni avanzamento, viene incrinato. Mentre l'ONU apre una breccia, l'Italia rimuove la riduzione del danno anche dai lessici burocratici della relazione annuale.

Nel 2024 si riapre la caccia alla cannabis light. Il governo propone di vietare infiorescenze e derivati della canapa industriale, anche quando privi di effetti psicoattivi. La motivazione è ideologica: impedire che un mercato legale, agricolo e commerciale, contribuisca a normalizzare la pianta proibita. Il danno è subito evidente. Si mettono a rischio migliaia di lavoratori, centinaia di negozi, una filiera agricola e imprenditoriale, e si riconsegna domanda e offerta al mercato illegale. Se manca il nemico, lo si crea: oggi diventa il fiore di canapa industriale, troppo simile

8 DAP 'Intervento del Sottosegretario Mantovano alla 67esima sessione annuale della Commissione Stupefacenti dell'Onu', 14 marzo 2024, <https://www.dipendenze.gov.it/it/notizie-e-approfondimenti/notizie/intervento-del-sottosegretario-mantovano-alla-67esima-sessione-annuale-della-commissione-stupefacenti-dellonu/>

a quello della cannabis per essere tollerato.

Il nuovo Codice della strada porta la stessa logica su un altro terreno. Il problema della guida in stato alterato è reale e va affrontato seriamente come da anni scriviamo nel Libro Bianco<sup>9</sup>. Ma proprio per questo serve distinguere tra alterazione attuale e mera assunzione pregressa. La norma voluta da Salvini sposta il baricentro dalla sicurezza stradale alla punizione del consumatore. "Lucido sì, lucido no", il rischio è punire persone non per aver guidato mettendo in pericolo altri, ma per il fatto di aver usato una sostanza giorni prima. La punizione penale del consumo, espunta dal referendum del 1993, rientra dalla finestra. La Corte costituzionale, nel 2026, proverà a metterci una pezza, ma ancora una volta la droga rende superflua la verifica concreta del rischio.

## 2025. IL DECRETO SICUREZZA E LA CONFERENZA NAZIONALE

Alla 68<sup>a</sup> CND di Vienna Mantovano descrive l'evoluzione del narcotraffico: *money mules*, società di comodo, criptovalute, investimenti immobiliari, oro, *dark web*. Riconosce che il traffico di droga non è in crisi e che le tecnologie hanno mutato i mercati. Di fronte all'inefficacia della repressione si aggrappa all'ideologia: "Contrastare i cartelli non è sufficiente" e "qualsiasi sforzo è destinato a fallire se non si affronta il problema culturale della droga".<sup>10</sup>

Prospetta un'analisi del capitalismo criminale transnazionale, ma individua il "vuoto culturale" come il cuore del problema. Arrivando infine a strumentalizzare Pier Paolo Pasolini. Se le droghe sono il bancomat del crimine organizzato, se il proibizionismo produce rendite gigantesche, se il mercato si adatta più rapidamente delle politiche, allora la domanda dovrebbe essere: quale regolazione efficace può ridurre quella rendita? Quale riforma può sottrarre spazio alle mafie? Quale politica può ridurre i danni senza consegnare le persone al carcere e alla clandestinità?

Invece Mantovano torna ad usare il fentanyl per attaccare le culture della libertà. Nel discorso del 2025 afferma che le immagini drammatiche dal Nord America sarebbero conseguenza di

"culture" e nozioni distorte di libertà in voga dagli anni Sessanta e invita a considerare la possibilità di una correlazione tra quella tragedia e le esperienze locali di legalizzazione. L'epidemia di overdose da oppioidi sintetici però nasce da una storia molto diversa: prescrizioni massive, big pharma, disuguaglianze sociali, criminalizzazione e accesso insufficiente alla cura. Usarla contro la legalizzazione della cannabis significa piegare una tragedia a un argomento di propaganda.

Poco dopo il decreto sicurezza finisce per stringere la cannabis light nella morsa del Testo unico, non senza dubbi di conformità ai principi costituzionali e al diritto europeo. Si aggiungono le norme su ordine pubblico, carcere e marginalità, a cui abbiamo accennato prima. È il governo che definisce chi può stare nello spazio pubblico e chi deve esserne espulso. Come non si governano le droghe, non si governa il disagio, lo si sposta con DASPO e Zone Rosse. Così come non ci si confronta con il dissenso, lo si criminalizza.

L'appuntamento del 26 giugno è l'occasione per incassare il "sostegno" del Papa e per annunciare l'uscita dal Gruppo Pompidou, nel pieno della presidenza italiana. "Ha orientamenti non in linea con i nostri obiettivi di cura, prevenzione e riabilitazione" dice Mantovano<sup>11</sup>, che evidentemente non deve aver apprezzato il simposio internazionale sulle stanze del consumo sicuro organizzato qualche giorno prima a Strasburgo.

La Conferenza nazionale sulle dipendenze dovrebbe raccogliere valutazioni e proposte dettate dall'esperienza applicativa. Dopo anni di carcere, segnalazioni prefettizie, servizi sottofinanziati, mancata attuazione dei LEA sulla riduzione del danno, differenze territoriali, crisi delle comunità, marginalità urbana e mercati sempre più complessi, sarebbe stato il momento per dire la verità: la 309/90 è una legge che produce danni sociali, sanitari e penali. Invece la Conferenza viene convocata nel novembre 2025 sotto lo slogan "Libertà dalla droga. Insieme si può".

Torna il rovesciamento del termine libertà: la persona che usa è imprigionata dalla sostanza. E per questo non può decidere per sé. Mantovano è addirittura esplicito quando evoca in plenaria un trattamento coercitivo per i minori, con

<sup>9</sup> Vedi i contributi di Hassan Bassi in questo e nelle precedenti edizioni del Libro Bianco.

<sup>10</sup> DAP '68' Commissione Stupefacenti delle Nazioni Unite: intervento di Mantovano, 10 marzo 2025, <https://www.dipendenze.gov.it/it/notizie-e-approfondimenti/notizie/68-commissione-stupefacenti-delle-nazioni-unite-intervento-di-mantovano/>

<sup>11</sup> Vedi Martini, E. Boom di reclusi per reati di droga. L'Italia lascia il gruppo Pompidou, il manifesto, 26 giugno 2025 <https://ilmanifesto.it/boom-di-reclusi-per-reati-di-droga-litalia-lascia-il-gruppo-pompidou>

la sola autorizzazione dei genitori<sup>12</sup>.

La risposta della società civile con la contro-conferenza "Sulle droghe abbiamo un piano" rimette al centro depenalizzazione, regolazione legale della cannabis, riduzione del danno, proporzionalità delle pene, superamento delle sanzioni amministrative, carcere, diritti delle persone che usano droghe, salute pubblica e partecipazione. Mentre il governo celebra la libertà dalla droga, la società civile chiede libertà dal proibizionismo.

Alla fine, Mantovano chiude la Conferenza nazionale con una frase che riassume l'intero quinquennio: "Non ho modifiche normative da proporre in questa sede", pur ammettendo che qualche "restyling" anche significativo potrebbe esserci, perché il quadro legislativo "può certo essere migliorato, ma va anzitutto applicato".<sup>13</sup> Ma quella legge funziona già troppo bene nel produrre carcere, stigma e selezione sociale.

## **2026. VIENNA, LA CRISI GLOBALE E L'ITALIA FUORI TEMPO**

Anche nel 2026 Alfredo Mantovano, pur nel pieno della crisi internazionale in medio oriente, non si sottrae alla liturgia a Vienna nella cattedrale della Chiesa della proibizione, la Commissione Droghe dell'ONU. L'obiettivo italiano è quello di ampliare gli spazi liberi dalla droga e dalla dipendenza, in nome della responsabilità verso le generazioni future. Non dimenticando di "vendere", per la terza volta, il piano contro il fentanyl.<sup>14</sup>

Ma il contesto globale racconta altro. Il sistema internazionale di controllo delle droghe è sempre più attraversato da contraddizioni. La riduzione del danno è ormai entrata nel linguaggio della CND. Gli organismi ONU sui diritti umani hanno documentato le violazioni prodotte dalle leggi sulle droghe. La revisione del sistema da parte di un panel di esperti è partita. Le esperienze di regolazione della cannabis si moltiplicano, anche dentro l'Unione europea, pur con modelli prudenti e spesso non commerciali. Le

<sup>12</sup> Vedi Grosso, L. Minori e droghe, le catene di Mantovano, il Manifesto, 19 novembre 2025 <https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/minori-e-droghe-le-catene-di-mantovano/>

<sup>13</sup> DPA 'Rapporto VII Conferenza nazionale dipendenze', sintesi dell'intervento conclusivo di Alfredo Mantovano, 8 novembre 2025, pubblicato 2026, <https://www.dipendenze.gov.it/media/yqluawu/rapporto-vii-conferenza.pdf>

<sup>14</sup> Governo Italiano, 'Droghe: il Sottosegretario Mantovano interviene alla plenaria della 69ª sessione CND a Vienna', 9 marzo 2026, <https://www.governo.it/it/articolo/droghe-il-sottosegretario-mantovano-interviene-alla-plenaria-della-69-sessione-cnd-vienna>

città sperimentano pratiche di prossimità. I servizi chiedono strumenti nuovi per fenomeni che non si governano più con la legge del 1990.

Come scrive Peppe Brescia in questa edizione del Libro Bianco, il rapporto dell'Agenzia europea sulle droghe mostra mercati più complessi, capaci di adattarsi, frammentati e con sostanze più potenti e imprevedibili. È il risultato di decenni di proibizionismo: ogni stretta produce adattamento, ogni divieto sposta rotte e composizioni, ogni tabellazione rincorre sostanze che cambiano più velocemente della norma.

Il 2026 è anche l'anno in cui diventano visibili le conseguenze normative di una legislatura che volge al termine. Il nuovo Codice della strada supera a fatica un primo vaglio costituzionale, con i giudici delle leggi impegnati in una sentenza interpretativa, tra assunzione e alterazione. La guerra alla cannabis light prosegue tra decreti, rinvii, ricorsi e tensioni con il diritto europeo.

La destra infine attua un secondo intervento di modifica della disciplina del fatto di lieve entità prevista dal quinto comma dell'Art. 73. Il secondo decreto sicurezza, approvato come sempre a colpi di fiducia, si porta infatti in dote un emendamento che rischia di escludere a priori l'applicazione della lieve entità quando le condotte risultano poste in essere in modo continuativo e abituale".

## **CONCLUSIONI**

La dottrina Mantovano non ha ridotto la disponibilità delle sostanze. Non ha ridotto la potenza dei mercati criminali. Non ha protetto i minori. Non ha reso più credibile la prevenzione. Non ha impedito la diffusione di nuove sostanze psicoattive. Non ha garantito accesso pieno alla cannabis terapeutica. Non ha dato stabilità ai servizi. Ha invece moltiplicato marginalità, stigma, processi, segnalazioni, carcerazione e sfiducia.

Ma dopo 5 anni non è più soltanto un indirizzo politico-culturale. È una forma di governo. Usa le droghe per parlare di sicurezza. Usa i giovani per parlare di disciplina. Usa il fentanyl per creare l'allarme che manca. Usa il linguaggio della libertà per difendere il divieto.

Una restaurazione proibizionista strisciante, con il decreto anti-rave, e poi Caivano e i decreti sicurezza che hanno appesantito le pene. La Commissione droghe delle Nazioni Unite usata come pulpito internazionale e il 26 giugno trasformato in un rito nel quale i dogmi diventano spot istituzionali.



## DALLA CONTROCONFERENZA VERSO UN'ALTERNATIVA PERMANENTE

**Stefano Vecchio**

Presidente di Forum Droghe

Le azioni e le iniziative condotte nel corso dei decenni in Italia da una serie variegata di organizzazioni della società civile, per un cambio radicale delle politiche sulle droghe e per un orizzonte culturale libero dagli stigmi e dai pregiudizi, richiedono un ripensamento e un ampliamento intesi come una spinta in avanti delle strategie e delle alleanze. Nonostante le proposte di legge, le iniziative a diversi livelli e le reti attivate insieme alle organizzazioni delle Persone che Usano Droghe (PUD), il quadro politico attuale si muove in modo spedito verso il potenziamento del sistema penale, carcerario e securitario, con un forte impatto sulle politiche sulle droghe e sulle discriminazioni ai danni delle persone che usano droghe.

Se si analizzano le misure legislative specifiche, il decreto antirave-antigiovani, il nuovo Codice della strada, il Decreto Caivano, i DL sicurezza, si può leggere un disegno che va oltre la legislazione specifica sulle droghe, verso un'estensio-

**DALLA CONTROCONFERENZA NASCE UNA STRATEGIA PERMANENTE PER CAMBIARE LE POLITICHE SULLE DROGHE: RIDUZIONE DEL DANNO, DECARCERIZZAZIONE, DEISTITUZIONALIZZAZIONE, ALLEANZE CON MOVIMENTI SOCIALI E UNA PROSPETTIVA CAPACE DI UNIRE DIRITTI, SALUTE, WELFARE E GIUSTIZIA.**

ne della logica della pena e della repressione, in modo sempre più pervasivo e al di là dei confini classici della legge, rinforzando e diffondendo stigmi e pregiudizi.

Dulcis in fundo, il DDL n. 1635 tende a trasformare le Comunità terapeutiche in carceri, violentando la mission di accoglienza e inclusione sociale di questi servizi e limitando e ostacolan-

do fortemente i percorsi di misure alternative alla detenzione. Lo stravolgimento di strutture di accoglienza per allargare il sistema detentivo rientra in una più generale strategia distruttiva del sociale, di distorsione dei servizi verso una logica autoritaria, aprendo nuove possibili strade verso la privatizzazione delle carceri<sup>1</sup>.

E il recente provvedimento che consente operazioni sotto copertura della Polizia penitenziaria, definito "Il carcere del sospetto"<sup>2</sup>, corona questa strategia insistente e ossessiva di criminalizzazione.

Un processo senza limiti per spostare sempre più le politiche sociali e sociosanitarie verso il sistema penale, come diceva Wacquant, per annichilire il welfare e renderlo sempre più oppressivo, tracciando spazi per nuove forme di istituzionalizzazione.

### **DAL FUORI CONFERENZA ALLA CONTROCONFERENZA**

Nel 2021, dopo 12 anni di mancata organizzazione della Conferenza governativa, partecipammo, come rete delle organizzazioni della società civile, alla Conferenza nazionale sulle dipendenze, prevista dalla legge e organizzata dalla ministra competente Fabiana Dadone.

Pur mantenendo la nostra autonomia, e organizzando un evento Fuori Conferenza, riuscimmo a ritagliarci un ruolo centrale, intervenendo dentro e fuori. Un elemento di grande innovazione fu rappresentato dal riconoscimento delle organizzazioni delle PUD come interlocutore trasversale ai diversi tavoli tematici.

I risultati dei nostri contributi furono puntualmente acquisiti e riportati nei documenti conclusivi, sia sui principi più generali di cambiamento delle politiche sulle droghe sia su obiettivi più ravvicinati.

Ma cadde il governo e i risultati della Conferenza non furono tradotti in atti normativi e di indirizzo. Ciononostante, rappresentò un percorso importante di elaborazione di strategie politiche che abbiamo mantenuto nella nostra memoria di "militanti", per individuarne le criticità ma soprattutto i punti di forza, e per rilanciare la nostra strategia più ampia e radicale di cambiamento all'interno di scenari politici in continua trasformazione.

La vicenda politica successiva ha spostato l'asse verso il governo delle destre, che hanno riposizionato in modo sostanziale il quadro politico e sociale verso modelli autoritari e panpenalisti, rinforzando gli stigmi e le discriminazioni verso

le PUD, i migranti e i giovani che contestano legittimamente, come ricordato prima, con iniziative poco incisive da parte delle forze politiche di opposizione.

Ma noi non ci siamo fermati. Abbiamo continuato con la nostra ostinazione necessaria, ricercando sempre nuove alleanze a livello sociale, politico e istituzionale. Voglio citare, in particolare, l'importanza che ha avuto la costituzione della Rete ELIDE delle città per innovare le politiche sulle droghe, in quanto ha aperto nuovi spazi che potrebbero essere decisivi per introdurre cambiamenti nelle politiche e nelle pratiche sulle droghe sul versante sociale e sociosanitario.

Con la Rete ELIDE abbiamo condiviso, anche sul piano organizzativo e dello sviluppo del dibattito, iniziative in alcune città — Bologna, Napoli, Milano — nelle quali è emersa in modo forte l'esigenza di riconoscere la Riduzione del Danno come prospettiva politica e culturale più ampia e trasversale, di stabilizzare i servizi cittadini che operano nella bassa soglia, di attivare politiche locali di regolazione e governo del divertimento serale e notturno alternative a ogni forma di repressione, e di promuovere strategie cittadine per le alternative alla detenzione in una logica di decarcerizzazione.

In questo contesto di ripresa dell'iniziativa politica, a novembre del 2025 il governo di centro-destra ha promosso una nuova Conferenza nazionale sulle dipendenze, sempre in attuazione della legge, escludendo quasi completamente le organizzazioni della nostra rete per un cambio radicale delle politiche sulle droghe.

Non siamo stati a guardare né ci siamo limitati a recriminare: abbiamo riattivato un percorso radicalmente alternativo, organizzando una Controconferenza nazionale intesa non solo come spazio di confronto e dibattito, ma anche come occasione per promuovere un fronte composito e articolato di soggetti politici e sociali, per rilanciare le politiche sulle droghe in una logica di depenalizzazione, decriminalizzazione, decarcerizzazione e regolazione legale della cannabis.

Abbiamo ripreso il percorso interrotto nella precedente Conferenza nazionale e lo abbiamo ampliato e riarticolato, per rilanciarlo e innovarlo sul piano politico e delle proposte. In particolare, abbiamo provato ad allargare la partecipazione al di là degli addetti ai lavori, sempre con le organizzazioni delle PUD, sia verso alcune realtà di movimenti cittadini sia verso l'insieme delle forze politiche di opposizione.

La nostra proposta non si è limitata alla richiesta di condividere i temi delle politiche sulle droghe con altri soggetti, ma ha puntato anche ad ampliarli e arricchirli con altre prospettive e altre voci eccentriche. L'incontro con alcune realtà di

<sup>1</sup> Verdi audizione di Forum Droghe al Senato: [https://www.fuoriluogo.it/forum\\_droghe/documenti\\_e\\_approfondimenti/comunita-chiuse-il-commento-di-forum-droghe/](https://www.fuoriluogo.it/forum_droghe/documenti_e_approfondimenti/comunita-chiuse-il-commento-di-forum-droghe/)

<sup>2</sup>Vedi appello <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/control-carcere-del-sospetto/>

movimenti cittadini è stato per tutti noi di grande stimolo e sollecitazione: un impulso ad aggiornare i nostri linguaggi, a contaminare le nostre pratiche, ad ampliare i nostri obiettivi.

## **DALLA CONTROCONFERENZA VERSO ALTERNATIVE PLURALI**

Dalla Controconferenza si è fatta strada, lanciando lo slogan "Sulle droghe abbiamo un Piano", una strategia più complessa e articolata sul piano politico e culturale, considerando l'influenza reciproca sempre più ampia tra questi due livelli, tesa a costruire cambiamenti progressivi ma significativi e ad aprire contraddizioni nel sistema politico e sociale, dischiudendo nuovi orizzonti per ulteriori cambiamenti sempre più radicali. Un cambio di rotta, con questi equilibri politici fortemente ostili, con un impatto stigmatizzante dei media e dei social molto invasivo, anche se, per fortuna, con spazi di autonomia e criticità resistenti come il nostro sito di Fuoriluogo. Aggiungiamo un quadro politico di opposizione che ha partecipato al completo alla Controconferenza, ma che stenta a mettere in campo una strategia incisiva: noi, tuttavia, continuiamo a mantenere un dialogo costruttivo. Gli elementi del programma della Controconferenza vanno letti in questo contesto in continua e progressiva delineazione, prevedendo ostacoli e discontinuità, ma mantenendo la nostra ostinazione a continuare a muoverci in direzione contraria, senza rinunciare mai a individuare obiettivi parziali, realistici e incisivi, senza fermarci mai, spostando sempre in avanti la contraddizione fino a possibili cambiamenti più radicali nelle leggi, nel sociale, nelle culture. Un processo infinito, interminabile, resistente, in grado di riadeguare continuamente le strategie ai cambiamenti per raggiungere gli obiettivi collegati.

E così consideriamo il cambio radicale delle leggi sia come obiettivo strategico sia come orizzonte di riferimento e orientamento per iniziative parziali ma sostanziali. Abbiamo elaborato una strategia per rendere la Riduzione del Danno (RdD) esigibile come LEA, in attuazione del DPCM del 2017, a partire dalle iniziative normative di alcune Regioni, già in parte disponibili, per aprire una vertenza più generale con la Conferenza Stato-Regioni per un Atto di indirizzo nazionale. Un obiettivo che oggi è sempre più importante, in quanto tenderebbe non solo a regolarizzare questi interventi ma, più in generale, a impattare sull'insieme del sistema dei servizi e degli interventi, ormai inadeguato ad affrontare le nuove domande che emergono dai cambiamenti, nella logica del diritto alla salute delle PUD e del superamento delle rappresentazioni sociali stigmatizzanti. E abbiamo proposto, sulla stessa linea, di andare verso una riorganizzazione dei servizi, passando dalle dipendenze alla Tutela della salute delle PUD, nell'orizzonte della RdD intesa come prospettiva trasversale di

tutela e promozione della salute per l'insieme delle politiche sociosanitarie, sociali e di welfare, nella logica territoriale della L. 833/78, del DL 229/99, della L. 328/00 e del Codice del Terzo Settore. Un modello che amplia la realtà del sistema pubblico in una logica sociale, coinvolgendo nel modello dell'Amministrazione condivisa le organizzazioni del Terzo Settore con un'integrazione strategica. Un tale obiettivo introduce un cambio di prospettiva che sposta, ad esempio, l'obiettivo dei servizi dalla patologizzazione al diritto alla salute e al riconoscimento delle competenze e della dignità dei destinatari, intesi come soggetti protagonisti: non etichette patologiche, ma "persone" che usano droghe. (cfr. doc. Controconferenza). Questo significa seguire il monito di Basaglia: tenere sempre sotto osservazione critica i processi di istituzionalizzazione, dietro l'angolo e in continua riproduzione. Un cambiamento che realizza un modello innovativo nella logica del sistema territoriale dei servizi e degli interventi sanitari e sociosanitari, di riferimento anche per altre analoghe realtà di prestazioni. Il ruolo del Terzo Settore, come componente sociale di un pubblico ampliato e più efficace, non annulla la sua soggettività sociale autonoma, che deve esprimersi, in questa posizione, in una funzione di lotta a ogni forma di istituzionalizzazione e discriminazione sociale e culturale.

In questo quadro strategico si colloca la proposta di un Piano nazionale di deistituzionalizzazione e decarcerizzazione delle PUD, obiettivo condiviso anche nei documenti costitutivi della Rete ELIDE. Una logica radicalmente opposta a quella del Governo: nel nostro Piano le Comunità terapeutiche e accoglienti accolgono persone fuori dal carcere, in spazi non detentivi, per accompagnarle verso percorsi successivi di inclusione sociale e di apprendimento di comportamenti di difesa dai rischi di nuove detenzioni, sul solco di Alessandro Margara e di Grazia Zuffa. (cfr. doc. Controconferenza)

Il Piano della Controconferenza è molto articolato e prevede, tra gli altri obiettivi, l'abolizione delle sanzioni amministrative, delle zone rosse e dei DASPO per le PUD, la promozione di tutte le politiche di welfare di comunità collegate, l'abrogazione di tutte le leggi punitive di questo Governo, la messa in mora delle decisioni del Governo contrarie ai diritti umani presso gli organismi nazionali e internazionali competenti e altre ipotesi di azione politica, compresa la promozione dell'accesso alle terapie con le piante psicoattive.

## **VERSO UN AMPLIAMENTO DEI SOGGETTI IN UNA LOGICA DI RECIPROCIÀ E CONDIVISIONE**

Proponiamo di condividere questa strategia e questa impostazione con i movimenti socia-

li, chiedendo loro di ampliare reciprocamente i nostri orizzonti. Le politiche sulle droghe hanno assunto, nel corso del tempo, una dimensione sempre più intersezionale con realtà in passato trascurate, ma che oggi consideriamo reciprocamente costitutive dei nostri mondi, quali le tematiche di genere critiche dei modelli eteronormativi, patriarcali, maschilisti e bianchi. A queste abbiamo dedicato una Summer School con la partecipazione di esponent@ di moviment@ italian@ e internazional@ transfemministe e LGBTQIA+, con il contributo fondamentale di InPUD ed EuroNPUD, il network internazionale ed europeo delle persone che usano droghe. Un incrocio essenziale per arricchire e ibridare i nostri schemi di lettura dei fenomeni, i nostri orizzonti culturali, le nostre pratiche e strategie politiche.

E in questa linea abbiamo dedicato la nostra assemblea annuale di Forum Droghe alle relazioni tra mercati illegali, culture delle droghe e tematiche decoloniali e della razzializzazione, al modello della war on drugs come alibi per le guerre e come paradigma delle politiche securitarie e panpenaliste più in generale, alle pratiche di distruzione ambientale determinate dai mercati illegali in nome del profitto, al pari del modello capitalistico dei mercati legali, ai danni alle popolazioni indigene e alle influenze sulle politiche interne, come nei Paesi latinoamericani, e nella logica coloniale del capitalocene, coinvolgendo sempre le PUD negli scambi e negli approfondimenti, nelle ipotesi di lotta e nelle iniziative politico-sociali.

Il nostro intento è stato quello di allargare il dialogo con aree articolate di movimenti impegnati in questi settori, per andare oltre le alleanze e condividere il principio strategico per cui le politiche sulle droghe sono parte integrante di quest'insieme di problematiche e realtà e, nello stesso tempo, sono a esse intimamente collegate, al punto che anche normative di depenalizzazione e regolazione legale devono farvi riferimento, considerando che i nostri obiettivi non potranno essere raggiunti in modo compiuto finché rimarranno aperti questi scenari politici ed economico-sociali, e viceversa.

Questo scenario più ampio ci rende consapevoli che dobbiamo pensare e introdurre una strategia "interminabile", che non potrà tendere a una conclusione definitiva nemmeno con l'attuazione di un cambio radicale delle leggi, considerata l'intersezionalità con le altre realtà che abbiamo condiviso strategicamente.

Un impegno, un rilancio della militanza nell'ambito di una strategia in continua evoluzione, disobbedendo senza limiti, introducendo cambiamenti e contraddizioni nel sistema, resistenze e alternative radicali secondo un continuum. Una sfida epocale, molto impegnativa ma anche attraente, che ci inserisce in uno spazio comune con soggetti plurali, in un orizzonte di cambiamenti e di alternative radicali.

*"Il possibile non sarebbe raggiunto se nel mondo non si tentasse sempre l'impossibile" (Max Weber)*



# IL MIRAGGIO DELLE COMUNITÀ

**Caterina Pozzi**

Presidente del Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti

Ogni volta che la pressione pubblica sulle condizioni disumane delle persone in carcere si fa più forte, le comunità terapeutiche tornano al centro, se non proprio del dibattito pubblico, certamente di un certo pensiero politico, come risposta "magica" al sovraffollamento. Accade oggi di fronte al sovraffollamento penitenziario e alle proposte contenute nel disegno di legge 1635, che individuano nelle comunità uno degli strumenti per ampliare il ricorso alle misure alternative alla detenzione. Ma prima di chiederci come svuotare le carceri, dovremmo forse domandarci perché continuiamo a riempirle.

Da oltre trent'anni il dibattito sulle droghe e quello sul carcere procedono come binari paralleli. Da una parte si denunciano periodicamente il sovraffollamento, le condizioni di detenzione, il numero crescente di suicidi e l'insufficienza delle misure alternative; dall'altra si continua a considerare la questione delle droghe prevalentemente attraverso la lente del controllo e della repressione.

Una quota significativa della popolazione dete-

**IL DISEGNO DI LEGGE 1635 RILANCIA LE COMUNITÀ COME RISPOSTA AL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO. MA IL RISCHIO È TRASFORMARE LUOGHI DI CURA IN APPENDICI DEL PENALE: SERVE RIDURRE LA DETENZIONE, NON SPOSTARLA ALTROVE, E TORNARE A DIRITTI, SALUTE, WELFARE E PERCORSI SOCIALI NON CUSTODIALI E MAI PUNITIVI.**

nuta è composta da persone coinvolte in violazioni della normativa sugli stupefacenti, mentre una presenza ancora più ampia riguarda persone con problemi di dipendenza o con storie di consumo problematico.

Quando il sistema penitenziario esplode, si cercano soluzioni per alleggerirne la pressione. Si ampliano i posti disponibili, si discutono nuove modalità di esecuzione della pena, si individuano strutture esterne in cui collocare le persone

detenute. Molto più raramente ci si interroga sulle cause che continuano a produrre detenzione.

La legge 309 del 1990 continua a essere attraversata da un impianto culturale e normativo che ha contribuito a criminalizzare persone, comportamenti e contesti sociali. Nel corso degli anni, il paradigma proibizionista ha mostrato tutti i suoi limiti: non ha ridotto in modo significativo la diffusione delle sostanze, non ha diminuito i consumi problematici e non ha prodotto maggiore sicurezza. Ha però contribuito a spostare dentro il circuito penale situazioni che avrebbero avuto bisogno soprattutto di interventi sanitari, sociali ed educativi.

È dentro questa contraddizione che occorre collocare il dibattito sulle comunità terapeutiche.

Le comunità – certamente quelle del CNCA – non nascono per alleggerire le carceri né per supplire alle insufficienze del sistema penale. Nascono dentro quella stagione culturale e politica che ha messo radicalmente in discussione le istituzioni totali, la segregazione come risposta alla sofferenza e l'idea stessa che le persone possano essere cambiate attraverso la coercizione, aprendo la strada alla chiusura dei manicomi, alla centralità dei territori e alla costruzione di percorsi fondati sui diritti, sulla partecipazione e sulla responsabilità condivisa.

La loro intuizione originaria era semplice e rivoluzionaria: le persone cambiano dentro relazioni significative, non dentro dispositivi di controllo.

Non luoghi separati dalla società, ma luoghi attraversati dalla società. Non spazi di custodia, ma contesti capaci di intrecciare cura, relazioni, lavoro, abitare e cittadinanza. Non istituzioni sostitutive del carcere, ma alternative culturali all'idea che la marginalità possa essere affrontata attraverso la segregazione.

È anche per questo che il dibattito aperto dal disegno di legge 1635 merita attenzione.

L'obiettivo dichiarato di ridurre il sovraffollamento penitenziario è certamente condivisibile. È difficile immaginare una persona impegnata nel lavoro sociale che non consideri urgente diminuire il ricorso alla detenzione e ampliare le misure alternative. Tuttavia, nel tentativo di affrontare un'emergenza reale, il provvedimento rischia di introdurre uno slittamento culturale pericoloso.

La comunità terapeutica viene infatti chiamata a

svolgere una funzione che rischia di essere definita più dalle esigenze dell'esecuzione penale che dai bisogni delle persone. Il pericolo non è tanto contenuto nei singoli articoli, quanto nell'idea che li attraversa: la comunità residenziale come alternativa all'esecuzione della pena.

Quando l'accesso alla comunità viene pensato principalmente come strumento di alleggerimento del sistema penitenziario, il rischio è che la dimensione terapeutica diventi secondaria rispetto a quella custodiale. Si tratta di uno slittamento sottile ma profondo. La comunità smette progressivamente di essere definita da un progetto terapeutico individualizzato, dalla volontarietà del percorso, dalla relazione educativa e dalla connessione con il territorio. Comincia invece a essere considerata soprattutto come luogo alternativo di esecuzione della pena. È una prospettiva che non aiuta né le persone detenute né le comunità.

Le prime rischiano di essere inserite in percorsi non costruiti a partire dai loro bisogni reali. Le seconde rischiano di essere trasformate in una sorta di periferia del sistema penale, chiamate a gestire problemi che nascono altrove. Non è un caso che, durante il confronto parlamentare, diverse organizzazioni abbiano richiamato il rischio di una progressiva privatizzazione della pena: un trasferimento di funzioni che non affronta le cause del sovraffollamento e finisce per scaricare sulle realtà sociali responsabilità che dovrebbero restare in capo alle istituzioni pubbliche.

Le comunità vengono spesso evocate come una risorsa importante del sistema dei servizi per le persone con problemi di dipendenza; molto meno frequentemente ci si interroga sulle condizioni che permettono loro di continuare a esserlo. Sistemi regionali profondamente differenti, accreditamenti disomogenei, rette spesso insufficienti e difficoltà nel reperimento del personale hanno reso negli anni questi servizi molto più fragili. È evidente la necessità di rafforzare il sistema, di garantire maggiore continuità e di superare le profonde disuguaglianze territoriali che caratterizzano l'accesso ai percorsi di cura. Contemporaneamente, le persone accolte sono portatrici di bisogni sempre più complessi: dall'aumento delle situazioni di sofferenza psichica alla compresenza di fragilità sociali e sanitarie, fino alla carenza di risposte sociali come l'accesso alla casa e l'inserimento nel mondo del lavoro.

Un altro aspetto che è bene ricordare è che le

comunità terapeutiche sono servizi sociosanitari, hanno cioè compiti di natura sanitaria ma anche, e forse soprattutto, sociale. La lettura sempre più medicalizzante della sofferenza tende a privilegiare la dimensione clinica rispetto a quella educativa, relazionale e comunitaria. È una trasformazione che riguarda l'intero sistema di welfare: il rischio è quello di ritrovarsi con una s minuscola, quella del sociale, e una S maiuscola, quella del sanitario. Come se la risposta alla complessità delle vite delle persone potesse essere affidata prevalentemente a prestazioni e trattamenti, mentre si indeboliscono i contesti, i legami, le opportunità e le relazioni che rendono possibile una vita dignitosa.

Ma la discussione sulle comunità e sul carcere non riguarda soltanto l'organizzazione dei servizi o l'efficacia delle misure alternative, quanto piuttosto il modello di società che abbiamo costruito.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a una progressiva affermazione di politiche che rispondono alle paure sociali attraverso la separazione, il controllo e la repressione. Le persone che usano sostanze, i migranti, chi vive in povertà, chi abita le periferie, vengono sempre più spesso raccontati come problemi da contenere, piuttosto che come cittadini portatori di diritti. La complessità sociale viene ridotta a una questione di ordine pubblico.

Dentro questa cornice, il carcere torna a essere la risposta più semplice. Non perché funzioni, ma perché rassicura. Così come rassicura l'idea che esista sempre un luogo dove collocare chi disturba, chi eccede, chi mette in crisi l'ordine delle cose. È una logica che abbiamo già conosciuto nella storia delle istituzioni totali e che continua a ripresentarsi sotto forme nuove: nell'inasprimento delle risposte penali, nella cri-

minalizzazione della marginalità, nella riduzione degli spazi di dissenso e partecipazione, nell'idea che la sicurezza possa essere costruita soprattutto attraverso il controllo.

Le comunità terapeutiche del CNCA sono nate esattamente contro questa idea. Sono nate dall'intuizione che le persone non vadano separate dalla società, ma accompagnate a ritrovare un posto dentro di essa. Per questo il problema non è decidere dove spostare le persone che il carcere non riesce più a contenere. Il problema è costruire politiche capaci di ridurre l'esclusione, la marginalità e la sofferenza che alimentano il circuito penale.

Quando la risposta ai conflitti sociali diventa prevalentemente repressiva, quando il welfare si indebolisce e i diritti vengono progressivamente subordinati alla sicurezza, il rischio è che anche i luoghi della cura vengano trasformati in strumenti di gestione dell'esclusione.

Dopo oltre trent'anni di politiche sulle droghe e di crisi ricorrenti del sistema penitenziario, dovremmo avere imparato che la repressione non risolve le fragilità sociali. Al massimo le sposta altrove, rendendole meno visibili.

Se davvero vogliamo ridurre il ricorso al carcere, la domanda non è quanti posti possiamo trovare nelle comunità. La domanda è perché continuiamo a utilizzare il diritto penale per affrontare questioni che riguardano la salute, la sofferenza sociale, le disuguaglianze e i diritti.

È su questo terreno che si gioca il futuro delle politiche sulle droghe. Ed è su questo terreno che le comunità terapeutiche possono continuare a svolgere il loro compito: non custodire persone, ma accompagnare percorsi di cambiamento.

Grazia Zuffa

# Stigma e pregiudizio

Uno sguardo  
dissacrante  
sulle droghe

Con scritti di Franco Corleone,  
Susanna Ronconi, Stefano Vecchio

Edizioni Menabò

Pagine 196

Formato: cm.14x21

Anno: 2025

Euro 15,00

ISBN: 9791281176249



Gli scritti di Grazia Zuffa che qui proponiamo sono un estratto minimo del suo lavoro intellettuale, di ricerca e riflessione politica, ma sono utili a ritrovare e ricordare la traccia, il filo rosso che ancora oggi è fondamentale dipanare per rovesciare paradigmi, politiche e culture dominanti sulle droghe e individuare le possibili alternative. E che, anche, sono cruciali per elaborare e attivare strategie rivolte ad aprire contraddizioni nella società e nelle istituzioni (sanitarie, penali, educative) in epoche come quella attuale, contraddistinta da una intensa deriva autoritaria. Viene indicato come la ricerca possa illuminare e fondare la riforma delle politiche, facendone solide le basi: il suo lavoro tiene sempre insieme – non solo sulle droghe ma in ogni campo, dal femminismo alla bioetica – analisi, ricerca e pratica politica. Una terza traccia è quella delle politiche penali, della riforma e della legalizzazione delle droghe. Grazia Zuffa ha scritto molto sulla legalizzazione della cannabis, anche qui portandoci un contributo di decostruzione dei “miti” su cui le politiche repressive si fondano, e mettendole in dialogo con la prospettiva della regolazione sociale.

Grazia Zuffa, psicologa, PhD, ricercatrice e formatrice nel campo dell'uso delle droghe, del carcere (della detenzione femminile, in particolare), della salute mentale.

Ha insegnato Psicologia delle Tossicodipendenze all'Università di Firenze. Si è occupata di teoria e politica della differenza di genere ed è stata senatrice (dal 1987 al 1994).

Ha co-fondato l'associazione Forum Droghe e ha diretto il mensile Fuoriluogo. Dal 2006 è stata componente del Comitato Nazionale per la Bioetica. È stata presidente dell'associazione La Società della Ragione.

RICEVILO  
A CASA





# DROGHE, DALLA REPRESSIONE AL WELFARE DEI DIRITTI

**Denise Amerini**

Responsabile dipendenze e carcere, area stato sociale-diritti, CGIL nazionale

Fin dal suo insediamento, questo governo, più di ogni altro, ha approvato norme antidemocratiche e, in nome di una logica securitaria e repressiva, ha rilanciato la guerra alla droga, ulteriormente criminalizzato comportamenti che non dovrebbero configurarsi come reati e costretto nell'ambito della patologia e della devianza ogni tipo di consumo, di qualsiasi sostanza. Sono così aumentate le fattispecie di reato legate al consumo di sostanze: basti pensare ai vari decreti che si sono succeduti, a partire dal decreto "rave", alla riforma dell'art. 187 del codice della strada, che ha di fatto eliminato qualsiasi riferimento allo stato di alterazione per le persone alla guida di un mezzo, tanto da rendere necessario l'intervento della Corte costituzionale che, sebbene non risolutivo, ha dato un'interpretazione almeno in parte restrittiva della norma. O all'emendamento che interviene sulla lieve entità per produzione, traffico e detenzione, con un inasprimento delle pene da 3 a 6 anni, sottraendo al giudice ogni spazio di valutazione e intervenendo anche sul principio

**CONTRO LO STATO ETICO E PANPENALISTA, SERVE ROVESCiare LE POLITICHE SULLE DROGHE: SUPERARE LA 309/90, FERMARE DECRETI SICUREZZA E REPRESSIONE, RAFFORZARE SERVIZI, RIDUZIONE DEL DANNO, DRUG CHECKING E DIRITTI DELLE PERSONE CHE USANO SOSTANZE, DENTRO UN NUOVO WELFARE SOCIALE, PUBBLICO E TERRITORIALE.**

di proporzionalità della pena. Una scelta che, come sostiene l'UCPI, finirà tragicamente per aggravare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e per incidere negativamente sui principi di offensività, ragionevolezza e personalizzazione della pena, senza apportare alcun contributo concreto alla repressione dei fenomeni criminali più complessi che si dichiara di voler combattere.

Appare evidente come si sia ormai all'inseguimento della giurisprudenza più repressiva.

Siamo di fronte a uno Stato che sostituisce il sociale con il penale, che patologizza e criminalizza ogni comportamento non conforme alla propria ideologia, alla propria visione della società e del mondo, che punisce le condotte non allineate configurandole come reati. Ed è del tutto evidente come, dietro al proibizionismo più retrivo e alle politiche oscurantiste, ci sia un'idea che riporta a una concezione di Stato etico: tutti coloro che non rispondono a determinati principi, a determinate regole, sono devianti e vanno riportati sulla retta via o allontanati. Uno Stato etico che non è garanzia e tutela dei diritti di ogni persona, ma espressione massima del moralismo. Basta ricordare la storia recente per osservare che queste sono le idee che informavano la base ideologica del regime fascista, in cui si annullava ogni forma di dissenso. In antitesi con lo stato di diritto.

Con la sicurezza intesa solo in termini di ordine pubblico e di decoro, il tema delle droghe è prepotentemente tornato alla ribalta in termini di discriminazione e controllo sociale: espressione di una politica che guarda alla sicurezza solo come repressione dei comportamenti che ritiene e classifica come non conformi alla propria visione di società, alle regole che vuole imporre alla convivenza civile, e che quindi isola ed emargina chi non risponde ai suoi dettami.

Dobbiamo opporci a questo revanscismo pervasivo e riportare al centro lo stato di diritto, le politiche sociali rispetto alle politiche penali, la sicurezza sociale e dei diritti rispetto alle politiche securitarie, la partecipazione rispetto all'individualismo, all'isolamento e alla separatezza, la bellezza rispetto al decoro.

Nonostante le droghe abbiano da sempre fatto parte della storia e della cultura delle diverse civiltà, oggi si torna a parlare prepotentemente di eradicazione del consumo come soluzione del problema, e quindi di proibizionismo, quando sappiamo che l'uso di sostanze psicotrope non è necessariamente e indissolubilmente legato a situazioni problematiche di marginalità e di disagio; che non è un comportamento, come si racconta, ineluttabilmente irreversibile, che porta come unica conseguenza alla dipendenza e alla perdizione. Nell'affrontare il tema delle sostanze, oggi più che mai, si registra una profonda distanza fra operatori, mondo scientifico e narrazione comune. Si accomunano tutti i consumi in un unico mondo buio, quel tunnel di perdizione da cui si può uscire solo con la completa astinenza, ma nel quale si può sempre ricadere. Vengono attribuite al consumo di sostanze in quanto tale conseguenze, in termini sociali e di salute, che devono invece essere attribuite esclusivamente alle politiche portate avanti da tutti i governi che si sono succeduti e che ven-

gono rilanciate da Trump in America proprio in termini di controllo sociale, di discriminazione per motivi legati a comportamenti o etnia. La guerra alla droga è guerra ai consumatori, non è guerra contro il grande traffico, ma contro il consumo di strada. Le politiche proibizioniste, la persecuzione penale dell'uso di sostanze, non solo non hanno effetti nel persuadere le persone a non farne uso, ma contribuiscono a quella dicotomia che contrappone l'uso, visto sempre come problematico, all'astinenza. Non si vuole vedere che emarginazione, alienazione e bisogni relazionali insoddisfatti sono le cause che possono condurre alla dipendenza, e si sottovaluta l'importanza che hanno invece fattori come la scolarità, il lavoro, le relazioni: quanto conta il set, l'individuo, la sua psicologia, la sua storia, e il setting, determinante nel condizionare gli stili del consumo. Riconoscerlo significherebbe ammettere la necessità di intervenire con politiche sociali, di inclusione, con provvedimenti che rafforzino la coesione, l'integrazione, la partecipazione, che guardino ai bisogni, non solo materiali, e ai desideri delle persone.

Si continua a pensare di intervenire con un impianto legislativo assolutamente ideologico, quello della guerra alla droga, invece di fare finalmente ciò di cui ci sarebbe bisogno, a partire dalla profonda revisione, dal superamento, della legge 309/90, il testo unico sulle droghe, di cui conosciamo gli effetti. È una visione etica dello Stato che ha profonde ricadute anche sullo stato dei servizi, informati e indirizzati dalle scelte politiche che vengono compiute.

È invece necessario valorizzare, rafforzare e rilanciare i servizi, sia pubblici sia del privato sociale, che hanno giocato in questi anni un ruolo importante in termini di conoscenza, studio e interventi, soprattutto nell'ottica della riduzione del danno. Servizi attenti al mutamento dei consumi, alla collettività e al tessuto sociale in cui operano, con una cultura di intervento multidisciplinare fortemente legata al territorio e agli assetti sociali, che elaborano progetti di prossimità, in rapporto con i luoghi di aggregazione, del divertimento e con le scuole. Presidi fondamentali di salute pubblica, devono trovare stabilità, uscire da quella perenne incertezza e precarietà che ha importanti ricadute anche sulle condizioni dei lavoratori.

Di fronte alle molteplici dinamiche del consumo servono servizi flessibili, capaci di intervenire senza interrompere il normale ciclo di vita delle persone; servono servizi che facciano prevenzione e informazione. Le persone hanno bisogno di questo: sapere esattamente quello che fanno, quali possono essere i consumi e i comportamenti a rischio. Pensiamo invece a cosa è successo recentemente a Perugia, dove operatori di una cooperativa storica negli interventi di

riduzione del danno sono stati rinviati a giudizio con l'accusa di favoreggiamento, per un presunto ostacolo alle indagini finalizzate a risalire alla provenienza della sostanza. L'analisi delle sostanze, il drug checking, è una pratica fondamentale di informazione, conoscenza e riduzione del danno: gli operatori che svolgono queste prestazioni devono essere riconosciuti e tutelati, non possono essere considerati quasi degli incentivi al consumo, dei promotori dell'uso. Le stanze del consumo e la distribuzione di materiale sterile sono importanti presidi di salute, pubblica e individuale, che vanno promossi e sostenuti dalle pubbliche amministrazioni. Continuano, invece, a essere raccontate come "stanze del buco", luoghi dove "i tossici" possono andare per rispondere impunemente alle loro esigenze. È il momento di cambiare, di invertire la rotta, investendo nei servizi, che devono vedere il pieno coinvolgimento delle persone che usano sostanze. Un uso sicuro è possibile, ed è funzione delle politiche sulle droghe.

Invertire la rotta, fermare questa deriva verso una visione etica dello Stato, spostare la prospettiva dal penale al sociale: è questo ciò di cui abbiamo bisogno, in un orizzonte che vede intrecciarsi i movimenti, le rivendicazioni, le lotte per la pace, per l'ambiente, per il clima, per la salute. È in questa ottica che si è tenuta la recente assemblea di Forum Droghe, che ha voluto confrontarsi con molti soggetti, con i movimenti che si stanno mobilitando per la pace, per l'ambiente, per la giustizia sociale, in una prospettiva intersezionale che tiene insieme i diritti di tutte le persone, individuali e collettivi, per un mondo più giusto, inclusivo, che non lascia indietro nessuno. Qui si colloca il ragionamento sui diritti delle persone che usano droghe e degli operatori: nella prospettiva che vede intrecciarsi i movimenti, le rivendicazioni, le lotte.

Ed è in questo contesto che intendiamo portare avanti i temi emersi dalla controconferenza sul-

le droghe, autoconvocata a novembre scorso, che abbiamo intitolato "Sulle droghe abbiamo un piano, e non è quello del governo". Abolire le sanzioni amministrative per il consumo, legalizzare la cannabis, abrogare i decreti sicurezza, prevedere linee guida nazionali per le misure alternative (che non possono essere le comunità chiuse), un piano straordinario per la copertura economica e l'applicazione su tutto il territorio dei LEA RdD. E, insieme a questo, promuovere una riorganizzazione dei servizi, una loro gestione integrata che ponga in risalto il ruolo delle autonomie locali e delle politiche di welfare.

Oggi più che mai il mandato dei servizi richiede uno sguardo attento alla collettività, al tessuto sociale in cui operano, con una cultura di intervento multidisciplinare, legata al territorio e agli assetti sociali, che pensa ed elabora progetti di prossimità, rapporti con le scuole, con i luoghi di aggregazione e del divertimento. I servizi di prossimità e le unità di strada devono trovare stabilità, e deve essere sostenuta e rafforzata l'organizzazione dipartimentale del sistema sanitario pubblico, in termini organizzativi, di personale e di adeguato finanziamento. Di fronte alle molteplici dinamiche del consumo, servono servizi flessibili, capaci di intervenire sugli effettivi bisogni, servizi territoriali integrati, in un'ottica di servizio pubblico, in collaborazione con il terzo settore, con regole certe per gli accreditamenti e capaci di valorizzare adeguatamente gli operatori.

Un uso sicuro è possibile, ed è funzione delle politiche sulle droghe.

In questo modo potremo davvero ragionare in termini di stato sociale, uscire dalle gabbie di uno stato etico e panpenalista. E dare stabilità a un sistema di servizi orientato alla salute, all'inclusione, alla partecipazione.



**Seconda parte**  
**LO SCENARIO**  
**INTERNAZIONALE**



## DIRITTI UMANI E CAOS GLOBALE

**Susanna Ronconi**  
Forum Droghe

Gli attuali scenari globali sono i peggiori alleati di quei processi di sviluppo - sociale, politico, scientifico, democratico - che hanno bisogno di tempo, continuità, razionalità, pluralismo per affermarsi e approdare a politiche che migliorino le condizioni degli umani e dei contesti. Procedere per shock, crisi provocate, aggressioni e smantellamento di ogni ordine internazionale è la cifra degli anni che viviamo, a ogni latitudine e in ogni dimensione.

Questo impatta in modo radicale anche sulle politiche, globali e locali, delle droghe.

Negli anni, questo Libro Bianco ha aggiornato e analizzato lo stato di rispetto e violazione dei diritti umani nelle politiche delle droghe, facendone una variabile cruciale di valutazione delle politiche stesse, e, insieme, un terreno di lotta e advocacy su cui orientare l'azione del movimento di riforma. Abbiamo dato conto di come, passo dopo passo, quella che abbiamo definito 'la lunga marcia dei diritti dentro le politiche globali

**LA GUERRA ALLA DROGA SI SALDA AL CAOS GLOBALE: DAGLI ATTACCHI USA NEI CARAIBI AL "NARCOTERRORISMO", IL PROIBIZIONISMO DIVENTA STRUMENTO DI GUERRA, NEOCOLONIALISMO E VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI. CONTRASTARLO SIGNIFICA OGGI ANCHE LOTTARE CONTRO LE GUERRE.**

sulle droghe<sup>1</sup> abbia conquistato terreno, concorrendo a superare progressivamente quella impermeabilità che vige tra assetto e norme internazionali sui diritti umani e Convenzioni internazionali sulle droghe: la parziale chiusura di questa forbice, fortemente raccomandata dalle agenzie ONU che di diritti si occupano, primo tra

<sup>1</sup> S. Ronconi, Droghe e diritti umani. Il sasso nello stagno, in Libro Bianco 2023

tutte lo OHCHR -Office of the High Commissioner on Human Rights<sup>2</sup> e coattivamente perseguita dai movimenti mondiali antiproibizionisti e difensori dei diritti di consumatori e produttori, ha via via introdotto il criterio che nessuna Convenzione sulle droghe possa contraddire la Dichiarazione sui diritti umani e la sua concreta implementazione. Con questo facendosi largo a colpi di risoluzioni e raccomandazioni nell'elaborazione delle politiche globali, per esempio e prima di tutto con la dimostrazione - fatti, dati e report alla mano - di come il sistema di criminalizzazione sia alla base delle più ricorrenti violazioni, in molteplici campi: dal diritto alla salute alla non discriminazione, da quello dei popoli nativi alle loro culture al non essere sottoposti a detenzioni arbitrarie o trattamenti obbligatori, dai diritti di genere a quello alla proporzionalità delle pene. Fino a quello alla vita, in relazione a pena di morte ed esecuzioni extragiudiziali. E con questo, anche, conquistando maggiore diritto di parola per quelle stesse agenzie in ambiti quali le CND, Commission on Narcotic Drugs dell'ONU, appuntamenti viennesi dove annualmente si decidono le politiche delle droghe, in cui i signori del proibizionismo globale, UNODC -UN Office on Drugs and Crime e INCB- International Narcotics Control Board hanno da sempre boicottato l'ingerenza delle altre agenzie ONU, paradossalmente della stessa OMS - Organizzazione Mondiale della Sanità, e che dal 2016 - assemblea UNGASS sulle droghe a New York - hanno dovuto ob torto collo cominciare ad aprire i giochi. Tra il 2016 e il 2025 sono avvenuti cambiamenti interessanti<sup>3</sup>: la adozione della Common Position del 2018, che segna il formale ingresso nel campo delle droghe delle agenzie ONU sui diritti, la risoluzione del 2018 con cui lo Human Right Council ha introdotto il rispetto dei diritti e delle relative Convenzioni come vincolo, la redazione delle Linee guida internazionali sui diritti umani nelle politiche sulle droghe, un elevato numero di risoluzioni da parte di OHCHR, OMS, UNAIDS- Programma Comune sull'AIDS, UNDP- Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, WGAD-Working Group on Arbitrary Detention, lo Special Rapporteur per il diritto alla salute e quello sui Diritti dei Popoli Indigeni. Infine ma non ultimo per il ruolo che gioca, il CESCR- Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU nel 2022 decide che

2 È tornato più volte sul tema, la posizione più chiara è stata espressa nel 2023 con un aperto invito a porre fine alla war on drugs come premessa per far cessare le violazioni contro i diritti umani, [https://www.fuoriluogo.it/forum\\_droghe/comunicati\\_stamp/droghe-e-diritti-umani-alto-commissariato-onu-chiede-la-fine-della-guerra-alla-droga/](https://www.fuoriluogo.it/forum_droghe/comunicati_stamp/droghe-e-diritti-umani-alto-commissariato-onu-chiede-la-fine-della-guerra-alla-droga/)

3 Il punto su questa evoluzione tra il 2016 e il 2022 si può leggere in IDPC Converging universes: 20 years of human rights and drug policy at the United Nations, <https://idpc.net/publications/2022/12/converging-universes-20-years-of-human-rights-and-drug-policy-at-the-united-nations> e in Ronconi S., Segio S. (2022) (a cura di) Droghe e diritti umani. Le politiche e le violazioni impunite, Quaderno diritti Globali, ed Milieu, Milano

l'impatto delle politiche sulla droga sui diritti di cui si occupa diventi un suo specifico terreno di osservazione<sup>4</sup>. Un complesso di posizioni e azioni che certo non hanno rivoluzionato il sistema, noto per un proverbiale immobilismo, ma hanno fornito una forte cornice di riferimento, sia legale sia politica, di cui gli stati riformatori e i movimenti possono avvalersi. Tanto che nel 2025 la storica decisione di avviare una fase di valutazione e possibile riforma del sistema attuale delle tre Convenzioni approvato alla CND su proposta colombiana<sup>5</sup> ha trovato nei materiali delle agenzie ONU una fonte importante e una sponda per i paesi promotori, e incluso proprio il rispetto dei diritti come criterio base per la valutazione stessa.

## LA VARIABILE TRUMP E IL DISORDINE LETALE

Questa lenta avanzata dei diritti tra le maglie del proibizionismo globale si coniuga, dal 2024, con un altro fattore che avrebbe potuto (e in piccola parte ha potuto) aiutare un cambio di passo: la fine di fatto di quel 'Vienna consensus' che era alla base della paralisi politica viennese, e l'introduzione delle votazioni a maggioranza sulle risoluzioni alla CND. Così è passata la citazione della Riduzione del danno in una risoluzione formale (grazie agli USA, presidenza Biden, e alla lezione impartita dalla crisi del fentanyl) e, nel 2025, quella della Colombia per il citato studio di valutazione delle tre Convenzioni, votata dalla stragrande maggioranza dei paesi. Quest'ultima nonostante gli USA, presidenza Trump, con alleati solo Russia e Argentina (persino Cina e Iran si sono astenuti!). Nel 2025 dunque, e poi ancora alla CND di marzo 2026, gli USA si trasformano da decennale potente leader della compagine proibizionista a minoranza senza un reale potere di influenzare un sistema formale che, ormai, procede per votazioni.

Questo di più di democrazia interna al sistema CND - che, va detto, abbiamo in tanti a lungo auspicato - è dunque una vittoria per il movimento antiproibizionista? Per gli stati riformatori? L'isolamento USA alla CND è una sconfitta della sua leadership e con essa del braccio duro del proibizionismo?

All'ultima CND, marzo 2026, la delegata USA ha di fatto annunciato la risposta a queste domande<sup>6</sup>: ignorando la posizione ormai minoritaria del suo paese nelle diverse votazioni, con toni e linguaggio trumpiani, ha rivendicato una war on drugs fatta di missili e di uccisioni extragiudiziali nei mari caraibici, il rapimento e l'incarcerazione del presidente Maduro, l'attacco frontale alla

4 <https://www.fuoriluogo.it/home/speciali/cescr/>

5 <https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/onu-2025-il-proibizionismo-non-comanda-piu/>

6 <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/droghe-i-dogmi-di-mantovano-e-la-lezione-colombiana/>

Cina, accusata di essere produttrice dei precursori del fentanyl e mandante di quella crisi degli oppioidi sintetici che intanto Trump, con un decreto presidenziale, aveva provveduto a definire 'armi chimiche contro la sicurezza degli USA'. Ininfluente alla CND, si sono chiusi nel vicolo cieco di un radicalismo bellico: "Rifiutiamo gli SDG (Obiettivi ONU dell'Agenda 2030) e non li riaffermeremo. La risoluzione non riconosce inoltre la realtà che ci sono solo due generi: maschile e femminile". Ma anche i termini 'biodiversità' e 'sviluppo sostenibile' non vanno bene agli USA di Trump.

Tradotto: di questa viennese 'aula sorda e grigia' ce ne importa il giusto, la guerra continua, come e anzi più di prima, senza regole e senza lacci a laccioli. Le vostre votazioni e le vostre maggioranze non ci interessano.

Così il governo globale delle droghe si inserisce in modo coerente nel nuovo disordine mondiale: la guerra alla droga, pur messa in crisi dal sistema delle convenzioni sui diritti, dagli organismi internazionali, dalle nuove (seppur timide) regole democratiche nelle aule viennesi e dalle evidenze del suo perverso fallimento, fa in realtà non uno ma dieci passi avanti. Deregolata, guerreggiata a colpi di cannone, sottratta al confronto e alla scienza. Indisturbata, come appaiono indisturbate e fuori dall'ordine mondiale fin qui conosciuto tutte le più recenti mosse di attacco, bombardamenti, genocidio, deportazione, neocolonialismo.

## **DALLA GUERRA ALLA DROGA ALLA GUERRA. UN ABBRACCIO MORTALE**

Il sequestro di Maduro, il bombardamento illegale di natanti nei Caraibi con l'uccisione di almeno 175 persone (ma i dati reali non si fanno, i cadaveri sprofondano nelle acque del mare e nessuno li recupera) tra settembre 2025 a marzo 2026 sono l'uso che gli USA fanno della guerra alla droga per la guerra tout court, quella neocoloniale. Il Venezuela fa parte di quel 'cortile di casa' che gli USA da due secoli rivendicano come propria area indiscussa d'azione, l'America latina: dalla Dottrina Monroe ('l'America agli americani', 1823), al ruolo di 'polizia internazionale' (presidente Teddy Roosevelt, 1904) fino all'attuale Dottrina Donroe (dove la D manco a dirlo sta per Donald), che prevede libertà d'azione nel continente latino americano, davvero finalmente eletto a 'cortile statunitense', dove le azioni illegali, di aggressione, morte e guerra non sono più solo azioni di 'polizia internazionale' ma si fanno questione interna, sicurezza nazionale, protezione dei confini, appropriazione di risorse utili agli USA. Perché un 'cortile' è pur sempre parte della casa.

La guerra alla droga e il narcotraffico entrano a gamba tesa in questo scenario, ne sono funzio-

nali, motivazione ideologicamente sostenibile (chi c'è di peggiore e più feroce di un narcotrafficante nell'immaginario globale?), Maduro viene sequestrato, detenuto e processato negli USA perché colluso con i narcotrafficienti venezuelani, se non esso stesso a capo dei cartelli. E *war on drugs* e *war* si danno la mano nell'assassinio - il linguaggio internazionale, quello legale, le chiama 'esecuzioni extragiudiziali' - di centinaia di persone a bordo delle loro barche, giudicati a insindacabile giudizio del tribunale di Trump come a loro volta trafficanti. Deporre un capo di stato, imporre un cambiamento di governo a un paese indipendente, infiltrare apparati di sicurezza, polizieschi e militari, appropriarsi delle risorse fossili, in sostanza, la Dottrina Donroe, sono ragioni evidenti dell'aggressione, ma hanno bisogno di un appiglio da far giocare sia sul piano della pubblica opinione che su quello straccio di bisogno di legittimazione internazionale che ancora rimane.

C'è da dire che la funzionalità della lotta al narcotraffico ha giocato negli scenari neocoloniali e di aggressione da parte USA verso il 'cortile di casa' da molto tempo, in forma di sequestro e incriminazione di capi di stato, sedicenti 'piani di sviluppo' e protezione delle democrazie dal narcotraffico, 'aggiornamento e addestramento' di eserciti, polizie, servizi segreti. L'elenco è lungo e riguarda tutte le presidenze USA. Solo per cenni:

1890 Manuel Noriega, presidente di Panama, accusato di narcotraffico, Giusta Causa, operazione militare statunitense volta a deporlo, dopo essere stato a lungo amico degli USA e aver poi virato verso il blocco sovietico. In gioco il controllo del canale di Panama. L'invasione con 27 000 militari americani e 300 aerei, porta all'arresto e all'incarcerazione di Noriega

2022 tocca al presidente honduregno Juan Orlando Hernández, estradato negli USA e condannato a 45 anni di carcere da un tribunale di New York per aver facilitato l'ingresso negli USA di circa 400 tonnellate di cocaina. Poi graziato da Trump al suo primo mandato.

Nel 1996 e 1997 e poi nel 1999 con il Plan Colombia, gli USA ampliano la loro influenza politico-militare e economica sul paese, proprio in nome della lotta al narcotraffico e al sostegno nella lotta alle formazioni armate delle Farc, a loro volta accusate di finanziarsi con il narcotraffico. Il Plan Colombia, propagandato come diretto a stroncare le narco-colture, il narco-traffico e la narco-guerriglia è in realtà una strategia per rafforzare l'egemonia politico-economica e militare USA. Doveva essere una sorta di Piano Marshall, è stato un programma di intervento militare, con un totale di investimenti fra 7 e 7,5 miliardi di dollari.

2007, è la volta del Messico con il piano Merida,

presidenti George W. Bush e Felipe Calderón. Obiettivo dichiarato: ridurre la sempre più rilevante influenza del crimine organizzato in territorio messicano, in realtà è un intervento USA nel sistema militare e di polizia messicani, e un maggiore controllo delle frontiere.

2015, gli USA lanciano una serie di operazioni mirate a detronizzare il presidente boliviano Evo Morales, che nel frattempo conduceva una politica di legalizzazione della foglia di coca.

Un déjà vu, insomma.

Quello che differenzia però la fase attuale e che suona da premonizione verso il futuro che ci attende sono due aspetti: l'accresciuto, generale disordine globale, con la delegittimazione della regolazione legale dei conflitti, delle controverse geopolitiche e financo dei mercati e del commercio, e dunque la rottura di ogni argine alla potenza espressa dagli stati aggressori; e poi, più in specifico, le misure che l'amministrazione Trump ha adottato e sta adottando per dare un quadro organico e coerente all'uso del narcotraffico in termini neocoloniali e bellici, superandone la natura di mero casus belli, per farne un sistema con una sua legittimazione interna.

Ciò che meglio chiarisce in modo fortemente emblematico e concretamente drammatico il ruolo del quadro di disordine mondiale e delegittimazione del sistema di regole condivise sono i morti ammazzati nei Caraibi.

Quella contro le esecuzioni extragiudiziali eseguite in nome della guerra alla droga è una delle più storiche e aspre battaglie dei movimenti contro la war on drugs e per i diritti umani: la più crudele e emblematica è stata la situazione delle Filippine dell'ex presidente Duterte, si stima che la sua polizia e i battaglioni della morte con la sua copertura abbiano ucciso dal 2016 al 2022 tra le 6mila (stime governative) e le 30mila persone (stime degli osservatori indipendenti), inclusi piccoli spacciatori e consumatori appartenenti alla fasce più povere della popolazione. Per anni i movimenti internazionali hanno lottato perché la mattanza finisse e perché anche le organizzazioni internazionali che si occupano di droghe, come l'UNODC, prendessero posizione e rompesero un silenzio complice. Gli appigli normativi internazionali sono stati importanti in questa difficile lotta, fino all'arresto di Duterte nel 2025 su mandato della Corte penale internazionale (ICC) per crimini contro l'umanità<sup>7</sup>. Un precedente importante, tenendo conto che sono numerosi i paesi del mondo in cui si uccidono per strada consumatori e spacciatori: Nigeria, Brasile, Messico, Bangladesh, Indonesia, Thailandia...<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <https://www.icc-cpi.int/philippines>

<sup>8</sup> Ronconi S, Segio S, 2022 cit.

Ebbene, questo strumento e questo quadro normativo sono oggi sottoposti a una erosione senza precedenti: è lo scenario bellico e neocoloniale attuale ad attaccare la Corte Internazionale, a cominciare da USA, Israele e Russia; la ICC è infatti l'unico tribunale penale permanente chiamato a giudicare genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e aggressioni illegali, e interviene quando gli stati si rifiutano di farlo. Da qui nasce la sua importanza e da qui nasce anche la ragione per cui viene attaccata e delegittimata<sup>9</sup>. Se ci sono voluti oltre dieci anni per portare un dittatore decaduto davanti alla ICC, cosa servirà, in questo scenario, per portare la più grande potenza mondiale, gli USA, a rispondere delle esecuzioni nei Caraibi? Le 125 ONG internazionali che hanno lanciato una mobilitazione<sup>10</sup> per dare il loro nome a queste morti - "esecuzioni extragiudiziali in violazione del diritto alla vita sancito dalla Convenzione sui diritti umani"<sup>11</sup> - denunciano come l'amministrazione Trump annunci apertis verbis come questa sia una strategia e non singoli episodi; dunque, queste esecuzioni "non sono che l'inizio" e sono destinate a ripetersi e andare a regime<sup>12</sup>. Del resto, gli USA hanno creato una alleanza, lo Scudo delle Americhe, che riunisce 17 Stati, tra cui Argentina, Costa Rica e Paraguay, proprio per coordinare la pressione militare contro i cartelli, una mossa, secondo le ONG, che "può istituzionalizzare ulteriormente queste uccisioni extragiudiziali".

## LA GUERRA ALLA DROGA A SISTEMA DENTRO LA GUERRA NEOCOLONIALE

Una seconda dimensione della politica statunitense è quella che vuole dare una dimensione strategica, di sistema, al narcotraffico come elemento a giustificazione di attacchi e aggressioni in nome della difesa della nazione e dei suoi confini e dell'espansione neocoloniale.

In primo piano, l'uso del neologismo 'narcoterrorismo' rafforza il supposto diritto a reagire, difendersi e attaccare, laddove nella lotta al terrorismo le violazioni di una vastissima gamma di diritti sono sempre più tollerate se non legittimate dalle 'buone ragioni' di chi queste violazioni pratica. Ma 'narcoterrorismo' è una nozione giuridica che non esiste nel diritto internazionale, un concetto indefinito, utilizzato storicamente per giustificare esecuzioni illegali, operazioni militari opache e l'esportazione illegittima della giurisdizione penale statunitense oltreconfine.

<sup>9</sup> <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/in-piazza-per-la-corte-penale-internazionale/>

<sup>10</sup> <https://www.wola.org/2026/04/an-open-call-to-all-states-to-stop-facilitating-us-extrajudicial-killings/>

<sup>11</sup> <https://www.hrw.org/news/2025/09/18/us-maritime-strikes-amount-to-extrajudicial-killings>

<sup>12</sup> [https://www.politico.com/news/2026/03/17/pentagon-boat-strikes-south-central-america-00832855?utm\\_medium=email&utm\\_source=substack](https://www.politico.com/news/2026/03/17/pentagon-boat-strikes-south-central-america-00832855?utm_medium=email&utm_source=substack)

Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla lotta al terrorismo e sui diritti umani, Ben Saul, nel condannare duramente queste esecuzioni e l'arresto di Maduro<sup>13</sup>, ha avvertito inequivocabilmente che equiparare il traffico di droga al terrorismo è infondato dal punto di vista normativo ed errato sotto il profilo concettuale, e rischia di minare seriamente il diritto internazionale e la tutela dei diritti umani<sup>14</sup>.

In secondo luogo, l'accusa ai leader latino-americani di collusione con il narcotraffico permette di portare sul piano meramente giudiziario un conflitto neocoloniale: si criminalizza per celare gli obiettivi politici e militari di una aggressione illegale. Questo consente anche di accusare, detenere e giudicare questi leader negli USA, secondo le leggi statunitensi, trasformando appunto un dossier politico in un dossier penale, eliminando ogni regola internazionale a favore della legge penale americana, che né i destinatari né il consenso interazionale possono mettere in discussione.

Terzo, a monte, nella politica interna Trump ha messo le basi per la tenuta strategica di questo impianto. Ha attuato uno slittamento interno nella war on drugs USA funzionale a questo quadro bellico internazionale sia con decreti presidenziali che con la nuova Strategia federale contro le droghe. Il decreto presidenziale del dicembre 2025 definisce la droga oggi più diffusa, il fentanyl, come 'arma di distruzione di massa': "La possibilità che il fentanyl venga utilizzato come arma per attacchi terroristici concentrati e su larga scala da parte di avversari organizzati rappresenta una seria minaccia per gli Stati Uniti". E ancora: "Il fentanyl illegale è più simile a un'arma chimica che a un narcotico. La produzione e la distribuzione di fentanyl, gestite da reti criminali organizzate, minacciano la nostra sicurezza nazionale e alimentano l'illegalità nel nostro emisfero e ai nostri confini. (...) Organizzazioni terroristiche straniere e cartelli (...) consentono di erodere la nostra sicurezza interna e il benessere della nostra nazione". Questo non solo implica uno slittamento nelle politiche interne delle droghe, e la mano ancora più pesante su piccoli spacciatori, a questo punto 'traditori' della patria più che commercianti illegali, e sui consumatori, delle cui ragioni e bisogni si perde traccia in una prospettiva tutta law&order; ma soprattutto serve a sancire il nesso tra narcotraffico e terrorismo, e includere il Ministero della Guerra e i servizi segreti nella lotta al narcotraffico.

Nella Strategia federale sulle droghe si rivendica coerentemente il rafforzamento delle frontiere, l'uso di tecnologie di interdizione, la guerra ai precursori chimici e, appunto, apertamente anche i "kinetic strikes" contro presunti narco-

terroristi.

Dunque, siamo di fronte a una strategia destinata a durare, che ha come premessa e insieme conseguenza, in un meccanismo che si autoalimenta, la debolezza, lo svuotamento e la lesa legittimità della cornice normativa internazionale e dei suoi organismi di garanzia e tutela.

## **COSA CI ASPETTA?**

Cosa ci aspetta allora già oggi e nei prossimi anni sotto il profilo della war on drugs messa al lavoro dal neocolonialismo e dalle guerre di aggressione?

A leggere dichiarazioni pubbliche e interpretare segnali e fatti, il Venezuela continua a restare nel mirino: Maduro resta detenuto negli USA e le incursioni contro le imbarcazioni e le uccisioni extragiudiziali continuano, con tanto di dichiarazioni pubbliche di Trump in questo senso.

Entra in scena anche la Colombia: la DEA, Drug Enforcement Administration, ha indicato il presidente colombiano Petro come 'obiettivo prioritario' nell'ambito dell'indagine statunitense sui suoi legami con i narcotrafficienti. Trump ha definito Petro un 'leader del narcotraffico' e ha tagliato gli aiuti statunitensi al paese. Oltre al fatto che anche la Colombia è per gli USA 'cortile di casa', va considerato un dato politico: Petro ha nel suo programma due obiettivi che a Trump non piacciono, ridurre la dipendenza del paese dai combustibili fossili, investendo invece risorse statali nella lotta alla povertà, e promuovere politiche di legalizzazione della produzione e dei mercati della coca e della cocaina. Proprio quell'antiproibizionismo e quella fine della war on drugs che toglierebbe molta acqua al mulino USA del 'narcoterrorismo'.

Il Messico: già al centro della guerra ai migranti, nel novembre 2025, per bocca della presidente Claudia Sheinbaum si oppone all'intenzione dichiarata da Trump di attaccare militarmente i cartelli dei narcos con forze e incursioni USA in territorio messicano. Gli USA denunciano il Messico come paese di transito delle droghe verso gli States, anche del fentanyl, e dunque una incursione dentro i confini di quel paese sarebbe 'giustificata' dalla citata teoria del fentanyl come arma chimica contro gli USA.

Non c'è guerra militare, con la Cina, un paese con cui Trump deve andare piano, ma viene continuamente minacciata - anche ufficialmente in sede CND - per l'esportazione negli USA dei precursori del fentanyl.

Questo lo scenario.

E' chiaro che a differenza di una manciata di mesi fa, non si tratta per i movimenti 'solo' di agire per pretendere il rispetto del quadro normativo internazionale sui diritti e sulla composi-

13 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/01/un-experts-condemn-us-aggression-against-venezuela>

14 [https://www.youtube.com/watch?v=cOxV4o\\_mrsA&t=25](https://www.youtube.com/watch?v=cOxV4o_mrsA&t=25)

zione legale dei conflitti, che rischia da sempre di rimanere lettera morta se non vi sono soggettività che li rendono vivi, esigendoli; ma di difendere e rivendicare quel quadro normativo come irrinunciabile per un ordine internazionale che non si rassegni alla giungla delle grandi potenze aggressive. La registrazione del dato di realtà – la crisi di quel sistema – non può implicare che anche chi lotta contro lo stato presente delle cose, lo dia per morto invece che capire come riattivarlo e migliorarlo. Piuttosto vanno messe in campo nuove strategie. Per chi lotta per politiche delle droghe razionali, efficaci, rispettose dei diritti di singoli e comunità, significa innanzitutto togliere le droghe dal ghetto delle specificità, magari ritenute non così importati, e portarle nel flusso dei movimenti globali che stanno reagendo, a ogni latitudine, a tutte le guerre e i neocolonialismi, alla crisi climatica (perché narcotraffico e politiche proibizioniste stanno ammazzando anche la terra), allo spregio dei diritti umani. Lottare contro la war on drugs, responsabile di illegalità, violenza, violazione dei diritti, a favore di un sistema globale di regolazione legale significa togliere acqua al mulino vorticoso che alimenta guerre e neocolonialismo. Vuol dire lottare contro la guerra.



SU TUTTE  
LE PIATTAFORME  
PODCAST





# LE DROGHE CAMBIANO, LE POLITICHE RESTANO INDIETRO

**Peppe Brescia**  
Meglio Legale

L'Europa delle droghe illecite continua a evolvere, le politiche molto meno. Al di là dei singoli numeri, è questa una delle principali conclusioni messe nero su bianco all'interno dell'European Drug Report 2026, il rapporto annuale dell'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe (EUDA)<sup>1</sup>, che riassume lo stato dell'arte a livello continentale.

Un documento che, dietro la consueta raccolta di dati e indicatori, restituisce l'immagine di un fenomeno sempre più complesso, frammentato e dinamico, nel quale la capacità di adattamento dei mercati illegali procede in maniera molto più rapida rispetto all'evoluzione delle politiche chiamate a governarli.

Fatte alcune eccezioni, i dati presentati nel report si riferiscono all'anno 2024, evidenziando in primo luogo un significativo gap informativo

**L'EUROPEAN DRUG REPORT 2026 MOSTRA MERCATI ILLEGALI SEMPRE PIÙ DINAMICI, SOSTANZE PIÙ IMPREVEDIBILI E POLITICHE IN RITARDO. LA RISPOSTA NON PUÒ RESTARE REPRESSIVA: SERVONO MONITORAGGIO, RIDUZIONE DEL DANNO, SALUTE PUBBLICA, FLESSIBILITÀ NORMATIVA E CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE SOCIALI.**

rispetto al momento attuale.

La disponibilità di sostanze illecite resta elevata in tutto il continente.

Accanto ai mercati storicamente consolidati, prosegue l'emersione di nuove sostanze sintetiche, così come di farmaci contraffatti e di medicinali immessi nel mercato nero, agevolando

<sup>1</sup> Vedi [https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2026\\_en](https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2026_en)

una sempre più marcata adulterazione dei prodotti, che costituisce uno dei principali fattori di rischio tanto per i consumatori quanto per la salute pubblica.

La segmentazione dei mercati illegali sembra un concetto appartenente al passato: ogni sostanza commercializzata dai cartelli può infatti contenere principi attivi differenti o essere mischiata con molecole sintetiche molto più potenti. Ne sono un esempio la presenza di cannabinoidi artificiali nei liquidi per sigarette elettroniche o la commercializzazione di nuove sostanze psicoattive come stimolanti tradizionali: sostanze per le quali sia i consumatori sia la comunità scientifica dispongono ancora di conoscenze limitate riguardo ai rischi.

Inoltre, la sempre più evidente sofisticazione dei metodi di produzione non solo pregiudica la tracciabilità delle operazioni, ma accentua la possibilità di infliggere maggiori danni all'ecosistema.

A questi aspetti si somma il contesto geopolitico, la cui instabilità accresce la complessità del fenomeno del narcotraffico, insieme all'influenza derivante dallo sviluppo tecnologico e dall'evoluzione delle rotte e delle modalità del traffico di sostanze.

La violenza e la corruzione legate ai mercati delle droghe continuano ad avere un impatto significativo in alcuni Paesi europei, in particolare sulle fasce più giovani della popolazione, per le quali il reclutamento da parte delle reti criminali costituisce una tendenza molto più marcata rispetto al passato.

Le disuguaglianze e la mancanza di mobilità sociale continuano a rappresentare fattori che alimentano la violenza associata ai mercati illegali, confermando come la questione delle droghe illecite non possa essere ridotta esclusivamente a un problema di ordine pubblico.

In base a quanto finora evidenziato, "è necessario un approccio complessivo che affronti anche le disuguaglianze sociali", come apertamente dichiarato dall'EUDA.

In generale, le autorità evidenziano la necessità di una maggiore integrazione delle fonti di dati e di un miglioramento delle capacità di monitoraggio, considerati elementi essenziali per la prevenzione.

Significativamente, il documento richiama in maniera molto più netta rispetto alle precedenti edizioni un approccio di matrice non più solo securitaria, ma basato sulla pragmaticità dell'azione legislativa e sull'ampliamento degli interventi di riduzione del danno, secondo una strategia dotata di maggiore flessibilità e fondata sulle evidenze scientifiche.

Come si legge in uno dei passaggi più significativi del report, "le sole misure di riduzione

dell'offerta difficilmente riusciranno a eliminare la disponibilità delle sostanze".

Riferendosi alle statistiche relative alle singole sostanze, la cannabis continua a rappresentare la sostanza illecita più consumata in Europa, con circa 24 milioni di adulti tra i 15 e i 64 anni che hanno dichiarato l'utilizzo nel corso dell'ultimo anno e con livelli di consumo più elevati tra i giovani adulti: circa 2,2 milioni fanno uso quotidiano o quasi quotidiano.

Nel corso del 2024 sono stati eseguiti 252mila sequestri di resina, per un totale di 321 tonnellate, e 219mila sequestri di infiorescenze, per un totale di 199 tonnellate. In entrambi i casi, i valori risultano in regressione rispetto al 2023.

Riguardo all'azione penale, nel 2024 sono stati denunciati circa 477mila reati relativi a uso o possesso (615mila nel 2023), oltre a 74mila reati di spaccio (100mila nel 2023).

Globalmente, gli uomini riferiscono un consumo mediamente doppio rispetto alle donne.

La cannabis costituisce anche la sostanza più frequentemente segnalata dalle persone che accedono per la prima volta ai servizi per le dipendenze, con una media di undici anni di latenza tra primo consumo e primo accesso ai servizi terapeutici.

Alla tradizionale distinzione tra infiorescenze e resina si sono aggiunti estratti, concentrati, prodotti commestibili e preparazioni ad alto contenuto di THC. Parallelamente, l'emergere dei cannabinoidi sintetici rende ancora più complessa la valutazione dei rischi e aumenta l'importanza dei sistemi di monitoraggio.

In un'ottica di tutela della salute pubblica e di gestione del fenomeno, diversi Paesi europei stanno sviluppando nuovi approcci regolatori, nei quali monitoraggio e valutazione rappresentano componenti essenziali.

In aggiunta, è in corso di sviluppo da parte dell'EUDA un Cannabis Policy Toolkit, uno strumento pensato per aiutare i decisori politici a valutare gli effetti dei diversi modelli di regolamentazione.

La cocaina si conferma uno dei mercati più dinamici del continente, con circa 4,6 milioni di consumatori europei nell'ultimo anno, di cui 2,5 milioni, oltre la metà, rientrano nella fascia di età compresa tra i 15 e i 34 anni.

Negli anni, l'Europa ha assunto un ruolo sempre più rilevante non solo come area di consumo, ma anche come piattaforma logistica e di raffinazione della sostanza: i sequestri record registrati negli ultimi anni testimoniano la capacità delle organizzazioni criminali di alimentare un'offerta elevata nonostante l'intensificazione delle attività di contrasto.

Pur continuando a fare ricorso ai porti commer-

ciali, i network del narcotraffico hanno contemporaneamente sviluppato modalità operative sempre più flessibili e sofisticate.

Per comprendere la progressiva e capillare diffusione della cocaina, è interessante osservare le statistiche relative agli episodi di overdose fatali: in venti Paesi, un quarto delle morti per overdose registrate nel 2024 presentava tracce della sostanza, secondo uno schema di policonsumo divenuto ormai prassi. Globalmente, la presenza percentuale della cocaina nei decessi droga-correlati è stata stimata al 27%.

Considerando che "le evidenze rimangono insufficienti a supporto di qualsiasi trattamento farmacologico", l'intercettazione dei consumi problematici mediante politiche di riduzione del danno rimane una strategia chiave fortemente caldeggiata, con particolare riferimento all'utilizzo di crack, diffuso in prevalenza presso gli strati sociali più disagiati e principale criticità sanitaria degli ultimi anni legata al consumo di cocaina.

Non a caso, tra il 2018 e il 2024, gli accessi presso strutture riabilitative dovuti alla cocaina hanno visto un aumento del 39%. Nello stesso lasso di tempo, la percentuale riferita al crack sale addirittura al 53%, con un 85% di nuovi ingressi negli ultimi dodici mesi concentrato in soli cinque Stati.

Quasi un quarto delle persone in trattamento per crack sono donne, un dato che rappresenta un'eloquente inversione di tendenza rispetto allo standard.

Come per la cannabis, anche per la cocaina le cifre dei sequestri appaiono in flessione: 97mila operazioni di polizia per 330 tonnellate requisite (nel 2023 erano state 419), con una purezza media compresa tra il 64% e il 75%.

Le segnalazioni all'autorità giudiziaria sono state oltre 100mila: il 14% del totale delle accuse di possesso di sostanze illecite a livello continentale.

La produzione di droghe sintetiche in Europa è caratterizzata da una forte capacità di adattamento, che influenza e allo stesso tempo segue i cambiamenti nelle preferenze dei consumatori verso specifiche sostanze stimolanti. Questo processo contribuisce all'espansione del mercato attraverso l'introduzione di nuove molecole, spesso percepite come intercambiabili tra loro, aumentando i rischi per i consumatori.

Parallelamente, il mercato delle nuove sostanze psicoattive continua a espandersi e a trasformarsi. Catinoni sintetici, cannabinoidi artificiali e nuovi oppioidi rendono il panorama europeo sempre più frammentato e meno prevedibile: la novità non è tanto la comparsa di nuove droghe, quanto la crescente sovrapposizione tra mercati differenti e l'impossibilità, per molti consumatori,

di sapere realmente cosa stiano assumendo.

Per queste ragioni, la diffusione e la disponibilità crescenti degli stimolanti sintetici suscitano preoccupazioni per il possibile impatto sul piano sociosanitario.

L'utilizzo di MDMA interessa circa 2,7 milioni di adulti europei, mentre anfetamine e metanfetamine coinvolgono rispettivamente circa 2 milioni e poco meno di un milione di persone.

A differenza di cannabis e cocaina, per le sostanze sintetiche è stato osservato un aumento dei quantitativi sequestrati: quasi 11,5 tonnellate per 34mila azioni di polizia, con almeno 110 laboratori di produzione smantellati in nove Stati.

Tra le circa novemila persone entrate in trattamento nell'ultimo anno, si segnala la graduale crescita del ricorso alla via iniettiva.

Sebbene rappresenti un mercato numericamente marginale, pari allo 0,3% dei consumi comunitari di droghe illecite, la situazione degli oppioidi continua a rappresentare la principale fonte di preoccupazione sanitaria: nel 2024 nell'Unione europea si sono registrate almeno 7.598 morti per overdose, pari a circa 25 decessi ogni milione di abitanti tra i 15 e i 64 anni.

L'eroina è stata associata a circa 1.600 decessi, ma il quadro europeo è ormai molto più complesso. Gli oppioidi sintetici ad alta potenza, compresi i nitazeni, sono stati identificati in almeno ventuno Paesi europei già a partire dal 2019. In Bulgaria, tra il 2024 e il 2025, sono stati registrati almeno 100 decessi causati dal fentanyl.

Inoltre, la popolazione che fa uso problematico di oppiacei appare in progressivo invecchiamento: negli ultimi dieci anni il numero dei decessi tra i cinquantenni e i sessantatreenni è raddoppiato, evidenziando una crescente difficoltà nell'intercettazione e nella prevenzione degli utilizzi problematici.

Tra il 2021 e il 2024, i quantitativi requisiti hanno visto un calo drastico, da 9,5 a 3,6 tonnellate, con 15.500 sequestri nel corso dell'ultimo anno per un totale di circa 19mila accuse di possesso.

Come anticipato, le organizzazioni criminali hanno mostrato una notevole capacità di adattamento ai controlli e alle operazioni di polizia.

L'intensificazione delle attività nei principali porti europei ha favorito la diversificazione delle rotte e dei sistemi di trasporto, come trasferimenti in mare aperto, droni, mezzi semi-sommersibili e tecniche di occultamento sempre più sofisticate.

Più che eliminare i mercati, le strategie repressive sembrano spesso contribuire alla loro trasformazione.

A fronte di uno scenario tanto mutevole, l'Eu-

ropa sta investendo sempre più nella capacità di individuare rapidamente le nuove tendenze: accanto ai tradizionali dati sui sequestri e sulle denunce, il report pone l'accento sulla crescente importanza di strumenti come i servizi di drug checking, i dati provenienti dai pronto soccorso, i sistemi di allerta rapida e lo studio dei residui presenti nelle siringhe.

La riduzione del danno, in particolare, guadagna uno spazio sempre più centrale.

Nel 2024 circa 1,7 milioni di persone hanno ricevuto trattamenti specialistici per problemi legati alle droghe e oltre 505mila erano inserite in programmi di trattamento con agonisti degli oppioidi.

Programmi di distribuzione domestica del naloxone, trattamenti con agonisti degli oppioidi, stanze del consumo controllato e servizi di analisi delle sostanze sono ormai considerati strumenti indispensabili per ridurre le conseguenze più gravi associate ai consumi. Una prospettiva che riflette la crescente consapevolezza del fatto che, in un contesto caratterizzato da sostanze sempre più imprevedibili, la tutela della salute delle persone rappresenta una priorità imprescindibile.

In questo quadro, anche le dinamiche sociali intervengono in maniera decisiva. Basti pensare ad aspetti come la mancanza di fissa dimora o la marginalizzazione razziale, in grado di aumentare la vulnerabilità ai danni correlati alle droghe.

A loro volta, le donne possono affrontare specifiche difficoltà sanitarie e sociali, oltre che di genere.

Nell'ultimo decennio, l'Europa ha assistito a una graduale tendenza al ribasso nella percentuale di persone che accedono a programmi di trattamento per la tossicodipendenza e che dichiarano di prediligere la via iniettiva.

Sebbene i servizi di riduzione del danno rappresentino dunque uno dei pilastri della risposta europea, la situazione appare eterogenea, a partire da costi e modalità di accesso ai trattamenti: le stanze del consumo e gli altri servizi di prossimità specializzati, ad esempio, rimangono poco diffusi e limitati a un numero ristretto di Paesi, così come a livello più ampio persistono notevoli disparità territoriali.

Nel 2024, la stima al ribasso dei decessi droga-correlati si è attestata attorno ai 7.600 casi.

Davanti a Francia e Germania, l'Italia è lo Stato ad aver denunciato il maggior numero di persone che usano droghe per via iniettiva.

L'European Drug Report 2026 non formula giudizi politici, ma le sue pagine finiscono inevitabilmente per suggerire una riflessione.

La disponibilità delle sostanze resta elevata. I mercati illegali continuano ad adattarsi. Le or-

ganizzazioni criminali modificano costantemente prodotti, rotte e strategie. Le nuove molecole compaiono più rapidamente di quanto le legislazioni riescano a reprimerle. Nel frattempo aumentano i rischi legati all'incertezza sulla composizione dei prodotti e cresce l'importanza delle risposte sanitarie.

Più che immortalare un'istantanea del quadro europeo, il rapporto dell'EUDA sembra piuttosto descrivere la progressiva crisi di un paradigma: sostanze, mercati e consumi continuano a trasformarsi, aspetto che impone un radicale aggiornamento degli strumenti di gestione delle problematiche.

Le politiche sulle droghe devono evolversi insieme ai cambiamenti della realtà.

Il monitoraggio continuo e la valutazione rimangono elementi essenziali, così come la riduzione delle disuguaglianze sociali è parte integrante della prevenzione dei rischi.

La centralità della salute pubblica, lo sviluppo della riduzione del danno e la flessibilità legislativa rappresentano i principi guida delle future politiche europee sulle droghe.

La domanda che resta aperta è se anche le politiche saranno capaci di adattarsi all'attualità.

Perché, mentre il fenomeno continua a trasformarsi, sono soprattutto le risposte costruite nel secolo scorso a mostrare sempre più chiaramente i segni usuranti del tempo, rivelando tutta la loro inefficacia.



# L'ECOCIDIO NASCOSTO DELLA GUERRA ALLA DROGA

Leonardo Fiorentini

Quando parliamo di guerra alla droga pensiamo, giustamente, ai suoi effetti più immediati: carceri, repressione, criminalizzazione delle persone che usano sostanze, morti evitabili, stigma, militarizzazione dei quartieri e dei territori, selettività sociale ed etnica del controllo penale. Ma non dobbiamo mai sottovalutare quanto la guerra alla droga sia oggi anche un fattore della crisi climatica.

Non è l'unica causa della crisi ecologica, naturalmente. E non è nemmeno la principale. La crisi nasce da un modello economico e sociale estrattivista, dalla dipendenza dai combustibili fossili, dall'agroindustria intensiva, dalla finanziarizzazione della natura e dalle disuguaglianze globali. Ma il proibizionismo è uno dei dispositivi che continuano ad alimentare e proteggere quel modello, perché crea mercati illegali enormemente redditizi, consegna intere filiere alle organizzazioni criminali e rende più fragili proprio quei territori che dovrebbero essere centra-

**LA GUERRA ALLA DROGA ALIMENTA CRISI CLIMATICA, DEFORESTAZIONE E SFRUTTAMENTO: SERVE UNA REGOLAZIONE GIUSTA, CAPACE DI UNIRE ANTIPROIBIZIONISMO, TUTELA AMBIENTALE E RIPARAZIONE DEI DANNI NEI TERRITORI E NELLE COMUNITÀ PIÙ COLPITE DALLA WAR ON DRUGS.**

li nella lotta al cambiamento climatico.<sup>1</sup>

È per questo che da alcuni anni il movimento internazionale contro la war on drugs si interroga su come rendere esplicito questo anello mancante nel dibattito globale sulla giustizia clima-

<sup>1</sup> Vedi Revealing the Missing Link to Climate Justice: Drug Policy, International Coalition on Drug Policy Reform and Environmental Justice, 2023 <https://www.healthpovertyaction.org/news-events/revealing-the-missing-link-to-climate-justice-drug-policy/>

tica. Da questa esigenza è nata la Coalizione internazionale per la riforma delle politiche sulle droghe e la giustizia ambientale.<sup>2</sup>

La proibizione spinge produzione e traffici verso foreste tropicali, aree protette, territori indigeni, zone di confine e regioni dove lo Stato è debole, presente solo nella forma militare o semplicemente assente. A loro volta, gli enormi profitti del narcotraffico finanziano altre attività distruttive. Infine, la corruzione e la violenza generate dall'illegalità impediscono politiche efficaci di protezione ambientale.

Il primo punto, quindi, è geografico. La repressione non elimina i mercati delle droghe: li sposta. Spinge coltivazioni, laboratori e rotte in luoghi sempre più remoti, sempre più difficili da monitorare, spesso ambientalmente preziosi e socialmente vulnerabili. Lo diciamo spesso per le piazze di spaccio, ma lo stesso accade dal lato della produzione delle sostanze illegali. Accade con la coca nelle regioni andine e amazzoniche, con l'oppio in alcune aree dell'Asia, con la cannabis in molti contesti segnati da illegalità, povertà rurale e assenza di alternative.

Occorre però evitare semplificazioni pericolose. Non sono certo i piccoli coltivatori i responsabili della devastazione ambientale. Molte comunità coltivano coca, cannabis o oppio perché sono state spinte ai margini: margini economici, sociali, geografici e politici. In quei territori l'illegalità significa assenza di diritti, ricatto criminale, sfruttamento del lavoro, impoverimento, assoggettamento delle comunità locali. I coltivatori non governano la filiera: la subiscono. E troppo spesso sono anche il bersaglio principale della repressione.

L'illegalità delle produzioni lascia i territori in balia dei narcos e delle economie criminali. Ne derivano disboscamento selvaggio, ipersfruttamento dei terreni, uso incontrollato di pesticidi e fertilizzanti, inquinamento delle acque, apertura di piste e strade clandestine, conversione della foresta in pascoli, miniere, piantagioni o aree di transito. Il danno ambientale si combina con quello sociale: sfruttamento dei coltivatori, perdita di autonomia delle comunità, indebolimento delle economie locali legali, subordinazione a gruppi armati.

Il disboscamento è l'effetto più evidente. Non è solo un danno locale e non riguarda soltanto la perdita di biodiversità in un'area specifica.

<sup>2</sup> Maggiori informazioni su <https://www.reformrestorerecover.org/>

È anche un danno climatico globale. Le foreste tropicali sono grandi serbatoi di carbonio, regolatori del clima, spazi essenziali per la vita del pianeta. Quando vengono distrutte per effetto delle economie illegali, o di quelle legali che riciclano il denaro delle droghe, il proibizionismo entra con due piedi nella crisi climatica.

Secondo alcune stime, negli ultimi dieci anni circa il 3% delle superfici di foresta amazzonica disboscate sarebbe legato alla produzione di cocaina. Ma, paradossalmente, non è questo il cuore del problema.

Il cuore del problema è che la proibizione trasforma una foglia a bassissimo costo di produzione in una filiera criminale miliardaria. Una sostanza che costa pochissimo fabbricare moltiplica il suo valore di cento volte solo perché è illegale. Quel guadagno viene reinvestito in attività estrattive e distruttive: miniere illegali, accaparramento di terre, disboscamento, allevamenti, soia, palma, traffico di legname, controllo delle infrastrutture. Come in Italia lo spaccio è il bancomat che permette alle mafie di alimentare il proprio welfare attraverso il riciclaggio, così il denaro derivante dalla produzione funziona come una banca d'investimento dell'ecocidio.<sup>3</sup>

Per controllare questi territori, poi, le organizzazioni criminali non hanno bisogno solo di nascondersi: devono governare. Devono corrompere o intimidire polizia, magistratura, autorità ambientali, amministrazioni locali, apparati militari. Quando questo accade, la tutela ambientale diventa impossibile. Si può creare un parco nazionale sulla carta, approvare normative innovative contro la deforestazione, annunciare programmi di conservazione. Ma se quel territorio è controllato da attori armati, se le autorità sono corrotte, se chi difende l'ambiente viene minacciato o ucciso, la protezione dell'ecosistema resta una promessa sulla carta.

Spesso le campagne di prevenzione cercano di insinuare nella persona che usa, ad esempio, cocaina il senso di colpa per la deforestazione causata dalla produzione della polvere consumata in discoteca. Ma quando il sistema globale di controllo delle droghe denuncia il danno ambientale delle coltivazioni illegali come argomento etico per rilanciare la guerra alla droga, si nasconde dietro una foglia di fico. La domanda mondiale di coca, oppio o cannabis potrebbe infatti essere soddisfatta con coltivazioni

<sup>3</sup> Vedi R. Lerer, *From Forest to Dust*, 2025 <https://www.healthpovertyaction.org/news-events/out-now-from-forest-to-dust/>

relativamente contenute. Il danno viene quindi prodotto proprio dal sistema di illegalità che il proibizionismo ha letteralmente inventato con le convenzioni internazionali. Come accade per i danni sociali dovuti alla repressione, è la cieca ricerca di una "legalità" di facciata a produrre ulteriori danni ambientali.

Da decenni, in linea con le politiche internazionali di controllo delle droghe, le coltivazioni illegali vengono distrutte con interventi manuali, militari o chimici. In alcuni contesti, le fumigazioni con agenti ad alto impatto, come il glifosato, hanno contaminato terreni, acque, coltivazioni legali e intere comunità. Questi interventi non colpiscono solo la pianta proibita: colpiscono l'ambiente, la salute di persone e animali, il cibo, l'economia rurale nel suo complesso. E finiscono per togliere credibilità anche alle politiche di sostituzione delle coltivazioni. L'eradicazione promette di liberare i contadini dalla droga, ma in realtà li impoverisce ancora di più e li spinge di nuovo verso i narcos, verso nuove coltivazioni illegali, verso nuove aree da disboscare. Un ciclo perverso.<sup>4</sup>

Per questo la risposta non può essere ancora war on drugs. Continuerebbe a colpire i soggetti più deboli: piccoli coltivatori, comunità indigene, contadini, popolazioni afrodiscendenti, persone povere, lavoratori senza alternative. Mentre i grandi interessi criminali continuerebbero ad adattarsi, spostarsi, corrompere e reinvestire, come hanno fatto negli ultimi sei decenni.

La scelta è quindi tra un mercato illegale, violento, opaco, governato dai narcos, e un mercato regolato, controllabile, orientato alla salute pubblica, alla riduzione del danno, alla tutela ambientale e alla giustizia sociale.

Occorre costruire forme legali, regolate e comunitarie di gestione delle coltivazioni. Questo significa riconoscere il protagonismo delle comunità indigene, dei coltivatori e delle popolazioni che vivono nei territori produttori. Bisogna legalizzare tenendo insieme giustizia sociale e giustizia climatica.

La regolazione non è automaticamente buona. Può essere trasformativa, oppure può riprodurre gli stessi schemi e generare nuove ingiustizie. Può sottrarre potere ai grandi cartelli, oppure consegnare il mercato a grandi imprese. Può

valorizzare piccoli produttori, comunità indigene e coltivatori tradizionali, oppure può escluderli. Può ridurre l'impatto ambientale, oppure crearne di nuovi.

Il caso della cannabis rende evidente questa ambivalenza. La cannabis legale ha aperto una breccia storica nel proibizionismo. Ha dimostrato che si può sottrarre una sostanza al monopolio criminale e costruire modelli diversi: dall'autoproduzione ai cannabis social club, dalla regolazione pubblica ai mercati autorizzati. Ma alcune esperienze, soprattutto nordamericane, mostrano anche il rischio di una legalizzazione iper-commerciale ed energivora.

La coltivazione indoor, con luci, climatizzazione, ventilazione, deumidificazione, cicli continui di produzione e serre altamente tecnologiche, può avere un'impronta climatica molto pesante. Se usciamo dal proibizionismo per costruire un mercato industriale, monopolizzato, orientato solo al profitto e indifferente ai consumi energetici, perdiamo una parte dell'occasione storica.

Una buona regolazione dovrebbe fare il contrario: favorire le coltivazioni outdoor o in serra a basso impatto, fissare standard energetici, incentivare l'uso di rinnovabili, limitare sprechi e imballaggi, controllare il consumo d'acqua, ridurre fertilizzanti e pesticidi, sostenere filiere corte, autoproduzione, cannabis social club, cooperative e piccoli produttori. Non ci basta sapere che la cannabis è legale: vogliamo garanzie su come viene prodotta, da chi, con quale energia, con quali diritti, con quali benefici per le comunità colpite prima dalla repressione.<sup>5</sup>

Ancora, con tutte le difficoltà dovute ai trattati, dobbiamo chiederci se non sarebbe meglio produrla dove oggi viene prodotta nell'illegalità, dando una possibilità di emersione anche economica a quelle che sono spesso colture tradizionali, nella sierra messicana come nel Rif marocchino. È un'ulteriore dimostrazione dell'intersezionalità dell'impatto delle politiche sulle droghe nella vita delle persone, nelle comunità e negli equilibri geopolitici.<sup>6</sup>

La fine del proibizionismo deve stare quindi dentro la transizione ecologica. Non a margine. Allo stesso modo, ogni processo di regolazio-

4 Vedi V. Montañés, M. Jelsma, R. Vargas M., A- Armenta, Fumigation and Conflict in Colombia In the Heat of the Debate, TNI Briefing series No 2001/01, Transnational Institute, Amsterdam, 2001

5 Vedi Principles for the responsible legal regulation of cannabis, IDPC, 2020 <https://idpc.net/publications/2020/09/principles-for-the-responsible-legal-regulation-of-cannabis>

6 Vedi A sustainable future for cannabis farmers. 'Alternative Development' opportunities in the legal cannabis market, Transnational Institute, 2021 <https://www.tni.org/en/publication/a-sustainable-future-for-cannabis-farmers>

ne delle droghe deve misurarsi con la giustizia climatica, con la riparazione dei danni prodotti dalla repressione, con il protagonismo delle comunità che hanno pagato il prezzo più alto della guerra alla droga.<sup>7</sup>

Per questo è necessario costruire un'alleanza tra movimento antiproibizionista e movimento ecologista. Per troppo tempo questi mondi si sono parlati poco. Gli ambientalisti hanno denunciato la deforestazione, le miniere illegali, il traffico di legname, la violenza contro i difensori della terra, ma spesso senza nominare il proibizionismo come una delle infrastrutture economiche, politiche e militari che alimentano quei processi. Il movimento per la riforma delle politiche sulle droghe, a sua volta, deve assumere fino in fondo la dimensione ecologica della propria battaglia, proteggendo biodiversità, comunità native e modelli produttivi tradizionali.

La guerra alla droga non protegge la salute. Non protegge la sicurezza. Non protegge le istituzioni. E non protegge nemmeno l'ambiente.

---

<sup>7</sup> Vedi The Legal Regulation of Drugs: The Potential to Deliver Global Justice, Health Poverty Action, 2025 <https://www.healthpovertyaction.org/the-legal-regulation-of-drugs-the-potential-to-deliver-global-justice/>



# PSICHEDELICI. DALLA PROMESSA CLINICA ALL'ACCESSO POSSIBILE

**Marco Cappato e Claudia Moretti**  
Associazione Luca Coscioni

Anche in Italia si sta finalmente aprendo il dibattito sulle terapie psichedeliche. Quello pubblico oscilla tra due estremi: entusiasmo salvifico e rifiuto scettico, se non ideologico. Nel mezzo ci sono dati clinici, regole e diritti dei pazienti, soprattutto quelli più gravi, che non hanno alcuna alternativa terapeutica alla sofferenza mentale. In una "pandemia" di disagio mentale, in cui versa una persona su sei, con sistemi sanitari che investono poco, o nulla, in salute mentale e con pochi prodotti farmaceutici, spesso poco efficaci, occorre dedicare le necessarie energie affinché l'offerta terapeutica si ampli anche all'accompagnamento psichedelico.

Al momento un solo farmaco psichedelico ha ottenuto l'approvazione alla messa in commercio: per la cura della depressione farmaco-resistente c'è l'esketamina, derivata brevettabile della ketamina, farmaco anestetico e dissociativo usato

**LE TERAPIE PSICHEDELICHE MOSTRANO RISULTATI PROMETTENTI PER DEPRESSIONE RESISTENTE, PTSD E CURE PALLIATIVE, MA SERVONO REGOLE CERTE: ACCESSO COMPASSIONEVOLLE, FORMAZIONE, RICERCA, ARMONIZZAZIONE EUROPEA E STRUMENTI LEGALI PER GARANTIRE IL DIRITTO ALLA CURA SENZA CEDERE A PROIBIZIONISMO E STIGMA.**

anch'esso, off label, per lo stesso trattamento.

Gli studi sulla psilocibina, il principio attivo dei funghi allucinogeni, sono molti. Uno studio di fase 2 sulla depressione resistente, pubblicato

sul *New England Journal of Medicine*, ha mostrato miglioramenti significativi nei pazienti trattati. Questa primavera *Compass Pathways* ha reso noti i buoni risultati della sua seconda fase 3 sulla psilocibina nella depressione resistente al trattamento su 581 pazienti.

Sul fronte della depressione, oltre a quanto già consolidato sulla psilocibina, sono attesi dati nuovi anche sulla DMT: un trial di fase IIa pubblicato su *Nature Medicine* (2026) ha mostrato una riduzione significativa del punteggio MADRS, la scala per misurare la depressione, a due settimane rispetto al placebo (differenza media -7,35), con eventi avversi per lo più lievi-moderati e nessun evento grave. (2026), ha mostrato una riduzione significativa del punteggio MADRS (la scala per misurare la depressione) a 2 settimane rispetto a placebo (differenza media -7,35), con eventi avversi per lo più lievi-moderati e nessun evento grave.

Negli Stati Uniti il caso più noto del progresso, a dire la verità per ora incerto, è quello dell'approvazione dell'MDMA per lo stress post-traumatico (PTSD): nel 2024 la Food and Drug Administration (FDA) ha emesso una Complete Response Letter, non approvando la richiesta e segnalando criticità rilevanti da colmare. Resta comunque un passaggio importante, che ha mostrato la forza dei dati raccolti finora, la severità del vaglio regolatorio e le aporie di un sistema di ricerca che mal si attaglia a queste sostanze.

I nodi critici della ricerca sugli psichedelici sono numerosi e inficiano i percorsi regolatori e l'efficacia stessa dei trattamenti, qualora un domani si giungesse all'approvazione di nuove molecole. Nelle sperimentazioni più avanzate non si parla semplicemente di "dare una pillola", ma di protocolli terapeutici integrati, in cui il farmaco è inserito in un setting clinico con preparazione, monitoraggio e integrazione psicoterapeutica.

Come fare, per esempio, a "misurare" e validare "scientificamente" l'importanza e gli effetti dei protocolli di psicoterapia che accompagnano l'assunzione del farmaco e che gli stessi esperti, con rare eccezioni, ritengono decisivi? Come farlo in una realtà occidentale dove l'accompagnamento, il set e setting e la terapia della parola sono categorie ignote e ignorate dalla evidence based medicine? E come fare a rendere un trial con sostanza psichedelica uno studio randomizzato in vero doppio cieco, quando è fin troppo evidente che chi assume placebo non ha effetti psicotropi? E che farne poi dei dati della real world evidence, o di quelle esperienze, di quei racconti "fuori catalogo" che pure hanno formato da millenni la conoscenza dell'essere umano su queste misteriose sostanze, ma che tanto spaventano il sapere occidentale contemporaneo? Come maneggiare clinicamente

l'esperienza soggettiva della dimensione spirituale, riconosciuta da terapeuti e pazienti come il cuore terapeutico dei trattamenti?

In ultimo, ma non per importanza: come consentire, gestire e validare il grande tabù in materia di psichedelici, ossia quei maledetti effetti psicotropi? Quegli stati non ordinari di coscienza che nella nostra cultura inorridiscono ed evocano fantasmi, appunto, della controcultura e che la letteratura scientifica battezza nei report come "controindicazioni problematiche", side effects del trattamento. Proprio gli stessi effetti psicotropi che sono oggetto di stigma e, soprattutto, di proibizione: basta infatti la sola presenza di questo effetto collaterale per giustificare l'inserimento in tabella 1, art. 14 DPR 309/90!

Il "paradosso" è che pare siano proprio quegli stessi effetti a esprimere la potenzialità della cura: l'uscire dalla dimensione ordinaria di coscienza, che da un lato concorre ad attuare quel necessario reset neurobiologico capace di interrompere pensieri ricorsivi, intrusivi e fissi, tipici del pattern depressivo; dall'altro, offre una visione del sé ampia, connessa, spirituale che, se integrata, incarna il potenziale beneficio.

Dati promettenti non equivalgono automaticamente ad approvazione regolatoria, che richiede in media un percorso di circa undici anni. Il passaggio dalla ricerca all'accesso terapeutico ordinario si fonda su lunghi, complessi e costosi standard di qualità, sicurezza, riproducibilità, farmacovigilanza, formazione degli operatori e governance del setting, senza i quali non è prevista la messa in commercio di un prodotto farmaceutico. Di qui l'importanza che l'accesso precoce ai farmaci sperimentali che mostrano promettenti benefici venga reso possibile anche nelle fasi cliniche che precedono l'autorizzazione per coloro che sperano in una terapia, e non, invece, ostacolato da logiche di irragionevole proibizione.

Oltre alla vivace ricerca internazionale, a livello globale esistono vari modelli e approcci regolatori agli psichedelici. Dalle depenalizzazioni localizzate (si pensi a Oregon o Colorado) all'accesso eccezionale o compassionevole, come in Canada, in Australia e in Repubblica Ceca, fino ai programmi speciali UE e ai percorsi di autorizzazione eccezionale farmaceutica, come in Svizzera, sono sempre di più gli Stati che, nel medesimo quadro internazionale (le convenzioni ONU del '71 e dell'88), riaprono le possibilità legali alle terapie assistite con sostanze tabellate.

In Australia, la TGA (l'equivalente della nostra AIFA) ha aperto una via regolata per l'uso di MDMA e psilocibina in contesti molto limitati, tramite il canale degli Authorised Prescribers, con requisiti stringenti e indicazioni circoscritte:

non è liberalizzazione, è un accesso eccezionale fortemente presidiato.

In Canada, Health Canada ha chiarito il quadro per richieste dello **Special Access Program** legate alla psicoterapia assistita con psichedelici, con autorizzazioni valutate caso per caso e una cornice specifica anche per gli aspetti relativi alle sostanze controllate.

In Svizzera, l'autorità federale prevede un sistema di **licenze eccezionali** per narcotici vietati, con possibilità di impieghi medici limitati e ricerca, dentro una cornice amministrativa formalizzata. Anche qui: non *deregulation*, ma autorizzazioni eccezionali tracciate.

E infine il modello Oregon: l'Oregon Psilocybin Services è un sistema statale di servizi e licenze regolate che non coincide con un'approvazione FDA, ma regola l'accesso, in centri specializzati, al farmaco a base di psilocibina per indicazioni psichiatriche.

## E IN EUROPA?

Il quadro regolatorio, però, resta più prudente e frammentato. Nel luglio 2025 la Repubblica Ceca ha codificato l'uso eccezionale per ragioni mediche della psilocibina, mentre in Germania è stato finalmente attuato il primo *expanded access* previsto dal Reg. 726/2004 per la depressione farmacoresistente.

L'UE, nell'ambito di Horizon Europe, ha stanziato 6,5 milioni di euro per il progetto PsyPal, il primo studio clinico multicentrico sulla psilocibina per il trattamento di alcune patologie.

Le difficoltà europee rispetto ad altri contesti non consistono solo nella maggiore severità dell'EMA rispetto all'equivalente FDA statunitense, ma anche nel fatto che l'UE, per ragioni legate ai trattati istitutivi, non ha competenze in materia penale e di regolamentazione delle sostanze stupefacenti. Manca inoltre un percorso armonizzato di accesso anticipato per i pazienti con bisogni non soddisfatti ("unmet needs").

Le norme UE ci sono, ma delegano gli Stati membri a provvedere. L'art. 5, par. 1, della Direttiva 2001/83/CE autorizza gli Stati membri a regolare l'accesso compassionevole al farmaco sperimentale per uso nominale.

L'articolo 83 del Regolamento (CE) n. 726/2004, invece, prevede che, in determinate condizioni, gli Stati membri rendano disponibile un medicinale in corso di sperimentazione clinica (anche in Paesi terzi) per uso compassionevole di coorti di pazienti (Group of patients), e prevede la possibilità di opinioni e pareri - non vincolanti, ma di cui gli Stati devono tenere conto - del CHMP

(il Comitato per i medicinali per uso umano di EMA) sulle condizioni d'uso, distribuzione e target di pazienti. Inoltre il CHMP può intervenire anche per coordinare approcci multipli nazionali quando più Stati notificano programmi analoghi. Uno spazio regolatorio che andrebbe usato meglio.

## E IN ITALIA?

La legge sulle droghe del 1990 ha concentrato il "dibattito" sul tema penalistico/stupefacenti, sulla scia del rilancio della war on drugs degli anni '80 e, comunque, nel quadro delle Convenzioni ONU del '61, '71 e '88. Quel profilo resiste ed è centrale nella normativa e nella disciplina delle sostanze stupefacenti/psicotrope, ma non la esaurisce.

Esistono norme parallele, come le leggi sulle cure compassionevoli, quelle sulle cure palliative e sul trattamento del dolore, oltre ai principi di diritto costituzionale superiore (art. 32 Cost.), ai vincoli internazionali e allo stesso diritto alla scienza (art. 15 Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali), che rendono l'uso terapeutico e a fini di ricerca scientifica un uso possibile e legale di questi prodotti tabellati, sebbene rigorosamente limitato.

L'Italia ha quindi già strumenti legali che consentono oggi l'accesso anticipato ai trattamenti, in casi selezionati, per uso compassionevole. Il Decreto ministeriale 7 settembre 2017 disciplina l'uso terapeutico di medicinali sottoposti a sperimentazione clinica e consente a coloro (singoli o gruppi di pazienti) che soffrono di malattia grave e potenzialmente letale di accedere al farmaco non autorizzato, in assenza di valida alternativa terapeutica.

Parallelamente, di recente, il terreno della ricerca si sta muovendo anche in Italia: la ASL2 Abruzzo ha dato avvio alla prima sperimentazione clinica con psilocibina per depressione resistente.

## CHE FARE?

### A livello nazionale

Dal 2024 il Libro Bianco ha già ospitato approfondimenti al riguardo. L'Associazione Luca Coscioni ha rivolto al Ministero della Salute la richiesta di aprire alle terapie psichedeliche e attivare finalmente gli strumenti regolatori propri della norma italiana ed europea esistenti, a partire dalla ritabellazione delle sostanze per uso terapeutico e dal compimento di ogni atto che agevoli il pieno accesso precoce alle terapie compassionevoli nelle cure palliative, nei limiti della legalità e della validazione scientifica. L'appello è stato rivolto anche al Ministro della

Difesa, affinché, come negli USA, lanci una sperimentazione pilota sui veterani per la cura del loro PTSD con psicoterapie psichedeliche.

### **A livello territoriale**

Occorre formare e informare, cioè formarsi e informarsi, e prendere parte al dibattito dalla propria prospettiva di partenza: paziente, curioso, studioso, medico o operatore sanitario, con eventi formativi e convegni che facciano confrontare specialisti, ricercatori e operatori clinici con i regolatori e le amministrazioni.

Punto centrale dell'iniziativa formativa territoriale è quello rivolto ai Comitati etici, affinché ascoltino la voce della scienza e delle nuove opportunità cliniche offerte da queste terapie, e promuovano essi stessi conoscenza e dibattito interno e rivolto ai cittadini, secondo il loro mandato istituzionale.

### **A livello europeo**

Occorre insistere con le autorità regolatorie europee (EMA e relativo CHMP) per arrivare all'armonizzazione in materia di uso compassionevole, secondo quanto previsto nelle stesse Linee guida dell'EMA, e favorire una discussione formale e partecipata sull'accesso per pazienti con bisogni terapeutici non soddisfatti, volta alla raccolta di dati sulla farmacoresistenza in psichiatria.

Si tratta di attivare il percorso già previsto dal diritto UE, finalizzato a rendere il quadro regolatorio più certo per medici e pazienti nei casi in cui la sofferenza senza alternative terapeutiche non può attendere il tempo di autorizzazione piena. Le linee guida EMA richiamano espressamente la logica del "common approach": un'iniziativa ben costruita può fare la differenza, chiedendo convergenze su criteri, target e condizioni di si-

curezza.

Occorre quindi promuovere un coordinamento tra Stati membri affinché si crei una voce comune per ottenere i pareri e l'armonizzazione dell'UE. Solo l'uniformità può creare le condizioni di sicurezza, anche legale, per chi oggi intende accedere ai trattamenti con psichedelici e per il "diritto a sperare".

Infine proponiamo di costruire una base dati utile al regolatore europeo sulla treatment resistance in psichiatria (depressione resistente, PTSD, dipendenze e altre aree), con dataset minimi comuni, garanzie GDPR e finalità clinico-regolatorie, con l'allargamento dell'indagine ai profili di efficacia del farmaco combinato con psicoterapia. Senza visibilità sistemica dei pazienti "che non rispondono", infatti, il bisogno resta invisibile e incerto per chi opera e ogni decisione regolatoria diventa più lenta, più disomogenea e più vulnerabile allo scontro ideologico.

Almeno qui non si tratta di scegliere tra proibizionismo e controcultura, ma di percorrere la strada della scienza e della cura. Le evidenze ci dicono che il tema può essere affrontato con risultati incoraggianti. Le regole ci dicono che spazi di azione esistono già. Occorre trasformare possibilità frammentate in percorsi trasparenti, sicuri e giusti per persone che oggi non trovano risposte adeguate alle loro condizioni di salute.

### **Illuminismo Psichedelico Podcast**

Dal 2021 l'Associazione Luca Coscioni co-produce il podcast "Illuminismo Psichedelico", curato da Federico Di Vita e completamente dedicato alla psichedelia, che ospita interviste con scienziati, esperti, artisti e intellettuali che conoscono a fondo l'argomento. Si può ascoltare gratuitamente su tutte le piattaforme.





## L'ONU E L'ERRORE STORICO SULLA FOGLIA DI COCA

Paolo Nencini

Come è noto, la Convenzione di New York del 1961 sugli stupefacenti non fa alcuna distinzione tra cocaina e foglie di coca ponendole entrambe nella prima tabella, quella dell'assoluta interdizione, con la conseguenza che la coltivazione della pianta è proibita. Collidendo con le millenarie tradizioni delle popolazioni andine, questa proibizione ha creato fin da subito notevole opposizione tanto da dare origine a contenziosi risolti con occasionali deroghe in nome di una serie di convenzioni internazionali che proteggono i diritti delle popolazioni indigene a sfruttare i saperi tradizionali e a preservare le eredità bioculturali.

Al fine di una soluzione solidamente motivata da un punto di vista scientifico, il Comitato di esperti sulla dipendenza da stupefacenti dell'OMS ha formulato una serie di raccomandazioni alla Commissione stupefacenti delle Nazioni Unite

**L'ONU CONTINUA A CONFONDERE FOGLIE DI COCA E COCAINA, IGNORANDO DIFFERENZE FARMACOLOGICHE, USI TRADIZIONALI ANDINI E RISCHI INCOMPARABILI. SEPARARLE NELLE TABELLE SAREBBE UN ATTO SCIENTIFICO E RIPARATIVO, MA IL PROIBIZIONISMO RESTA INCAPACE DI TORNARE SUI PROPRI PASSI, ANCHE CONTRO LE EVIDENZE ORA.**

atte a separare la posizione legale della coca da quella della cocaina. In previsione della decisione della Commissione, Science ha pubblicato un articolo redatto da un nutrito numero di esperti che fortemente raccomanda questa radicale

rivalutazione, basandosi su argomenti di ordine storico-culturale, epidemiologico, farmacotossicologico e terapeutico<sup>1</sup>.

La millenaria continuità della masticazione delle foglie di coca per una varietà di fini sia individualmente adattativi, sia sociali, religiosi e terapeutici è certamente un argomento valido per raccomandarne la preservazione, anche se non se ne possono sottacere antichi aspetti perversi, come quello di preparazione della vittima al sacrificio rituale con la coca accompagnata dalla chicha, la birra di mais. Una continuità in molti suoi aspetti sopravvissuta anche alla colonizzazione spagnola che di quelle foglie fece anch'essa un uso perverso, quello di strumento per lo sfruttamento del lavoro dei nativi tenuti in condizioni di semi-schiavitù: si vedano le descrizioni che ne fanno il mercante fiorentino Francesco Carletti all'inizio del '600 e due secoli e mezzo dopo il famoso medico lombardo Paolo Mantegazza. Gli effetti così indegnamente sfruttati dai colonizzatori sono quelli di aumentata resistenza alla fatica e ottundimento del senso della fame e della sete caratteristicamente prodotti dalla masticazione delle foglie e riconducibili all'azione della cocaina. È evidente che tali effetti hanno un alto valore adattativo in un ambiente ostile come quello degli altipiani andini, così come la masticazione delle foglie di khat (un altro psicostimolante!) lo hanno nei similmente aspri territori del Corno d'Africa e della Penisola arabica. Ciò che tuttavia l'articolo non spiega a sufficienza è perché le foglie di coca dovrebbero differenziarsi dalla cocaina nell'indurre questi effetti al punto da richiedere una differente collocazione tabellare. Tali differenze ci sono e sono di ordine squisitamente farmacologico.

Per evidenziare queste differenze è utile ricorrere al neuroscienziato tedesco Christian P. Müller<sup>2</sup> che ha applicato la nozione di strumento, inteso come qualcosa che aiuta a conseguire un obiettivo che non sarebbe altrimenti ottenibile o che richiederebbe un più alto carico di lavoro, all'uso dei farmaci psicotropi. Un uso che, è bene ricordarlo, per indiscussa tradizione è stato individuato esclusivamente nell'induzione del piacere, accomunando sia gli opposti modelli morale e liberale di tale consumo, per non parlare di quello di medicalizzazione totalizzante del brain disease<sup>3</sup>. Ebbene, la

masticazione delle foglie di coca fornisce una prova assai robusta di come la motivazione strumentale possa obliterare quella edonica, in quanto crea la condizione farmacocinetica-farmacodinamica ideale allo sfruttamento strumentale degli effetti espressi dalla cocaina a basse concentrazioni. Il trattenere le foglie in un bolo nel cavo orale causa infatti un lento rilascio del principio attivo con il conseguente altrettanto lento crescere della concentrazione ematica di cocaina e la possibilità di mantenere costante tale concentrazione con il continuo rinnovarsi del bolo da parte del consumatore esperto. In queste condizioni di consumo non si ottengono quindi i subitanei ed elevati picchi ematici indotti dall'assunzione del principio attivo puro con la conseguente improvvisa euforia che diventa l'obiettivo di ogni altra successiva assunzione secondo i principi del comportamento operante di skinneriana memoria. Inoltre, l'assunzione della droga vegetale è autolimitante a causa sia dell'ingombro del bolo nella cavità orale, sia per gli inevitabili effetti collaterali del masticare a lungo foglie che contengono sostanze irritanti la mucosa orale. Insomma, alle basse e persistenti concentrazioni così mantenute, la cocaina induce un ampio ventaglio di effetti -riduzione del senso della fame e della fatica, stimolazione della vigilanza, induzione di uno stato mentale favorente la socializzazione- sui quali si sono costruiti quegli usi strumentali solidamente attestati nelle società che si sono succedute nelle regioni andine del Sud America. Al contempo, lo sconfinare verso concentrazioni funzionali alla sperimentazione degli effetti gratificanti è difficile e, probabilmente, anche economicamente costosa. Non è dunque un caso se in Perù, ad esempio, solo il 2.3% dei consumatori di coca svilupperebbe dipendenza secondo i criteri dell'ICD-10<sup>4</sup>.

In definitiva, vi sono robuste ragioni farmacodinamiche-farmacocinetiche per separare il destino delle foglie di coca da quello del suo principio attivo, la cocaina. (Per le stesse ragioni, lo dovrebbe essere quello del khat dal catinone ed analoghi semisintetici). L'articolo di Science pone tra i possibili benefici di questa separazione anche un aumento della quota di produzione di foglie di coca destinate al mercato legale, ora stimata in un misero 10% del totale. Perché questo avvenga si dovrebbe predire uno spostamento dal consumo di cocaina a quello di foglie di coca da parte dei consumatori al di fuori dei confini etnici delle popolazioni andine. Che questo possa avvenire è tuttavia improbabile

1 White et al. (2025). Scientific distinctions between coca and cocaine support policy reform. *Science*, eaeb2948.

2 Müller, C. P. (2020). Drug instrumentalization. *Behavioural Brain Research*, 390, 112672

3 Kennett, et al. (2013). Pleasure and addiction. *Frontiers in psychiatry*, 4, 117

4 Cruz, V. O. (2020). Epidemiology of Coca Leaf Chewing in the 21st Century Peru. Michigan State University

come ci suggerisce il fatto che, appena scoperte dai conquistatori spagnoli, le foglie di coca furono subito e irrimediabilmente rifiutate in Europa, forse per quell'insipido ruminare che rendeva insensibile la lingua, come ebbe a dire secoli dopo Levi-Strauss.

Ciononostante, restituire alle popolazioni andine la piena libertà di scelta sul consumo delle foglie di coca sarebbe un atto riparativo di un provvedimento che non aveva un solido razionale scientifico essendo solo il frutto dello spirito del tempo. O per meglio dire, "sarebbe stato" perché il parere finale della Commissione di esperti è stato quello di mantenere in prima tabella le foglie di coca<sup>5</sup>.

È un parere che non ha una valida giustificazione di ordine tossicologico, come la stessa Commissione implicitamente riconosce quando afferma che "l'uso tradizionale delle foglie di coca per masticazione o nel tè non appare presentare rischi particolarmente seri alla salute pubblica" e inoltre riconosce che le foglie di coca presentano potenzialità terapeutiche. Il problema sta invece tutto nel fatto che dalle foglie di coca si estrae la cocaina e questo, trattati alla mano, è sufficiente ad equiparare le foglie al principio attivo con buona pace della incomparabilità tossicologica e degli usi tradizionali. Del resto, tutto ciò era prevedibile poiché in questo campo prevale il principio della ruota dentata che procede in una sola direzione: quando una sostanza è stata collocata in una tabella, non ci sono considerazioni scientifiche che tengano, nessuno ha la volontà politica, o il coraggio, di tornare indietro.

---

<sup>5</sup> Annex 1. Summary assessments and recommendations of the 48th WHO ECDD, 20–22 October 2025



# CONCLUSIONI



# L'ANNUS HORRIBILIS DELLO STATO DI DIRITTO

**Patrizio Gonnella**  
Presidente Antigone

Gli ultimi dodici mesi hanno costituito l'*annus horribilis* dello Stato di diritto della nostra Repubblica. Il tema delle droghe è in qualche modo un buon punto di prospettiva per spiegare la sofferenza dell'attuale maggioranza politica verso gli elementi fondativi di una democrazia sociale, costituzionale, autenticamente liberale.

In questo Libro Bianco troverete tutte le tracce di questo slittamento semantico, che potremmo altrimenti definire come i tasselli che compongono il mosaico della destra al potere: meno diritti per i più vulnerabili, meno spazi sociali, meno garanzie per chi dissente. Il

**DROGHE, CARCERE E SICUREZZA RACCONTANO L'ANNUS HORRIBILIS DELLO STATO DI DIRITTO: PIÙ PENE, PIÙ REPRESSIONE, PIÙ CARCERE PER LE PERSONE VULNERABILI. IL LIBRO BIANCO INDICA LA STRADA OPPOSTA: DIRITTI, DECARCERIZZAZIONE E PROTAGONISMO GIOVANILE CONTRO PROIBIZIONISMO, DERIVA SECURITARIA E PENALE CIECA.**

tutto all'interno di una cornice etico/identitaria che considera nemici tutti coloro che non

rispondono all'idealtipo sovranista: bianco, inquadrate, reazionario.

Nell'*annus horribilis*, come abbiamo potuto leggere nelle pagine precedenti, nel nome della sicurezza il Governo ha messo mano alla legge sulle droghe alzando i limiti di pena nel caso di spaccio di lieve entità, ha attaccato scriteriatamente la filiera commerciale della canapa, ha alzato il livello della repressione penale nei confronti degli autori di piccoli reati, anche se minorenni (contro i quali vi sono contestazioni plurime di reati tra cui vi è sempre qualche imputazione che ha a che fare con l'uso di sostanze), ha prodotto un livello di affollamento carcerario intollerabile, ha chiuso il carcere alla società civile esterna nonché a chi propone politiche di decarcerizzazione e riduzione del danno.

Nel frattempo il Governo ha continuato periodicamente a sondare l'opinione pubblica a proposito della possibile apertura di comunità-carceri per soli tossicodipendenti. Detta così non sembra nulla di allarmante. Interpretando invece il tutto alla luce di quanto ascoltato in conferenze pubbliche, letto nelle dichiarazioni di esponenti governativi, riscontrato nell'interesse di partner privati, il progetto del Governo è da intendersi come una spinta verso la privatizzazione della pena, seppur a partire da quel terzo abbondante di detenuti che sono stati dichiarati o si sono autocertificati tossicodipendenti.

Non avendo certezze intorno alle reazioni da parte di sindacati, operatori, elettori, i ministri lanciano messaggi vaghi cercando di capire se l'operazione di privatizzazione di una parte dell'esecuzione penale conviene elettoralmente.

Il detenuto tossicodipendente, immigrato, africano è il target prescelto delle politiche securitarie, a tratti disumane, del Governo. Non c'è alcuna pietà per la sua biografia, per il suo essere vittima di abusi e torture, per il suo disagio, per il suo dolore. Non è un caso che il detenuto tossicodipendente, immigrato, africano costituisca anche il target preferito per le violenze istituzionali, come raccontano i processi in corso, ad esempio, per le torture negli istituti penali minorili di Casal del Marmo a Roma e Beccaria a Milano.

I numeri del Libro Bianco sono impietosi. Descrivono un trend al rialzo della repressione di chi fa consumo di sostanze. Complessivamente oltre il 34% del totale della popolazione detenuta è dentro per avere violato qualche norma della legge sulle droghe e quasi il 40% di coloro che

entrano in carcere si dichiara dipendente da qualche sostanza. Un'enormità che impone un cambio di paradigma.

Il prossimo sarà un anno elettorale. Non siamo così ingenui da sperare che il prossimo sia l'*annus mirabilis* ma dobbiamo lavorare per questo obiettivo, proprio a partire dalla grande questione delle droghe. Il referendum costituzionale sulla separazione delle carriere ha portato alla ribalta il protagonismo giovanile nel voto che ha lasciato tutti piacevolmente sorpresi.

Quello stesso protagonismo, a tratti carsico, va fatto riemergere, a partire dal tema degli stili di vita e del superamento dell'antica, sciocca e inefficace ricetta proibizionista. Solo la massa giovanile può costituire un muro contro cui le politiche securitarie e punitive possono andare a sbattere.

Noi dobbiamo essere in grado di parlare a questa massa di ragazzi e ragazze, senza snobismi o elitarismi. Il Libro Bianco è a disposizione di tutti, giovani compresi. È ancora una volta pieno di numeri, argomenti, idee anche per chi vorrà pian piano lasciare alle spalle l'*annus horribilis* e dirigersi verso un mondo più libero, sano, autentico, umanocentrico.

Peter Cohen

# Dalla parte della Ragione

Scritti sulle droghe per  
Fuoriluogo e altri saggi

A cura di  
Franco Corleone e Grazia Zuffa

Edizioni Menabò

Pagine 256

Formato: cm.14x21

Anno: 2023

Euro 18,00

ISBN: 9791281176249

Peter Cohen



## dalla parte della ragione

scritti sulle droghe per Fuoriluogo e altri saggi

A CURA DI FRANCO CORLEONE E GRAZIA ZUFFA

EDIZIONI MENABÒ

Peter Cohen, sociologo, è uno dei più importanti studiosi a livello internazionale nel campo delle droghe. Sono fondamentali i suoi studi sugli stili di uso di diverse droghe (cannabis, cocaina, amfetamina) in campioni di consumatori ricreazionali. Le sue ricerche mirano a validare una teoria alternativa alla lettura convenzionale delle sostanze psicoattive come “incontrollabili” per le loro caratteristiche chimiche, su cui si è fondata la proibizione. Al centro di questa raccolta di scritti è l’urgenza di un “cambio di paradigma”: dalla interpretazione farmacologica dell’uso di droghe, che ipotizza una inevitabile escalation del consumo fino alla “schiavitù” della addiction (smentita dai suoi studi), alla spiegazione psicosociale, centrata sui “controlli informali” (le “regole” sociali d’uso) e sulle capacità di autoregolazione delle persone che usano droghe. Dal cambio di paradigma al cambio delle politiche: non più finalizzate alla soppressione del consumo tramite la proibizione, bensì orientate alla regolamentazione legale delle droghe e alla regolazione sociale del fenomeno mettendo in campo efficaci strategie di sostegno all’uso controllato. C’è un filo rosso nel suo pensiero che lega scienza e politica. Lo stesso filo che tesse la sua identità personale complessa. Peter Cohen è un attivista in quanto studioso che mette a disposizione della politica il suo sapere. Ed è uno studioso in quanto animato dalla passione politica di comprendere l’uso di droga in una dimensione compiutamente umana. Così questo volume è uno strumento per capire e per agire.

RICEVILO  
A CASA





## Appendice

# LE PROPOSTE DI LEGGE

PROPOSTA DI LEGGE: Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno pag. 76

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 90 Magi - Senato 109 D'Elia):  
Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze pag. 83

PROPOSTA DI LEGGE (Camera 71 Magi):  
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 pag. 87

IO COLTIVO - PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE  
La depenalizzazione della coltivazione per uso personale ed in forma associata della cannabis. pag. 92

## Proposta di legge

### **MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309, IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE DEL CONSUMO DI SOSTANZE STUPEFACENTI, DI MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E DI PROGRAMMI DI RIDUZIONE DEL DANNO**

Onorevoli Colleghi! La dichiarazione di incostituzionalità della cosiddetta legge Fini-Giovanardi (legge n. 49 del 2006) da parte della Corte costituzionale non ha risolto ma, anzi, ha reso ancora più urgente la revisione della legislazione italiana sulle droghe e, specificamente, sulla parte sanzionatoria e penale. Questione tanto più urgente, quanto più radicali sembrano essere le prospettive di indirizzi politici internazionali in vista dell'Assemblea generale straordinaria convocata per la primavera 2016. In questa prospettiva lavorano da tempo le associazioni e i gruppi che si riconoscono nel Manifesto di Genova, redatto in occasione della conferenza tenuta «Sulle orme di Don Gallo» all'indomani dell'abolizione della legge Fini-Giovanardi, tra cui i promotori di iniziative in materia e dei periodici Libri bianchi sulle politiche in materia di droghe in Italia. La presente proposta di legge è il frutto della rielaborazione della proposta di legge presentata dall'onorevole Boato nella XIV legislatura (atto Camera n. 4208), a sua volta basata sul testo elaborato della Commissione ministeriale presieduta dal presidente La Greca sotto la responsabilità del Sottosegretario di Stato Corleone durante il Governo Prodi I.

Essa prevede la revisione dei titoli VIII (Della repressione delle attività illecite) e X (Attribuzioni regionali, provinciali e locali. Servizi per le tossicodipendenze) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Anche la parte ordinamentale, relativa alle istituzioni e alle amministrazioni di coordinamento e monitoraggio nazionale delle politiche sulle droghe merita un incisivo intervento riformatore, come già avanzato nella citata proposta di legge dell'onorevole Boato, ma l'urgenza di una chiara linea di indirizzo in materia penale e di servizi ci spinge a proporre per il momento solo una revisione dei citati titoli VIII e X.

L'articolo 1 della proposta di legge concerne la qualificazione in termini di liceità, penale e amministrativa, del mero consumo di stupefacenti (e, conseguentemente, delle condotte a esso strumentali). Al fine di sottolineare, anche simbolicamente, la novità, l'espressa affermazione della liceità del consumo è stata posta al comma 1 dell'articolo 72, che apre il capo I del titolo VIII, relativo alla repressione delle attività illecite.

Fondamentale passaggio della riforma è quella che concerne la qualificazione in termini di liceità, penale e amministrativa, del mero consumo di stupefacenti (e, conseguentemente, delle condotte a esso strumentali).

Si è quindi proceduto, da un lato, all'abrogazione dell'articolo 75, che stabiliva il principio dell'illiceità amministrativa del consumo, che contemplava una serie di sanzioni amministrative e penali potenzialmente di impatto assai desocializzante. Va ricordato che a seguito di un ulteriore intervento della Corte Costituzionale l'art. 75 bis è già stato rimosso.

Al fine di favorire l'intervento dei servizi nel caso in cui il consumo si accompagni a eventuali situazioni disfunzionali in ambiente socio-lavorativo o familiare, si è prevista la possibilità che il servizio per le dipendenze, al quale le Forze di polizia devono inviare le segnalazioni relative al rinvenimento di stupefacenti nella disponibilità di un determinato soggetto, inviti il consumatore a prendere contatto con il servizio in vista di una ricognizione dei suoi bisogni e, con il suo consenso, di un'eventuale presa in carico.

Ulteriore momento significativo e qualificante della proposta di legge è quello concernente la sostituzione dell'articolo 73.

Nel dettaglio, si è proceduto alla semplificazione delle condotte, riconducendole a quattro tipologie fondamentali: produzione (condotta che compendia quelle di coltivazione, fabbricazione, raffinazione ed estrazione), acquisto (che comprende tutte le condotte con le quali la droga rientra nella disponibilità di un soggetto), detenzione e cessione.

Le prime condotte devono avere un doppio dolo specifico: di cessione ad altri (con conseguente esclusione di ogni condotta finalizzata al consumo personale) e di profitto o di altra utilità (che comprende situazioni di vantaggio non patrimoniale ma comunque illecito da parte dell'agente: per esempio cessione di stupefacenti in cambio di detenzione in casa di un'arma clandestina).

La condotta di cessione deve avere, ovviamente, solo il secondo dolo specifico (profitto o altra utilità).

In questo modo sono fuori dalla penalizzazione la coltivazione (e ogni altra condotta) finalizzata al consumo personale, la cessione totalmente gratuita (in genere riconducibile a contesti amicali) e la cessione finalizzata all'uso di gruppo.

Le pene sono state complessivamente ridotte in maniera considerevole, riportando il trattamento sanzionatorio in questa materia in un alveo di proporzionalità dell'offesa, più in linea con i principi costituzionali.

Quanto al fatto di lieve entità si è ulteriormente accentuato, anche a livello topografico, il carattere di autonomia della fattispecie, attraverso la previsione di un articolo distinto e si è inoltre differenziato il regime sanzionatorio in funzione della diversa natura della sostanza, al fine di graduare il trattamento punitivo in relazione alla differente gravità delle condotte.

All'articolo 73-ter è stata introdotta la coltivazione in forma associata per uso personale.

Mutuando il modello dei cosiddetti cannabis social club si è stabilita la liceità penale dell'attività di coltivazione in forma associata di piante di cannabis, idonea e finalizzata alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate a un uso esclusivamente personale o di gruppo.

Si tratta di un modulo organizzativo dell'attività di produzione e somministrazione la cui liceità è condizionata al rispetto di una pluralità di disposizioni amministrative dirette a disciplinare le forme di costituzione dell'associazione, le modalità di rilascio dell'autorizzazione e la gestione della coltivazione, anche con riferimento al numero di piante coltivabili. Tali profili, unitamente alla determinazione dell'ammontare della tassa di concessione governativa annuale, sono determinati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione.

La competenza al rilascio dell'autorizzazione è stata attribuita alla prefettura - ufficio territoriale del Governo competente per territorio, la quale può procedere anche alla revoca dell'autorizzazione in presenza di gravi o reiterate violazioni del suo contenuto prescrittivo.

Si è poi modificata la fattispecie di agevolazione all'uso di

sostanze stupefacenti disciplinata dall'articolo 79 in modo da armonizzarla con la ricordata introduzione dei cannabis social club e da consentire, in futuro, interventi di regolamentazione di contesti in cui il consumo è ammesso, sia pure con modalità controllate. Tali obiettivi sono realizzati introducendo una doppia clausola di esclusione all'ambito di operatività dell'articolo 79: la prima è, appunto, quella dei cannabis social club e la seconda rimanda, in termini ancora generici, all'assenza di autorizzazione amministrativa, così ammettendo che possano essere previsti luoghi in cui la somministrazione controllata è comunque consentita.

Si è poi provveduto a differenziare il trattamento sanzionatorio a seconda della sostanza somministrata, ritenendo, ancora una volta, che la qualità della stessa incida sulla natura complessiva della condotta sanzionata.

Una volta affermata la liceità del consumo si è dovuto conseguentemente intervenire sulle condotte di induzione previste dall'articolo 82, sanzionando le sole condotte realizzate nei confronti del minore di anni diciotto ovvero nei confronti di persona palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia. È stata poi prevista un'aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi nei confronti di una persona minore di anni quattordici.

Ulteriori novità si registrano sul versante delle fattispecie associative e delle circostanze aggravanti.

Sul primo versante le pene previste per i promotori e per i capi dell'associazione di cui all'articolo 74 sono state considerevolmente ridotte: il minimo edittale è stato portato da venti a otto anni di reclusione e, per i semplici partecipanti, da dieci a sei anni di reclusione.

Si è quindi proceduto a una rimodulazione del trattamento sanzionatorio previsto nel caso di associazione armata, fornendone anche una nuova definizione.

Sul secondo versante le modifiche proposte mirano a determinare una complessiva riduzione del carico sanzionatorio, talvolta particolarmente pesante.

Per quanto attiene poi alla custodia cautelare in carcere nei confronti di una persona tossicodipendente o alcolodipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, si ribadisce, con maggiore chiarezza rispetto alla previsione, che il divieto di applicazione della misura può essere superato soltanto quando «sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza» e sempre che «l'interruzione del programma possa pregiudicare la salute dell'imputato».

Molto importante è la previsione del nuovo comma 2-bis dell'articolo 89, concernente l'istituzione, presso ogni tribunale, di servizi pubblici per le dipendenze, attraverso il distacco di un nucleo di operatori distaccati presso strutture giudiziarie, che occupano locali allo scopo messi a disposizione dei tribunali. Tali servizi segnalano al giudice precedente l'esistenza di un programma terapeutico in corso e soprattutto predispongono in via d'urgenza, su richiesta degli interessati o d'ufficio, un programma che deve poi essere trasmesso all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tale fine fissata.

Viene, infine, mantenuto un regime speciale per gli imputati di uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nei cui confronti il giudice, ove ritenga di applicare gli arresti domiciliari, dispone che la misura sia eseguita o proseguita in una struttura residenziale in vista della sottoposizione o alla prosecuzione di un programma terapeutico, salvo che lo ritenga non necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto.

Venendo alle modifiche in materia di esecuzione penale si stabilisce un nuovo regime per le misure prescrittive, ridefinendo i limiti di pena per l'affidamento terapeutico, riportato per tutti a quattro anni di detenzione e introducendo un nuovo istituto, quello del programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo, previsto dal nuovo articolo 94-bis.

Quest'ultima misura è costruita secondo un rapporto di complementarità rispetto alla prima, nel senso che il limite di pena detentiva per essa previsto, fino a otto anni, è destinato a consentirne l'applicazione fuori dai casi di operatività dell'affidamento terapeutico. Alla particolare ampiezza del suo ambito applicativo corrisponde, peraltro, la maggiore consistenza dell'intervento riabilitativo, atteso che al programma terapeutico si affianca il cosiddetto programma di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili.

Al fine di incrementare l'offerta di opzioni alternative non solo al carcere ma anche al processo è contemplata una ulteriore ipotesi di sospensione con messa alla prova per i tossicodipendenti che abbiano in corso o intendano intraprendere un programma di recupero. Rispetto all'ipotesi generale di cui all'articolo 168-bis del codice penale, sono previsti un più elevato limite massimo edittale di pena, la necessaria connessione tra il reato e la condizione di tossicodipendenza, la sospensione non può essere concessa più di due volte.

Il quadro delle novità normative si completa con l'eliminazione della sanzione di inammissibilità prevista per le domande di affidamento terapeutico nel caso di mancata allegazione della prescritta documentazione, finalizzata a evitare pronunce che definiscono la procedura per ragioni formali, in genere correlate alle difficoltà della difesa di reperire in tempi brevi il programma recupero, anche a causa della situazione di difficoltà organizzativa in cui versano molti servizi.

Infine, per i detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora è previsto che essi fruiscono della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora ovvero nel quale comunque si trovano o, infine, nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione.

Quanto ai titoli X, XI e XII, la proposta di legge contiene norme per definire le funzioni in materia di prevenzioni, trattamenti e riduzioni del danno, che restano in carico alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano nelle loro competenze legislative, programmatiche e gestionali. Sono anche incluse le ludopatie come terreno di intervento. D'intesa con le regioni e con le province autonome di Trento e di Bolzano, i Ministeri competenti sostengono la sperimentazione di programmi e interventi innovativi circa il consumo di sostanze stupefacenti o psicotrope, da parte dei servizi sia pubblici che privati accreditati. Si tratta di allinearsi con i Paesi europei ed extraeuropei e di sperimentare sui territori l'efficacia di misure come le stanze del consumo controllato e il pill testing, tra le altre. Anche l'inserimento della Riduzione del Danno all'interno dei Livelli Essenziali di Assistenza da parte del Ministero della Salute necessita di innovazioni legislative che permettano la sperimentazione e l'innovazione dei servizi, rimasti ad una visione congelata agli anni 80. L'articolato prevede il riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, il trattamento e la riduzione del danno che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sostengono e che sono successivamente normate nella cornice generale delle convenzioni.

Una particolare attenzione, infine, viene posta alla definizione dei programmi di trattamento e riabilitazione, prevedendo una forte soggettività dei soggetti consumatori ed

un intervento degli enti accreditati. Si sottolinea l'importanza della scelta autonoma (terapia volontaria) e della difesa della privacy dei soggetti in trattamento o, comunque, in collegamento con i servizi pubblici e di privato accreditato. L'elaborazione di questa proposta di legge è il frutto di un gruppo di lavoro promosso da La Società della Ragione.

### **PROPOSTA DI LEGGE**

#### **Art. 1.**

1. All'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominato «testo unico», sono apportate le seguenti modificazioni;

a) al comma 2 è premesso il seguente:

«02. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'uso personale non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste dall'articolo 14 non è sanzionabile penalmente né amministrativamente. Gli organi di polizia segnalano le generalità dei consumatori delle sostanze di cui all'articolo 14 al servizio per le dipendenze competente in relazione al luogo di residenza dell'assuntore. Il servizio per le dipendenze procede a contattare l'assuntore per verificarne, con il suo consenso, la situazione in ambito socio-personale, familiare e lavorativo e al fine di proporgli, ove necessario, la presa in carico»;

b) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Uso personale e uso terapeutico».

#### **Art. 2.**

1. L'articolo 73 del testo unico è sostituito dal seguente:

«Art. 73. – (Produzione, acquisto, cessione e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope). – 1. Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, cede al fine di ricavarne un profitto o altra utilità ovvero, al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto o altra utilità, produce, acquista o detiene sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 2.500 a euro 25.000.

2. Chiunque, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, al fine di trarne profitto, illecitamente cede, mette o procura che altri metta in commercio le sostanze indicate al comma 1 è punito con la reclusione da uno a otto anni e con la multa da euro 5.000 a euro 50.000.

3. Le pene di cui ai commi 1 e 2 si applicano altresì a chiunque al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto coltiva o produce sostanze stupefacenti o psicotrope diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione.

4. Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da euro 1.000 a euro 10.000.

5. Se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, la pena è aumentata.

6. Le pene previste dai commi da 1 a 6 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.

7. Ai fini del giudizio sulle finalità delle condotte di cui ai commi che precedono, possono rilevare i mezzi utilizzati, le modalità adottate, la tipologia di confezionamento della sostanza, le condizioni personali e soggettive dell'agente, lo stato, la qualità e la quantità delle sostanze».

2. Dopo l'articolo 73 del testo unico, come da ultimo sostituito dal presente articolo, sono inseriti i seguenti:

«Art. 73-bis. – (Produzione, acquisto, cessione e detenzione 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, 3 e 4 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 la pena della reclusione da tre mesi a due anni e la multa fino a 10.000 euro nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 e con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa fino a euro 2.000 nel caso di cui al comma 4.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1, quando il delitto è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore 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, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, in sostituzione delle pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità prevista dall'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste. 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. Esso può essere disposto anche nelle strutture private autorizzate ai sensi dell'articolo 116, previo consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dal menzionato 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 formalità 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 tale 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.

3. Le disposizioni del comma 2 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 propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di detenzione, 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.

Art. 73-ter. – (Coltivazione di cannabis in forma associata per uso personale). – 1. Non è punibile chi, pur privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva in forma associata piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate a un uso esclusivamente personale o di gruppo.

2. È ammessa la costituzione di gruppi di persone costituiti in forma libera per l'attività di coltivazione associata al fine della produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei medesimi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato è presentata presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia ove esso ha sede, che istituisce un apposito registro di iscrizione, ed è sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno cinque soci fondatori. Il numero di piante coltivabili da ciascun gruppo autorizzato e tutti gli adempimenti

organizzativi necessari sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere oltre cento soci.

3. L'autorizzazione è rilasciata dalla prefettura – ufficio territoriale del Governo competente. In caso di reiterata o grave violazione delle disposizioni impartite con l'autorizzazione, quest'ultima può essere revocata dal prefetto, fatta salva l'applicazione delle sanzioni amministrative o penali nel caso in cui la violazione costituisca reato o illecito amministrativo».

#### **Art. 3.**

1. All'articolo 74 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «con la reclusione non inferiore a venti anni» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione non inferiore a dieci anni. La pena è quella della reclusione da cinque a quindici anni in caso di associazione costituita allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 73, aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14»;

b) al comma 2, le parole: «con la reclusione non inferiore a dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione non inferiore a cinque anni. La pena è quella della reclusione da tre a otto anni, in caso di associazione costituita allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 73, aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Se l'associazione è armata, la pena, nei casi indicati dal comma 1, non può essere inferiore a quindici anni di reclusione nel caso previsto dal primo periodo e a dieci anni di reclusione nel caso previsto dal secondo periodo. Nel caso previsto dal comma 2, primo periodo, non può essere inferiore a otto anni di reclusione e a cinque anni nel caso previsto dal

secondo periodo. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito, purché la detenzione sia finalizzata alla commissione del delitto o per conseguirla, per sé o per altri, il profitto»;

e) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Se l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73, aventi ad oggetto sostanze stupefacenti di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, la pena è da tre a sei anni, per chi promuove, costituisce, dirige, organizza e finanzia l'associazione, e da due anni e sei mesi a quattro anni, nel caso delle sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14. Per chi partecipa all'associazione, le pene previste per le due ipotesi precedenti sono diminuite».

#### **Art. 4.**

1. Gli articoli 75 e 75-bis del testo unico sono abrogati.

#### **Art. 5.**

1. All'articolo 79 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Chiunque, fuori di casi dei cui all'articolo 73-ter o comunque senza autorizzazione, al fine di ricavarne un

profitto adibisce un locale pubblico o un circolo privato di qualsiasi specie a luogo finalizzato a convegno di persone che ivi si danno all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope è punito, per questo solo fatto, con la reclusione da otto mesi a cinque anni e con la multa da euro 500 a euro 10.000 se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 ovvero con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da euro

300 a euro 5.000 se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dal citato articolo 14»;

b) al comma 2, le parole: «o consente che altri lo adibisca» sono soppresse;

c) al comma 3, le parole: «dalla metà a due terzi» sono soppresse.

#### **Art. 6.**

1. All'articolo 80 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, le parole: «per i delitti di cui all'articolo 73» sono sostituite dalle seguenti: «per i delitti di cui agli articoli 73 e 73-bis» e le parole: «da un terzo alla metà» sono soppresse;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Se il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope la pena è aumentata di un terzo; la pena è aumentata della metà quando i fatti previsti dai commi 1, 2 3 e 4 dell'articolo 73 e dall'articolo 73-bis riguardano quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope e ricorre l'aggravante di cui alla lettera e) del comma 1 del presente articolo».

#### **Art. 7.**

1. All'articolo 82 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «, ovvero induce una persona all'uso medesimo,» sono soppresse;

b) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. Chiunque induce all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope una persona di età minore, o palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, è punito con la reclusione da due a otto anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000.

3-ter. Nei casi di cui al comma 3-bis la pena è aumentata se i fatti sono commessi nei confronti di una persona minore di anni quattordici»;

c) al comma 4, le parole: «e 3» sono sostituite dalle seguenti: «, 3, 3-bis e 3-ter».

#### **Art. 8.**

1. All'articolo 83 del testo unico è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-bis. Ai fini di cui al comma 1 l'uso è considerato terapeutico anche quando è volto a intervenire sulla tossicodipendenza».

#### **Art. 9.**

1. All'articolo 89 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti, ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, e l'interruzione del programma può pregiudicare la salute dell'imputato, sempre che l'imputazione abbia ad oggetto reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente o si alcooldipendente»;

b) il terzo periodo del comma 2 è soppresso;

c) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o d'ufficio, nei casi di cui

al comma 1, al giudice precedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o d'ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario precedente per l'udienza stabilita o per altra a tale fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcoolodipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento.

2-ter. I tribunali mettono a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice precedente è tenuto ad avvalersi dell'intervento di tali servizi»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, il giudice, se ritiene di applicare gli arresti domiciliari, dispone che la misura sia eseguita o proseguita in una struttura residenziale in vista della sottoposizione o alla prosecuzione di un programma terapeutico, salvo che lo ritenga non necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto».

#### **Art. 10.**

1. Dopo l'articolo 89 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 9 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 89-bis. – (Sospensione del processo e messa alla prova). – 1. Nei casi in cui si proceda nei confronti di persona tossicodipendente, la cui condizione sia stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 e che abbia in corso o intenda intraprendere un programma di recupero dalla tossicodipendenza concordato con un'azienda sanitaria locale o con uno degli enti previsti dall'articolo 115, il giudice, sentite le parti, se i reati per cui si procede sono connessi allo stato di tossicodipendenza e la pena massima non è superiore a dieci anni di reclusione, può disporre con ordinanza la sospensione del procedimento nei suoi confronti per verificarne la positiva risposta al programma riabilitativo indicato. Il processo è sospeso, limitatamente all'interessato, per un periodo di prova di un anno, che può essere prorogato, sentite le parti, di sei mesi. Con l'ordinanza che dispone la sospensione, il giudice:

a) affida l'interessato all'ufficio di esecuzione penale esterna territorialmente competente;

b) stabilisce che il programma di recupero deve essere seguito dall'interessato secondo le indicazioni dei responsabili dello stesso programma;

c) impartisce prescrizioni utili affinché l'interessato mantenga una condotta socialmente adeguata e si astenga dalla commissione di nuovi reati.

2. Contro l'ordinanza indicata al comma 1 possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore. L'impugnazione non sospende la esecuzione

della ordinanza.

3. L'ufficio di esecuzione penale esterna aggiorna periodicamente il giudice sull'andamento della prova sia rispetto all'osservanza delle prescrizioni stabilite, sia sui progressi compiuti nell'attuazione del programma terapeutico, trasmettendo, per quanto concerne i progressi, le comunicazioni dei responsabili del programma.

4. La sospensione può essere revocata in caso di ripetute e gravi trasgressioni del programma terapeutico o delle prescrizioni imposte.

5. Decorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato e dell'andamento del percorso di recupero dalla tossicodipendenza contemplato dal programma terapeutico, ritiene che la prova abbia dato esito positivo. In caso contrario, riprende il corso del procedimento.

6. La sospensione non può essere concessa alla stessa persona per più di due volte».

2. All'articolo 90 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo periodo del comma 1 è soppresso;

b) il comma 4 è abrogato.

3. Al primo comma dell'articolo 168-bis del codice penale sono premesse le seguenti parole: «Fuori dai casi previsti dall'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309,».

#### **Art. 11.**

1. Al comma 2 dell'articolo 91 del testo unico, le parole: «, a pena di inammissibilità,» sono soppresse.

#### **Art. 12.**

1. All'articolo 94 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al secondo periodo, le parole: «a sei anni od a quattro anni se relativa a titolo esecutivo comprendente reato di cui all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni» sono sostituite dalle seguenti: «a quattro anni»;

2) al terzo periodo, le parole: «, a pena di inammissibilità,» sono soppresse;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. I detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora fruiscono della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora o nel quale comunque si trovano o nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione. Tale servizio provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla corrispondente presa in carico dei soggetti»;

c) il primo periodo del comma 4 è soppresso;

d) il comma 6-ter è abrogato.

2. Al comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale, le parole: «, o sei anni» sono sostituite dalla parola: «e».

#### **Art. 13.**

1. Dopo l'articolo 94 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 12 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 94-bis.1. – (Programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo). – 1. Se la pena detentiva inflitta, o ancora da scontare quale residuo di maggior pena, è superiore a quella prevista dall'articolo 94 e non è superiore a otto anni di detenzione e la stessa deve essere eseguita nei confronti di persona tossicodipendente, l'interessato può chiedere in ogni momento di essere ammesso, nel regime di esecuzione

di cui al medesimo articolo 94, a un programma di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili e non retribuite, da realizzare nell'ambito di un programma terapeutico e riabilitativo dalla tossicodipendenza, già in corso o da intraprendere presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di un ente ausiliario

di cui all'articolo 115 o di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116. Alla domanda deve essere allegata la certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica attestante: lo stato di tossicodipendenza, l'idoneità del programma terapeutico e riabilitativo attuato dalla stessa, la disponibilità a effettuarlo da parte del servizio pubblico o dell'ente ausiliario o comunque dalla struttura autorizzata, nonché la disponibilità degli stessi o di un altro ente all'attuazione del programma di reintegrazione sociale indicato. Si applica il comma 1-bis dell'articolo 94.

2. Le spese di attuazione del programma di reintegrazione sociale sono a carico dell'ente che lo attua, il quale deve provvedere alla copertura assicurativa dell'interessato.

3. Il tribunale di sorveglianza, se accoglie la domanda di cui al comma 1, nel provvedimento di affidamento in prova al servizio sociale, definisce le modalità di attuazione della misura e, se il programma di reintegrazione sociale si svolge fuori della comunità in cui si attua il programma terapeutico e riabilitativo, i tempi di svolgimento del primo e le modalità connesse, seguendo le indicazioni dei responsabili dello stesso. Tali modalità possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente nel luogo in cui l'interessato risiede per l'esecuzione del programma terapeutico e riabilitativo.

4. Gli enti presso cui si svolgono i programmi riferiscono periodicamente all'ufficio di esecuzione penale esterna, nei tempi concordati con questo, sull'andamento dei programmi stessi. L'ufficio riferisce al magistrato di sorveglianza.

5. Se l'interessato abbandona l'uno o l'altro programma di cui al comma 1 o entrambi o pone in essere violazioni rilevanti degli stessi, il magistrato di sorveglianza provvede ai sensi dell'articolo 51-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354. Si applica, altresì, l'articolo 51-bis della citata legge n. 354 del 1975.

6. Si applica, per quanto non diversamente disposto dal presente articolo, la disciplina prevista dall'articolo 94.

7. Quando l'entità della pena residua, in relazione alla avvenuta esecuzione della misura prevista dal presente articolo, rientra nei limiti di cui all'articolo 94, l'interessato può avanzare istanza per l'applicazione di tale norma».

#### **Art. 14.**

1. I commi 6, 6-bis e 6-ter dell'articolo 96 del testo unico sono abrogati.

#### **Art. 15.**

1. L'articolo 113 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 113. - (Funzioni di prevenzione, trattamento e riduzione del danno). -- 1. Le funzioni relative alla prevenzione, agli interventi di trattamento ed alla riduzione del danno correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, alle ludopatie e alle altre dipendenze sono svolte dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, secondo principi e livelli essenziali di assistenza definiti e da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con atto autonomo della medesima Conferenza, è istituita la Conferenza territoriale dei servizi pubblici e privati accreditati con finalità di monitoraggio e valutazione degli interventi offerti.

2. Le funzioni di cui al comma 1 sono svolte nei confronti dei consumatori problematici di sostanze stupefacenti o psicotrope, di alcol, ai soggetti che rientrano nei criteri definitori delle ludopatie e delle altre dipendenze, dai servizi socio-sanitari pubblici e privati accreditati attraverso l'articolazione e l'integrazione degli interventi sociali e sanitari».

#### **Art. 16.**

1. Dopo l'articolo 113 del testo unico, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 113-bis. - (Programmi e interventi sociosanitari innovativi). -- 1. I Ministeri competenti di concerto con le regioni e le province autonome promuovono e sostengono la messa a regime di programmi innovativi circa gli interventi sui consumi di sostanze stupefacenti o psicotrope, da parte dei servizi sia pubblici che privati accreditati, con particolare riguardo:

a) alle attività rivolte ai consumatori problematici in condizioni di grave marginalità mirate a:

1) l'ampliamento dei servizi di bassa soglia, tramite il rafforzamento delle unità di strada; dei centri diurni e notturni di prima accoglienza;

2) l'attivazione di locali dove è possibile fare uso di sostanze stupefacenti o psicotrope in condizioni igieniche sicure;

b) agli interventi diretti verso i consumatori, mirati a:

1) informare tramite un sistema di allerta rapido basato sull'effettuazione dell'analisi delle sostanze stupefacenti o psicotrope presso i luoghi di consumo;

2) attivare un sistema di monitoraggio del mercato illegale con la collaborazione e la sinergia fra le Forze dell'ordine e la rete dei servizi delle dipendenze pubbliche e private accreditate.

3) attività di prevenzione circa i rischi delle sostanze psicotrope di cui i consumatori non conoscono la composizione chimica e la concentrazione di principi attivi.

Il Ministero della Salute, di concerto con le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano promuove: l'effettuazione di studi clinici controllati di valutazione sui trattamenti con sostanze psicotrope contenute nella tabella I di cui all'articolo 14; sostiene e promuove, altresì, la raccolta di evidenze cliniche aneddotiche e lo svolgimento di studi medici controllati circa le applicazioni mediche della cannabis.

#### **Art. 17.**

1. L'articolo 116 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 116. - (Riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, i trattamenti e le riduzioni del danno). -- 1. I comuni, le comunità montane, i loro consorzi ed associazioni, i servizi pubblici per le dipendenze possono avvalersi della collaborazione di gruppi o degli enti di cui all'articolo 115 che svolgono senza fine di lucro la loro attività con finalità di prevenzione del disagio, trattamento, riabilitazione e reinserimento dei consumatori problematici e dei soggetti che presentano ludopatie ed altre dipendenze. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia socio-assistenziale, istituiscono albi degli enti di cui all'articolo 115.

2. L'iscrizione all'albo di cui al comma 1, è condizione necessaria per lo svolgimento delle attività indicate nell'articolo 114 ed è subordinata al possesso dei seguenti requisiti minimi:

a) personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli articoli 1 e seguenti del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361;

b) disponibilità di locali e di attrezzature adeguati al tipo di

attività prescelta;

c) personale sufficiente e competente in materia di prevenzione, trattamento e riduzioni del danno.

3. Il diniego di iscrizione all'albo deve essere motivato con espresso riferimento al possesso dei requisiti minimi di cui al comma 2, e al possesso degli eventuali requisiti specifici richiesti dalla legislazione regionale ai sensi del comma 4.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano tenuto conto delle caratteristiche di autorizzazione di ciascuno degli enti di cui all'articolo 115, stabiliscono gli eventuali requisiti specifici, le modalità di accertamento e certificazione dei requisiti di cui al comma 2 del presente articolo e le cause che danno luogo alla cancellazione dagli albi.

5. Gli enti e le associazioni iscritti a un albo che hanno più sedi operative, in Italia o all'estero, devono iscriverle separatamente ciascuna all'albo territorialmente competente; dette sedi devono possedere i requisiti indicati alle lettere b) e c) del comma 2. Per le sedi operative situate all'estero è territorialmente competente l'albo presso il quale è stata iscritta la sede centrale o, in subordine, l'albo presso il quale è stata effettuata la prima iscrizione.

6. L'iscrizione all'albo è condizione necessaria oltre che per la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 117, per l'impiego degli enti per le finalità di cui all'articolo 115».

#### **Art. 18.**

1. L'articolo 117 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 117. - (Convenzioni). -- 1. L'esercizio delle funzioni di prevenzione, di riabilitazione, di trattamento, di riduzione del danno e di reinserimento nonché la realizzazione di ogni altra opportuna iniziativa della regione o degli enti locali possono essere attuati mediante apposite convenzioni da stipulare tra le aziende sanitarie locali, gli enti ed i centri di cui all'articolo 116 e gli enti, le cooperative di solidarietà sociale o le associazioni iscritti all'albo regionale provinciale o provinciale.

2. Le convenzioni con gli enti, le cooperative di solidarietà sociale e le associazioni aventi sedi operative in territorio estero devono coprire per tali sedi anche gli oneri per le prestazioni di assistenza sanitaria. Le convenzioni devono prevedere l'obbligo periodico di comunicare all'ente concedente il numero degli assistiti ed i risultati conseguiti nella attività di prevenzione.

3. Le convenzioni devono essere conformi allo schema-tipo predisposto dal Ministro della salute di concerto col Ministro della giustizia ai fini di cui all'articolo 115.

4. L'attività di enti, cooperative di solidarietà sociale e associazioni in esecuzione delle convenzioni è svolta in collegamento con il servizio pubblico che ha indirizzato il consumatore ed è sottoposta al controllo e agli indirizzi di programmazione della regione in materia».

#### **Art. 19.**

1. L'articolo 120 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 120. - (Terapia volontaria e anonimato). -- 1. Chiunque fa uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope può chiedere al servizio pubblico per le dipendenze di essere sottoposto ad accertamenti diagnostici e di definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

2. Qualora si tratti di persona minore di età o incapace di intendere e di volere la richiesta di intervento può essere fatta, oltre che personalmente dall'interessato, da coloro che esercitano su di lui la potestà parentale o la tutela.

3. Gli interessati, a loro richiesta, possono beneficiare dell'anonimato nei rapporti con i servizi, i presidi e le strutture delle aziende sanitarie locali, nonché con i sanitari

e tutto il personale addetto o dipendente.

4. Gli esercenti la professione medica che assistono persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope possono, in ogni tempo, avvalersi dell'ausilio del servizio pubblico per le dipendenze.

5. Coloro che hanno chiesto l'anonimato hanno diritto a che la loro scheda sanitaria non contenga le generalità né altri dati che valgano alla loro identificazione.

6. I dipendenti del servizio pubblico per le dipendenze non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione, né davanti all'autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità. Agli stessi si applicano le disposizioni dell'articolo 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste per il difensore dalle disposizioni dell'articolo 103 del medesimo codice in quanto applicabili. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche a coloro che operano presso gli enti, centri, associazioni o gruppi che hanno stipulato le convenzioni di cui all'articolo 117.

7. Ogni regione o provincia autonoma provvede a elaborare un modello unico regionale di scheda sanitaria da distribuire, tramite l'ordine dei medici-chirurghi e degli odontoiatri di ogni provincia, ai singoli presidi sanitari ospedalieri e ambulatoriali. Le regioni e le province autonome provvedono agli adempimenti di cui al presente comma.

8. Il modello di scheda sanitaria deve prevedere un sistema di codifica atto a tutelare il diritto all'anonimato del paziente e ad evitare duplicazioni».

#### **Art. 20.**

1. L'articolo 122 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 122. - (Definizione del programma terapeutico e socio-riabilitativo). -- 1. Il servizio pubblico per le dipendenze, compiuti i necessari accertamenti e sentito l'interessato, che può farsi assistere da un sanitario di fiducia autorizzato a presenziare anche gli accertamenti necessari, definisce un programma terapeutico e socio-riabilitativo personalizzato e concordato con l'interessato che può prevedere, ove le condizioni psicofisiche del consumatore lo consentano ed in collaborazione con i centri di cui all'articolo 114, anche avvalendosi delle cooperative di solidarietà sociale e delle associazioni di cui all'articolo 116, iniziative volte ad un pieno inserimento sociale attraverso l'orientamento e la formazione professionale nonché attività di pubblica utilità o di solidarietà sociale. Nell'ambito del programma, in casi di riconosciute condizioni di necessità ed urgenza, il servizio pubblico per le dipendenze può disporre l'effettuazione di terapie di disintossicazione, nonché trattamenti psico-sociali e farmacologici adeguati. Il servizio pubblico per le dipendenze controlla l'attuazione del programma da parte del consumatore.

2. Il programma è formulato nel rispetto della dignità della persona, tenendo conto in ogni caso delle esigenze di lavoro e di studio nonché delle condizioni di vita familiare e sociale dell'assuntore.

3. Il programma può essere attuato presso strutture riabilitative iscritte a un albo regionale provinciale di cui all'articolo 116.

4. Quando l'interessato ritenga utile per sé e per la sua situazione medica, psicologica e sociale di attuare il programma presso strutture riabilitative iscritte a un albo regionale provinciale o provinciale, la scelta può cadere su qualsiasi struttura situata nel territorio nazionale, ovvero iscritta agli albi ai sensi dell'articolo 116, comma 5, secondo periodo, che dichiara di essere in condizioni di accoglierlo.

5. Il servizio pubblico per le dipendenze, destinatario delle segnalazioni previste dall'articolo 121, definisce, entro dieci

giorni decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione o del provvedimento suindicato, il programma terapeutico e socio-riabilitativo».

**Art. 21.**

1. Gli articoli 122-bis, 123 e 124 del testo unico, e successive modificazioni, sono abrogati.

**Art. 22.**

1. All'articolo 127 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 7, lettera a), le parole: «purché finalizzati al recupero psicofisico della persona» sono soppresse;
- b) il comma 8 è abrogato;
- c) al comma 11, le parole: «lire 200 milioni annue» sono sostituite dalle seguenti: «100.000 euro annui».

## **Proposta di legge (Camera 90 Magi - Senato 109 D'Elia) DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLA SALUTE, PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL CONSUMO, DELLA PRODUZIONE E DEL COMMERCIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI, NONCHÉ PER LA PREVENZIONE E LA RICERCA IN MATERIA DI USO DI SOSTANZE PSICOATTIVE E DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI AUTORIZZAZIONI E CONTROLLI**

Onorevoli Colleghi! — Sono sei milioni i consumatori di cannabis in Italia, tra questi anche moltissimi pazienti spesso lasciati soli dallo Stato nell'impossibilità di ricevere la terapia, nonostante la regolare prescrizione. Nella XII e nella XIII legislatura più di cento deputati, appartenenti a schieramenti politici diversi, avevano firmato il progetto di legge a prima firma dell'onorevole Franco Corleone per la sua legalizzazione. Lo stesso progetto di legge, con il medesimo testo e spirito non ideologico, era stato presentato nella XIV e nella XV legislatura dal senatore Della Seta. Seppure nel Paese il tema della legalizzazione dei derivati della cannabis abbia acquisito consensi sempre più vasti, dal 1995 ad oggi la possibilità di un confronto pragmatico ed equilibrato in Parlamento è stata resa vana dall'ostruzionismo manifestato dalle posizioni più faziose. Anche nella XVII legislatura oltre 200 fra deputati e senatori appartenenti a gruppi differenti firmarono la proposta di legge del cosiddetto intergruppo per la cannabis legale, che purtroppo si arenò dopo un primo dibattito in aula alla Camera.

Nel 2017, la Camera dei deputati ha ricevuto le oltre 50.000 firme a sostegno di una proposta di legge d'iniziativa popolare sulla legalizzazione della cannabis, promossa dall'Associazione Luca Coscioni e da Radicali italiani, che ha messo d'accordo decine di magistrati, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e ha dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2014 che ha fatto sconfessato il modello della legge Fini-Giovanardi (legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272), confermando l'assoluta mancanza di controllo di fatto sulle droghe in Italia.

Nella XVIII legislatura è stato approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati il testo unificato delle proposte di legge nn. 2307 Magi e altri e 2965 Licatini, che purtroppo non ha proseguito il suo iter dopo l'inizio dell'esame in Assemblea.

Da ultimo, il quesito referendario sulla depenalizzazione della coltivazione della cannabis e l'eliminazione di tutte le pene detentive, ad eccezione di quelle associative destinate al traffico, presentato alla Corte di cassazione nel settembre 2021 da esperti, giuristi e militanti impegnati contro il proibizionismo coordinati dalle associazioni Luca Coscioni, Meglio legale, Forum Droghe, Antigone, Società della ragione, ha raccolto oltre 630.000 firme in poco più di un mese, 130.000 in più della soglia minima prevista. Segno indiscusso che la coltivazione, la vendita e il consumo di cannabis restano tra le questioni sociali più importanti nel nostro Paese. Un tema che attraversa la giustizia, la salute pubblica, la sicurezza, la possibilità di impresa, la ricerca scientifica, le libertà individuali e, soprattutto, la lotta alle

mafie.

La questione se il regime di proibizione per la cannabis sia il più adatto a difendere la salute pubblica è stata affrontata a più riprese fin dal secolo scorso da commissioni di studio e comitati insediati dai Governi e dai Parlamenti in diverse parti del mondo.

Nonostante i rapporti di organismi istituzionali e le più importanti revisioni della letteratura scientifica siano stati convergenti nell'indicare il superamento o l'alleggerimento della proibizione in virtù delle particolari caratteristiche farmacologiche della sostanza e dell'uso moderato, la regolamentazione della cannabis ha per lo più incontrato ostacoli ideologici a livello politico internazionale e nei singoli Stati.

Tuttavia, negli ultimi anni, si sono manifestati un'inversione di rotta e un cambiamento radicale di prospettiva. Sono molte le voci autorevoli che ormai certificano il fallimento della war on drugs, come testimonia il documento della Commissione latino-americana su droghe e democrazia, un organismo di esperti promosso dagli ex Presidenti Cardoso del Brasile, Gaviria della Colombia e Zedillo del Messico, che chiedono un cambio di paradigma nella politica delle droghe; un altro organismo di indubbio prestigio è rappresentato dalla Global Commission on drug policy presieduta dall'ex Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan, che chiede un cambio di passo nelle politiche internazionali e una scelta a favore della regolamentazione della cannabis.

Siamo davanti a un quadro internazionale molto diverso dal recente passato. Dopo che il Presidente boliviano Evo Morales ha rivendicato la legalizzazione dell'uso tradizionale di foglia di coca, nonostante la sua proibizione sia sancita dalle convenzioni internazionali, l'Uruguay, per iniziativa del Governo, ha legalizzato la produzione, la circolazione e il consumo dei derivati della cannabis. Il Canada, anch'esso per via legislativa, ha regolamentato l'uso ricreativo nel corso del 2018. Negli Stati Uniti d'America – dove ben dodici Stati hanno regolamentato la produzione e la vendita ad uso ricreativo e dove le vittorie referendarie di Arizona, Montana, New Jersey e South Dakota hanno permesso la legalizzazione della cannabis, per qualsiasi tipo di consumo per questi Stati – nel febbraio 2021 la leadership democratica al Senato ha annunciato l'avvio di un percorso per la riforma globale delle politiche sulla cannabis. Tutto questo accadeva dopo che, a dicembre 2020, la Camera dei rappresentanti di Washington approvava il «More Act», una legge che toglie la cannabis dalla tabella nazionale delle droghe pericolose cancellando le sanzioni federali e consentendone vendita e tassazione.

Sempre a dicembre 2020, con una decisione storica,

la Commissione droghe delle Nazioni Unite ha votato per cancellare definitivamente la cannabis dalla tabella che riconosce il potere terapeutico di piante e sostanze sotto controllo internazionale ma ne evidenzia la pericolosità per la salute pubblica. Nel pomeriggio dello stesso giorno la Commissione europea ha chiarito che i prodotti contenenti cannabidiolo (CBD) frutto di gambi, foglie e fiori della pianta possono essere inseriti nella lista dei novel food (nuovi alimenti) dell'Unione europea dando il via libera per il loro finanziamento con i fondi della Politica agricola comune.

Altre riforme strutturali sulla cannabis avanzano in Australia, Israele, Georgia, Macedonia, Messico e Sudafrica mentre nell'Africa subsahariana e in America latina molti governi hanno adottato leggi per consentirne la produzione per fini terapeutici.

In questo nuovo contesto politico non sarà facile per gli oltranzisti riproporre sic et simpliciter il vecchio adagio proibizionista della centralità della sostanza da vietare a scapito dei diritti e della centralità della persona che ne fa uso, nonché della salute pubblica.

In aggiunta ai costi umani e sociali della proibizione, anche il costo economico non va trascurato. Recenti studi di economisti sostengono la superiorità degli strumenti fiscali per contenere il consumo di droghe rispetto all'applicazione di una normativa proibizionista. In Italia il consumo di tabacchi e di alcolici è appunto contenuto e scoraggiato tramite l'imposizione di un'elevata tassazione. Uno studio del professor Marco Rossi dell'università La Sapienza di Roma stima le imposte che si potrebbero ricavare dalla vendita della cannabis in 5,5 miliardi l'anno; il consumo tra cannabis per uso terapeutico e uso ludico riguarda 8 milioni di italiani, per un giro d'affari di 10 miliardi l'anno.

La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di predisporre un sistema di regolamentazione del fenomeno connesso all'uso di stupefacenti al fine di tutelare la salute dei consumatori, fino ad ora esposta ai rischi di un mercato libero e senza controlli, qual è quello illegale. La proposta di legge regolamenta, in particolare, il mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, estendendo le previsioni in materia di prevenzione e ricerca a tutti gli altri stupefacenti.

Il paradigma della proposta di legge parte dalla premessa che lo strumento sanzionatorio, penalistico e amministrativo è insufficiente da solo per la disciplina del fenomeno, in quanto agisce nella sua fase finale e non fornisce risposte significative alle diverse esigenze che sono alla base del fenomeno stesso. Pertanto, l'obiettivo della proposta di legge è quello di incidere in funzione preventiva, favorendo la promozione di meccanismi di riduzione dei rischi e di autoregolazione nel consumo di cannabis e la predisposizione di un sistema di regole cautelari che tutelino i beni giuridici fondamentali nella produzione e nel commercio. Analogamente, si è ritenuto che uno degli interventi necessari sia quello di dare concretezza alle previsioni in materia di prevenzione ed educazione contro le dipendenze del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in gran parte inattuato.

L'ulteriore intento della proposta di legge riguarda il progressivo cambiamento di approccio al fenomeno dell'uso di sostanze psicoattive. A tale fine si è voluto dare impulso a una nuova fase di ricerca nell'uso di sostanze e di sperimentazione di nuovi modelli operativi nel campo degli interventi sulle dipendenze.

Per quanto riguarda il tema dell'autoregolamentazione e del controllo del consumo e della coltivazione di cannabis per uso domestico, la proposta di legge consente il consumo, ancorché di gruppo, la cessione gratuita e la

coltivazione per fini personali di cannabis e dei prodotti derivati, ma pone limiti al consumo di cannabis nei luoghi pubblici (articolo 8) e ne vieta la propaganda pubblicitaria (articolo 9). Sono inoltre previste aggregazioni in forma associata per la coltivazione domestica, al fine di favorire la socializzazione funzionale all'autoregolamentazione del consumo consapevole.

In merito alla regolamentazione dell'importazione, dell'esportazione, della coltivazione, della produzione e della distribuzione di cannabis per fini commerciali e alla regolamentazione della coltivazione in forma associata (Cannabis social club), la proposta di legge prevede la predisposizione di un sistema autorizzatorio e impone diversi obblighi a tutela della salute (articoli 3 e 7). In particolare, si prevede che sulle confezioni sia indicata non solo la concentrazione del THC, ma anche del CBD, ossia un cannabinoide non psicoattivo che possiede la proprietà di modulare gli effetti psicoattivi del THC e ha anche importanti effetti terapeutici.

Sul versante delle sanzioni, nel nuovo sistema prefigurato dalla proposta di legge in cui il consumo e la circolazione di cannabis sono leciti, le sanzioni penali della legislazione speciale (articolo 6) si riducono a quelle previste per la tutela del minore e della salute, in aggiunta a quelle già esistenti nel codice penale e nel nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. La clausola di riserva, di cui all'articolo 5 e al comma 3 dell'articolo 6, dovrebbe consentire che le condotte di violazione dell'autorizzazione o di acquisto o di vendita di prodotti non autorizzati rientrino nell'area di responsabilità penale solo qualora si inseriscano nell'ambito di un'organizzazione criminale o abbiano ad oggetto prodotti pericolosi per la salute; in caso contrario resterebbero illeciti amministrativi.

Quanto alla prevenzione e all'educazione, il tentativo è quello di rafforzare le previsioni del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che allo stato attuale sembrano avere una scarsa applicazione pratica (articolo 10). Attualmente, l'articolo 104 prevede l'istituzione di un comitato tecnico che in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, sviluppi annualmente i programmi educativi idonei per la prevenzione delle dipendenze nelle scuole. Tuttavia, dal sito internet del Ministero non risulta alcuna nomina, né fra le attività educative proposte per le scuole sembra esserci un programma in materia di stupefacenti. Inoltre, si tenta di valorizzare un metodo educativo che non si limiti alla prevenzione dal punto di vista culturale, ma che provi a intervenire anche sui bisogni primari alla base del consumo di sostanze.

La proposta di legge, inoltre, propone l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, cioè di un'autorità indipendente che si occupi della tutela della salute pubblica in relazione ai consumi di sostanze, della regolamentazione dell'offerta della droga, del monitoraggio dei fenomeni sociali ad esso connessi, della prevenzione, della promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale, della ricerca e sperimentazione, nonché dell'applicazione delle sanzioni amministrative (articolo 11, comma 1). Al suo interno è istituito un comitato scientifico composto anche da rappresentanti dell'esecutivo, da organizzazioni non governative interessate e dalle associazioni dei consumatori, al fine di elaborare politiche nazionali rispondenti alle esigenze locali. L'Agenzia finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, dalla tassazione e dalle sanzioni e mette a disposizione un fondo per interventi specifici (articolo 11, comma 3).

L'Agenzia nazionale ha anche la funzione di dare

impulso e di coordinare le attività di ricerca in campo sanitario e sociale, a livello nazionale ed europeo, e di promuovere nuove politiche presso il Ministero della salute e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dell'attività di ricerca compiuta (articolo 11, comma 1).

È altresì affidato all'Agenzia nazionale il compito di promuovere ricerche particolarmente rilevanti per le scelte di politiche pubbliche, nonché di promuovere e di finanziare la sperimentazione di programmi di prevenzione e riduzione dei rischi tesi a proteggere i consumatori dai rischi del mercato illegale e la diversificazione dei programmi terapeutici, attraverso la sperimentazione di trattamenti con sostanze illegali (come i trattamenti con eroina, sperimentati e ormai a regime in alcuni Paesi europei).

L'articolo 1 della proposta di legge stabilisce le condizioni generali attraverso cui si ritiene possibile attuare il passaggio da un impianto di tipo proibizionistico a un impianto di tipo legale della distribuzione delle droghe cosiddette leggere. Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta l'uso sia personale che commerciale della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in deroga alle disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Si è ritenuto, in particolare, di stabilire un regime autorizzativo per la vendita e per il commercio al fine di superare le perplessità che un regime di monopolio di Stato desta, sia in termini di principi – 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. A tale fine, l'articolo 2 delega il Governo ad adottare la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli. D'altra parte, la soluzione proposta consente anche di accentuare le caratteristiche di una fase necessariamente di transizione e sperimentale, che deve vivere di un'ulteriore sedimentazione di una cultura diffusa in ordine alla tolleranza del consumo di droghe leggere. Pertanto, l'articolo 12 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, con particolare riferimento a 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.

La presente proposta di legge, già presentata nella XVII legislatura dall'onorevole Marisa Nicchi (atto Camera n. 3229) e dal senatore Luigi Manconi (atto Senato n. 2038) e nella XVIII legislatura dal senatore Pittella ed altri (atto Senato 2529) è stata redatta da un gruppo di lavoro promosso dall'organizzazione non lucrativa di utilità sociale «La Società della ragione».

## **PROPOSTA DI LEGGE**

### **Art. 1. (Uso personale e uso commerciale)**

1. In deroga a quanto previsto dal 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», la detenzione e l'uso personale non terapeutico, individuale o collettivo, di cannabis e di prodotti da essa derivati non è punibile ai fini penali e amministrativi, fatto salvo quanto previsto dalla presente legge.

2. In deroga al testo unico l'importazione, l'esportazione, la coltivazione, la produzione e la distribuzione di cannabis e di prodotti da essa derivati a fini di commercio sono soggette ad autorizzazione.

### **Art. 2. (Delega al Governo in materia di autorizzazioni e controlli)**

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare il rilascio e la revoca delle autorizzazioni di cui al comma 2 dell'articolo 1, le loro tipologie e i relativi controlli, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle caratteristiche dei prodotti di cui all'articolo 1 destinati alla vendita al dettaglio e disciplina della relativa tassazione;

b) individuazione degli esercizi commerciali autorizzati alla vendita e la loro distribuzione nel territorio, nonché dei locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze di cui all'articolo 1;

c) determinazione degli standard minimi di qualità per la coltivazione e la produzione delle sostanze di cui all'articolo 1, in coerenza con le Good agricultural and collection practice (GAPC) dell'Unione europea, privilegiando la tutela della salute nella finalizzazione delle imposte, la cui determinazione deve favorire l'adesione degli utenti al mercato legale;

d) disciplina della composizione e del funzionamento dell'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione di cui all'articolo 11 nonché del potere sanzionatorio dell'autorità amministrativa competente, nonché riordino e semplificazione degli organismi e degli enti esistenti che svolgono analoghe funzioni;

e) previsione di un piano di riorganizzazione della rete dei servizi per le tossicodipendenze e di un programma di formazione degli operatori del settore, secondo i principi della strategia di riduzione del danno. Il coordinamento delle attività di cui alla presente lettera e ogni eventuale onere sono a carico dell'Agenzia di cui all'articolo 11.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema di ciascun decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

### **Art. 3. (Tutela della salute e dei minori)**

1. Sulle confezioni di cannabis e dei prodotti da essa derivati destinate alla vendita al minuto devono essere specificati i livelli dei principi attivi delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) e cannabidiolo (CBD) contenuti, nonché le avvertenze relative ai danni alla salute provocati dal consumo di tali sostanze. Ogni confezione deve, altresì, contenere un foglio illustrativo che specifichi il nome commerciale, la composizione, le proprietà, la varietà e la completa tracciabilità della sostanza, nonché le controindicazioni, le precauzioni d'uso, le interazioni con altre sostanze, la posologia, il sovradosaggio e gli effetti indesiderati.

2. È vietata la vendita di cannabis e dei prodotti da essa derivati ai minori di età.

### **Art. 4. (Esclusione della punibilità)**

1. Le disposizioni di cui agli articoli 73 e 75 del testo unico non trovano applicazione nei confronti di chi, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, coltiva, produce, importa, esporta o vende cannabis o prodotti da essa derivati a fini commerciali, ad uso non terapeutico, al di fuori dei limiti posti dall'autorizzazione medesima.

2. L'esclusione della punibilità di cui al comma 1 non si applica ove le condotte riguardino sostanze diverse dalla cannabis o dai prodotti da essa derivati.

3. Non è punibile chi, anche se privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, coltiva in forma associata piante di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope destinate al consumo personale o di gruppo.

4. Le disposizioni di cui agli articoli 75 e 79 del testo unico non si applicano alla cannabis e ai prodotti da essa derivati.

#### **Art. 5. (Sanzioni amministrative a tutela della sicurezza nella circolazione delle sostanze)**

1. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui agli articoli 416 o 416-bis del codice penale e all'articolo 74 del testo unico, la coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione, la vendita e la cessione di cannabis e dei prodotti da essa derivati a fini commerciali, ad uso non terapeutico, al di fuori dei limiti posti dall'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative:

- a) la diffida;
- b) la confisca della sostanza;
- c) la sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000;
- d) l'esclusione da agevolazioni fiscali, finanziamenti pubblici e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) l'interdizione parziale o totale dall'esercizio dell'attività;
- f) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- g) la confisca parziale della struttura, degli strumenti o dei prodotti dell'attività.

#### **Art. 6. (Sanzioni penali a tutela del minore e della salute)**

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni di cui all'articolo 1, comma 2, per la vendita di cannabis o di prodotti da essa derivati, viola il divieto di cui all'articolo 3, comma 2, ovvero consente che nel proprio locale minori di età consumino tali sostanze, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 2.582 euro a 25.823 euro.

2. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'articolo 74 del testo unico, il minore di età che detiene cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).

3. Fatto salvo quanto previsto dal codice penale, chiunque, esercitando, anche abusivamente, il commercio di cannabis o di prodotti da essa derivati, li somministra in specie, qualità, quantità o modalità tali da danneggiare la salute di chi li assume, o diverse da quelle dichiarate o pattuite, è punito con le pene previste dal comma 1.

#### **Art. 7. (Coltivazione per uso personale, di gruppo e associato)**

1. Sono ammesse la coltivazione di cannabis per uso personale e per la cessione gratuita a terzi destinata al consumo personale non terapeutico, salvo che colui che coltiva o riceve la sostanza sia un minore di età.

2. È ammessa la costituzione di gruppi di persone in forma libera per l'attività di coltivazione di cannabis al fine della produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei componenti dei medesimi gruppi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato deve essere presentata presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del comune ove esso ha sede, che istituisce un apposito registro, e deve essere sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno cinque soci fondatori. Il numero di piante coltivabili per ciascun gruppo autorizzato, l'ammontare della tassa di concessione governativa annuale e i relativi adempimenti organizzativi

sono stabiliti con regolamento adottato dal Ministro della salute. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere un numero di soci superiore a cento.

4. Ogni violazione alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è soggetta alle sanzioni amministrative di cui di cui all'articolo 5.

5. Il minore di età che coltiva o riceve cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).

#### **Art. 8. (Sicurezza e tutela degli interessi pubblici)**

1. Il consumo di cannabis è permesso negli stessi luoghi in cui è permesso il fumo di tabacco.

2. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 187 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è vietato il consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati in caso di guida di qualsiasi veicolo. Con regolamento adottato dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro della salute, si provvede alla revisione della disciplina relativa agli accertamenti di cui all'articolo 187, commi 2, 2-bis e 3 del citato codice della strada al fine di tutelare la dignità della persona soggetta agli esami clinici e di sanzionare esclusivamente i casi in cui lo stato psico-fisico del conducente sia effettivamente alterato al momento della guida del veicolo.

3. È altresì vietato il consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati nei luoghi in cui si compie un servizio educativo o in cui si pratica sport, nonché sul luogo di lavoro.

4. Ogni violazione alle disposizioni del presente articolo è soggetta alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 5.

#### **Art. 9. (Divieto di propaganda pubblicitaria)**

1. È fatto divieto di propaganda pubblicitaria diretta o indiretta della cannabis e dei prodotti da essa derivati. In caso di violazione del divieto di cui al presente comma, al responsabile si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.165 euro a 25.823 euro.

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

#### **Art. 10. (Educazione nelle scuole)**

1. In attuazione di quanto disposto dagli articoli 104, 105 e 106 del testo unico, sulla base delle indicazioni del comitato di cui al citato articolo 104, comma 3, del medesimo testo unico, è fatto obbligo ai dirigenti scolastici di promuovere e realizzare attività di educazione alla salute fisica, psichica e sociale, in collaborazione con le autorità competenti.

#### **Art. 11. (Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione)**

1. È istituita l'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, di seguito denominata «Agenzia nazionale», con le seguenti funzioni:

a) regolamentazione del mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in coordinamento con l'Agenzia italiana del farmaco e l'Organismo statale per la cannabis di cui al decreto del Ministro della salute 9 novembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 30 novembre 2015;

b) predisposizione delle norme di sicurezza da applicare nell'esercizio delle autorizzazioni concesse a fini commerciali e per la coltivazione in forma associata della cannabis e dei prodotti da essa derivati;

c) controllo sul rispetto delle leggi e dei regolamenti in materia e applicazione delle sanzioni amministrative;

d) registrazione delle associazioni dei consumatori e dei gruppi autorizzati per la coltivazione di cannabis e di prodotti da essa derivati;

e) promozione della ricerca sull'uso di tutte le sostanze psicoattive, in coordinamento con il Ministero della salute e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

f) promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale, in coordinamento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con le autorità locali competenti;

g) promozione di interventi informativi ed educativi, in coordinamento con il Ministero dell'istruzione e con le autorità locali competenti;

h) promozione e finanziamento di programmi sperimentali per la prevenzione, la riduzione del danno e lo sviluppo di trattamenti innovativi, che abbiano ad oggetto tutte le sostanze psicoattive.

2. Nell'ambito dell'Agenzia nazionale è istituito un Comitato scientifico con funzione consultiva e di monitoraggio a livello locale. Il Comitato scientifico è composto anche da rappresentanti dell'esecutivo, degli enti locali, delle organizzazioni non governative (ONG) interessate e delle associazioni dei consumatori, è convocato annualmente e la partecipazione a esso è totalmente gratuita. Il Comitato scientifico provvede alla gestione del fondo di cui al comma 3 e presenta all'Agenzia nazionale una relazione annuale sulla sua attività.

3. L'Agenzia nazionale finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, dalle sanzioni amministrative e dalle multe di cui alla presente legge, nonché con quelli derivanti da contributi statali e privati le cui entità e provenienza sono pubblicate nel sito internet istituzionale dell'Agenzia medesima. Il 10 per cento degli stessi proventi è destinato a un fondo per l'attuazione di interventi specifici, in coordinamento con il Ministero

del lavoro e delle politiche sociali, di prevenzione e di assistenza sociale nelle aree più a rischio nel territorio nazionale, istituito presso l'Agenzia medesima.

4. L'Agenzia nazionale presenta una relazione annuale alle Camere sulla propria attività.

#### **Art. 12. (Relazione annuale e monitoraggio)**

1. Entro il mese di marzo di ogni anno, a decorrere dall'anno successivo a quello della data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

a) all'andamento delle vendite al minuto della cannabis e di prodotti da essa derivati nelle singole regioni, con particolare riguardo alle realtà metropolitane;

b) alle fasce di età dei consumatori;

c) al rapporto fra l'uso di cannabis e di prodotti da essa derivati e il consumo di alcoolici e di sostanze stupefacenti o psicotrope;

d) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati, nonché ai risultati delle attività di educazione promosse e realizzate ai sensi dell'articolo 8;

e) agli accordi conclusi dal Governo italiano con i Paesi che producono cannabis e prodotti da essa derivati e all'incidenza di essi sull'economia di tali Stati;

f) all'eventuale persistenza del mercato clandestino di cannabis e di prodotti da essa derivati e alle relative caratteristiche.

#### **Art. 13. (Clausola di salvaguardia finanziaria)**

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## **Proposta di legge (Camera 71 Magi)**

# **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**

Onorevoli Colleghi! – La presente proposta di legge ricalca il testo unificato delle abbinare proposte di legge nn. 2307- 2965-A, approvato dalla Commissione Giustizia della Camera nella XVIII legislatura, il 27 giugno 2022. L'esame in sede referente aveva avuto inizio il 4 dicembre 2019 con l'incardinamento della proposta di legge C. 2160 Molinari, alla quale sono state successivamente abbinare le proposte di legge C. 2307 Magi e C. 2965 Licatini. Dopo un'articolata e accurata istruttoria legislativa, che ha impegnato la Commissione tra febbraio 2020 e gennaio 2021 in una serie di audizioni informali nel corso delle quali sono stati auditi, tra l'altro, 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, oltre ai rappresentanti delle Unione delle Camere Penali e di diverse associazioni e comunità terapeutiche impegnate nel settore, nonché esponenti della magistratura, docenti e ricercatori universitari, è stato adottato come testo base un testo unificato delle proposte di legge C. 2307 e C. 2965,

avendo la Lega richiesto il disabbinamento della proposta di legge Molinari C. 2160. Nel corso dell'esame in sede referente, al testo unificato adottato come testo base sono state apportate diverse modifiche.

L'approdo nell'aula della Camera dei deputati di tale testo ha rappresentato un momento storico, l'occasione per discutere in Parlamento di un grande fenomeno sociale che riguarda, secondo le stime, 6 milioni di consumatori e un mercato illegale che viene stimato complessivamente, secondo quanto riportato dall'ultima relazione al Parlamento sugli stupefacenti, in 16,2 miliardi di euro, di cui circa il 40 per cento riguarda la cannabis. Nel nostro Paese, i forti contrasti, prevalentemente fondati su presupposti ideologici, hanno impedito negli anni un approccio laico all'argomento e le politiche antidroga hanno da sempre privilegiato una legislazione orientata per lo più alla repressione penalistica del fenomeno, ponendo in secondo piano l'aspetto preventivo. A questo proposito è opportuno ricordare che al 31 dicembre 2021 su 54.134

detenuti, 18.884, pari a circa il 35 per cento, lo erano per violazione 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 «testo unico»: un terzo di questi sono tossicodipendenti.

In riferimento al consumo e alla coltivazione della cannabis e della canapa in genere, mentre in Europa e nel resto del mondo si supera il retropensiero del proibizionismo tout court, nel nostro Paese si fa fatica ad abbandonare la tendenza alla criminalizzazione, in evidente contrasto con il bisogno di più realistiche politiche di lotta alle mafie, di sviluppo sostenibile e di potenziamento del settore agricolo anche in funzione della salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistemi.

E ciò, nonostante la recente decisione della Commissione ONU sugli stupefacenti che, su raccomandazione dell'OMS e con il voto favorevole anche dell'Italia, ha rimosso la cannabis dalla tabella IV della convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, e nonostante la storia insegna che la mera repressione e il grezzo proibizionismo non debellano il mercato né riducono la platea dei consumatori, ma alimentano anzi i traffici e i proventi illeciti delle organizzazioni criminali e mafiose.

I dati, anche quelli più recenti, dimostrano che una legislazione incentrata sulla repressione penale 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 alcol e tabacco, il cui consumo – certamente più dannoso e dai costi sociali enormemente superiori rispetto a quelli del consumo di cannabis – è sempre stato regolamentato e 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 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Il referendum popolare del 18 aprile 1993, vide un'ampia partecipazione con il 77,0 per cento degli aventi diritto che parteciparono al voto, il 55,3 per cento dei quali, oltre 19.000.000 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.

Non si può a tal proposito non ricordare la battaglia personale e di civiltà di Walter De Benedetto, malato di artrite reumatoide da lungo tempo, dapprima indagato e poi assolto perché il fatto non sussisteva dall'accusa di coltivazione di sostanze stupefacenti, morto a soli 50 anni il 9 maggio 2022 in attesa di una legge sull'autocoltivazione che consentisse a persone come lui l'approvvigionamento autonomo per la terapia e per alleviare dolori e sofferenze.

Peraltro, prima del legislatore è intervenuta la giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione che, in forza del principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale per cui una condotta non può avere rilevanza penale se non offende alcun bene giuridicamente protetto, afferma con principio anch'esso consolidato che «ai fini della configurabilità del reato non è sufficiente la mera coltivazione di una pianta conforme al tipo botanico

vietato, ma è altresì necessario verificare se tale attività sia concretamente idonea a ledere la salute pubblica» (cfr. Sezioni Unite n. 12348/2 020; terza sezione penale 20238/22). In sostanza, le attività di minima coltivazione non sono riconducibili nell'ambito di rilevanza penale perché prive di offensività, esattamente come avviene nelle ipotesi del consumo e della detenzione per uso personale di sostanza stupefacente.

È quindi giunto il momento che anche il legislatore intervenga per adeguare la normativa alle istanze sociali, rimaste parzialmente disattese fin dal 1993; per garantire il diritto alla cura di quei pazienti che non riescono ad accedere agevolmente ed adeguatamente alla cannabis terapeutica; per escludere finalmente la criminalizzazione di una condotta che non viene ritenuta illecita dalla maggioranza dei consociati e che difetta degli elementi costitutivi del fatto tipico perché se la condotta non è idonea a ledere la salute pubblica, la coltivazione domestica di poche piante di cannabis non può essere considerata reato; per evitare processi inutili, lunghi e dispendiosi che ledono la dignità della persona coinvolta e sottraggono risorse alle casse pubbliche che potrebbero essere impiegate ben più utilmente; per 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 agli investigatori di utilizzare le risorse disponibili di uomini e mezzi per contrastare le vere attività criminali legate allo spaccio, nazionale ed internazionale, di sostanze stupefacenti.

In particolare, il testo si compone di 8 articoli ed è volto ad affermare la liceità della coltivazione di non oltre quattro piante femmine di cannabis e della detenzione per uso personale del relativo prodotto, condotta che non dovrà più essere considerata illecita neanche dal punto di vista amministrativo.

Viene razionalizzata la disciplina sanzionatoria delle varie condotte illecite previste dall'articolo 73 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, pari a circa 600 milioni l'anno tra spese per forze di polizia, processi e carceri, risorse che ben potranno essere investite (più proficuamente) per contrastare la vera criminalità legata al traffico di stupefacenti.

Val la pena ricordare, in tal senso, non solo le indicazioni più volte espresse dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Cafiero de Raho e da Franco Roberti prima di lui, ma soprattutto le conclusioni della VI Conferenza nazionale sulle dipendenze svoltasi il 27 e 28 novembre 2021 a Genova, dopo ben dodici anni dall'ultima, con il dichiarato obiettivo di fornire al Parlamento tutti gli strumenti e le informazioni necessarie per cambiare la vigente legislazione antidroga e adottare il nuovo piano d'azione italiano sulle dipendenze. Negli atti conclusivi di molti tavoli è emersa forte l'esigenza di modificare l'articolo

73 del testo unico e, nello specifico, di sottrarre all'azione penale sia la coltivazione di cannabis a uso domestico, sia la cessione di modeste quantità per uso di gruppo; è stata proposta inoltre l'introduzione della «finalità del profitto» per tutte le condotte tipizzate, l'esclusione dell'obbligatorietà dell'arresto in flagranza e l'esclusione in ogni caso della previsione dell'arresto obbligatorio, la proposta di eliminare il criterio tabellare del superamento delle soglie per uso penale e la necessità di rivedere le norme che prevedono sanzioni penali e amministrative a carico di persone che utilizzano droghe.

Anche la Suprema Corte di cassazione, nella già ricordata sentenza del maggio scorso (n. 20238/2022), ha avuto modo di osservare che «(...) dal punto di vista meramente economico, la produzione di un bene per il suo esclusivo autoconsumo è fattore che, lungi dall'incrementare la vivacità di un mercato, tende a deprimerlo (...)».

La proposta di legge comporterebbe inoltre la riduzione di procedimenti amministrativi e di processi penali, evitando attività inutili all'autorità giudiziaria e alle forze di polizia; a tal proposito, si consideri che sono ogni anno tra i 30.000 e i 40.000 i consumatori segnalati alle prefetture (31.016 dal 2020 al 15 marzo 2021) e che dal 1990 le segnalazioni sono state più di 1.300.000.

Nel dettaglio, l'articolo 1 interviene sul testo unico, per consentire la coltivazione di massimo quattro piante femmine di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente e la detenzione del relativo prodotto per uso esclusivamente personale.

In particolare, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 interviene sull'articolo 17 del testo unico per specificare che l'autorizzazione, obbligatoria per chiunque intenda coltivare sostanze stupefacenti, non è richiesta quando la coltivazione riguardi quattro piante femmine di cannabis, la cui coltivazione è consentita dall'articolo 26, comma 1-bis del medesimo testo unico, inserito dalla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1, proprio per consentire a persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione esclusivamente 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.

Tale coltivazione – attraverso la modifica del comma 1 dell'articolo 26 operata dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 1 – è conseguentemente inserita tra le eccezioni ai divieti di coltivazione.

L'articolo 2 del testo in esame interviene invece sull'articolo 73 del testo unico, che punisce la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope. In particolare, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il comma 2 dell'articolo 73, che attualmente punisce con la reclusione da 8 a 22 anni e con la multa da 25.822 a 309.874 euro chiunque, munito dell'autorizzazione, cede, mette o procura che altri metta in commercio, droghe «pesanti» (di cui alle tabelle I e III), prevedendo una modifica delle pene, con la riduzione da 22 a 20 anni della pena detentiva massima, l'aumento da 25.822 a 31.000 euro della pena pecuniaria minima e la riduzione da 309.874 a 301.000 euro della pena pecuniaria massima.

La lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 inserisce nell'articolo 73 del testo unico il comma 2-bis per prevedere la reclusione da 3 a 8 anni e la multa da 15.000 a 150.000 euro per chiunque, munito di autorizzazione, cede, mette o procura che altri metta in commercio, droghe «leggere» (di cui alle tabelle II e IV). Si introduce così un significativo aumento della pena attualmente prevista (reclusione da 2 a 6 anni e multa da 5.164 a 77.468 euro).

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce

il comma 3 del medesimo articolo 73 per prevedere che le pene previste dai commi 2 e 2-bis si applichino anche quando il soggetto è autorizzato alla produzione di sostanze stupefacenti ma coltiva, produce o fabbrica sostanze di specie diversa.

La lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il comma 4 dell'articolo 73, per prevedere che quando le condotte di cui al comma 1 relative alle droghe pesanti (coltivazione, produzione, traffico, detenzione in assenza di autorizzazione) riguardano le droghe leggere (sostanze di cui alle Tabelle II e IV), si applica la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 5.000 a 80.000 euro. Rispetto alla disciplina vigente, dunque, il provvedimento conferma la pena detentiva e rimodula la pena pecuniaria (attualmente multa da 5.164 a 77.468 euro). Inoltre, la disposizione precisa che non costituisce reato la detenzione ad uso esclusivamente personale del prodotto derivante dalla coltivazione di quattro piante femmine di cannabis.

Le lettere e) e f) del comma 1 dell'articolo 2 abrogano i commi 5, 5-bis e 5-ter dell'articolo 73 del testo unico, dal momento che le disposizioni in materia di condotte di produzione, traffico e detenzione di lieve entità nonché in materia di trattamento sanzionatorio dei reati commessi dal tossicodipendente in essi contenute sono oggetto del nuovo articolo 73-bis introdotto al testo unico dal successivo articolo 3 del provvedimento in esame.

La lettera g) del comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il comma 7 dell'articolo 73, che disciplina l'attenuante (con diminuzione delle pene dalla metà ai due terzi) per quanti cooperano con le autorità, aggiungendo alle attività che ne consentono l'applicazione l'aiuto concreto alle autorità di polizia o all'autorità giudiziaria nell'individuazione o nella cattura dei concorrenti.

La modifica apportata dalla lettera h) al comma 7-bis dell'articolo 73 è volta a coordinarne il testo alla luce della soppressione del comma 5.

Come anticipato, l'articolo 3, comma 1, del provvedimento in esame inserisce nel testo unico l'articolo 73-bis, per punire la produzione, l'acquisto e la cessione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope, collocandovi le disposizioni attualmente contenute nei commi 5, 5-bis e 5-ter dell'articolo 73.

In particolare, il comma 1 del nuovo articolo 73-bis prevede che, se il fatto non costituisce più grave reato, chiunque commette un reato di produzione, detenzione e traffico di stupefacenti di cui all'articolo 73 del testo unico che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la quantità delle sostanze, è di lieve entità, soggiace alle seguenti pene:

- reclusione da 6 mesi a 4 anni e multa fino a 10.000 euro, nel caso di condotte relative a droghe cosiddette pesanti (nei casi di cui ai commi 1, 2, e 3 dell'articolo 73);
- reclusione da 2 mesi a 2 anni e multa fino a 2.000 euro, nel caso di condotte relative a droghe cosiddette leggere (nei casi di cui ai commi 2-bis e 4 dell'articolo 73).

Rispetto alla normativa vigente, che non distingue tra stupefacenti, indifferentemente applicando ai fatti di lieve entità la pena della reclusione da 6 mesi a 4 anni e della multa da 1.032 a 10.329 euro, la proposta di legge distingue le droghe pesanti dalle droghe leggere prevedendo limiti edittali inferiori agli attuali per le sole droghe leggere.

Il comma 2 del nuovo articolo 73-bis prevede l'applicabilità, anche ai fatti di lieve entità, dell'attenuante prevista dall'articolo 73, comma 7, del testo unico, per quanti collaborino con le autorità: le pene previste dal comma 1 potranno quindi essere diminuite dalla metà a due terzi.

I commi 3 e 4 dell'articolo 73-bis sostanzialmente ricalcano i contenuti degli attuali commi 5-bis e 5-ter dell'articolo 73 del testo unico. Si tratta infatti della previsione per cui, quando la fattispecie lieve è commessa da un tossicodipendente, il giudice può applicare, in luogo delle pene detentive e pecuniarie, il lavoro di pubblica utilità per una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva (comma 3). Analogamente si procede quando un tossicodipendente commette, in relazione alla propria condizione di dipendenza, un reato diverso dai fatti di lieve entità relativi agli stupefacenti (purché non sia un reato contro la persona o uno dei gravi delitti per i quali è consentita una più lunga durata delle indagini preliminari), per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di detenzione (comma 4).

Rispetto alla normativa vigente, le nuove disposizioni richiedono che la condizione di tossicodipendenza, necessaria per la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, sia certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata a svolgere attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di soggetti tossicodipendenti. Inoltre, è necessario che al lavoro di pubblica utilità si accompagni la frequentazione di un programma terapeutico di recupero.

Infine, con previsione innovativa, il comma 5 specifica che non può essere considerato un fatto di lieve entità, e che dunque non si applicano le pene ridotte, lo spaccio di stupefacenti a minorenni da parte di un maggiorenne.

Il comma 2 dell'articolo 3 interviene sul codice di procedura penale per apportare una modifica di coordinamento. In particolare, all'articolo 380 del codice di procedura penale, che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di uno dei reati previsti dall'articolo 73 del testo unico, viene soppresso l'inciso che esclude tale misura restrittiva in caso di lieve entità. L'arresto obbligatorio in flagranza resta escluso per i fatti di lieve entità, ma non è più necessaria la clausola di salvezza, avendo spostato la relativa disciplina in un articolo diverso.

L'articolo 4 del provvedimento in esame apporta tre modifiche al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

In primo luogo, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 4, intervenendo sul comma 2 dell'articolo 74 del testo unico, individua in 8 anni la pena minima applicabile al partecipante all'associazione (attualmente il minimo è 10 anni di reclusione) e fissa in 15 anni la pena massima (attualmente non è fissato un massimo di pena).

In secondo luogo, la lettera b) del comma 1 dell'articolo 4 abroga il comma 6 dell'articolo 74, che prevede l'applicazione delle pene previste dall'articolo 416 del codice penale per la semplice associazione a delinquere (reclusione da 3 a 7 anni per i promotori e reclusione da 1 a 5 anni per i partecipanti) all'associazione finalizzata a commettere un fatto di lieve entità.

Infine, analogamente a quanto fatto per l'attenuante prevista all'articolo 73 e al nuovo articolo 73-bis del testo unico, il provvedimento in esame (con la lettera c) del comma 1 dell'articolo 4) specifica che la collaborazione può concretizzarsi anche in condotte di ausilio alla identificazione o alla cattura dei concorrenti o degli associati. Viene a tal fine integrato il comma 7 dell'articolo 74 del testo unico.

L'articolo 5 del provvedimento in esame interviene sull'articolo 75 del testo unico, che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative quando i fatti illeciti di importazione, esportazione, acquisto, coltivazione, ricezione o detenzione di stupefacenti siano volti a farne uso personale. Con la modifica introdotta all'articolo 26, comma

1-bis, del testo unico, la proposta di legge stabilisce che la coltivazione e la detenzione da parte di un maggiorenne di non oltre quattro piante femmine di cannabis per uso personale non rappresentano più un illecito, neanche di tipo amministrativo. Il consumo della cannabis derivante da tale coltivazione non comporta dunque l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 75 del testo unico. Tali sanzioni amministrative continueranno invece a trovare applicazione per le ulteriori e diverse ipotesi di uso personale di cannabis, per le quali la proposta di legge individua specifiche circostanze da considerare al fine di distinguere i casi penalmente rilevanti da quelli rilevanti solo dal punto di vista amministrativo.

A tal fine, il provvedimento interviene sul comma 1-bis dell'articolo 75, che individua le circostanze delle quali tenere conto ai fini dell'accertamento della destinazione ad uso esclusivamente personale della sostanza stupefacente, inserendovi criteri specifici da applicare alla cannabis. In particolare, l'uso potrà essere considerato personale quando le inflorescenze e le resine detenute siano il prodotto di una coltivazione domestica di cannabis che presenti le seguenti caratteristiche: minima dimensione; rudimentalità delle tecniche utilizzate; scarso numero di piante (anche se superiore al limite di quattro, previsto dall'articolo 26, comma 1-bis); assenza di indici di inserimento nel mercato degli stupefacenti.

L'articolo 6 del provvedimento in esame interviene sull'articolo 77 del testo unico, che configura come illecito amministrativo l'abbandono, in un luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero in un luogo privato di comune o altrui uso, di siringhe o di altri strumenti pericolosi utilizzati per l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, tale da mettere a rischio l'incolumità altrui. Il provvedimento in esame raddoppia la sanzione amministrativa pecuniaria, attualmente del pagamento di una somma da 51 a 516 euro, quando i fatti siano commessi all'interno o in prossimità di scuole di ogni ordine o grado, comunità giovanili, caserme, carceri, ospedali, strutture per la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti.

L'articolo 7 interviene sull'articolo 104 del testo unico, relativo alla promozione e al coordinamento, a livello nazionale, delle attività di educazione ed informazione. Inserendo il comma 2-bis, il provvedimento demanda al Ministero dell'istruzione la promozione, all'inizio di ogni anno scolastico, nelle scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione, di una giornata nazionale sui danni derivanti da alcolismo, tabagismo e uso delle sostanze stupefacenti o psicotrope.

Infine, l'articolo 8 interviene sull'articolo 114 del testo unico, relativo agli obiettivi di prevenzione e recupero dei tossicodipendenti posti a carico dei comuni, per specificare che gli enti locali dovranno predisporre anche interventi di inserimento socio-lavorativo e occupazionale.

## **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 di quanto previsto dal 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, esclusivamente 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 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) 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 nelle tabelle I e III di cui all'articolo 14, è punito con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 31.000 a euro 301.000»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. La pena è della reclusione da tre a otto anni e della multa da euro 15.000 a 150.000 se le attività illecite di cui al comma 2 riguardano le sostanze o le preparazioni indicate nelle tabelle II e IV di cui all'articolo 14»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le pene previste dal comma 2 si applicano a chiunque coltiva, produce o fabbrica sostanze stupefacenti o psicotrope indicate nelle tabelle I e III di cui all'articolo 14 diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione. Le pene previste dal comma 2-bis si applicano a chiunque coltiva, produce o fabbrica sostanze stupefacenti o psicotrope indicate nelle tabelle II e IV di cui all'articolo 14 diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Se taluno dei fatti previsti dal comma 1 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope indicate nelle tabelle II e IV di cui all'articolo 14, si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.000 a euro 80.000, fatta salva la detenzione, ad uso esclusivamente personale, del prodotto derivante dalla coltivazione di quattro piante femmine di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente»;

e) i commi 5 e 5-bis sono abrogati;

f) il comma 5-ter è abrogato;

g) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. 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'individuazione o la 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 da sei mesi a quattro anni e della multa fino a euro 10.000. Si applica la pena della reclusione da due mesi a due anni e della multa fino a euro 2.000 nei casi di cui ai commi 2-bis e 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 la 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, congiuntamente alla frequentazione di un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi del citato articolo 116 del presente testo unico, in sostituzione delle pene detentive 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 da persona di maggiore

età a persona di minore età».

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 otto a quindici»;

b) il comma 6 è abrogato;

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

1. Al comma 1-bis dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«b-bis) che le infiorescenze e le resine detenute siano il prodotto ricavato in esito al procedimento di estrazione da una coltivazione domestica di cannabis di minima dimensione che, per la rudimentalità delle tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, anche se superiore al limite di cui al comma 1-bis dell'articolo 26, e la mancanza di indici di un inserimento dell'attività nell'ambito del mercato degli stupefacenti, indichi l'oggettiva destinazione di quanto prodotto all'uso esclusivamente personale del coltivatore».

**Art. 6. (Modifica all'articolo 77 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)**

1. All'articolo 77 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-bis. La sanzione di cui al comma 1 è raddoppiata se il fatto è commesso nei luoghi di cui alla lettera g) del comma 1 dell'articolo 80».

**Art. 7. (Modifica all'articolo 104 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)**

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 104 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente:

«2-bis. Il Ministero dell'istruzione, in collaborazione con gli uffici scolastici regionali, con gli enti locali e con la presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche antidroga, promuove, all'inizio di ogni anno scolastico, nelle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo di istruzione, una giornata nazionale sui danni derivanti dall'alcoolismo, dal tabagismo e dall'uso delle sostanze stupefacenti o psicotrope».

**Art. 8. (Modifiche all'articolo 114 del testo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)**

1. Al comma 1 dell'articolo 114 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e di inserimento socio-lavorativo o occupazionale»;

b) alla lettera c), dopo le parole: «reinserimento scolastico, lavorativo» sono inserite le seguenti: «o occupazionale».

## **IO COLTIVO - PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE LA DEPENALIZZAZIONE DELLA COLTIVAZIONE PER USO PERSONALE ED IN FORMA ASSOCIATA DELLA CANNABIS**

ONOREVOLI SENATORI! — Dopo decenni di politiche proibizioniste, dimostratesi inefficaci nel ridurre la produzione, il consumo e il traffico di sostanze stupefacenti, è evidente che il proibizionismo non solo non è stato in grado di governare un fenomeno complesso e diffuso, ma addirittura ne ha aggravato le sue conseguenze. La persistenza di un modello basato su divieti e sanzioni ha inflitto un costo troppo elevato alla società, limitando le libertà individuali, congestionando il sistema giudiziario, contribuendo al sovraffollamento delle carceri, mettendo a rischio la tutela della salute pubblica e alimentando la criminalità organizzata.

I dati di prevalenza d'uso pubblicati negli anni nelle relazioni governative sulle dipendenze e la presenza nelle carceri di un'elevata percentuale di detenuti per reati legati agli stupefacenti in Italia dimostrano che le politiche proibizioniste sulla cannabis non abbiano raggiunto i loro obiettivi. Numerosi dati sostengono questa tesi: più del 25% dei detenuti è in carcere per detenzione di stupefacenti illegali, con una percentuale che supera il 34% quando si considera l'impatto complessivo delle leggi sulle droghe. Questo tasso rappresenta quasi il doppio della media europea. Inoltre, oltre il 40% dei detenuti che finiscono in carcere fa uso di sostanze illecite, segnando un record negli ultimi 17 anni. Nonostante questo non si è raggiunto alcun risultato rispetto agli obiettivi di diminuzione di

offerta e domanda di sostanze illegali in Italia.

La necessità di rivedere l'approccio proibizionista verso la cannabis è diventata una priorità in molte comunità globali, spinta da un crescente consenso sulla necessità di politiche più pragmatiche e orientate alla riduzione dei danni. Paesi dell'Unione Europea come Germania, Malta e Lussemburgo hanno già intrapreso passi significativi verso una regolamentazione più ampia della cannabis, spostandosi gradualmente da un approccio repressivo, a uno basato sulla riduzione dei danni e sul controllo legale. Queste nazioni hanno riconosciuto che il mantenimento dello status quo proibizionista non solo è inefficace nel contrastare l'uso e il traffico di cannabis, ma può persino generare impatti negativi in termini di salute pubblica, sicurezza e coesione sociale.

Inoltre, l'inefficacia delle convenzioni delle Nazioni Unite che regolano la materia nel contrastare il "problema mondiale della droga" è evidente. Nonostante gli sforzi globali per attuare politiche punitive nei confronti delle sostanze illecite, la loro varietà, produzione, traffico e consumo sono aumentati in modo continuo. Nel 2020 la commissione Stupefacenti, che aggiorna periodicamente l'elenco delle sostanze comprese nelle tabelle delle Convenzioni sulla base delle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ha preso la decisione di rimuovere la cannabis dalla tabella IV delle sostanze più

pericolose, riconoscendone l'uso terapeutico e svelando implicitamente l'impostazione puramente ideologica con la quale è stato costruito nei decenni il sistema di controllo globale incardinato sulle tre convenzioni sulle droghe illegali.

Il fallimento dell'approccio proibizionista, le evidenze scientifiche e i dati provenienti dalle esperienze di regolamentazione legale nel mondo, dimostrano la maggiore efficacia di politiche basate sulla regolamentazione legale e sociale della cannabis, rispetto allo status quo della sua liberalizzazione de facto all'interno del mercato illegale. Riduzione dei danni e dei rischi, prevenzione dell'uso problematico e dell'uso da parte degli adolescenti sono più efficaci in un contesto legale, de-stigmatizzante e capace di informare in modo chiaro e sincero sugli effetti delle sostanze psicoattive.

La proposta di legge qui presentata si articola in una serie di disposizioni mirate a depenalizzare la coltivazione di un massimo di quattro piante di cannabis, il consumo personale di cannabis e il possesso di una quantità massima di 25 grammi di cannabis da parte dei singoli individui, nonché a regolamentare la sua produzione e distribuzione in forma associata. Gli articoli delineano le modalità di coltivazione, trasferimento e consumo, nonché le sanzioni previste per le violazioni delle disposizioni ivi contenute.

L'articolo 1 dispone che la produzione e il consumo della cannabis devono essere interpretate alla luce delle seguenti disposizioni specifiche.

L'articolo 2 introduce specifiche eccezioni alla normativa vigente, permettendo la coltivazione e produzione di cannabis per uso personale e associato. Consente ai maggiorenni di coltivare e detenere fino a quattro piante femmine di cannabis nel proprio luogo di residenza o dimora abituale, esclusivamente per uso personale, permette la coltivazione associata di piante femmine di cannabis e accorda alle associazioni di coltivatori di produrre e cedere al proprio interno il prodotto ottenuto.

L'articolo 3 disciplina la coltivazione legale di cannabis in forma associata secondo i principi dell'agricoltura biologica per le coltivazioni all'aperto, dai quali è esente la coltivazione domestica, e stabilisce in 200 il numero massimo di membri di un'associazione, vietando altresì la vendita dei prodotti derivati a individui esterni all'associazione stessa.

L'articolo 4 obbliga chi coltiva collettivamente cannabis a richiedere un'autorizzazione specifica all'autorità competente, con modalità di rilascio stabilite dal Ministero dell'agricoltura entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dell'articolo; l'autorizzazione, non trasferibile a terzi, può essere rilasciata solo alle associazioni che garantiscano adeguate misure di sicurezza e protezione e che presentino la documentazione richiesta, tra cui dati dei rappresentanti e dei dipendenti, certificati del casellario giudiziale, ubicazione dei beni e misure di sicurezza adottate.

L'articolo 5 prevede il rifiuto dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva se l'associazione non soddisfa determinati requisiti, come lo scopo esclusivo di coltivazione congiunta della cannabis, l'iscrizione minima di tre mesi dei propri associati e l'adeguatezza delle misure di sicurezza; inoltre, l'autorizzazione può essere rifiutata se i membri del Consiglio di amministrazione hanno precedenti penali rilevanti o non possiedono la piena capacità giuridica. La richiesta di autorizzazione può essere ripresentata se rifiutata, e l'autorità competente ha il diritto di richiedere informazioni e verificare la conformità dell'associazione ai requisiti previsti. Se accordata, questa ha una durata massima di 10 anni e può essere rinnovata.

L'articolo 6 prevede la revoca dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva in caso di violazioni quali l'uso di

proprietà non autorizzate, il superamento delle quantità consentite di coltivazione e trasmissione, il mancato utilizzo dell'autorizzazione entro due anni o la violazione ripetuta delle disposizioni sulla coltivazione collettiva; la revoca è regolata dalle disposizioni della legge sulla procedura amministrativa.

L'articolo 7 stabilisce che possono diventare membri delle associazioni di coltivatori solo maggiorenni con residenza o dimora abituale in Italia, e vieta la contemporanea affiliazione a più di un'associazione. È onere dell'affiliato quello di autocertificare la non appartenenza ad altre associazioni di coltivatori. È invece onere dell'associazione la verifica dei requisiti di iscrizione e la previsione di un periodo minimo di adesione di tre mesi, nonché di escludere chi trasferisce la propria residenza o dimora abituale fuori dall'Italia.

L'articolo 8 impone alle associazioni di coltivatori di rispettare i principi di buona pratica professionale nella coltivazione delle proprie colture, adottando precauzioni sufficienti per minimizzare i rischi per la salute umana derivanti dall'uso di concimi, prodotti per il trattamento delle piante o del suolo, micotossine, metalli pesanti e altre sostanze dannose per la salute.

L'articolo 9 regola la distribuzione controllata all'interno delle associazioni, autorizzate a trasmettere solo cannabis coltivata internamente, ed esclusivamente per consumo personale tra i membri. Il trasferimento è limitato a un massimo di 30 grammi mensili per ciascun membro, con divieto di cessione a terzi. È altresì proibita la spedizione e la consegna a domicilio.

L'articolo 10 disciplina il trasporto della cannabis. Gli adulti possono trasportarne fino a 30 grammi, mentre le associazioni di coltivatori possono trasportare quantità maggiori, tra proprietà diverse, per fini associativi, previa comunicazione, e ammesso che durante il trasporto sia presente almeno un membro dell'associazione stessa, nonché un certificato di trasporto contenente dettagli sull'associazione e sulla sostanza, da inviare all'autorità competente. È altresì consentito il trasporto di materiali di moltiplicazione tra proprietà.

L'articolo 11 introduce disposizioni riguardanti gli obblighi di documentazione e comunicazione per le associazioni di coltivatori. Esso impone alle suddette associazioni di mantenere un registro accurato e continuativo delle informazioni relative alla tracciabilità della cannabis e del materiale di moltiplicazione. Queste informazioni comprendono i dettagli riguardanti le fonti di approvvigionamento, le quantità in possesso dell'associazione e la produzione di cannabis, nonché i particolari relativi ai trasferimenti tra i membri, quali quantità trasferite, contenuto di THC e dettagli del trasporto.

L'articolo 12 stabilisce misure volte a proteggere la salute dei consumatori. Esso proibisce alle associazioni di coltivatori di contaminare la cannabis con tabacco o altri additivi e impone a queste ultime di fornire informazioni dettagliate sui rischi associati al consumo di cannabis. Tali informazioni devono includere avvertenze specifiche sui potenziali danni alla salute, specialmente per i soggetti più giovani, nonché sulle precauzioni da adottare.

L'articolo 13 disciplina la possibilità per le associazioni di coltivatori di stabilire le proprie quote associative secondo una logica non discriminatoria tra i vari membri associati.

L'articolo 14 regola il consumo pubblico di cannabis o dei suoi derivati mediante combustione. Tale consumo è consentito con l'applicazione delle stesse disposizioni vigenti per il consumo pubblico di tabacco e dei suoi derivati.

L'articolo 15 introduce sanzioni per violazione delle norme in materia di produzione, consumo e trasferimento della

cannabis e suoi derivati. Tuttavia, tali sanzioni non si applicano alle attività svolte in conformità alle disposizioni che regolano la coltivazione, il consumo, il trasporto e la detenzione per uso personale, né alle attività di coltivazione, trasporto, cessione e detenzione per uso associato secondo quanto stabilito negli articoli relativi alle Associazioni di coltivatori.

L'articolo 16 esclude dalla sanzione coloro che coltivano, detengono, trasportano o cedono cannabis e suoi derivati per fini personali, purché ciò avvenga nel rispetto delle disposizioni sull'uso personale o collettivo. Questa modifica mira a garantire che le attività riguardanti la cannabis per uso personale o collettivo siano trattate in modo differente rispetto ad altre sostanze stupefacenti o psicotrope, nel contesto di programmi terapeutici e socio-riabilitativi.

L'articolo 17 mira a differenziare il trattamento normativo per le associazioni coinvolte nella coltivazione di cannabis per uso personale o collettivo rispetto ad altre sostanze stupefacenti o psicotrope, nel contesto della disciplina generale sulla prevenzione, cura e riabilitazione delle dipendenze da tali sostanze.

### **ARTICOLATO**

**Art.1** (Regolamentazione della produzione e del consumo della cannabis)

All'articolo 17, comma 1, 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 aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fatto salvo quanto previsto dai commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 26 »;

**Art.2** (Coltivazioni e produzioni vietate)

All'articolo 26 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 aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché della cannabis coltivata ai sensi di quanto previsto dai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo »;

b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: « 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 maggiorenne, nel loro luogo di residenza o dimora abituale, la coltivazione e la detenzione, esclusivamente 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.

1-ter. Al di fuori del regime delle autorizzazioni di cui agli articoli 17 e 27 e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 73, è altresì consentita la coltivazione, di piante femmine di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanza stupefacente in forma associata, e la cessione ed il trasferimento del prodotto da esse ottenuto da parte delle associazioni di coltivazione stesse, secondo quanto stabilito dagli articoli 26-bis e seguenti in materia »;

**Art. 3** (Coltivazione e detenzione in forma associata per uso personale di cannabis)

Dopo l'articolo 26 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, è inserito il seguente articolo:

« Art. 26-bis. (Coltivazione e detenzione in forma associata per uso personale di cannabis).

1. Qualsiasi persona maggiorenne può coltivare legalmente

in forma associata, ai sensi del titolo II del libro primo del codice civile, piante femmine di cannabis. Nel caso in cui la coltivazione avvenga all'aperto essa deve essere effettuata esclusivamente in base ai principi dell'attività agricola biologica disciplinata dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, dal regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, e dal regolamento (UE) n. 271/2010 della Commissione, del 24 marzo 2010.

2. L'obbligo di coltivazione nel rispetto dei principi dell'attività agricola biologica non vige nel caso di coltivazione al chiuso e nel caso di coltivazione per uso personale.

3. Le associazioni hanno lo scopo esclusivo della coltivazione di cannabis, nonché della detenzione e dell'uso dei prodotti da essa ottenuti per il consumo personale degli associati.

4. Le associazioni di cui al comma 1 sono composte da un numero massimo di duecento associati.

5. Il numero di piante femmine di cannabis coltivabili da ciascuna associazione autorizzata è pari a quattro piante per ciascun associato.

6. La cannabis e i suoi derivati non possono essere venduti ottenendo un prezzo in denaro o ceduti in cambio di altre e diverse utilità ».

**Art. 4** (Obbligo di autorizzazione alla coltivazione collettiva)

Dopo l'articolo 26-bis 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, è inserito il seguente articolo:

« Art. 26-ter. (Obbligo di autorizzazione alla coltivazione collettiva).

1. Chiunque coltivi collettivamente cannabis e la trasmetta ai membri dell'associazione di coltivazione per il proprio consumo richiede una specifica autorizzazione da parte dell'autorità competente.

2. Le modalità di rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo sono stabilite con decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo.

3. L'autorizzazione può essere rilasciata solo alle associazioni di coltivazione collettiva.

4. L'autorità competente rilascia l'autorizzazione entro 60 giorni dalla presentazione della richiesta se sussistono i seguenti requisiti:

a) I rappresentanti dell'associazione di coltivazione abbiano piena capacità giuridica;

b) l'associazione di coltivazione garantisce che la cannabis e i materiali di moltiplicazione all'interno della sua proprietà siano adeguatamente protetti contro l'accesso da parte di terzi non autorizzati, in particolare bambini e adolescenti;

c) l'associazione dei coltivatori garantisce il rispetto degli altri requisiti della presente legge e delle norme adottate sulla base della presente legge per le associazioni di coltivatori.

5. La domanda di autorizzazione deve essere presentata per iscritto o per via elettronica e deve contenere le seguenti informazioni e documentazione:

a) Il nome, il numero di telefono, i recapiti elettronici e l'indirizzo della sede legale dell'Associazione dei coltivatori;

b) il nome, il cognome, la data di nascita, l'indirizzo e i recapiti elettronici dei membri del Consiglio di amministrazione e di altri rappresentanti autorizzati dell'associazione dei coltivatori;

c) il nome, il cognome, la data di nascita, l'indirizzo e i recapiti elettronici di tutti i dipendenti retribuiti dell'Associazione dei coltivatori che hanno accesso alla cannabis e al materiale di propagazione;

d) il certificato del casellario giudiziale rilasciato non più di tre mesi prima della presentazione della domanda di autorizzazione per ciascun membro del Consiglio di amministrazione e per qualsiasi altra persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivazione;

e) l'ubicazione o la probabile ubicazione dei beni dell'associazione di coltivazione;

f) le dimensioni delle aree di coltivazione e delle serre dell'associazione di coltivazione, espresse in ettari o metri quadrati;

g) le quantità di cannabis in grammi, separate in marijuana e hashish, che si prevede vengano coltivate e trasmesse ogni anno;

h) presentazione delle misure di sicurezza e protezione.

6. Qualsiasi modifica delle informazioni di cui al paragrafo 5 intervenuta dopo il rilascio dell'autorizzazione è notificata senza ritardo dall'associazione di coltivatori all'autorità competente.

7. L'autorizzazione non può essere trasferita a terzi. ».

**Art. 5** (Rifiuto dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva)

Dopo l'articolo 26-ter 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-quater. (Rifiuto dell'autorizzazione).

1. L'autorizzazione di cui all'art. 26-ter può essere rifiutata con atto motivato della Autorità competente se negli statuti dell'associazione dei coltivatori:

a) Lo scopo dell'associazione di coltivazione non è esclusivamente la coltivazione congiunta della cannabis, che può essere ceduta agli associati affinché sia consumata da parte degli stessi;

b) non sussiste il requisito di iscrizione minima pari ad almeno tre mesi;

c) non sono esplicitamente richiesti, quali requisiti soggettivi di adesione, il compimento della maggiore età e la sussistenza del domicilio o della dimora abituale in Italia;

d) non è previsto che l'acquisizione e la continuazione dell'affiliazione siano collegate a un luogo di residenza o di dimora abituale in Italia.

2. L'autorizzazione di cui all'art. 26-ter può essere altresì rifiutata con atto motivato della Autorità competente se:

a) La proprietà destinata all'utilizzo per i fini associativi della associazione di coltivazione non è adatta poiché situata in prossimità di scuole, centri giovanili, chiese o parchi giochi per bambini;

b) non sono garantite adeguate misure di sicurezza per evitare l'accesso da parte di terzi non autorizzati, in particolare da parte di bambini e adolescenti. I beni dell'associazione ove la cannabis e i materiali di moltiplicazione sono coltivati, estratti o immagazzinati devono essere protetti da recinzioni, porte e finestre antieffrazione, o da altre misure di protezione appropriate volte a impedire l'accesso e il furto di cannabis o materiale di moltiplicazione.

3. L'autorizzazione di cui all'art. 26-ter può essere altresì rifiutata con atto motivato della Autorità competente se un membro del Consiglio di amministrazione o persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivatori:

a) Non risulta in possesso della piena capacità giuridica;

b) È stato condannato con sentenza definitiva per un

crimine o per uno dei seguenti reati, se gli stessi sono stati commessi nei cinque anni precedenti la presentazione della domanda:

1. Rapina, estorsione, usura, frode, appropriazione indebita, ricettazione o riciclaggio di denaro;

2. reati di cui all'articolo 73 in materia di stupefacenti del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che comporti una condanna in via definitiva anche cumulativamente a pena detentiva di anni 5 o superiore;

c) È stato condannato con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 74 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 o per il reato di cui all'art. 416-bis del Codice penale.

4. La richiesta di autorizzazione alla coltivazione collettiva, ove rifiutata, può sempre essere ripresentata.

5. L'autorità competente può chiedere informazioni all'associazione di coltivatori, la presentazione di documenti e l'accesso ai beni dell'associazione di coltivazione al di fuori di un'abitazione durante il normale orario di apertura, al fine di verificare se sono stati soddisfatti i requisiti di autorizzazione, e gli eventuali motivi di rifiuto ai sensi del presente articolo.

6. L'autorità competente può inoltre subordinare l'autorizzazione a condizioni e obblighi a posteriori per garantire il rispetto delle condizioni previste dalla presente legge per il rilascio della licenza.

7. La durata dell'autorizzazione è pari a dieci anni, e può essere rinnovata nel caso in cui persistono le condizioni per il rilascio di cui all'art. 26-ter, e in assenza delle cause ostative di cui al presente articolo.

8. L'autorizzazione riguarda la coltivazione collettiva di cannabis e il trasferimento di cannabis coltivata tra i suoi membri, affinché il prodotto sia consumato dagli stessi, nei limiti quantitativi previsti dagli art. 26-bis, comma 5 e 26-octies, comma 3. ».

**Art. 6** (Revoca dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva)

Dopo l'articolo 26-quater 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-quinques. (Revoca dell'autorizzazione alla coltivazione collettiva).

1. L'autorizzazione può essere revocata in tutto o in parte ove siano commesse le seguenti violazioni:

a) Siano utilizzate ai fini dell'associazione proprietà diverse da quelle indicate nella domanda di autorizzazione;

b) vengano superate ripetutamente le quantità annuali di autocoltivazione consentite ai sensi dell'art. 26-bis, 4 e 5 comma;

c) vengano superate ripetutamente le quantità di trasmissione di cui all'art. 26-novies, comma 2;

d) non venga fatto uso del permesso entro due anni dalla data del rilascio. Il presente termine può essere prorogato dall'autorità competente se l'associazione di coltivatori dimostra un interesse legittimo a prorogarlo;

e) vengano violate ripetutamente le disposizioni concernenti la disciplina della coltivazione collettiva.

2. Alla revoca dell'autorizzazione si applicano le disposizioni della legge sulla procedura amministrativa. ».

**Art. 7** (Iscrizione)

Dopo l'articolo 26-quinques 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-sexies. (Iscrizione).

1. Possono essere ammessi come membri delle associazioni di coltivatori esclusivamente i soggetti maggiorenni la cui residenza o dimora abituale sia in Italia.

2. Ogni associazione di coltivatori può avere un massimo di 200 membri. Nessuno può essere membro di più di un'associazione di coltivatori contemporaneamente.

3. Al fine di diventare membro di un'associazione è necessario autocertificare di non essere membro di altra associazione di coltivatori. L'autocertificazione è conservata dall'associazione di coltivatori per tre anni.

4. L'associazione è responsabile della verifica del possesso dei requisiti di iscrizione.

5. In caso di cambiamento di domicilio o di residenza abituale, il socio deve darne immediata comunicazione all'Associazione dei coltivatori.

6. Le associazioni di coltivatori prevedono nei loro statuti un periodo minimo di adesione di tre mesi, nonché l'esclusione dei membri che abbiano trasferito la residenza o dimora abituale fuori dall'Italia. ».

**Art. 8** (Misure di garanzia della qualità da parte delle associazioni di coltivatori)

Dopo l'articolo 26-sexies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-septies (Misure di garanzia della qualità da parte delle associazioni di coltivatori).

1. Le associazioni di coltivatori devono rispettare i principi di buona pratica professionale quando coltivano le proprie colture. Essi adottano precauzioni sufficienti per ridurre al minimo i rischi per la salute umana che possono derivare dall'uso delle sostanze, dei materiali o dei prodotti di cui al comma 2 del presente articolo.

2. La coltivazione da parte delle associazioni di coltivatori deve avvenire nel rispetto delle normative in materia di:

a) concimi;

b) altri prodotti per il trattamento delle piante o del suolo;

c) micotossine, metalli pesanti o altre sostanze comparabili dannose per la salute. ».

**Art. 9** (Distribuzione controllata di cannabis)

Dopo l'articolo 26-septies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-octies. (Distribuzione controllata di cannabis).

1. Le associazioni di coltivazione sono autorizzate a trasmettere solo cannabis coltivata collettivamente all'interno della loro proprietà. La distribuzione di cannabis è consentita solo nella sua forma pura come marijuana o hashish.

2. La cannabis può essere trasmessa solo all'interno della proprietà dell'associazione di coltivazione tra i membri delle associazioni di coltivazione ai fini del consumo personale con la presenza personale simultanea dei membri che trasmettono e i riceventi. Le associazioni di coltivatori devono garantire che qualsiasi trasferimento di cannabis sia soggetto a uno stretto controllo dell'età e dell'appartenenza presentando la tessera associativa in combinazione con un documento d'identità ufficiale con foto.

3. Le associazioni di coltivazione possono trasmettere a ciascun membro un massimo di 30 grammi di cannabis al mese per il consumo personale.

4. I membri non sono autorizzati a trasferire la cannabis che hanno ricevuto dalle associazioni di coltivazione a terzi. La spedizione e la consegna a domicilio di cannabis è vietata. ».

**Art. 10** (Trasporto della cannabis)

Dopo l'articolo 26-octies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-novies. (Trasporto della cannabis).

1. È consentito a persona maggiorenne il trasporto fino a 30 grammi di cannabis o prodotti derivati.

2. Alle associazioni di coltivatori è consentito il trasporto di più di 30 grammi di cannabis o prodotti derivati tra diverse proprietà destinata all'utilizzo per i fini associativi, purché della medesima associazione di coltivazione, se sussistono le seguenti condizioni:

a) persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivazione stessa comunichi per iscritto o per via elettronica all'autorità competente, la data, gli indirizzi di inizio e di destinazione del trasporto e i quantitativi in grammi e varietà della cannabis trasportata, almeno un giorno lavorativo prima dell'inizio del trasporto;

b) il trasporto è effettuato da almeno un membro dell'Associazione dei coltivatori o accompagnato da esso, munito della sua tessera di associazione di coltivazione, di una copia del permesso dell'associazione di coltivazione ai sensi del 26-ter e di un certificato di trasporto rilasciato dall'associazione di coltivazione e firmato da una persona autorizzata a rappresentare l'associazione di coltivazione stessa.

3. Il certificato di trasporto di cui alla lettera b), 1 comma del presente articolo deve contenere le seguenti informazioni:

a) il nome e l'indirizzo della sede sociale dell'associazione dei coltivatori;

b) data del trasporto;

c) l'indirizzo di partenza e di destinazione del trasporto;

d) le quantità in grammi e varietà di cannabis trasportate;

e) copia dell'avvenuto invio della avvenuta comunicazione all'autorità competente.

4. È consentito il trasporto di materiali di moltiplicazione tra le parti della proprietà della stessa associazione di coltivazione o tra i possedimenti di diverse associazioni di coltivazioni. ».

**Art.11** (Obblighi di documentazione e comunicazione delle associazioni di coltivatori)

Dopo l'articolo 26-novies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-decies. (Obblighi di documentazione e comunicazione delle associazioni di coltivatori).

- 1. Le associazioni di coltivazione devono documentare tramite la tenuta di un registro e in maniera continuativa le seguenti informazioni, al fine di assicurare la tracciabilità della cannabis e del materiale di moltiplicazione trasmessi:

a) il cognome, il nome e l'indirizzo di una persona, il nome e la sede sociale di un'associazione di coltivatori o il nome e la sede legale di una persona giuridica dalla quale hanno ricevuto materiali di moltiplicazione;

- b) le quantità di cannabis, espresse in grammi e quantità di materiale riproduttivo, che si trovano nella o sulla loro proprietà;
- c) quantità di cannabis coltivate in grammi;
- d) quantità di cannabis distrutte in grammi e quantità di materiale riproduttivo distrutto;
- e) cognome, nome e anno di nascita di un membro a cui è stata trasferita la cannabis, nonché le seguenti informazioni sulla cannabis trasferita:
- f) quantità in grammi;
- g) contenuto medio di THC;
- h) data di divulgazione;
- i) quantità in grammi e varietà di cannabis trasportate, nome del membro che effettua o accompagna il trasporto, nonché data, indirizzo di inizio e destinazione del rispettivo trasporto. ».

**Art. 12** (Misure di protezione della salute in caso di trasferimento di cannabis)

Dopo l'articolo 26-decies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-undecies. (Misure di protezione della salute in caso di trasferimento di cannabis).

1. Le associazioni di coltivatori, al fine di evitare rischi per la salute umana che vadano oltre i pericoli tipici del consumo di cannabis, non possono trasferire cannabis miscelata o combinata con:

- a) tabacco;
- b) nicotina;
- c) cibo;
- d) alimenti per animali;
- e) altri additivi.

2. Quando trasmettono cannabis, le associazioni di coltivazione devono fornire informazioni sull'uso della cannabis e sui rischi del consumo di cannabis, informazioni sul materiale di consulenza e di propagazione, nonché fornire siti di trattamento relativi all'uso di cannabis. In particolare, l'Associazione dei coltivatori è tenuta a garantire adeguate informazioni in merito a:

- a) possibili danni neurologici e alla salute causati dall'uso di cannabis nei soggetti di età inferiore ai 25 anni;
- b) precauzioni necessarie per la protezione dei bambini e degli adolescenti, compresa di evitare il consumo del prodotto durante la gravidanza e l'allattamento;
- c) interazioni con medicinali e uso misto con altre sostanze psicoattive. ».

**Art. 13** (Quote associative)

Dopo l'articolo 26-undecies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-duodecies. (Quote associative).

1. Alle associazioni di coltivatori è consentita la determinazione delle proprie quote associative.
2. La determinazione delle quote di cui al comma 1 non può avere carattere discriminatorio tra gli associati. ».

**Art. 14** (Modalità di consumo in pubblico)

Dopo l'articolo 26-duodecies 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, è inserito il seguente articolo:

« 26-terdecies (Modalità di consumo in pubblico).

1. Il consumo per combustione di cannabis o dei suoi derivati in pubblico è consentito e si applicano le stesse disposizioni in materia di consumo per combustione di tabacco e derivati.».

**Art. 15** (Sanzioni per violazione delle norme in materia di produzione, consumo e trasferimento della cannabis e suoi derivati)

Dopo l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente articolo: « Art. 73-bis. (Sanzioni per violazione delle norme in materia di produzione, consumo e trasferimento della cannabis e suoi derivati).

1. In caso di violazione delle disposizioni degli articoli 26-bis e seguenti in materia di coltivazione collettiva, salvo che il fatto non integri altra fattispecie di reato, si applica, ove non previsto diversamente, una sanzione amministrativa non superiore a 20.000 euro in ragione della gravità della violazione e dell'eventuale reiterazione della stessa, nonché la temporanea interdizione dall'attività di produzione di cannabis per un periodo non superiore a 3 anni.

2. Le sanzioni previste dall'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, non si applicano in relazione alla coltivazione, cessione e detenzione di cannabis e suoi derivati effettuate nell'osservanza delle disposizioni che disciplinano la coltivazione, il consumo, il trasporto e la detenzione per uso personale nonché la coltivazione, il trasporto, la cessione e la detenzione ed il consumo in forma associata di cui agli articoli 26-bis e seguenti in materia di Associazioni di coltivatori.».

**Art. 16** (Programmi terapeutici e socio-riabilitativi)

1. All'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, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Al comma 1 dopo le parole: « Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope » sono aggiunte le seguenti parole: « , fatto salvo ciò avvenga per la sola cannabis e i prodotti da essa derivati nel rispetto delle disposizioni in materia di uso personale o collettivo di cui all'articolo 26, commi 1-bis e 1-ter, ».

**Art. 17** (Agevolazione di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope)

1. All'articolo 79 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:

dopo il comma 2 è inserito il seguente: « 2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo non si applicano alle associazioni di coltivatori di cui all'articolo 26, comma 1-ter, della presente legge ».



**[supportdontpunish.org](http://supportdontpunish.org)**





Con l'adesione di:

**A Buon Diritto, Gruppo Abele, Comunità di San Benedetto al Porto,  
Funzione Pubblica CGIL, ITARDD, ITANPUD, Meglio Legale, EUMANS,  
Icaro Volontariato Giustizia ODV.**

*I dossier di* **FUORILUOGO.it**