

Storia del mercato della cannabis in Italia. Profili normativi.

In Italia, dall'epoca romana fino al xx secolo, il consumo di cannabis e delle altre droghe non era vietato. Dai tempi repubblicani fino alla decadenza dell'Impero, l'uso della cannabis, come quello delle altre sostanze psicoattive, veleni e filtri d'amore, era regolato dalla "Lex Cornelia de sicariis et veneficiis", promulgata da Silla nel 81a.C. Questa legge reputava le droghe come sostanze potenzialmente velenose, il cui "uso" per consumo personale era lecito, ma l'"abuso" delle stesse come strumento di avvelenamento era vietato: "uti nec abuti"¹. Pertanto, in epoca romana non si riteneva che il consumo di stupefacenti danneggiasse la società tanto da dover prendere provvedimenti restrittivi al riguardo, anzi, i provvedimenti allora adottati miravano a calmierare il mercato delle droghe, soprattutto quello dell'oppio, bene di largo consumo in epoca classica. Si ricorda l'editto di Diocleziano del 301 d.c., una normativa sul commercio delle droghe che, per mitigare le speculazioni, ne fissava il prezzo massimo ("modius castrense"). Questo provvedimento mostra come il legislatore romano si preoccupasse dell'oppio non per mitigarne il largo consumo (nel 312 dc esistevano 793 rivendite di oppio nella sola città di Roma)², ma bensì per prevenire l'abuso di posizione dominante dei venditori di questo bene di prima necessità (cioè avente domanda rigida), ossia per ridurre il prezzo e favorirne così il consumo.

Minori attenzioni suscitava il consumo di cannabis, cui non furono dedicati particolari provvedimenti, né in epoca classica e neppure nei secoli successivi. Questa assenza di

¹"Droga è una parola indifferente, che comprende sia ciò che serve a uccidere sia ciò che serve a curare, ..., la legge, [n.d.r. capitolo V], condanna solo ciò che viene usato per uccidere qualcuno" (Escohotado, 1997, p. 27).

²Margaron, 2001, pag. 61)

riferimenti alla cannabis sia nella legislazione sia nella letteratura occidentale suggerisce che, in questo contesto storico il consumo di cannabis (a fini ricreativi) tra le genti europee abbia avuto dimensioni trascurabili. Le prime attenzioni al fenomeno sorgono quando, con l'imperialismo, il mondo occidentale si confronta con popolazioni extra-europee presso le quali è invece diffuso il consumo di cannabis. Infatti, il primo provvedimento specifico sulla cannabis è il proclama di Napoleone Bonaparte dell'8 ottobre 1800, in cui egli, in piena campagna d'Egitto, proibisce in quel paese il commercio e l'uso dei derivati della cannabis. Pare che l'editto in sé non ebbe molto successo (Lewin, 1928, pag.134), non cambiando significativamente gli usi locali, ma l'apertura dei canali commerciali seguenti alla vittoria napoleonica facilitò il consumo di cannabis tra alcuni intellettuali francesi (tra cui Hugo, Dumas, Baudelaire, Balzac, ecc. membri del parigino "Club des Haschischins"). A conferma dell'ipotesi che in questi secoli il consumo di cannabis non fosse diffuso tra popolazione britannica lo provano anche i dubbi espressi il 2 marzo 1893 alla Camera dei Comuni, che, preoccupata per il consumo di cannabis tra la popolazione bengalese, istituì la "Indian Hemp Drugs Commission", cioè una commissione scientifica incarica di studiare il fenomeno del consumo di cannabis tra la popolazione del sub-continente indiano (allora colonia britannica). Il voluminoso rapporto di questa commissione (oltre tremila pagine, con interviste a oltre 1.200 soggetti) affermava che: "L'uso moderato non causa praticamente nessun effetto nocivo e il disturbo che provoca un uso eccessivo è limitato quasi esclusivamente al consumatore stesso, l'effetto sulla società è di rado apprezzabile" (Escotthado, pag.73). Come oggi la teoria economica suggerisce (Becker, et al. 2006) ed il Colorado legifera (2015), anche allora gli esperti imperiali

concludevano sconsigliando la proibizione totale della cannabis a favore di una regolamentazione del suo mercato tramite la tassazione.

In Italia, come nel resto del mondo, i primi provvedimenti sulla cannabis sono stati adottati meno di cent'anni orsono, nel cosiddetto secolo del proibizionismo: il XX. In questo secolo, infatti, si sono tenute una serie di Conferenze internazionali (la prima nel 1909 a Shanghai) che hanno promosso la diffusione di provvedimenti restrittivi riguardo gli stupefacenti. In particolare, la prima disciplina della cannabis è prevista nella Convenzione Internazionale adottata al termine della Seconda Conferenza dell'Oppio (Ginevra, 1924-25). Entrata in vigore nel 1928 e ratificata da 56 Stati, la Convenzione estese il sistema di controllo internazionale al mercato della cannabis, pur non proibendone né la produzione né il consumo. In linea con questa tendenza, anche nell'Italia fascista si adotta la prima legge proibizionista (l. 396/1923), perfezionata dal R.D. 1082/1929 che, nell'Allegato Annesso (p e q) classificava la canapa ed i suoi derivati quali sostanze stupefacenti illegali. Questa normativa proibiva la vendita di stupefacenti, prevedendo per i colpevoli la reclusione da 2 a 6 mesi (9 se recidivi), una multa, la sospensione della professione e l'interdizione dai pubblici uffici (art.1), e puniva con una multa la partecipazione a convegni in fumerie (art.10). Il codice penale fascista (l.1398/1930) dedicò alla materia due articoli, inseriti tra i delitti contro l'incolumità pubblica: l'art. 446 sanzionava il commercio di stupefacenti; l'art.447 puniva sia coloro che adibivano locali pubblici o privati a ritrovi destinati all'uso di stupefacenti, sia quanti a tale convegni partecipassero. Il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (l. 773/1931) obbligava: "gli esercenti una pubblica professione a denunciare all'autorità locale di pubblica sicurezza, entro due giorni, le

persone da loro esaminate ...che risultano affette da cronica intossicazione prodotta da alcool o da sostanze stupefacenti” (art.153). Dal punto di vista sanitario, i principali provvedimenti legislativi adottati in epoca fascista furono la l. 1145/1934, che introdusse il ricovero coatto dei tossicomani in caso di salute, e il Testo Unico delle leggi sanitarie (l.1265/1934, artt. 150 e 157). Da un certo punto di vista, si potrebbe affermare che la legislazione fascista abbia trattato il consumo di droga come una malattia contagiosa, pericolosa per l’incolumità pubblica, e abbia adottato i provvedimenti utili al contenimento del contagio. Infatti, i consumatori di stupefacenti erano classificati come “tossicomani”: soggetti, infetti e contagiosi, che irrazionalmente assumono sostanze pericolose per la loro salute e per l’incolumità pubblica. Pertanto, con un approccio paternalistico, si vietava la vendita di queste sostanze; si imponeva la segnalazione alle autorità dei soggetti “infetti”, che venivano posti in “quarantena”, isolandoli dal tessuto sociale (rimuovendoli dalle professioni, ecc.) fino ad imporre il loro ricovero coatto. In secondo luogo, s’identificavano nelle “fumerie” i focolai del contagio e se ne disponeva la soppressione. Si noti che, considerando il consumatore di stupefacenti come un malato (“tossicomane”) non lo si puniva per aver contratto la malattia, infatti il consumo individuale di stupefacenti non era punito, era bensì reato diffondere il morbo, cioè vendere stupefacenti o consumarli collettivamente. Ma la legislazione fascista aveva anche una sua razionalità economica. La diffusione del consumo di un bene o servizio tra la popolazione ha, infatti, caratteristiche simili alla diffusione di un morbo. Il consumo inizia a diffondersi per emulazione nell’ambito di ristretti nuclei di persone, colleghi di lavoro, amici, familiari, ecc, cioè nell’ambito di quelli che nella terminologia sociologica sono chiamati “gruppi

dei pari”, o, in quella economica, “isole Phelpsiane”. Poi, se riscuote consenso, il consumo di questo bene da questi nuclei iniziali si diffonde nel resto della popolazione seguendo una dinamica neurale. Pertanto, la legislazione fascista mirava all’isolamento dei consumatori iniziali per evitare che, per emulazione, il consumo di stupefacenti si diffondesse tra la restante popolazione.

Questa politica proibizionista è stata inasprita dal primo provvedimento repubblicano in materia: l. 1041/1954 “Disciplina della produzione del commercio e dell’impiego degli stupefacenti”, legge promulgata durante il Governo centrista (DC, PLI, PSDI) del conservatore democristiano Mario Scelba e rimasta in vigore per circa vent’anni.

Questa legge non condivide il precedente approccio, che classificava il tossicomane come un soggetto “incolpevolmente” infetto dal morbo, cui era concesso detenere quella sostanza che la sua dipendenza lo “costringeva” ad assumere. Nello spirito di questa nuova legge si riconosce invece che il consumo di stupefacenti è frutto di una scelta volontaria, che danneggia sia la salute sia la moralità pubblica. Pertanto il provvedimento repubblicano imputa al consumo individuale di stupefacenti non solo i costi sociali (esternalità negative) già identificati dal fascismo, cioè quelli sanitari, ma a questi aggiunge anche l’oltraggio al decoro consistente nella pubblica esibizione di questo “vizio”. Questa legge sottoponeva il commercio degli stupefacenti all’Alto Commissariato per l’igiene e la sanità pubblica” (art.1); introduceva l’incriminazione della detenzione anche per uso personale e aumentava significativamente le pene previste: dai pochi mesi di reclusione previsti dal codice fascista (al massimo 9), la reclusione prevista dal provvedimento repubblicano diventa da 3 a 8 anni (art.6); questa legge aggiunge inoltre alle motivazioni di ordine sanitario (già previste dalla

legislazione fascista) anche nuove motivazioni di ordine morale, estendendo il ricovero coatto dei tossicomani non solo a: "... chi, a causa di grave alterazione psichica per abituale abuso di stupefacenti, si rende comunque pericoloso a sé e agli altri" ma anche a chi "... riesce di pubblico scandalo" (art.21).

Viceversa, a metà degli anni settanta, inizia una assai breve fase liberale con l'adozione durante il governo monocolore DC di Moro della legge 685/1975. Questa legge, all'art.12, distingueva tra droghe pesanti (oppiacei, cocaina, anfetamine, ecc., raggruppate nella tabella I) e cannabis (unica componente della tabella II). Coerentemente con questa distinzione, all'art.71, imponeva sanzioni per la commercio illecito di cannabis (da 2 a 6 anni) inferiori a quelle previste per le droghe pesanti (da 4 a 15 anni), pene ulteriormente ridotte nel caso in cui l'illecito consista in "modiche quantità" (art.72). La distinzione in oggetto si estendeva anche al reato di "induzione all'uso di stupefacenti" che era previsto solo per le droghe pesanti e non per la cannabis (art.76). Rimaneva il divieto di agevolazione del consumo in fumerie (art.73). Si modifica la disciplina del ricovero coatto, mirato adesso al recupero del tossicodipendente piuttosto che al suo isolamento (artt. 95-100). Si stabiliva in 1 anno di reclusione la pena prevista per la coltivazione illecita di cannabis (artt.26 e 28). Ma, soprattutto, la legge l. 685/1975 prevedeva la non punibilità del consumo terapeutico (comma 1) o strettamente personale (comma 2) di sostanze stupefacenti (art.80) . La punibilità era subordinata alla detenzione di un quantitativo che eccedeva una certa soglia determinata nella c.d. "modica quantità" (soglia oggetto di dispute interpretative, Cassazione, sez. I, 6/6/1984 e 30/9/1985).

Questa politica liberale ebbe vita breve, già con la legge 385/81 l'Italia ratificava la

“Convenzione unica sugli stupefacenti” (Onu, 1961), che sanciva la proibizione della cannabis, compresa nella cat.1 insieme a oppiacei e cocaina. Infine, la Convenzione Onu di Vienna del 1988 ribadiva la proibizione della cannabis, invitando gli Stati aderenti a criminalizzarne anche la detenzione (art.3). In linea questa politica proibizionista, sotto il VI governo pentapartito guidato da Giulio Andreotti l’Italia adottava la restrittiva legge “Jervolino-Vassalli” (l. 162/90 e d.l. 309/90). Questa legge istituiva: “presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato nazionale di coordinamento per l’azione antidroga” (art.1). Attribuiva al Ministero della Salute la ripartizione delle droghe nelle varie tabelle (art.2) e istituiva, presso questo ministero, il “Servizio centrale per dipendenze (art.3). Le sanzioni per il commercio di stupefacenti sono aumentate, arrivando a una reclusione da 8 a 20 anni per le droghe pesanti (tab. I e III) e da 2 a 6 anni per la cannabis (detenzione che si riduce a 6 mesi/4 anni per “fatti di lieve entità”, art.73).

Ma la Jervolino-Vassalli è ricordata soprattutto perché è il primo provvedimento legislativo nella storia d’Italia che introduce il divieto dell’uso personale di sostanze stupefacenti (art.72). In particolare, le sanzioni previste per uso personale della cannabis (comminate dal prefetto) erano sospensioni amministrative (della patente, del passaporto, ecc.) comprese tra 1 e 3 mesi (art.75). Si noti che, contro la proibizione dell’uso personale introdotta da questa legge, il 18 e 19 aprile 1993 si è tenuta in Italia l’unica consultazione popolare sul tema: “Referendum abrogativo delle sanzioni penali per i consumatori e delle norme che limitano la libertà del medico”. Hanno partecipato al voto circa 37 milioni di votanti (cioè il 77% degli aventi diritto al voto), di questi circa 19 milioni (55,4%) hanno votato a favore dell’abrogazione del divieto dell’uso

personale di stupefacenti.

L'ultimo provvedimento legislativo in materia è la cosiddetta "legge Giovanardi-Fini" (1.49/2006), governo Berlusconi III (AN, FI, Lega, Ccd, Cdu). Questa è in realtà la conversione del d.l. 272/2005, emanato in origine solo per il finanziamento delle Olimpiadi Invernali di Torino³, cioè una normativa inserita in un decreto legge di altra natura sul quale, in sede di conversione, il governo ha chiesto la fiducia evitando così il dibattito in Commissione e in Aula. La "Giovanardi-Fini" aumenta le sanzioni e le fattispecie per produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti. Reintroduce nel Testo Unico il divieto dell'uso personale non terapeutico di sostanze stupefacenti, che era stato abrogato dal referendum del 1993, tornando a prevedere nella fattispecie sanzioni amministrative (sospensione della patente, ecc.) aumentandole fino ad 1 anno (art. 4 ter, 1). Per quanto concerne le soglie oltre la quali la fattispecie di reato da amministrativo diventa penale, la "Giovanardi-Fini" penalizza la cannabis, stabilendone un limite massimo di principio attivo (500mg) inferiore rispetto a quelli previsti per altre sostanze stupefacenti quali cocaina o MDMA (750mg). La coltivazione domestica di cannabis, anche di modiche quantità per uso personale, è inclusa nei casi penalmente punibili dall'art.73, da 6 a 26 anni di reclusione. La "Giovanardi-Fini" include la cannabis nella tabella I delle sostanze stupefacenti abolendo ogni distinzione tra droghe leggere e pesanti (art.4-vicies ter, 3). Distinzione reintrodotta dalla sentenza 32/2014 della Corte Costituzionale, ove si dichiara

³"Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi Invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi".

l'illegittimità costituzionale degli artt.4-bis (che aumentava le pene per commercio e detenzione) e 4-vicies ter (che, tra l'altro, equiparava la cannabis alle droghe pesanti), della Giovanardi-Fini, poiché manca il nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge, formato dal governo, e legge di conversione.

Nella XVII legislatura (2013-18) sono state promosse alcune iniziative legislative in proposito, tra cui la proposta di legge (n.3253) promossa da un intergruppo parlamentare, e una proposta di legge d'iniziativa popolare (G.U. 66/2015). Queste iniziative convergono nel proporre la legalizzazione della cannabis e una regolamentazione del suo mercato come quello dei tabacchi lavorati.