

EDD Viterbo 25 ottobre 2007

Relazione Avvocato Fernando Salvagni

Il Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope: fattispecie, sanzioni penali ed amministrative, misure di sicurezza.

La normativa in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope è stata da sempre oggetto di un acceso dibattito nella nostra società in cui si sono confrontate molteplici posizioni che vanno da un approccio estremamente rigoroso e repressivo di qualsiasi condotta relativa agli stupefacenti all'estremo opposto nel quale si auspicano liberalizzazioni più o meno generalizzate con una ampia e diversificata costellazione di punti di vista intermedi.

Questo dibattito è ovviamente sfociato in iniziative politiche spesso di segno opposto (seppure in una ottica sempre sostanzialmente "proibizionistica") che si sono tradotte nelle diverse modifiche alle quali la disciplina degli stupefacenti è stata soggetta nel corso degli ultimi anni anche attraverso la consultazione popolare diretta in occasione del Referendum del 1993.

Proprio la radicalità che sovente ha segnato le contrapposte posizioni e l'approccio spesso propagandistico della comunicazione ha a mio avviso determinato una informazione relativamente inefficace sul concreto contenuto delle norme via via modificate ingenerando confusione nel cittadino, ed in particolare nei più giovani, sulle eventuali conseguenze giuridiche delle condotte relative agli stupefacenti.

In particolare, non si è ben chiarito (soprattutto con riferimento alla recentissima modifica del Testo Unico operata a cavallo tra il 2005 ed il 2006 dal D.L. 272/2005 successivamente convertito - così detta "Legge Fini") quali siano le condotte non sanzionate penalmente ovvero quali siano i limiti della detenzione a fini di uso personale.

Parallelamente non si è sufficientemente evidenziato che anche condotte per le quali l'Ordinamento non prevede l'applicazione della sanzione penale possono invece comportare l'applicazione di sanzioni amministrative e/o di misure di prevenzione che possono avere in concreto esiti comunque pregiudizievoli o limitanti per il cittadino che vi è soggetto.

Cerchiamo quindi di evidenziare e chiarire il contenuto della disciplina giuridica degli stupefacenti, con particolare attenzione agli aspetti sopra segnalati, attraverso un esame - seppure sommario - dei testi normativi.

* * * * *

Il corpus normativo principale in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope è contenuto nel D.P.R. 309/90 denominato "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza".

Il Decreto istituisce e regola organismi di controllo, detta i principi per la formazione delle diverse tabelle in cui sono catalogate tutte le sostanze stupefacenti e psicotrope nonché i preparati medicinali che le contengono, regola la produzione, la distribuzione e l'uso autorizzati a fini terapeutici e - per quanto qui più propriamente ci riguarda - al Capo primo del Titolo VIII "Della repressione delle attività illecite" detta le disposizioni penali e le sanzioni

amministrative.

Il Capo I si apre con l'articolo 72 che al comma dettava la seguente disposizione: "È vietato l'uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I, II, III e IV". E' questa la norma abrogata a seguito del Referendum popolare del 1993 con la conseguenza che nel nostro ordinamento l'uso personale non è soggetto a sanzioni penali (non è reato) ed è alquanto improbabile (proprio perché la modifica consegue ad una consultazione popolare referendaria) che venga nuovamente penalizzato in futuro.

E' questo pertanto un limite contro il quale si scontrano anche modifiche legislative dichiaratamente improntate ad intenti di inasprimento delle sanzioni come la recente modifica del 2005-2006 cui si è già accennato.

Il successivo articolo 73 al comma 1 individua invece tutta una serie di condotte penalizzate: "Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I prevista dall'articolo 14, è punito con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da euro 26.000 a euro 260.000". Ciò che qui mi preme segnalare è come nell'immaginario collettivo la condotta particolarmente riprovevole è considerata quella della "spaccio" ovvero del trasferimento di stupefacenti dietro il pagamento di un prezzo o, comunque, nella preparazione, distribuzione e messa in commercio a fronte di un profitto personale. Conseguentemente, sempre nell'opinione comune, ci si aspetta in genere che questi comportamenti siano sanzionati più gravemente e che il trasferimento a titolo gratuito sia considerata condotta meno grave o, addirittura, non costituisca reato come la mera detenzione.

Così non è. Come il testo della norma chiarisce utilizzando termini quali "cede", "procura ad altri", "consegna per qualunque scopo", ogni trasferimento di stupefacente anche senza corrispettivo a titolo gratuito (un regalo) è sanzionato dall'ordinamento con le medesime conseguenze penali.

Altro aspetto da evidenziare è che l'ultima complessiva modifica del Testo Unico, contenuta nel Decreto Legge 272/2005, ha abolito la differenziazione della gravità delle sanzioni in relazione al tipo di sostanza che costituisce l'elemento materiale del reato.

Nella precedente disciplina vi era una distinzione delle sostanze in base alla dannosità per la salute e la più o meno elevata suscettibilità di creare dipendenza che, nell'uso comune, veniva riassunta nei termini "droghe leggere" e "droghe pesanti". I reati concernenti le cd. "droghe leggere" erano puniti con pene meno severe rispetto a quelli relativi alle "droghe pesanti". L'abolizione di questa distinzione ha condotto ad una equiparazione di severità sanzionatoria per tutte le sostanze stupefacenti che tuttavia ha avuto un esito potenziale globale abbastanza paradossale: rispetto al precedente sistema sanzionatorio oggi i reati relativi alle "droghe leggere" sono teoricamente puniti più severamente mentre quelli riguardanti le sostanze "pesanti" sono stati oggetto (sempre in teoria) di una mitigazione delle sanzioni.

L'articolo 73 prosegue ed al comma 1bis, lettera a), individua i limiti della detenzione ad uso personale, condotta che non costituisce reato e non è quindi sanzionata penalmente:

1-bis. Con le medesime pene di cui al comma 1 è punito chiunque, senza

l'autorizzazione di cui all'articolo 17, importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque illecitamente detiene:

a) sostanze stupefacenti o psicotrope che per quantità, in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, ovvero per modalità di presentazione, avuto riguardo al peso lordo complessivo o al confezionamento frazionato, ovvero per altre circostanze dell'azione, appaiono destinate ad un uso non esclusivamente personale;

Ritorna in questa norma l'annoso problema di disegnare i contorni della detenzione a fini di uso personale che nel corso del tempo è stata affrontata in diversi modi: dalla "dose massima giornaliera" (oltrepassata la quale si presumeva la destinazione dello stupefacente a scopi di spaccio o comunque di cessione) prevista legislativamente, al lasciare al Giudice il compito di valutare (con l'unico limite della logicità della motivazione del provvedimento) gli elementi di fatto dai quali si potesse derivare, o meno, la finalità di mero uso personale.

L'ultima formulazione della norma segue una strada intermedia prevedendo espressamente una serie di circostanze di fatto che il Giudice deve valutare (e sono sostanzialmente le stesse che prima la giurisprudenza valutava) per escludere o accertare le finalità di spaccio: "quantità" (con riferimento ai limiti indicati con Decreto Ministeriale), "presentazione", "confezionamento frazionato".

Non si tratta tuttavia di presunzioni assolute ma di presunzioni relative che quindi ammettono una diversa valutazione del Giudice in presenza di ulteriori circostanze (... ovvero per altre circostanze dell'azione) che possano portare ad escludere le finalità di spaccio.

Una delle fattispecie che si collocano al confine tra comportamenti penalmente sanzionati e condotte non costituenti reato è quello della cd. "coltivazione casalinga" di stupefacenti per uso personale.

Se è pur vero che il comma 1 dell'art. 73 del T.U. espressamente riporta tra le condotte penalmente rilevanti la "coltivazione", la giurisprudenza di Cassazione ha più volte (anche recentissimamente con la sentenza n.17983 del gennaio-maggio 2007) ribadito che se la piantagione è in concreto destinata ad un uso esclusivamente personale la vicenda va ricondotta all'interno della detenzione non costituente reato.

La lettera b) riguarda invece la detenzione di preparati farmacologici contenenti sostanze stupefacenti e psicotrope:

b) medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezione A, che eccedono il quantitativo prescritto. In questa ultima ipotesi, le pene suddette sono diminuite da un terzo alla metà.

Va quindi sottolineato che la normativa sostanzialmente equipara ai fini sanzionatori (pur prevedendo una riduzione di pena) le cd. "droghe da strada" ai medicinali regolarmente registrati e ammessi al commercio contenenti sostanze stupefacenti e psicotrope la cui detenzione – senza prescrizione medica o in quantità superiore alla prescrizione – costituisce reato.

L'inasprimento complessivo dell'impianto sanzionatorio determinato dalla "Legge Fini" - inasprimento che, come si è già evidenziato, potenzialmente colpisce proprio le condotte che in precedenza erano considerate meno "gravi"

- ha imposto al legislatore di prevedere una norma di chiusura per evitare possibili esiti abnormi sotto il profilo della severità delle pene in concreto applicabili anche a fattispecie che non desterebbero un particolare allarme sociale.

Il quinto comma dell'art. 73 prevede infatti:

5. Quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000.

* * * * *

Come già accennato il sistema sanzionatorio della normativa in tema di stupefacenti non si limita a prevedere le sanzioni penali che abbiano sopra esaminato.

Le condotte non costituenti reato sono in ogni caso suscettibili di applicazione di sanzioni amministrative previste dall'art. 75 del T.U.:

Chiunque illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 73, comma 1-bis, o medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezioni B e C, fuori delle condizioni di cui all'articolo 72, comma 2, è sottoposto, per un periodo non inferiore a un mese e non superiore a un anno, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative:

- a) sospensione della patente di guida o divieto di conseguirla;
- b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla;
- c) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli;
- d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario.

L'accertamento anche della mera detenzione non penalizzata avvia un complesso procedimento amministrativo che passa attraverso l'immediato ritiro della patente di guida o il fermo amministrativo del ciclomotore, l'accertamento tossicologico sulle sostanze sequestrate, la convocazione a colloquio dinanzi al Prefetto (nel caso di minori la convocazione anche dei genitori), l'invito a sottoporsi ad un "...programma terapeutico e socio-riabilitativo [...] o altro programma educativo e informativo personalizzato in relazione alle proprie specifiche esigenze, predisposto dal servizio pubblico per le tossicodipendenze ...".

All'esito del colloquio il Prefetto decide se archiviare il procedimento (se l'accertamento dovesse risultare infondato), definirlo con un formale invito ad astenersi nel futuro ad utilizzare sostanze stupefacenti (nel caso di violazioni di lieve entità e quando vi sono elementi per presumere che il soggetto si asterrà dall'abuso in futuro) oppure irrogare una delle sanzioni sopra riportate.

Intento dichiarato del legislatore attraverso la previsione di queste sanzioni amministrative applicabili anche alla condotte di mera detenzione ad uso personale è quella di esercitare una pressione psicologica sull'assuntore di modo che valuti la possibilità di sottoporsi ad un programma di recupero.

* * * * *

Infine, nel caso di reiterazione di condotte di abuso di stupefacenti (sia sanzionate penalmente che amministrativamente) ed in altre condizioni (tra le quali violazioni del Codice della Strada) che possono far presumere un pericolo per la sicurezza pubblica vi è l'eventualità che si apra un ulteriore procedimento, questa volta di competenza del Questore, che può concludersi con l'applicazione di "misure di prevenzione" per la durata massima di due anni.

Misure, queste, di contenuto particolarmente afflittivo che si concretano in:

- a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente;
- b) obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;
- c) divieto di frequentare determinati locali pubblici;
- d) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;
- e) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici;
- f) divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore.

* * * * *

Con questo breve e certamente sommario intervento si auspica di aver contribuito ad una maggiore consapevolezza, soprattutto nei giovani, in ordine alle conseguenze giuridiche sanzionatorie che possono derivare dall'assunzione ed da altri comportamenti legati agli stupefacenti.

Avv. Fernando Salvagni