CAMERA DEI DEPUTATI N. 13

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MIOTTI CARLI AMALIA, FIORET, MAGGIONI, PICCINELLI, MAROCCO, CATTANEO PETRINI GIANNINA, CASTELLUCCI, AMODIO, STELLA, VECCHIARELLI

Presentata il 15 maggio 1972

Nuove norme per la prevenzione e la repressione della produzione, fabbricazione, commercio e uso illegittimi delle sostanze ad azione stupefacente e psicotropica

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nelle cronache degli ultimi anni si va sempre più polarizzando l'attenzione su un fenomeno che si è rivelato anche in Italia assai esteso e preoccupante: l'uso di sostanze stupefacenti e allucinogene da parte dei giovani.

Il così detto « problema della droga » interessa oggi governanti, politici legislatori, giureconsulti, medici ed educatori. Esiste già una larga disciplina giuridica e tecnica su questo argomento che oggi si ritiene insufficiente e sorpassata per cui pare ormai indispensabile integrare leggi e disposizioni.

Con il nome di droga, si indicano impropriamente numerose sostanze che sono capaci di indurre delle modificazioni del sistema nervoso centrale e periferico e in particolare di togliere il dolore, provocare visioni, dare sintomi di ebbrezza.

L'oppio, lattice del *papaver sonniferum* immaturo, è l'esempio più antico di queste droghe.

Oggi le sostanze ad azione che chiameremo meglio stupefacente e allucinogena si possono dividere in due gruppi.

Nel primo si trovano tutte quelle sostanze che per la loro proprietà sono entrate nella pratica medica e farmaceutica: ad esempio, l'oppio e la cocaina; nel secondo invece abbiamo quelle sostanze che vengono usate a scopo inebriante (stupefacente) come la canapa indiana, l'LSD e simili.

Sarà conveniente chiarire bene questo punto per le conseguenze che ha anche sul piano giuridico.

Il primo gruppo di sostanze per le sue proprietà viene usato in medicina e quindi viene regolarmente e legalmente prodotto, distribuito e venduto sia pure con determinate garanzie e limitazioni; le sostanze del secondo gruppo vengono invece prodotte e distribuite quasi totalmente illegalmente, se si eccettua una piccola quantità che è fabbricata e utilizzata per la ricerca scientifica.

Oltre a questi due casi limite ve ne è uno intermedio e cioè la produzione illegale di sostanze appartenenti al primo gruppo, fabbricate al di fuori delle norme e dei controlli della legge da parte di coloro che sono autorizzati a produrne e a disporne.

Farmaci ad azione stupefacente.

I farmaci ad azione stupefacente prodotti dall'industria farmaceutica sono principalmente: l'oppio e i suoi derivati, quali la morfina, la cocaina e taluni suoi derivati.

Un caso particolare è rappresentato dall'acido lisergico. Questa sostanza, pur non possedendo di per sé proprietà allucinogene, può dare facilmente origine, mediante reazioni chimiche di estrema semplicità, ad un suo derivato, la dietilammide, meglio nota con la sigla LSD, che è uno dei più pericolosi allucinogeni. Questa sostanza d'altra parte trova solo un limitatissimo impiego in clinica psichiatrica.

Pertanto la fabbricazione dell'acido lisergico è soggetta a controllo come materia prima per la produzione di sostanze allucinogene.

Ma oltre a queste sostanze di origine naturale, la moderna sintesi farmaceutica ha messo a disposizione del medico una serie di composti ad azione stupefacente o allucinogena partendo dal concetto di identificare, nelle complesse molecole del prodotto naturale, la parte attiva della molecola e ottenere, se possibile, la sola azione terapeutica senza gli effetti secondari indesiderabili come la assuefazione.

Alcune centinaia di composti sono stati sintetizzati non solo per sostituire la morfina e la cocaina, ma sfortunatamente non si è raggiunto lo scopo di abolire gli effetti indesiderati.

Stupefacenti e allucinogeni.

Abbiamo detto che accanto ad un certo numero di sostanze che hanno trovato impieghi importanti in medicina ve ne sono alcune che sono usate solo a scopo stupefacente e allucinogeno.

Tra queste va ricordata tra le prime la « canapa indiana » nota nel mondo, a seconda della preparazione, con i nomi di hashish, marijuana, gania, charas, kif, ecc.

La facilità di produzione di questa foglia e il suo largo consumo clandestino ne hanno fatto una droga di elezione e di poco prezzo, malgrado le asprezze di una severa legislazione.

Psicofarmaci.

Dopo il quadro della cosiddetta « droga maggiore » non si può fare a meno di considerare un certo numero di psicofarmaci, che se da un lato si sono rivelati sostanze di elezione per la cura di alcune malattie psichiche, possono, se usate in modo anomalo, costituire un vero pericolo per gli individui e la società.

Si tratta di quei farmaci che oggi si sogliono raggruppare sotto la convenzionale denominazione di « minidroga » che è tanto più pericolosa in quanto, per le vigenti norme, è facilmente accessibile a chiunque, a volte anche in confezioni non controllabili come i « preparati da banco ».

Queste sostanze si possono ricondurre a tre gruppi fondamentali: 1) gli amfetaminici; 2) i barbiturici; 3) gli psicofarmaci derivati dalla benzodiazepina, dal chinazalone (metaqualone) e alcuni esteri carbammici.

Tali sostanze, impiegate in modo irrazionale o volutamente doloso, possono dare disturbi e alterazioni della psiche, mentre danno, specie i barbiturici e gli psicofarmaci, risultati eccezionali quando siano usati sotto controllo medico o meglio specialistico.

Non vi è dubbio infatti che la scoperta dei farmaci psicotropici ha rappresentato un grande progresso nel campo della terapia umana. Attraverso queste sostanze, in particolare i neurolettici, la medicina ha potuto liberarsi dagli ultimi residui del medioevo abolendo sbarre, cancelli e camicie di forza negli ospedali psichiatrici, rendendo possibile una « comunicazione » tra paziente e medico e consentendo indagini liberatorie fin nel profondo della psiche.

Tuttavia è tragicamente documentato come questa conquista della medicina contemporanea sia stata distorta dall'uso improprio che se ne è fatto per ignoranza a volte, ma per dolo più spesso, il che rende inevitabile arrivare al controllo da parte delle autorità preposte alla tutela della salute pubblica.

Dopo queste note di carattere generale e prima di affrontare l'esame della normativa vigente in Italia nel campo dei farmaci stupefacenti e psicotropici, reputiamo necessario sottolineare l'importanza che in questa materia hanno i rapporti e le convenzioni internazionali. Basti qui accennare alla pericolosità per i singoli e per la società di queste sostanze, che fra l'altro hanno il pregio negativo di rinchiudere in limitate dimensioni fisiche un alto potenziale dannoso, cosicché esse possono sfuggire ad un approfondito controllo doganale. Per cui non è sufficiente un controllo dei canali di trasporto e di smercio, ma è indispensabile controllare anche le fonti per limitare la produzione al normale fabbisogno terapeutico. Altro compito affidato alla cooperazione internazionale è quello di raggiungere una uniformità nella classificazione di tali sostanze dal punto di vista della denominazione e da quello dell'efficacia, sia terapeutica (positiva) che stupefacente (negativa). L'OMS svolge in questo campo una fat-

tiva attività che ha portato all'emanazione della Convenzione di New York del 1° marzo 1961, sulla produzione, il commercio e l'uso degli stupefacenti, e che porterà quanto prima al perfezionamento dell'altra Convenzione relativa alle sostanze psicotropiche. L'adesione italiana a queste Convenzioni darà un notevole contributo alla lotta contro l'abuso di tali sostanze, e vincolerà le autorità italiane ad intervenire in maniera più efficace di quanto sia stato fatto finora.

La normativa italiana in questa materia è costituita principalmente dalla legge 22 ottobre 1954, n. 1041, che disciplina la produzione, il commercio e l'impiego degli stupefacenti. Altre norme sono previste dal testo unico 27 luglio 1934, n. 1265 (in parte abrogato dalla legge 1954), dal codice penale e dal regolamento di cui al regio decreto 11 aprile 1929, n. 1086.

La convenzione di New York, dal 1961, fa una distinzione fra produzione e fabbricazione. Il primo termine è usato per indicare la coltivazione e la raccolta delle piante che, con minime operazioni industriali, possono dare sostanze stupefacenti. Con il termine di fabbricazione si intendono invece quelle operazioni di carattere industriale, dalle quali è possibile ottenere o trasformare sostanze stupefacenti. Analoga distinzione viene riportata nello schema di convenzione che l'ONU sta elaborando in materia di sostanze psicotropiche. La legislazione italiana ignora sia la distinzione fra produzione e fabbricazione che quella tra sostanze stupefacenti e psicotropiche. La legge del 1954, infatti, non è altro che la trasposizione del diritto positivo italiano della Convenzione di New York del 1953, che prendeva in considerazione solo l'oppio ed i suoi derivati per ottenere i quali l'aspetto della coltivazione e raccolta ha un peso prevalente rispetto alle successive operazioni industriali. La situazione attuale è invece cambiata con l'avvento di nuove sostanze di sintesi, per cui riteniamo auspicabile un aggiornamento della legislazione che tenga conto delle direttive emanate in campo internazionale. Anche la distinzione fra sostanze stupefacenti e psicotropiche è ignorata, dato che queste ultime si sono affermate solo nell'ultimo decennio.

La legge italiana del 1954 (articolo 1) parla pertanto solo di produzione delle sostanze ad azione stupefacente, per sottoporle al controllo ed alla vigilanza del Ministero della sanità, che si avvale di un apposito Ufficio centrale stupefacenti, istituito presso il Ministero della sanità. Il ministro della sanità deve compilare un elenco di tali sostanze tenendo conto delle convenzioni internazionali: attualmente l'Italia è vincolata dalla Convenzione di Ginevra del 1931 sugli stupefacenti in generale, e da quella di New York del 1953 sull'oppio e derivati, sentito il Consiglio superiore di sanità. L'elenco e le relative variazioni devono essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ed inseriti nella farmacopea ufficiale (articolo 3). La produzione (o coltivazione) delle sostanze stupefacenti (contenute negli elenchi predetti) deve essere autorizzata annualmente dal ministro della sanità, sentito il ministro dell'agricoltura e delle foreste (articolo 4). La produzione officinale (o fabbricazione) è soggetta all'autorizzazione del ministro della sanità (articolo 5), che stabilisce inoltre la quantità massima che ciascuna officina è autorizzata a produrre annualmente (articolo 7). Il ministro della sanità esercita il controllo sulle materie prime utilizzate dalle officine e sulle quantità di stupefacenti prodotte. Le imprese sono obbligate ad inviare ogni trimestre al ministro un resoconto delle operazioni effettuate (articolo 8).

L'autorizzazione del ministro è necessaria poi per importare, esportare, ricevere per il transito, commerciare a qualsiasi titolo, impiegare o comunque detenere le sostanze indicate nell'elenco degli stupefacenti (articolo 6). In particolare la vendita o cessione, la consegna di stupefacenti, l'invio di campioni da parte delle imprese produttrici devono essere fatti soltanto a persone autorizzate e con la adozione di particolari garanzie. Di tutte le operazioni deve risultare traccia in appositi registri (articoli 13, 14, 15).

I farmacisti, prima di vendere stupefacenti, devono accertarsi dell'identità dell'acquirente, che non deve avere meno di 18 anni, e devono registrare le vendite. La legge prescrive inoltre che, nelle preparazioni farmaceutiche, le sostanze stupefacenti siano intimamente incorporate nell'eccipiente. E questo per ostacolare l'uso del preparato se non nelle modalità prescritte e per evitare la trasformazione delle sostanze stupefacenti in altre più pericolose (articolo 16).

Infine i sanitari che prescrivono questi farmaci devono segnare sulle ricette, ad inchiostro indelebile, le generalità del paziente e le dosi prescritte, con le modalità di somministrazione (articolo 19).

Come è possibile arguire da questi rapidi cenni sulla legislazione italiana in campo di sostanze stupefacenti, la parte, per così dire, ufficiale della materia è assistita da tali garan-

zie, per tutte le operazioni che vanno dalla produzione e fabbricazione al consumo, che eventuali irregolarità non possono costituire un serio pericolo per il singolo e per la società. Dette garanzie si concretano nei controlli, che sono capillari, e nelle autorizzazioni. Queste ultime sono dei provvedimenti in cui il diritto del singolo ad effettuare una determinata attività è messo in relazione con un superiore interesse collettivo, che ne condiziona il libero esercizio. La valutazione dell'organo amministrativo non è passabile di indagini sul merito, ma può eventualmente essere sindacata in sede di legittimità, tenendo conto soprattutto dei vincoli di carattere internazionale. In particolare queste autorizzazioni sono altamente discrezionali, tanto che sono revocabili o possono essere sospese a giudizio insindacabile del ministro della sanità (articolo 11).

Ma la parte più interessante è quella che riguarda l'aspetto clandestino della materia. In questo caso gli stupefacenti vengono immessi nel mercato e adoperati non per fini medici e quindi legittimi, in grado cioè di recare giovamento all'ammalato sia pure con gli effetti negativi che derivano da ogni somministrazione di farmaci, ma per altri fini riprovevoli che vengono raggiunti pagando un alto prezzo sia individuale, per le gravissime alterazioni psichiche e fisiche a cui porta l'abuso di stupefacenti, che sociale, per il costo e la corruzione che tale pratica comporta. Il legislatore italiano ha sempre tenuto presente il pericolo che comporta l'uso clandestino delle sostanze stupefacenti, il cui commercio ha una rilevanza maggiore di quella del commercio ufficiale, in termini di quantità (come dimostrano le statistiche sul sequestro di droghe, che interessa naturalmente una parte minima di quanto viene immesso nel mercato), in termini di valore, a causa delle registrazioni alla produzione ed al commercio, che provocano necessariamente una lievitazione artificiale dei prezzi, che non corrispondono più all'effettivo costo di produzione. Le autorità statali intervengono, come abbiamo detto, con un intenso sistema di controlli per la parte lecita, mentre per la parte illecita hanno numerosi strumenti per esercitare la vigilanza e la repressione.

Per la coltivazione (o produzione) clandestina è prevista la reclusione fino a due anni e la multa fino a 2 milioni (articolo 4). Per la produzione officinale (o fabbricazione) clandestina è prevista la reclusione fino a sette anni e la multa fino a lire 3 milioni (articolo 5).

Sono pene che si sono rivelate insufficienti soprattutto per la fabbricazione clandestina degli stupefacenti, i quali sono cresciuti di numero e di pericolosità con l'introduzione delle sostanze di sintesi, che possono essere preparate con materie prime in libero commercio e con limitate nozioni di chimica. Nel caso di queste produzioni artigianali, la vigilanza risulta più gravosa e di minore efficacia rispetto a quella che si esercita sulle droghe tradizionali, che per essere messe in circolazione devono passare attraverso un maggior numero di intermediari.

Sulla base delle considerazioni su esposte riteniamo indispensabile quindi proporre un aggiornamento della legislazione italiana che possiamo analiticamente distinguere in tre punti: 1) adeguamento delle norme alle nuove realtà scientifiche e produttive; 2) prevenzione; 3) repressione più efficace e inasprimento delle pene.

Per quanto riguarda l'adeguamento delle norme riteniamo necessario almeno estendere anche agli amfetaminici la normativa esistente per gli stupefacenti (articolo 1) dato che i primi sono oggi molto più usati illegalmente come droga dei secondi. Una statistica sommariamente indicativa rivela che in Italia l'uso illegale di farmaci psicotropici (amfetaminici) copre circa il 60 per cento dell'impiego illegittimo di droga.

Per la prevenzione proponiamo l'istituzione di un ufficio speciale presso il Ministero della sanità (articolo 2) e un piano di educazione sanitaria (articoli 3 e 4) nonché la costituzione di una commissione di indagine e di studio (articolo 5).

Gli articoli successivi riguardano l'aggiornamento della legge del 1954 e l'inasprimento delle pene.

Siamo certi, quindi, onorevoli colleghi, che la presente proposta di legge sarà confortata dal vostro voto favorevole.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La produzione, il commercio e l'impiego di sostanze amfetaminiche sono sottoposti alle stesse disposizioni di legge riguardanti le altre sostanze stupefacenti indicate nell'elenco previsto dall'articolo 3 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041.

ART. 2.

È istituito presso il Ministero della sanità un ufficio speciale per la prevenzione dell'uso della droga, cui è affidato il compito di coordinare tutte le iniziative degli enti pubblici e privati nel settore della lotta contro la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotropiche.

ART. 3.

Il ministro della sanità, di concerto con il ministro della pubblica istruzione, predispone un piano di educazione sanitaria, rivolto a prevenire l'uso illegittimo di stupefacenti.

L'attuazione del piano è affidata ai medici provinciali, che vi provvedono d'intesa con i provveditori agli studi.

ART. 4.

Presso ciascun istituto di istruzione secondaria possono essere organizzati corsi di educazione sanitaria per la prevenzione dell'uso degli stupefacenti.

ART. 5.

Il Governo provvede ad istituire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una commissione composta da 30 membri di cui dieci prescelti tra i componenti dei due rami del Parlamento, cinque medici specializzati, cinque psicologi e sociologi, cinque provveditori agli studi e presidi di istituti scolastici, cinque magistrati e avvocati, per svolgere un'indagine approfondita ed integrale sul fenomeno della produzione, fabbricazione, commercio e usi illegittimi delle sostanze stupefacenti e psicotropiche e stu-

diare mezzi preventivi e repressivi idonei ad evitarlo.

La commissione elegge nel suo seno il presidente.

La suddetta indagine sarà compiuta entro un anno dalla nomina della commissione di cui al comma precedente, e le sue risultanze saranno presentate, entro i due mesi successivi, al Parlamento.

ART. 6.

Il quarto e quinto comma dell'articolo 6 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, sono sostituiti dai seguenti:

« Chiunque, senza autorizzazione, acquista, vende, esporta, importa, passa in transito, procura ad altri, impiega o comunque detiene, ai fini di commercio, sostanze o preparati indicati nell'elenco degli stupefacenti è punito con la reclusione da 5 a 15 anni e con la multa da 3 milioni a 20 milioni di lire. Le stesse pene si applicano per l'importazione, transito od esportazione effettuati da imprese o società che, pur essendo autorizzate ai sensi del primo comma, non sono in possesso del permesso indicato nel terzo comma.

Le pene di cui al comma precedente sono raddoppiate qualora le attività ivi previste sono effettuate a danno di persone di età inferiore ai 18 anni.

Chiunque, essendo munito dell'autorizzazione o del permesso di cui al presente articolo, mette o procura che altri metta illecitamente in commercio stupefacenti è punito con le pene previste nel quarto comma del presente articolo, aumentate sino ad un terzo ».

ART. 7.

Dopo l'articolo 6 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, è inserito il seguente:

ART. 6-*bis*.

« Chiunque promuove o organizza le attività di cui ai commi quarto e quinto dell'articolo precedente è punito con la reclusione da 10 a 20 anni e con la multa da 5 milioni a 50 milioni.

Le pene di cui al comma precedente sono aumentate di un terzo:

a) quando l'attività di promozione ed organizzazione è compiuta da un numero di persone superiore a tre;

b) quando l'attività di cui sopra è svolta per introdurre l'uso di sostanze o preparati indicati nell'elenco degli stupefacenti in ambienti giovanili, i cui membri abbiano un'età inferiore ai 18 anni ».

ART. 8.

Il minimo di età fissato nel primo comma dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, è elevato a 21 anni.

ART. 9.

Il quarto comma dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, è sostituito dal seguente:

« Il contravventore alle disposizioni stabilite dai precedenti commi è punito con l'arresto da due a cinque anni e con l'ammenda da lire 1 milione a 5 milioni, sempre che il fatto non costituisca reato più grave ».

ART. 10.

L'articolo 17 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, è sostituito dal seguente:

« È fatto divieto di vendere, cedere o consegnare stupefacenti a persone di età inferiore a 21 anni.

Il contravventore alla disposizione indicata nel comma precedente è punito con l'arresto da un anno a cinque anni e con l'ammenda da lire 500 mila a lire 2 milioni ».

ART. 11.

Dopo l'articolo 17 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, sono inseriti i seguenti:

ART. 17-*bis*.

« Chiunque induce una persona all'uso di stupefacenti è punito, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione da uno a cinque anni e con l'ammenda da lire 1 milione a lire 5 milioni.

La pena è aumentata se il fatto è commesso in danno di una persona di età minore.

La pena è triplicata:

a) se il fatto è commesso in danno di persona che non ha compiuto gli anni quattordici:

b) se al colpevole la persona è stata affidata per ragione di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia.

Le stesse pene si applicano a chiunque, in qualsiasi modo, favorisce o sfrutta l'uso di stupefacenti ».

ART. 17-*ter*.

« Alla condanna per uno dei delitti previsti dagli articoli precedenti consegue l'interdizione dai pubblici uffici, ai sensi dell'articolo 28 del codice penale, per un periodo variante da un minimo di due anni ad un massimo di venti, a partire dal giorno in cui ha termine l'esecuzione delle pene principali ».