

DECRETO DROGHE

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte Costituzionale, con la [sentenza 32/2014](#), ha dichiarato l'**incostituzionalità degli articoli 4-bis e 4-vicies ter della legge Fini Giovanardi sulla droga** (decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla legge n. 49/06.) per violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione in materia di decretazione di urgenza. Le norme sugli stupefacenti furono infatti inserite nel corso dell'iter di conversione del decreto legge riguardante principalmente le Olimpiadi invernali di Torino. In particolare, dopo l'articolo 4, furono aggiunte, con un maxi emendamento e conseguente voto di fiducia, numerose disposizioni che riproducevano un disegno di legge ordinario giacente da tre anni al Senato sulla disciplina del traffico e dell'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope. La Corte ha ritenuto che tale "nuovo" **contenuto fosse evidentemente non omogeneo rispetto all'originario contenuto del decreto-legge, quindi adottato in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e pertanto costituzionalmente illegittimo**. Si tratta quindi di un **vizio di natura procedurale** che colpisce solo ed esclusivamente gli articoli 4-bis e 4- *vicies ter*.

GLI EFFETTI DELLA SENTENZA

Le **norme dichiarate incostituzionali** modificavano l'articolo 73 e numerose altre disposizioni del Testo unico sugli stupefacenti (DPR n. 309 del 1990), prevedendo le stesse pene per le violazioni riguardanti tutte le sostanze stupefacenti: in sostanza, **unificavano il trattamento sanzionatorio che, precedentemente, era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le cosiddette "droghe leggere"** (ovvero quelle incluse nelle tabelle II e IV) **o le cosiddette "droghe pesanti"** (ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III). Se prima della "Fini Giovanardi" le pene erano, quindi, graduate a seconda della sostanza (le droghe erano divise in 4 tabelle diverse cui facevano riferimento pene diverse), dopo l'entrata in vigore delle norme incostituzionali questa distinzione è venuta meno, le tabelle sono passate da quattro a due e, nella nuova tabella I sono stati inseriti stupefacenti che prima erano distinti in gruppi differenti.

La Corte stessa ha chiarito che, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, **tornano in vigore ("rivivono") l'art.73 del DPR n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati**, nella formulazione precedente le modifiche apportate dalla Fini Giovanardi. Ciò significa che **sono tornate in vigore le sei tabelle previste prima della riforma del 2006 nelle quali non sono ovviamente comprese le droghe di ultima generazione**, inserite nelle tabelle con decreti ministeriali di aggiornamento emanati dal 2006 al 2013.

Per questa ragione si è creata la straordinaria necessità e urgenza di emanare un **decreto che, da un lato, tutelasse la salute**, visti gli effetti della sentenza sulla disciplina del servizio di assistenza farmaceutica relativo alle modalità di prescrizione, dispensazione e registrazione dei medicinali per la terapia del dolore e per il ripristino di circa 500 sostanze stupefacenti tabellarmente classificate dal 2006 in poi e, **dall'altro, al fine di non modificare l'apparato sanzionatorio**, reintroducesse le quattro tabelle, ridistribuendo tra di esse le sostanze, che sulla base delle norme dichiarate incostituzionali erano invece raggruppate in due sole tabelle.

IL CONTENUTO DEL DECRETO-LEGGE

Il decreto, oltre ad intervenire per far fronte agli effetti della pronuncia di incostituzionalità della Fini Giovanardi, costituisce un passo avanti perché introduce un criterio di gravità differenziale tra le droghe e individua uno spazio di non punibilità per l'uso delle stesse. Inoltre, prevede una revisione della normativa in tema di droghe e di cura e riabilitazione dei soggetti alcol/tossicodipendenti e valorizza la rete d'intervento e afferma il ruolo centrale nel sistema dei servizi per le dipendenze.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'[iter](#) e ai [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati relativi al decreto-legge ([A.C. 2215](#))

LE 4 TABELLE: TORNA LA DISTINZIONE TRA DROGHE “PESANTI” E “LEGGERE”

È stata una scelta pericolosa e sbagliata quella di abolire la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere. Mettere tutto sullo stesso piano, dall'eroina alla cannabis, dalla cocaina all'ecstasy, dal consumo occasionale a quello ripetuto e dipendente, è scientificamente scorretto. Ignorare le differenze significa ignorare che ogni tossicodipendente è una persona diversa con la sua storia, il suo carico di problemi, le sue aspettative, un contesto familiare e sociale particolare. Significa legarsi le mani per combattere le tante facce della dipendenza dalla droga. La Corte ha espressamente detto che la distinzione sotto il profilo della sanzione tra droghe “pesanti” e droghe “leggere” antecedente la cosiddetta Fini Giovanardi non si deve considerare validamente abrogata, essendo intervenuta la sentenza di incostituzionalità. Pertanto, il decreto, pur non rispettando esattamente il sistema di tabelle precedente alla Fini-Giovanardi (6 tabelle), ha reintrodotta quattro tabelle ridistribuendo tra di esse le sostanze in modo che per ciascuna di essa venga fatto salvo il regime sanzionatorio previsto dalla disciplina fatta “rivivere” dalla sentenza della Corte Costituzionale.

Nuove tabelle	Contenuto tabelle	Sanzioni condotte illecite
Tabella I	Droghe “pesanti”: oppio e derivati oppiacei (quali la morfina, l’eroina e il metadone); foglie di coca e derivati, amfetamina e derivati amfetaminici (ecstasy e designer drugs) e allucinogeni (fra gli altri dietilammide dell’acido lisergico - LSD, mescalina, psilocibina, fenciclidina, ketamina); le sostanze ottenute per sintesi o semisintesi che siano riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacotossicologico al tetraidrocannabinolo (THC): ovvero le sostanze a più forte potere tossicomaniogeno.	8-20 anni carcere
Tabella II	Droghe “leggere”: la cannabis e i prodotti da essa ottenuti.	2-6 anni carcere
Tabella III	Medicinali equiparati alle droghe “pesanti”: barbiturici che hanno notevole capacità di indurre dipendenza fisica o psichica o entrambe, nonché altre sostanze ad effetto ipnotico-sedativo ad essi assimilabili. Sono pertanto esclusi i barbiturici a lunga durata e di accertato effetto antiepilettico e i barbiturici a breve durata di impiego quali anestetici generali, sempre che le sostanze componenti non comportino gravi pericoli di dipendenza.	8-20 anni carcere
Tabella IV	Medicinali equiparati alle droghe “leggere”: sostanze per le quali sono stati accertati pericoli di dipendenza fisica o psichica di intensità e gravità minori di quelli prodotti dalle sostanze elencate nelle tabelle I e II.	2-6 anni carcere

In base a queste nuove tabelle, che tornano ad essere atti normativi di carattere secondario il cui completamento e aggiornamento richiede un decreto del Ministro della Salute sentiti il Consiglio superiore di sanità e l’Istituto superiore di sanità, **la cannabis e i suoi derivati naturali tornano ed essere inserite nella tabella delle cosiddette droghe “leggere”, con conseguenze sanzionatorie notevolmente diverse rispetto a quelle previste per le droghe “pesanti”.** È esclusa dall’applicazione della normativa sugli stupefacenti la canapa coltivata unicamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali.

LA QUINTA TABELLA “MEDICINALI”

In tale tabella, denominata «tabella dei medicinali», sono stati invece inseriti i medicinali a base di sostanze attive stupefacenti o psicotrope, incluse le sostanze attive ad uso farmaceutico, di corrente impiego terapeutico ad uso umano o veterinario. Quest'ultima è articolata nelle sezioni A, B, C, D e E – in relazione al decrescere del loro potenziale di abuso –, sostanzialmente coincidenti con le stesse sezioni della tabella II della Legge Fini Giovanardi. Nella tabella dei medicinali sono inserite le sostanze attive con proprietà farmacologiche, e le relative preparazioni farmaceutiche, utilizzate per la terapia del dolore e nel trattamento degli stati di dipendenza. Con la sentenza della Corte costituzionale, è venuta a decadere la disciplina sulla prescrizione e dispensazione degli antidolorifici usati nelle terapie del dolore. Il decreto ha ripristinato tale normativa adattandola alle nuove tabelle. In sede di esame parlamentare alla Camera, sono state apportate alcune modifiche per quanto concerne il trattamento delle tossicodipendenze: è stato specificato che la prescrizione di medicinali compresi nella tabella “medicinali”, sezione A (medicinali soggetti a prescrizione medica speciale: ricetta medica a ricalco), per il trattamento della tossicodipendenza da oppiacei deve essere effettuata all'interno del **piano terapeutico individualizzato**, secondo modalità individuate dal Ministero della Salute.

PICCOLO SPACCIO

Per le ipotesi di piccolo spaccio è prevista la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa da 1.032 euro a 10.329 euro. È vero che non è prevista alcuna differenziazione del tipo di sostanza spacciata e che, ai fini della sanzione, è indifferente se si spacci cannabis o cocaina, tuttavia, è indubbio che spesso il piccolo spacciatore sia anche un tossicodipendente, non necessariamente al servizio della criminalità organizzata. La lotta alla criminalità organizzata non è in alcun modo indebolita in quanto continua ad applicarsi l'articolo 74 del Testo unico n. 309, quindi **l'associazione a delinquere finalizzata al grande spaccio** in tutte le sue declinazioni. Tra tali declinazioni è previsto proprio che quando tale associazione si riferisce ad episodi di piccolo spaccio si applicano le pene previste per l'associazione a delinquere di cui all'articolo 416. Tra l'altro, il fatto che si preveda una pena minima e una pena massima, comporterà che il giudice potrà valutare la gravità del fatto anche in relazione alla pericolosità della sostanza. Pertanto, la differenziazione fra le sostanze esiste ed è normativamente già prevista, solo che è rimessa al giudice la relativa valutazione nel caso concreto. Inoltre, per il piccolo spaccio, sarà possibile utilizzare **l'istituto della messa alla prova**, quale pena alternativa al carcere e non sarà applicabile la custodia cautelare in carcere salvo che nei confronti di chi abbia trasgredito le prescrizioni inerenti un'altra misura cautelare.

LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ COME ALTERNATIVA AL CARCERE PER I TOSSICODIPENDENTI

Uno degli effetti della sentenza della Corte costituzionale è stato il venire meno del lavoro di pubblica utilità in alternativa al carcere per il caso di condanna per il piccolo

spaccio. In tali casi, spesso, il condannato è anche tossicodipendente e, come insegna l'esperienza quotidiana, punire con il carcere chi non riesce a liberarsi dalla dipendenza non serve. La Camera, ha modificato il decreto introducendo la **possibilità per il giudice di prevedere, quale misura alternativa al carcere, il lavoro di pubblica utilità per il tossicodipendente condannato per spaccio di lieve entità**. Con la sentenza il giudice incarica l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata e può essere disposto anche nelle strutture private autorizzate. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, il giudice, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. **Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte.**

NON PUNIBILITÀ DELL'USO PERSONALE DI DROGHE

Un'ulteriore questione determinata dalla sentenza della Corte costituzionale riguarda il venir meno della non punibilità dell'uso personale di sostanze stupefacenti. La Camera, nel corso dell'iter di conversione, ha introdotto una disposizione che prevede che chiunque, **per farne uso personale**, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto a **sanzioni amministrative**, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope "pesanti" (ovvero comprese nelle tabelle I e III), e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope "leggere" (ovvero comprese nelle tabelle II e IV). Per accertare o meno l'"uso personale" si dovrà tenere conto che la quantità di sostanza stupefacente o psicotropa sia **superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute**, nonché della modalità di presentazione delle sostanze stupefacenti, avuto riguardo al peso lordo complessivo o al confezionamento frazionato ovvero ad altre circostanze dell'azione dalle quali risulti che le sostanze non sono destinate ad un uso esclusivamente personale. Se si tratta di medicinali che gli stessi eccedano il quantitativo prescritto.

MEDICINALI OFF LABEL: MAI PIÙ UN CASO AVASTIN-LUCENTIS

Per farmaci *off label* si intendono quei farmaci che sono già in commercio per indicazioni specifiche ma che vengono utilizzati anche per indicazioni diverse da quelle ufficiali. A seguito del caso che ha visto oggetto di sanzioni le due aziende farmaceutiche Roche e Novartis per aver favorito il farmaco più caro nella cura della maculopatia, la Camera ha modificato il decreto prevedendo che ogni qual volta sia presente un farmaco di utilizzo *off label*, che abbia comprovate indicazioni di appropriatezza e indicazioni di economicità, quand'anche fosse presente un farmaco on label con le stesse indicazioni, l'AIFA (Agenzia italiana del farmaco) può decidere di introdurlo all'interno dell'elenco dei farmaci che sono prescrivibili a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 2215

[iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

A S 974

[iter](#)

[Legge n. 79 del 16 maggio 2014](#) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti 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, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 115 del 20 maggio 2014