Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

PROT. 20217/2016

Oggetto : Osservazioni sulla proposta di Legge C 3235 Giachetti e sulle proposte abbinate in materia di stupefacenti.

Alla Presidenza della Commissione Giustizia
Att. On.le Donatella Ferranti
Camera dei Deputati
– Roma –

In data 31.5.2016, la SV trasmetteva a questo Ufficio la proposta di legge C 3235 Giachetti e le proposte abbinate, al fine di valutare l'opportunità di esprimere delle osservazioni sulle stesse.

Venendo in rilievo questioni che hanno riflessi immediati sul tema del contrasto al narcotraffico, materia di diretta competenza di questo Ufficio, si è ritenuto utile svolgere alcune brevi e, si spera, chiare osservazioni. Che, ovviamente, non potranno prescindere da quanto la DNA ha già avuto modo di evidenziare, in tema di contrasto al narcotraffico, nell'ambito delle recenti Relazioni Annuali che questo Ufficio ha trasmesso al Parlamento

Su questo tema, si è sempre inteso fornire un contributo anche propositivo, di natura pragmatica, scevro da pregiudizi politici ed ideologici e, dunque, fondato su fatti e circostanze documentate. Con la finalità di trovare soluzioni concrete ai complessi e numerosi problemi della materia, molti dei quali da troppo tempo si ripropongono reiteratamente, uguali a se stessi, da anni, senza che vi sia una risposta di sistema davvero efficace.

Per queste ragioni i punti di partenza - le *fondamenta* - delle osservazioni contenute in queste Relazioni – e, conseguentemente le *fondamenta* delle osservazioni che, anche in questa sede, saranno svolte - sono tre :

1) una documentata analisi, una **fotografia del fenomeno** in tutti i suoi aspetti. Che serve a comprendere (al di là delle opinioni) di cosa concretamente parliamo . Tale fotografia è stata e viene realizzata sulla base dello studio : **a)** delle indagini, dei processi, delle misure di prevenzione che, in materia di traffico di stupefacenti, vengono portate a termine su tutto il territorio nazionale; **b)** dei diversi *Report* redatti dalle principali Agenzie nazionali ed internazionali che si occupano del tema.
   Nel dettaglio vengono accertate, a livello nazionale, le dimensioni quantitative e qualitative del narcotraffico, l'entità del mercato e, quindi, il numero dei consumatori, le dinamiche criminali che muovono il sistema del narcotraffico e le grandi organizzazioni che le governano, la quantità di risorse finanziarie che il fenomeno muove, la direzione verso cui tali risorse vengono indirizzate, e, infine, in senso dinamico, i *trend* ed i profili evolutivi sia del traffico che del consumo. L'insieme di queste risultanze consente, poi, di allargare la prospettiva in un più ampio contesto ed individuare il rilievo che il narcotraffico, nel corso del tempo, ha assunto, prima, nel mondo criminale e, poi, soprattutto, in quello dell'economia legale ;

2) la raccolta e la messa a sistema dei **risultati raggiunti** dall'azione di contrasto al narcotraffico nei suoi diversi ambiti (droghe pesanti, droghe sintetiche, droghe leggere). Anche in questo caso il nostro Ufficio ha inteso fare, ed intende continuare a fare, esclusivo riferimento a dati oggettivi. Desumibili dai quantitativi di stupefacente sequestrato, dal numero dei consumatori, dalla quantità e qualità degli arresti effettuati, dal livello della catena criminale cui le investigazioni sono giunte, dalla entità dei patrimoni confiscati, dai risultati ottenuti attraverso le indagini finanziarie svolte sul versante delle transazioni finalizzate al pagamento delle partite di stupefacenti;

3) **l'individuazione delle criticità dell'azione di contrasto.** In altri termini, la valutazione della sua adeguatezza - sia in senso globale che in relazione ai diversi aspetti del fenomeno - svolta sulla base dei dati e delle circostanze di fatto acquisite in relazione ai punti 1 e 2.;

L'analisi complessiva di tutte queste risultanze, consente, a sua volta, l'individuazione del concreto rilievo e della reale importanza che il narcotraffico, nel corso del tempo, ha assunto, prima, nel contesto criminale e, poi, nell'economia legale.

E questo non è per noi, un esercizio accademico. E' il presupposto conoscitivo che consente alla DNA di svolgere in modo consapevole i propri compiti istituzionali.

Fra cui, vi è quello di garantire, a livello nazionale, anche nel contrasto al narcotraffico, *tempestività, e completezza delle investigazioni* e, quindi la loro concreta efficacia.

E partendo dalle concrete risultanze delle analisi condotte in relazione ai punti sopra indicati - che consentono di avere chiara: l'attuale dinamica del narcotraffico, la sua dimensione, la sua concreta pericolosità, la completezza ed utilità degli strumenti investigativi e normativi utilizzati nell'azione di contrasto - sarà evidenziato, nel presente parere, in modo coerente rispetto alle finalità istituzionali di questo Ufficio, se, ed in quale misura e per quali aspetti, i disegni di legge in esame, possano, nell'attuale contesto, rappresentare uno strumento idoneo a rendere più efficace l'azione di contrasto al narcotraffico.

Ciò impone una rapida sintesi dell'attuale situazione che non può che partire dalla fotografia del fenomeno. Quella di cui si è detto **al punto 1.**

E, in proposito, si è rilevato che negli ultimi anni, a fronte di una stabilizzazione del consumo di droghe pesanti tradizionali (cocaina ed eroina), di una concentrazione delle leve di comando del traffico in poche mani, di un significativo incremento del consumo e del traffico delle nuove droghe sintetiche, si è avuta un straordinaria crescita del consumo di cannabinoidi. Rimanendo proprio nel contesto del traffico e del consumo di cannabis, nella relazione annuale trasmessa al Parlamento nel 2015, questo Ufficio ha calcolato che, sulla base dei dati noti, nel periodo immediatamente precedente, in Italia, il consumo, il circolante annuo, di cannabis, per difetto, era di circa 1.500.000 kg (tale per cui, in astratto, poteva ipotizzarsi che ciascun italiano, compresi vecchi e bambini, potesse consumare circa 25 grammi di cannabis all'anno). Nella Relazione Annuale da ultimo trasmessa al Parlamento, si è segnalato che le stime più aggiornate (che risalgono al 2013) del più importante organismo mondiale che si occupa del fenomeno, l'Unodc, evidenziavano la presenza in Italia di un mercato della cannabis composto da circa 3.000.000 di consumatori abituali. Dato, come si vede, congruo e proporzionato rispetto a quello fornito da questo Ufficio sul quantitativo di cannabis annuo circolante in Italia. E per avere una idea delle dimensioni internazionali di questo mercato, a sua volta, l'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze, nel suo ultimo rapporto del 2015, ha stimato che, sugli oltre

500.000.000 abitanti dell'Unione Europea, circa 78 milioni hanno fatto uso in modo più o meno prolungato o più o meno abituale, di sostanze stupefacenti del tipo cannabis. Cioè poco meno del 20% del totale della popolazione .

Sul fronte dei gruppi criminali che gestiscono in Italia il narcotraffico, si è assistito ad un conferma della leadership della 'ndrangheta – nel traffico di cocaina – e, nel medesimo settore, di un consolidamento delle posizioni della camorra. Le mafie balcaniche e quelle pugliesi mantengono invece una forte presenza nel settore del traffico dell'eroina.

In quello della cannabis, che è quello che in questa sede rileva, la posizione di preminenza deve essere riconosciuta alla camorra, che anche grazie ai suoi solidi insediamenti in Spagna, ha agevoli e continui contatti con i principali luoghi di produzione nord-africani, nonché ai gruppi albanesi (l'Albania è divenuta un grande produttore di cannabis) e, ancora una volta, balcanici, esistendo oramai una fortissima produzione di cannabis in Afghanistan (che in termini quantitativi è, unitamente a quella marocchina, al primo posto nel mondo; sicchè i due paesi assorbono la maggior quota globale di produzione) che in parte ha soppiantato, in quei luoghi, la coltura del *papaver somniferum* (papavero da oppio).

I dati appena esposti sono di rilievo nelle valutazioni che ci accingiamo a svolgere sulle proposte di legge in questione.

Dimostrano, infatti, due cose importanti: 1) che **le mafie nazionali ed internazionali hanno una posizione di sostanziale monopolio nella gestione dei traffici di stupefacenti e fra questi, anche in quello della *cannabis*; 2) che la crescente domanda di cannabis ha trovato una pronta risposta, nella straordinaria, nuova, produzione afgana.**

E queste due cose importanti ne dimostrano, a loro volta, altre due di cui, nella presente valutazione, non può non tenersi conto : 1) che il traffico di stupefacenti – compreso quello della cannabis - alimenta e moltiplica le risorse finanziarie delle organizzazioni di tipo mafioso (nazionali e non) e dunque, fra l'altro, la loro capacità di condizionamento ed inquinamento dell'economia legale; 2) che **una fondamentale area di produzione della cannabis, quella afgana, è controllata da gruppi fondamentalisti e terroristi. Il che equivale a dire che la produzione di cannabis è una delle fonti di finanziamento del terrorismo.**

Esaminati questi primi aspetti, prima ancora di trarre le necessarie conclusioni, verifichiamo quale sia la situazione con riferimento **ai punti 2 e 3** in premessa indicati. In altri termini deve darsi

conto dell'efficacia dell'azione di contrasto. Il che significa evidenziare i risultati dell'azione di contrasto al traffico e le criticità emerse.

Prima di tutto, deve chiarirsi che azione di contrasto *efficace,* almeno per questo Ufficio, non è quella che tende al *contenimento* del fenomeno. Ma quella – ovviamente compatibile con le risorse del Paese - **in grado di invertire il *trend* di continua crescita del narcotraffico** che, nel corso degli ultimi trenta anni, ha aumentato a dismisura il potere criminale e finanziario dei narcotrafficanti (e, in Italia, particolarmente della 'Ndrangheta e della Camorra che sono i principali imprenditori del settore) e attualmente costituisce una preziosa risorsa per i terroristi. Sotto questo aspetto, e per ciò che riguarda la situazione nazionale, si direbbe che il narcotraffico sia stato uno dei pochi ascensori sociali del Paese. Creando una platea di nuovi ricchi che hanno fondato la loro nuova posizione sociale ed economica non sul lavoro e sulla libera intrapresa, ma sul crimine. Come emerso dai dati analizzati, infatti, sotto un profilo macro-economico, in Italia (ma non solo) il narcotraffico è stato il più rilevante ed efficace moltiplicatore di ricchezza, creando, nel breve volgere di pochi anni, enormi accumulazioni patrimoniali che nessuna attività economica è stata, ed è, in grado di produrre.

Ricchezza illecita, che, inevitabilmente, è refluita sul mercato finanziario ed economico legale, alterandone le regole essenziali e, fra queste, la più importante che è quella che, in un sistema liberal-democratico, assicura giustizia, equità e progresso sociale : la parità di partenza fra i diversi operatori economici. La possibilità che tutti possano accedere alle risorse finanziarie, ed utilizzarle, secondo regole omogenee. Se sul tavolo della libera concorrenza c'è qualcuno che è in grado di disporre illimitatamente e a costo zero di risorse finanziarie, il nostro sistema si snatura, come si sta snaturando, e si trasforma da economia liberale in economia criminale. Dove non chi è più capace, ma chi è più criminale, vince.

Considerando solo gli ultimo 20/25 anni, in concreto, abbiamo stimato che, ad oggi, in termini assoluti, in Italia, le narcomafie dispongano, al netto, di un patrimonio *ripulito*, presente sui mercati finanziari, immobiliari e mobiliari, pari a circa 400 miliardi di euro. Patrimonio che – sulla base dei dati forniti dall'Unodoc - di anno in anno si incrementa di circa 20 miliardi di euro. E che, in tutta evidenza, rappresenta un condizionamento insostenibile per un corretto svolgimento della vita sociale ed economica del paese e per la libera concorrenza.

Questa, a nostro avviso, è la priorità dell'azione di contrasto. E per questo l'efficacia dell'azione di contrasto viene misurata da questo Ufficio proprio su questo terreno. Verificando, cioè, la sua capacità di superare un inaccettabile *status quo* e di invertire una rotta che, come si è

detto, ha portato, negli ultimi trenta anni, a concentrare in mani criminali rilevantissime risorse criminali che condizionano il paese.

In concreto, invece, si è verificato che, pure a fronte di un eccezionale impegno della magistratura e delle forze dell'ordine, l'azione di contrasto non è stata in grado di invertire il *trend* che si è descritto. Non è stata in grado, cioè di incidere, sul cuore del problema.

E se, come crediamo, il cuore del problema è rappresentato dalla capacità del narcotraffico di creare e concentrare ricchezze in mani sbagliate, allora, l'azione di contrasto *efficace* può essere sviluppata in tale direzione, in quanto lo Stato sia in grado, nel suo complesso, di prendere atto del fatto che l'approccio fino ad ora adottato non ha dato i frutti sperati. Per questo la DNA propone (spesso inascoltata) nuovi protocolli d'indagine e l'adozione di nuovi strumenti normativi che potenzino le investigazioni così come nel dettaglio indicato, reiteratamente, nelle Relazioni Annuali, alla cui lettura rimandiamo.

Ma, soprattutto, riteniamo che debbano essere impiegate in modo più intelligente le risorse, assai rilevanti, che pure vengono spese su questo fronte.
In particolare, spostandole ed impiegandole nella specializzazione e nel potenziamento delle forze dell'ordine in tre settori vitali, che sono : 1) quello dell'informatica – è sul *web*, ed ancora di più sul *deep web* che corre la nuova frontiera del traffico – potenziando la Polizia Postale e dotando la DCSA di personale e poteri investigativi analoghi a quelli della Polizia Postale; 2) quello delle intercettazioni telematiche, con normative più stringenti nei confronti degli *internet provider* e tecnologie più avanzate nella disponibilità degli inquirenti; 3) quello delle investigazioni sul riciclaggio dei proventi del traffico, da svolgersi anche attraverso una utilizzazione delle azioni sotto copertura in contesti economici e finanziari, che, ovviamente richiedono, in primo luogo, fondi per addestrare il personale delle FFOO a compiti che non possono improvvisarsi ma richiedono una peculiare professionalità.
Questi, secondo il nostro Ufficio, sarebbero denari e risorse pubbliche ben spesi, in grado di invertire la rotta.

In questa prospettiva e nella descritta situazione, deve essere osservato che sul fronte delle droghe pesanti tradizionali, **cocaina ed eroina, pur non conseguendosi lo sperato risultato di "inversione del *trend*"**, tuttavia (almeno) come i dati dimostrano, si è ottenuto un certo contenimento del fenomeno e, talora, anche, sia pure nei limiti strutturali sopra indicati, dei

significativi successi sul fronte degli arresti dei grandi trafficanti, della confisca (ancora *ex post*, ed assai parziale) dei patrimoni illecitamente accumulati e del sequestro dei grandi carichi.
Insomma, manca ancora del tutto (per le ragioni sopra espresse) l'intervento giudiziario sui meccanismi che consentono le enormi transazioni finanziarie che ruotano intorno al traffico (il che spiega la ragione per cui non siamo ancora arrivati al cuore del problema) ma non può negarsi che l'abnegazione delle forze dell'ordine e della magistratura abbia dato dei risultati.
Ciò, invece, non è affatto avvenuto nel settore del contrasto al traffico della cannabis.
Dove oramai, più il tempo passa, più, oggettivamente. assistiamo ad un consumo incontrollato di massa.
Ed è paradossale che ciò sia avvenuto in un settore, quello delle droghe leggere, nel quale, sicuramente da un punto di vista quantitativo, l'impiego di uomini e risorse, non solo in Italia, ma in Europa, è stato maggiore.

Cioè, per una schizofrenia del sistema, si è oggettivamente constatato che, in Italia (ed in Europa) di fatto, le attività repressive sul traffico, lo spaccio e la detenzione di cannabis – che a ragione è ritenuto, pacificamente, lo stupefacente meno pericoloso ed a cui si riconnettono, infatti, in tutta Europa, di norma, le sanzioni meno gravi - impegnino sull'intero territorio nazionale (e non solo) un numero di appartenenti alle forze di polizia giudiziaria e di Magistrati che è un multiplo di quello impegnato nelle azioni di contrasto all'eroina ovvero alla cocaina, alle droghe sintetiche, ben più micidiali.

I sequestri di quantitativi di cannabis, sono, a seconda degli anni, 100 o 150 volte di più di quelli di eroina e cocaina e 8000 volte maggiori dei sequestri delle droghe sintetiche. In pratica sequestriamo in misura infinitamente più ampia la sostanza meno dannosa rispetto a quelle ben più nocive se non letali.

Il che non è, evidentemente, razionale e fornisce il quadro di un sistema repressivo impegnato più nei processi ritenuti dal legislatore di minore rilievo che in quelli che, secondo la legge (ed oggettivamente), destano maggiore allarme.

E così, per allargare l'orizzonte, a dimostrazione di una tendenza comune a livello continentale, i comandi di polizia europei nel solo 2013 sono stati impegnati a segnalare alle più diverse Autorità - giudiziarie ed amministrative - circa 782.000 consumatori di cannabis e a redigere 120.000 rapporti di denuncia per spaccio di tale sostanza - mentre, per dare un riferimento comparativo - rimanendo all'eroina (la cui nocività per la salute è incomparabilmente maggiore di quella della

cannabis) le denunce, sempre a livello europeo, per il mero consumo sono state circa 20 volte in meno e per la cessione 7/8 volte in meno.

E ciò senza contare che i sequestri di cannabis, che a livello europeo sono stati nel numero di 431.000, sono un multiplo di quelli di tutte le altre droghe messe insieme.

A livello nazionale, nel corso del biennio 2014-2015, sono state denunciate per produzione, traffico. e spaccio di cannabinoidi (Hashish, Marijuana e piante di cannabis) 27.098 persone che, sono di più della somma dei soggetti denunciati per traffico e spaccio di tutte le tradizionali droghe pesanti (cocaina ed eroina) il cui numero, complessivamente, ammonta a circa 26.000 unità. E si tratta di numeri stabili, consolidati nel tempo e non modificabili da scelte discrezionali della magistratura, atteso il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale presidio che garantisce l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Bisogna chiedersi, allora: quante migliaia di ufficiali di polizia giudiziaria impegniamo, complessivamente, nel settore della repressione del traffico di cannabis, considerando prima il numero degli agenti impegnati ad effettuare sul territorio questi interventi, poi, quello degli Ufficiali di pg impegnati a redigere le relative informative e verbali e, infine, quello di carabinieri, finanzieri, poliziotti, quotidianamente impegnati in Tribunale per deporre in udienza ? E quanti Magistrati, cancellieri, agenti della penitenziaria, funzionari di prefettura, assistenti sociali, impieghiamo per dare corso alle denunce, ai processi o alle segnalazioni di natura amministrativa per lo spaccio, il traffico o per la mera detenzione di tale sostanza ? E con quali risultati ?
La risposte, anche qui, sono agevoli.
Impegniamo, sul fronte repressivo per il fenomeno cannabis, sulla base dei numeri che abbiamo fornito, circa la metà delle forze che abbiamo a disposizione sul campo per contrastare, complessivamente, il narcotraffico ed i connessi gravissimi fenomeni del riciclaggio.
Non solo, quindi, non sarebbe neanche lontanamente pensabile impiegare più uomini e risorse nella repressione del fenomeno, perché ciò sottrarrebbe le residue risorse ed i residui uomini all'azione di contrasto contro fenomeni che lo stesso legislatore ritiene più gravi (traffico di droghe pesanti, riciclaggio, corruzione, lotta alle mafie e al terrorismo, ecc) ma, al contrario, è necessario dirottare risorse ed energie dalla repressione di fenomeni meno gravi (fra cui quello della cannabis) verso quelli ben più gravi che abbiamo esemplificativamente indicato.
Quanto ai risultati della strategia repressiva contro la *cannabis* - che è stata nel corso del tempo, a seconda delle diverse opzioni scelte dal legislatore, più o meno severa – anche qui, sulla scorta dei numeri in nostro possesso, e non perché ci piaccia, possiamo affermare che la stessa ha

oggettivamente condotto – al di là delle buone intenzioni di chi intendeva reprimere il fenomeno – non ad una riduzione o ad contenimento del fenomeno, ma ad una sua più ampia diffusione.

La verità brutale ed oggettiva, probabilmente, è che di fronte ad 80 milioni di consumatori presenti nella sola Europa, di fronte ad un mercato che ha oramai l'ampiezza di quello della Coca Cola, dei tabacchi, degli alcoolici, lo strumento penale diviene , in sé, inadeguato. E lo è ancora di più in quanto la pericolosità del fenomeno è sempre meno avvertita.

Nella descritta situazione di fatto, questo Ufficio esprime parere positivo per tutte le proposte di legge che mirano a legalizzare la coltivazione, la lavorazione e la vendita della *cannabis* e dei suoi derivati. La legalizzazione, infatti, se correttamente attuata, potrebbe portare : 1) ad una rilevante liberazione di risorse umane e finanziarie in diversi comparti della Pubblica Amministrazione (FFOO, Polizia Penitenziaria, funzionari di Prefettura, ecc.); 2) ad una ancora più importante liberazione di risorse nel settore della Giustizia, dove sono decine di migliaia i procedimenti penali che richiedono l'impegno di Magistrati, Cancellieri ed Ufficiali Giudiziari, con risultati spesso del tutto inconcludenti in quanto vengono irrogate sanzioni che rimangono sulla carta; 3) ad una perdita secca di importanti risorse finanziarie, per le mafie e per il sottobosco criminale che, ad oggi, hanno il monopolio del traffico; 4) ad una contestuale acquisizione di risorse finanziarie per lo Stato, attraverso la riscossione delle accise; 5) al prosciugamento, in una più ampia prospettiva di legalizzazione a livello europeo, di risorse economiche e finanziarie per il terrorismo integralista che controlla la produzione Afgana di cannabis; 6) in conclusione, ad un vero rilancio – attraverso la liberazione e l'acquisizione delle predette risorse - dell'azione strategica di contrasto, che deve mirare ad incidere sugli aspetti (davvero intollerabili) di aggressione e minaccia che il narcotraffico porta sia alla salute pubblica (attraverso la diffusione di droghe pesanti e sintetiche) che all'economia ed alla libera concorrenza (attraverso il riciclaggio).

E seppure tutto ciò non fosse vero (ma, in realtà, è vero) la legalizzazione avrebbe comunque il pregio di porre fine ad una azione repressiva che si è rivelata, non in parte, ma del tutto, inefficace. In qualsiasi modo, nel corso degli anni, sia stata svolta. E che, anzi, ha fornito, a livello di *marketing*, un ulteriore vantaggio alla *cannabis* : la fascinazione del proibito.

E tuttavia la legalizzazione, affinchè sia davvero funzionale agli scopi che sopra abbiamo indicato, deve mantenersi in binari chiari e pragmatici. Deve, poi, rispettare alcune cautele e rifuggire da ipocrisie, ideologismi, prese di posizioni, che sarebbero più dannose che utili.

Quanto alla chiarezza – anche perché ci offre un modello sperimentato e funzionante, anche da un punto di vista fiscale – **appare sicuramente condivisibile l'idea di inquadrare la cannabis fra i generi di Monopolio**. L'assimilazione cioè – sia pure nella particolarità del caso - del regime giuridico della *cannabis* a quello dei tabacchi, fatta propria da diverse proposte di legge, appare una soluzione concreta, fattibile e priva di rischi. E, tuttavia, per rimanere tale, deve essere portata avanti con coerenza e senza tentennamenti. In questa prospettiva, l'idea di creare, quanto al commercio al dettaglio della *cannabis,* una (inevitabilmente) nuova rete di esercizi commerciali dedicata solo alla vendita di questo prodotto, desta forti perplessità. Non diversamente da quanto si avuto modo di constatare in altri settori di recente legalizzati (ad esempio quello delle scommesse) **questo nuovo affare attirerebbe inevitabilmente gli interessi del crimine organizzato**. Fermo restando infatti, il divieto di vendita della *cannabis* ai minori (questione sulla quale ci soffermeremo più avanti) esiste, invece, una rete già nota, collaudata, sicura e conosciuta di rivenditori di generi di monopolio e non si vede perché non si possa ricorrere alla stessa – ovvero a parte della stessa, escludendo chi abbia eventuali controindicazioni di carattere oggettivo o soggettivo - per la distribuzione del prodotto.

Appare, invece, assolutamente <u>non condivisibile</u> l'idea di autorizzare la cd coltivazione in forma associata della *cannabis*.

La valutazione degli effetti di una norma, in astratto ragionevole, la si deve, infatti, misurare in concreto, tenendo conto della situazione di fatto in cui si cala. E riteniamo che la forma di coltivazione associata, possa essere un ulteriore cavallo di Troia **per fare rientrare nell'affare la criminalità organizzata** che attraverso le associazioni in questione, potrebbe acquisire un importante ed ulteriore opportunità per produrre e commerciare la *cannabis*.
Invero, come insegnano migliaia di procedimenti che passano all'attenzione di tutte le DDA italiane, la possibilità, per la criminalità, di creare e governare associazioni "fantasma" (se ne vedono moltissime in tutti i settori, da quello agricolo a quello dei servizi) composte da persone spesso inconsapevoli, ovvero da meri prestatori d'opera o, semplicemente, da chi presta il proprio nome, sono inesauribili.

Dunque, l'introduzione della previsione della coltivazione in forma associata, con ogni probabilità, porterebbe ad un aggiramento della normativa sul monopolio e ad una nuova discesa in campo del crimine organizzato in una materia che, con la legalizzazione, si intenderebbe sottrarre alla sua egemonia. Ma non solo. La legalizzazione della coltivazione della *cannabis*, in forma associata, , inoltre e certamente, porterebbe, poi, paradossalmente, sia a livello preventivo (per i necessari controlli da svolgere) che e a livello repressivo (in relazione ai prevedibili abusi che sarebbero posti in essere), a drenare ed impiegare quelle risorse umane e finanziarie che invece si volevano liberare legalizzando il settore.

Infine deve esaminarsi la previsione della legalizzazione della coltivazione individuale, cd "domestica" , di un quantitativo ridotto di cannabis per uso personale (pari, secondo le diverse proposte di legge a 4/5 piante di sesso femminile) la cui liceità sarebbe subordinata ad una previa, mera, comunicazione da parte del consumatore/produttore ai Monopoli di Stato.

Anche in questo caso, questo Ufficio, sia pure in misura diversa rispetto a quanto si è osservato sulla produzione associata, esprime delle perplessità.

Vero è che, sulla base di una valutazione immediata, nel previsto sistema di legalizzazione della cannabis, non parrebbe congruo prevedere sanzioni penali a carico di chi produce cannabis, a fini di auto-consumo, nei limiti quantitativi sopra indicati.

Ma ciò, procedendo ad una più approfondita analisi della questione, non sembra vero.

Invero, anche in questo caso, la pratica si presta ad abusi e ad aggiramenti sostanziali del regime di Monopolio che è stato previsto e che deve essere, invece, l'architrave del sistema.

La coltivazione cosiddetta domestica, infatti, se svolta, di fatto, "in rete" ed in modo coordinato, da un numero cospicuo di soggetti, che magari svolgono il ruolo dei meri prestanome, tutti formalmente autorizzati all'autoproduzione, rappresenta un rischio concreto di creazione di un mercato illegale e clandestino che, invece, la normativa sulla legalizzazione si propone di sconfiggere.

E ciò senza contare un ulteriore grave rischio : in sede di autoproduzione domestica, e al riparo dei controlli che verrebbero effettuati sui generi di Monopolio, potrebbero essere coltivati dei prodotti che attirano un mercato di "nicchia", interessato ad un prodotto caratterizzato da alta concentrazione di THC e dunque, maggiormente nocivo ed in grado di indurre maggiore dipendenza.

Del resto, deve osservarsi che la pratica della auto-produzione si è sviluppata nel contesto di un sistema proibizionista. Essendo vietata la vendita della cannabis, attualmente, il consumatore che non vuole entrare in contatto con il sistema criminale che la traffica e la spaccia, si produce da solo la cannabis necessaria per il suo consumo.
Ma tutto ciò non avrà più senso in un sistema in cui il consumatore di cannabis, al pari di quello di sigarette, potrà comprare un prodotto sicuro (nei limiti in cui può esserlo) in una qualsiasi rivendita autorizzata presente nel suo luogo di residenza. Non a caso, infatti, il sistema di "autoproduzione" del tabacco non è mai stato neppure lontanamente
pensato ed ipotizzato. E non si vede la ragione per la quale, di fronte ai ragionevoli rischi che si sono sopra indicati, dovrebbe esserlo per la *cannabis.*

Così delimitato (si spera con chiarezza) l'ambito nel quale – con la maggiore semplificazione e le maggiori cautele possibili - dovrebbe fluire la produzione e la vendita della *cannabis*, si tratta ora di affrontare il capitolo delle condotte punibili e delle sanzioni penali.

Una premessa, in proposito, appare opportuna.

In via generale questo Ufficio ritiene che lo strumento penale vada usato con cautela e come *extrema ratio* in considerazione dei suoi elevati costi sociali, economici e personali . Quando si decide di usarlo, però, quando si criminalizza una condotta, se, in sede processuale, è accertata la responsabilità, devono seguirne effettive, concrete, conseguenze sulla libertà personale e sul patrimonio del condannato e deve, quindi, sul piano social-preventivo realizzarsi una effettiva deterrenza, cioè la consapevolezza, in chi volesse trasgredire la norma, dei costi reali che tale trasgressione può comportare.

Anche nella materia in esame questa barra andrebbe mantenuta dritta. Osserviamo, invece, che nelle proposte di legge in disamina, talora, non si tiene conto dei principi sopra enunciati, con la conseguenza che permane il rischio, a fronte di condotte che non destano spiccato allarme sociale, di mantenere fortemente (ed inutilmente) impegnato l'apparato giudiziario e repressivo in procedimenti penali che non approdano se non a condanne esistenti sulla carta , facendo, così, venire meno, buona parte dei benefici effetti della legalizzazione della *cannabis.*

Riteniamo, invece, che un assetto equilibrato del sistema penale in materia, che salvaguardi in modo efficace il principio del Monopolio di Stato e la salute pubblica (con riferimento in

particolare a quella dei minori) e non ingolfi il sistema processuale con fatti bagatellari, possa essere così articolato :

1) per i casi di minore rilievo e gravità, quali ad esempio la consumazione della *cannabis* in luoghi vietati, appare evidente la opportunità di prevedere, non diversamente dalle analoghe fattispecie in materia di divieto di fumo da tabacchi, solo e soltanto severe sanzioni amministrative.
2) per la detenzione, attesa la varietà dei casi e l'enorme differenza di lesività delle diverse condotte, riteniamo che, ovviamente, sia necessario distinguere. Appare, preliminarmente, pienamente condivisibile la previsione della proposta Giachetti che – al di là dei casi di uso terapeutico – fissa un limite massimo di quantitativo di cannabis legittimamente detenibile nella misura di gr 5 al di fuori del proprio domicilio e di gr 15 presso il proprio domicilio. Tuttavia bisogna osservare che, tale previsione deve tenere conto del fatto che, secondo l'impostazione fino ad ora seguita (e seguita dalla stessa proposta Giachetti) la cannabis di monopolio dovrà essere venduta, sigillata, in apposite confezioni dotate di etichetta dei Monopoli. Dunque, la stessa (non diversamente dalle sigarette dei monopoli rispetto a quelle di contrabbando) sarà distinguibile da quella commerciata illegalmente al di fuori del regime monopolistico.

   Appare, allora, evidente che un conto è la detenzione, oltre il limite quantitativo fissato, della cannabis di monopolio, acquistata legittimamente in un esercizio commerciale abilitato, e, ben altro, è la detenzione di cannabis illegale, prodotta parallelamente in un mercato clandestino. Nel primo caso, la sanzione, seppure seria, deve essere di tipo amministrativo, non venendo pregiudicati i principi fondanti della legalizzazione.

   Nel secondo caso, tenuto conto che vengono in rilievo condotte che alimentano un mercato e una attività clandestina, illegale e controllate da entità criminali, non può che farsi ricorso alla deterrenza delle sanzioni penali, ad eccezione dell'ipotesi di detenzione per uso personale nei limiti quantitativi di 5 grammi (o 15 grammi, presso il proprio domicilio) che deve rimanere immune da sanzione penale ma essere punita solo amministrativamente (e fatto salvo il caso di produzione di cannabis, sia pure per uso personale, che, a nostro avviso deve essere comunque vietata e penalmente sanzionata secondo quanto dirà in seguito)

   Tali sanzioni penali, tuttavia, devono essere maggiormente efficaci rispetto ai quelle previste nelle proposte di legge in esame, ed in limiti edittali che consentano sempre, anche nei casi meno gravi, l'arresto in flagranza. E, naturalmente, in questi casi sarà

necessario distinguere, quanto alle pene, fra condotte: a) che riguardano quantitativi entro i 200 grammi (con pena fra 1 e 4 anni di reclusione); b) che riguardano quantitativi oltre i 200 grammi e fino a 5 Kg (con pene da 2 a 6 anni di reclusione) ; c) che riguardano fattispecie oltre i 5 Kg (con pene raddoppiate rispetto alla fattispecie di media gravità, dunque da 4 a 12 anni).

3) per la produzione illecita, in un auspicato regime che faccia divieto a chiunque di coltivare la cannabis al di fuori del sistema del Monopolio di Stato , ovvio che debbano trovare applicazione gli stessi principi appena visti in tema di detenzione illecita di *cannabis* prodotta al di fuori del controllo statale e, quindi, in violazione del regime di Monopolio. Quindi appaiono necessarie sanzioni penali e, in particolare, appaiono ragionevoli le stesse pene che abbiamo indicato al punto 2) per la detenzione illecita, che tengono conto dell'entità della produzione e, quindi, della gravità della condotta;

4) per le ipotesi di illegale importazione, esportazione, trasporto e passaggio in transito, egualmente, la *summa divisio* deve essere fatta fra i casi che riguardano l'uso personale riferibili, quindi, a quantitativi che possono arrivare al massimo a 5 grammi (i 15 grammi abbiamo visto valgono per la detenzione presso il proprio domicilio) e i casi che eccedono tale quantitativo. Nel primo caso il fatto non potrà essere in alcun modo sanzionato penalmente, nel secondo caso dovrà venire in rilievo l'ulteriore distinzione che è stata fatta in precedenza, quella, cioè, fra *cannabis* di monopolio e *cannabis* prodotta e commercializzata al di fuori del regime di Monopolio. Nel primo caso, coerentemente, la sanzione dovrà essere solo amministrativa e, quindi, per lo più pecuniaria. Nel secondo caso, le pene dovranno essere in linea con quelle indicate al punto 2)

5) per la cessione a titolo gratuito appare, in via generale, condivisibile l'impostazione della proposta Giachetti e delle altre che vanno nella stessa direzione : la cessione gratuita di quantitativi fino a 5 grammi, per il consumo del beneficiario della cessione, deve ritenersi, nel prospettato regime di legalizzazione, del tutto lecita. Ma è necessaria una precisazione. Può essere lecita, la cessione gratuita di tale quantità, quando riguarda *cannabis* di Monopolio. Ma non nel caso di *cannabis* illegale (prodotta al di fuori del regime di Monopolio). In quest'ultimo caso, se si vuole mantenere coerenza al sistema e si intende salvaguardare il principio del Monopolio di Stato come sua pietra angolare, appare indispensabile una adeguata sanzione penale nei confronti di chi cede, sanzione che, a nostro avviso, dovrebbe essere in linea con la meno grave delle ipotesi di illegale

detenzione (rispetto a cui, abbiamo detto, sarebbe adeguata un pena da 1 a 4 anni di reclusione);

6) per i casi di offerta, vendita e cessione a titolo oneroso, avvenuti al di fuori dell'unico canale consentito, ancora una volta la linea di demarcazione fra sanzione penale e sanzione amministrativa non può che passare attraverso quella fra *cannabis* prodotta in regime di monopolio e *cannabis prodotta illecitamente e clandestinamente.*

Nel primo caso, che riguarda le ipotesi del soggetto non autorizzato, che vende *cannabis* prodotta in regime di monopolio (quella, per così dire, con il bollino dei Monopoli di Stato) ancora una volta, ci sembra opportuna e ragionevole la sola sanzione amministrativa .

Nel secondo caso, quello della vendita a terzi di cannabis prodotta al di fuori del regime di monopolio (dunque, parliamo di cannabis, non controllata, con THC, a volte, assai elevati e dannosi) vengono in rilievo condotte particolarmente gravi che ledono contestualmente la salute pubblica ed interessi finanziari dello Stato. Ovvio che la sanzione penale dovrà essere, a seconda dei quantitativi commerciati, in linea con le pene previste sub 2).

corso a parte - ed una particolare attenzione - merita, infine, il tema del consumo della ', da parte dei minori e la cessione della *cannabis* ai minori.

a di un tema assai delicato, in quanto vengono in rilievo soggetti in relazione ai quali - per vulnerabilità ed influenzabilità e per la minore capacità che hanno di auto-imporsi regole sumo - si impone una tutela penale particolarmente intensa.

: la cessione a minore, di qualsiasi tipo di cannabis e di qualsiasi tipo di stupefacente, deve ortemente dissuaso, prevedendosi, in relazione alla cannabis (ed, anche, in relazione alla di altre sostanze stupefacenti), fattispecie autonome di reato, con sanzioni minime e particolarmente elevate, dalla metà al doppio di quelle ordinariamente previste negli altri ssione illegale, in modo tale da rendere assolutamente non conveniente tale commercio a l rischio di essere sottoposti a sanzione.

o argomento si deve osservare che **non si condivide**, quanto alla liceità della vendita nabis, **la parificazione degli ultra-sedicenni ai maggiorenni**, fatta propria da alcune di legge. Piuttosto, più opportunamente, dovrebbe graduarsi la pena, aggravandola nel i infra-sedicenni e, ancora di più degli infra-quattordicenni, rispetto al caso generale di i minori.

Peraltro, proprio la complessiva legalizzazione del commercio e della produzione della cannabis, il conseguente, enorme calo di procedimenti ed indagini penali, consentiranno di concentrare l'attenzione investigativa su questo fronte, particolarmente importante.

Proprio la possibilità che il messaggio pubblicitario possa essere captato e recepito dai più giovani e dai minori, poi, impone che la pubblicità della cannabis, venga non solo vietata ma penalmente sanzionata.

In conclusione, questo Ufficio, nei limiti e con le precisazioni fornite, ritiene che quello della legalizzazione della cannabis, sia un approdo logico e coerente del sistema a fronte dei deludenti risultati concretamente ottenuti con una politica di criminalizzazione.

Tuttavia, la scelta legislativa di fondo in esame (che appare, nei fatti, oggettivamente, necessaria ed utile) dovrebbe essere vissuta dall'opinione pubblica non come una resa al narcotraffico (perché non lo è) ma, al contrario, come il segno di una inversione di rotta da parte dello Stato , di una concentrazione delle proprie risorse disponibili su ciò che è veramente pericoloso per la salute dei cittadini, per l'economia del Paese e per l'ordine pubblico. E affinchè ciò avvenga, a nostro avviso, devono darsi, da subito, dei segnali importanti. In particolare, le proposte di legge in esame, tenuto conto di quanto sopra si è detto, dovrebbero, contestualmente, contenere delle previsioni concrete che diano il segno di questo rinnovato e, ci sia consentito, più utile ed intelligente sforzo dello Stato contro le narcomafie.

All'uopo appaiono apprezzabili, sicuramente, le previsioni di utilizzare parte dei proventi fiscali, che saranno riscossi grazie al regime di Monopolio della vendita della cannabis, per finanziare il contrasto al traffico delle droghe pesanti e sintetiche. Ma non basta. Servono indicazioni più precise e stringenti.

Abbiamo indicato prima dei temi che, magari, potrebbero essere affrontati, per la parte di maggiore complessità, anche dando delega al Governo di presentare, seguendo le indicazioni del Parlamento, un Decreto Legislativo su tali temi.

In particolare :

1)quello del *web* e del *deep web*, su cui si sviluppano di continuo transazioni per la vendita di droghe, sintetiche e non solo. Qui è necessario per un verso, allargare anche alla DCSA il potere di svolgere azioni sotto-copertura su *web e deep web*, costituendo ove necessario, siti, società ed identità fittizie per simulare l'acquisto di stupefacenti e, per altro verso, istituire una scuola presso tutte le Forze dell'Ordine, che addestri all'uso dei sistemi d'indagine informatica.

2)Quello dell'agente sotto-copertura, istituto efficacissimo, che merita di essere potenziato sia con l'addestramento di personale, sia con la previsione di un concorrente potere (rispetto a quello oggi previsto in capo alla sola DCSA) della Direzionale Nazionale Antimafia e Antiterrorismo di attivarne l'utilizzo, sia con nuovi fondi per effettuare gli acquisti simulati.

3)Quello delle indagini finanziarie ed economiche. Anche qui creando del personale specializzato, necessario specie nella Polizia di Stato e nei Carabinieri.

4)Quello, infine, delle intercettazioni telematiche. Che non solo necessitano di nuovi e più avanzati sistemi tecnici in dotazione alle Forze dell'ordine e alla Magistratura, dunque di ulteriori risorse finanziarie , ma che, soprattutto pone all'attenzione il tema dei rapporti con gli *Internet Provider* che spesso, sulla base della legislazione del paese in cui hanno sede, rifiutano ogni collaborazione con la AG italiana e che , invece, devono essere obbligati ad avere, ove operino in Italia, una sede legale nel nostro paese, in modo da essere soggetti, come qualsiasi soggetto economico che opera in Italia, alle nostre leggi e alle nostre regole.

Roma 20.6.2016

Il Sostituto Procuratore Nazionale

Francesco Curcio

Il Procuratore Nazionale

Franco Roberti