

CJN

Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

ISSN 2240-7618

3/2018

EDITOR-IN-CHIEF

Francesco Viganò

EDITORIAL BOARD

Italy: Gian Luigi Gatta, Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli
Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz, Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto, Fernando Londoño Martínez

EDITORIAL STAFF

Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Carlo Bray, Javier Escobar Veas, Stefano Finocchiaro, Elisabetta Pietrocarlo, Tommaso Trinchera, Stefano Zirulia

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardón, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Maserà, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, María Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggeri, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Costantino Visconti, Javier Willenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", via Altaguardia 1, Milano - c.f. 97792250157
ANNO 2018 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.
Impaginazione a cura di Chiara Pavese

La rivoluzione di fumo. Propositi nazionali di legalizzazione delle droghe leggere alla prova delle Convenzioni internazionali

La revolución de humo. Propuestas de legalización de las drogas blandas a la luz de las Convenciones internacionales

Cannabis Revolution. Domestic Proposals on the Legalisation of Soft Drugs in Light of International Conventions

BENEDETTA SCARCELLA

*Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche-Diritto penale presso l'Università di Parma
benedetta.scarcella@unipr.it*

LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS

LEGALIZACIÓN DE LA CANNABIS

CANNABIS LEGALIZATION

ABSTRACTS

Alla diffusione e all'utilizzo delle sostanze stupefacenti presiede un rigido sistema di Convenzioni internazionali. Tali atti, vincolanti per la maggior parte degli Stati del mondo, consentono l'utilizzo di dette sostanze esclusivamente per finalità medico-scientifiche. Nonostante l'esistenza di stringenti obblighi internazionali e l'operato degli organi deputati all'implementazione del regime pattizio, sempre più numerosi Stati nel mondo intraprendono percorsi per una diversa regolamentazione dell'uso a scopo ricreativo di droghe leggere, attuando in alcuni casi una vera e propria legalizzazione.

Il presente contributo si propone di offrire una panoramica della disciplina internazionale in materia e della sua evoluzione in chiave storica; segue un'analisi delle esperienze straniere più significative – tra le quali quella uruguayana e californiana – e del contesto nazionale a seguito dell'espandersi del mercato della c.d. cannabis *light*. Evidenziati i profili di tensione tra la normativa pattizia e quella dei singoli Stati, il contributo individua le alternative percorribili in vista di una conciliazione tra le aspirazioni nazionali e l'osservanza degli obblighi internazionali, con particolare riferimento alle possibili prospettive di riforma dell'ordinamento italiano

Respecto a la difusión y a la utilización de sustancias estupefacentes existe un rígido sistema de convenciones internacionales. Éstas, vinculantes para la mayoría de los Estados del mundo, únicamente autorizan la utilización de tales sustancias para finalidades médico-científicas. Sin perjuicio de lo anterior, cada vez son más los Estados que exploran una regulación alternativa del uso de drogas blandas con fines recreativos, habiendo llegado en algunos casos a una verdadera legalización. El presente trabajo ofrece, en primer lugar, una panorámica de la evolución y estado actual del derecho internacional sobre la materia, para luego analizar las experiencias comparadas más significativas -entre las que destacan la uruguayana y californiana-, así como el contexto italiano. Evidenciados los puntos de tensión entre la regulación de las convenciones internacionales y aquella de los Estados, el artículo identifica las alternativas posibles a fin de conciliar las aspiraciones nacionales y la observancia de las obligaciones internacionales, con particular referencia a las posibles perspectivas de reforma del ordenamiento italiano.

A rigid system of international Conventions oversees the diffusion and the use of narcotic substances. Such Conventions, binding for most States in the world, allow the usage of drugs only for medical-scientific purposes. Notwithstanding the strict supranational rules and the activity of the bodies implementing the conventional regime, more and more States worldwide cross the path of different policies on soft drugs for recreational use, sometimes legalising it. This paper aims to offer an overview of the international rules on the topic and its historical evolution; then the most significant foreign policies are analysed – including the Uruguayan and the Californian one – in comparison with the domestic framework after the development of the so-called 'cannabis light' market. Taking into account the discrepancies between the conventional approach and the rules adopted by the single States, the paper points out the viable options in order to reconcile national goals and international obligations, focusing on the reform proposals in Italy.

SOMMARIO

Premessa. – 1. Il sistema delle Convenzioni internazionali. – 1.1. Norme e buoni propositi. – 1.2. Gli organi di vigilanza. – 2. La flessibilità nei Trattati. – 2.1. La tolleranza olandese. – 2.2. L'audacia americana. L'Uruguay. – 2.2.1. (Segue) Gli Stati federati del nord. – 2.3. La prudenza continentale. La Spagna – 2.3.1. La cannabis light e la situazione italiana. – (Segue) La puntualità elvetica. – 3. La riforma e la re-interpretazione delle Convenzioni. – 3.1. La strada convenzionale. – 3.1.1. Rilievi a margine di UN-GASS 2016. – 3.2. La gerarchia dei valori e le vie dell'interpretazione. – 3.3. La franca *non-compliance*. – 4. Conclusioni nazionali.

0.**Premessa.**

Negli ultimi decenni la legalizzazione della cannabis ha costituito uno degli argomenti privilegiati nel dibattito attorno ai temi delle riforme politiche e sociali, ed è spesso stata presentata con il carattere della necessità.

Numerosi Paesi nel mondo hanno intrapreso strade nuove verso una diversa regolamentazione della vendita e dell'uso di tale sostanza e dei suoi derivati, scegliendo tra le alternative della più rigida proibizione e quelle della c.d. legalizzazione, nelle sue molteplici sfumature¹.

Tuttavia, la normativa internazionale in materia di droghe rappresenta uno dei maggiori ostacoli alle iniziative di legalizzazione nazionali; essa classifica la cannabis quale sostanza proibita, la assoggetta a rigidi controlli e ne ammette un limitato utilizzo esclusivamente a fini medici o scientifici, sebbene numerosi tentativi di una sua riclassificazione siano stati intrapresi sulla base del mutato contesto culturale e delle più recenti evidenze scientifiche circa la reale dannosità di tale sostanza².

Gli atteggiamenti assunti dalle legislazioni nazionali che permettono o tollerano l'uso di cannabis a fini ricreativi appaiono, dunque, tutti – in diversa misura – porsi in tensione con gli obblighi internazionali dagli Stati assunti in materia di controllo della sostanza stupefacente. Di varia natura sono le giustificazioni approntate da questi ultimi nel tentativo di divicolarsi dalla camicia di forza del regime di controllo convenzionale. Il rischio è che i progressi statali nel senso di una diversa regolamentazione della materia si risolvano in null'altro che in fumo di fronte alla necessità di adempiere agli obblighi internazionali.

L'obiettivo del presente contributo è quello di offrire una panoramica della legislazione internazionale rilevante in materia, delle sperimentazioni – nonostante questa – intraprese da diversi Stati nel mondo e delle concrete possibilità di riforma finalizzate a riavvicinare lo *status quo* con la normativa internazionale.

1.**Il sistema delle Convenzioni Internazionali.**

L'attuale politica di stampo proibizionista in materia di droghe si deve a tre Atti internazionali al cui rispetto lo Stato italiano, come la maggior parte degli Stati del mondo, si è

¹ Il termine *legalizzazione* viene comunemente utilizzato nel dibattito pubblico con riferimento a fenomeni ben diversi tra di loro. In maniera più corretta dovrebbe distinguersi tra: -depenalizzazione, alcune condotte non sono soggette a sanzione penale ma rimangono comunque illecite e punite, per esempio, con sanzioni amministrative; -legalizzazione, condotte un tempo vietate diventano pienamente legali, e cioè non soggette a sanzione di alcun tipo; -regolamentazione, le condotte relative all'uso e alla vendita della sostanza vengono sottoposte ad una serie di regole e restrizioni (in maniera simile a quanto avviene per alcol e tabacco), tali sistemi prevedono normalmente limitazioni in materia di marketing e pubblicità della sostanza oltre che il divieto di vendita ai minori d'età e al consumo in luoghi pubblici. In alcuni Stati un'ulteriore alternativa risiede nel semplice non perseguimento di reati minori in relazione ai quali non sussista un interesse pubblico prioritario, tale scelta è rimessa alla discrezionalità della Pubblica Accusa nell'esercizio dell'azione penale.

² V. sul punto, HALLAM *et al.* (2014). In uno degli ultimi e approfonditi studi sul tema (*The health and social effects of nonmedical cannabis use*, Ginevra, 2016, 40-41) l'OMS ha escluso che la cannabis sia in grado di provocare uno stato di dipendenza in senso fisico e, benché siano accertate difficoltà di apprendimento, memorizzazione e coordinamento psicomotorio conseguenti all'assunzione della sostanza, gli studiosi le ricollegano ad un uso cronico o "pesante" della stessa. Allo stesso modo l'EMCDDA (2016), p. 54: "Pur essendo difficile dimostrare un nesso causale tra il consumo di cannabis e le sue conseguenze a livello socio-sanitario, gli studi osservazionali consentono di individuare alcune associazioni." La proibizione della cannabis si basa, dunque, sui presunti pericoli derivanti da un uso cronico, tutt'altro che acclarati ed ancora oggetto di approfondimenti scientifici.

Da ultimo, EMCDDA (2018), p. 59: "In confronto, sebbene i problemi di salute connessi al consumo di cannabis siano chiaramente inferiori, l'elevata prevalenza dell'uso di questa sostanza può comunque avere implicazioni per la salute pubblica. La variazione nel contenuto e nella purezza delle sostanze oggi a disposizione dei consumatori aumenta i danni potenziali, creando uno scenario complesso per le risposte in materia di stupefacenti".

vincolato tramite adesione³: la Convenzione Unica sugli stupefacenti di New York del 1961, la Convenzione di Vienna sulle sostanze psicotrope del 1971, la Convenzione contro il traffico illecito del 1988. Tali atti internazionali costituiscono da quasi sessant'anni lo schema di riferimento fondamentale e – parrebbe, sino ad ora – imprescindibile di gran parte delle legislazioni nazionali.

Nell'ottica di una piena comprensione delle dinamiche politiche che condussero all'adozione degli atti internazionali in menzione, si ritiene utile richiamare alcuni passi del Preambolo della Convenzione Unica del 1961:

«Le Parti, Preoccupate della salute fisica e morale dell'umanità, [...] Riconoscendo che la tossicomania è un flagello per l'individuo e costituisce un pericolo economico e sociale per l'umanità, coscienti del dovere che loro incombe di prevenire e combattere tale flagello [...] Convengono su quanto segue [...]»⁴.

La Convenzione si apre con l'enunciazione in toni drammatici di una verità assoluta – nella prospettiva odierna potrebbe dirsi anche ingenua – e prosegue nell'indicazione di un'unica soluzione, valevole per qualsiasi società, in qualsiasi Stato, a prescindere dalle cause dei problemi e dalle caratteristiche delle formazioni sociali, nel perseguimento di quello che è stato definito uno “straordinario esperimento di ingegneria sociale per tutto il mondo”⁵.

Il tono d'apertura alle disposizioni in materia, invero, è il sintomo di una storia di intolleranza, discriminazione e paura, che affonda le proprie radici nelle lontane guerre dell'oppio fra Gran Bretagna e Cina⁶, ed il cui frutto più appariscente fu il proibizionismo statunitense del XIX secolo. Tanto il fattore culturale del puritanesimo, quanto la tensione razziale tra la maggioranza bianca e le minoranze etniche, acuita dalla depressione economica, portò in quel frangente alla proibizione di sostanze – quali l'oppio, le foglie di coca e la marijuana – il cui uso era parte integrante delle tradizioni culturali e religiose di ben determinati gruppi sociali, e contribuì a fare della lotta alle droghe illecite strumento di tutela della maggioranza tramite emarginazione dei *diversi*⁷.

Ed infatti, nell'opinione di alcuni commentatori, la Convenzione Unica rappresentò sul piano delle droghe ciò che altri atti internazionali, adottati nell'ambito delle Nazioni Unite relativamente ad altre materie, riflettono, ossia, in larga parte, le aspirazioni e gli obiettivi degli Stati Uniti d'America, divenuti, all'indomani della seconda guerra mondiale, la superpotenza in grado di avocare a sé il ruolo di indiscutibile tutore del benessere umano e del controllo della diffusione degli stupefacenti nel globo⁸. Lottica fu quella di una estensione al mondo della politica proibizionista interna e fino ad allora disorganicamente “convenuta” nell'ambito di singoli e distinti atti internazionali⁹.

1.1. *Norme e buoni propositi.*

La Convenzione di New York del 1961 riguarda nello specifico le sostanze stupefacenti di origine vegetale, in particolare le piante di cannabis, di coca e di oppio. Al momento della stipula del Trattato il solco più evidente era quello venuto a crearsi tra i Paesi produttori di droghe naturali, che spesso assistevano all'uso culturale o religioso di tali piante da parte delle popolazioni autoctone, e i Paesi interessati ad una repressione che fosse attenta alla protezione degli interessi economici dell'industria chimico-farmaceutica¹⁰.

Furono i primi a dover accettare l'imposizione del divieto assoluto dell'uso di droghe di origine naturale a fini diversi da quelli medici.

Quale obbligazione di ordine generale, l'art. 4 (c) della Convenzione impone alle Parti di adottare le misure legislative e amministrative che si rendano necessarie «per limitare esclusivamente a fini medici e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'uso e la detenzione di stupefacenti».

³ I Paesi firmatari di tutte e tre le Convenzioni citate sono più di centottanta.

⁴ Enfasi aggiunta.

⁵ THOUMI (2015), pp. 249-251.

⁶ ARNAO (1996), p. 87 ss.; FARGNOLI (1990), pp. 73-77.

⁷ AVERNI (1999), pp. 99-150. Sull'origine storica dell'uso di cannabis e suoi derivati, v. FARGNOLI (1990), pp. 13-17, 68-71.

⁸ BEWLEY *et al.* (2011), p. 14.

⁹ C. A. ROMANO e BOTTOLI (2002), pp. 33-36.

¹⁰ SÁNCHEZ AVILÉS (2017), pp. 273-275.

L'art. 2 prevede l'organizzazione in quattro liste delle sostanze stupefacenti in base della loro pericolosità, in termini di attitudine a generare dipendenza, ed alle misure autorizzative e di controllo connesse alla loro fruibilità per scopi medici e scientifici. La necessità di controllo sull'utilizzo è particolarmente pressante rispetto alle sostanze annoverate alla lista IV, stante le "loro proprietà particolarmente dannose". Tali proprietà paiono accomunare e parificare, almeno su base Convenzionale, eroina e cannabis¹¹.

L'inclusione di sostanze di origine vegetale in tali liste non sempre è avvenuta alla luce di evidenze scientifiche circa la loro pericolosità; quello che con la Convenzione del 1961 i redattori avevano di mira era l'abolizione completa dell'uso di sostanze in grado di "degenerare la razza" e di impedire ai popoli il raggiungimento di livelli sociali più elevati¹², anche laddove l'uso di tali sostanze vegetali costituiva un'acquisizione culturale e tradizionale che non rivestiva caratteri problematici. Il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo doveva avverarsi – a norma dell'art. 49, par. 2, lett. f) – entro venticinque anni dall'entrata in vigore della Convenzione, tuttavia, il 1989 è spirato da tempo senza che l'uso di droghe vegetali sia passato di moda.

La diffusione dell'uso a scopi ricreativi di sostanze psicoattive di origine sintetica, tipica dei movimenti di contro-cultura americani ed europei degli anni Settanta, rese necessaria la sottoposizione al regime globale di controllo anche delle droghe di origine non vegetale (quali anfetamine, benzodiazepine, barbiturici e loro derivati) e dei rispettivi principi attivi utilizzati anche in ambito chimico e farmaceutico.

La Convenzione di Vienna del 1971 prevede per le sostanze psicotrope utilizzate nell'industria chimica-farmaceutica una disciplina meno stringente di quella contemplata dalla Convenzione del 1961 per le droghe di origine naturale, pur riaffermando la liceità del solo uso medico-scientifico delle sostanze stupefacenti e subordinando la loro cessione al rilascio di prescrizioni mediche, alla creazione di sistemi di controllo e stima del fabbisogno statale, di licenze e autorizzazione per la fabbricazione, la commercializzazione e la distribuzione nazionale ed internazionale delle stesse (art. 2.7).

Anche le sostanze sintetiche vengono classificate in quattro liste (ordinate in maniera opposta rispetto a quelle delle sostanze vegetali) e differenziate in funzione delle loro proprietà mediche e della loro pericolosità. Pure in tali liste si rinviene il principale componente della cannabis, il THC, traslato nel 1991 dalla Lista I alla II – che prevede controlli meno stringenti – a seguito di raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, sensibile alle pressioni dell'industria farmaceutica statunitense interessata allo sviluppo e all'utilizzo di tale principio attivo¹³. Alla formazione di queste liste presiedette una logica opposta a quella adottata nel caso della Convenzione Unica e ai singoli Stati vennero concessi maggiori spazi di autonomia per la regolamentazione dell'uso lecito e della circolazione di tali sostanze a livello nazionale¹⁴.

La Convenzione di Vienna del 1988 inasprisce il carico repressivo della Convenzione Unica, sia perché amplia il regime autorizzatorio a sostanze che psicotrope non sono, ossia ai c.d. precursori, sia perché impone nuovi obblighi di criminalizzazione direttamente in capo agli Stati; obblighi che – in relazione alla detenzione e all'acquisto di stupefacenti e alla coltivazione di sostanze destinate al consumo personale – questi ultimi sono chiamati ad adempiere *fatti salvi i propri principi costituzionali e i concetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico* (art. 3,

¹¹ Più nello specifico, gli art. 22 e 28 della Convenzione Unica si riferiscono alla coltivazione di cannabis, disponendo solo come eventuale un suo divieto; nel caso in cui le parti consentano la coltivazione – fermo restando il vincolo di destinazione a soli scopi medici o scientifici della sostanza prodotta – esse saranno tenute ad implementare lo stringente regime autorizzatorio dettato all'art. 23.

Il controllo del mercato lecito verte su un insieme di misure preventive nazionali e internazionali applicabili alle sostanze qualificate come stupefacenti, misure consistenti nel fornire a organi di controllo le stime di fabbisogno nazionale in stupefacenti (art. 19), le statistiche di produzione e rapporti regolari destinati ad informare sulla situazione di ogni Paese (art. 20). Tali strumenti permettono di definire una politica di produzione (art. 29), d'importazione (art. 21), di esportazione (art. 31) e di distribuzione (art. 30) limitata ai soli bisogni medici e scientifici. L'art. 35 prevede misure di assistenza e cooperazione penale internazionale in materia di estradizione, l'art. 37 riguarda misure relative alla confisca di sostanze stupefacenti sequestrate.

¹² In questi termini ci si riferiva alla pratica della masticazione delle foglie di coca diffusa in Bolivia ed in altri Paesi dell'America latina. Cfr. Ecosoc (1950), documento disponibile al seguente [link](#).

¹³ BEWLEY *et al.* (2014), pp. 25-27.

¹⁴ McALLISTER (1991), pp. 494-517.

par. 2)¹⁵.

L'art. 3, par. 1 elenca una serie di condotte che le Parti sono tenute a tipizzare come illeciti penali nei rispettivi ordinamenti¹⁶ e in relazione alle quali sono chiamate ad assumere specifici provvedimenti. Tra di essi spiccano gli obblighi di distruzione delle coltivazioni illecite di piante contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope – come il papavero da oppio, l'arbusto di coca e la pianta di cannabis – e l'adozione di misure appropriate per impedirne la coltivazione sul territorio nazionale. La dura repressione statale – specifica l'art. 14 – deve tuttavia esplicarsi nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e deve tenere debitamente conto degli usi leciti tradizionali, quando tali usi sono attestati dalla storia, nonché della protezione dell'ambiente.

Anche in relazione alle condotte connesse alla detenzione, all'acquisto ed al consumo di sostanze stupefacenti per uso personale, la Convenzione impone l'intervento statale, sancendo, però, –conformemente alle disposizioni dell'art. 22 della Convenzione del 1971 e dell'art. 36 della Convenzione del 1961 come emendata dal Protocollo del 1972 – la possibilità per le Parti di prevedere, in relazione agli illeciti minori e in luogo della sanzione penale, misure di riabilitazione e trattamento del reo¹⁷.

1.2. *Gli organi di vigilanza.*

Affermato il ruolo centrale delle Nazioni Unite nel settore del controllo internazionale degli stupefacenti, le Convenzioni si preoccupano di istituire un sistema di vigilanza affidata a più organi con differenti mansioni.

¹⁵ L'art. 3, par. 4, prevede, inoltre che: «a) Ciascuna Parte farà sì che i reati determinati in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo siano punibili con sanzioni che tengano conto della loro gravità, quali la carcerazione o altre forme di restrizione della libertà, sanzioni pecuniarie e la confisca;

b) le Parti possono prevedere che l'autore del reato sarà sottoposto a misure di trattamento, di educazione, di post-cura, di riadattamento o di reinserimento sociale come misure complementari alla condanna o alla sanzione penale decretata per un reato determinato in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo;

c) nonostante le disposizioni dei capoversi precedenti, in casi adeguati di reati di natura minore, le Parti possono in particolare prevedere in luogo di una condanna o di una sanzione penale, misure di educazione, di riadattamento o di reinserimento sociale, nonché, qualora l'autore del reato sia un tossicomane, misure di trattamento e di post-cura;

d) le Parti possono prevedere che misure di trattamento, di educazione e di post-cura, di riadattamento o di reinserimento sociale dell'autore del reato siano adottate, sia in sostituzione della condanna o della pena decretate per un reato determinato conformemente alle disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo, sia in aggiunta ad essa.»

¹⁶ Art.3.1. – Reati e sanzioni: Ciascuna Parte adotta i provvedimenti necessari per attribuire il carattere di reato, nella sua legislazione interna, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente:

a) I) alla produzione, alla fabbricazione, all'estinzione, alla preparazione, all'offerta, alla messa in vendita, alla distribuzione, alla vendita, alla consegna a qualsiasi condizione, alla mediazione, alla spedizione, alla spedizione in transito, al trasporto, all'importazione o all'esportazione di qualsiasi sostanza stupefacente o psicotropa in violazione delle disposizioni della Convenzione del 1961 (così come) emendata o della Convenzione del 1971,

II) alla coltivazione del papavero da oppio, dell'arbusto di coca o della pianta di cannabis, ai fini della produzione di stupefacenti in violazione delle disposizioni della Convenzione del 1961 e della Convenzione del 1961 (così come) emendata,

III) alla detenzione o all'acquisto di qualunque sostanza stupefacente o psicotropa ai fini di una delle attività enumerate al capoverso i) precedente,

IV) alla fabbricazione, al trasporto o alla distribuzione di attrezzature, di materiali o di sostanze figuranti nella Tabella I ed alla Tabella II, nella coscienza che essi siano utilizzati nella coltivazione, produzione o fabbricazione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope o per questi fini,

V) all'organizzazione, alla direzione o al finanziamento di uno dei reati enumerati ai capoversi I), II), III) o IV) precedenti,

b) I) alla conversione o al trasferimento dei beni nella coscienza che essi provengono da uno o più reati determinati in conformità con il capoverso a) del presente paragrafo o da una partecipazione alla sua perpetrazione, allo scopo di dissimulare o di contraffare l'origine illecita di detti beni o di aiutare qualsiasi persona, la quale sia implicata nella perpetrazione di uno di tali reati, a sfuggire alle conseguenze legali dei suoi atti,

II) alla dissimulazione o all'alterazione della natura dell'origine, del luogo, della disposizione, del movimento o della proprietà reale dei beni oppure dei diritti relativi nella coscienza che essi provengono da uno o più reati determinati conformemente al capoverso a) del presente paragrafo o da una partecipazione ad uno di questi reati,

c) compatibilmente con i suoi principi costituzionali e con i concetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico,

I) all'acquisto, alla detenzione o al l'utilizzazione di beni il cui acquirente, detentore o utilizzatore sa, al momento in cui li riceve, essere provenienti da uno o più reati determinati conformemente al capoverso a) del presente paragrafo o dalla partecipazione ad uno o più reati,

II) alla detenzione di attrezzature, di materiali o di sostanze figuranti alla Tabella I o alla Tabella II nella coscienza che essi siano o debbano essere utilizzati nella coltivazione, produzione o fabbricazione illecite di sostanze stupefacenti o psicotrope, o per questi fini,

III) all'incitamento o all'induzione in forma pubblica con qualsiasi mezzo, a commettere uno dei reati determinati in conformità con il presente articolo o fare illecitamente uso di sostanze stupefacenti o psicotrope,

IV) alla partecipazione ad uno dei reati determinati conformemente al presente articolo e ad ogni associazione e, intesa, tentativo e favoreggiamento mediante aiuto, facilitazioni e consigli in vista della sua perpetrazione.

¹⁷ SÁNCHEZ AVILÉS (2017), pp. 277-278.

La Commission on Narcotic Drugs (CND) è un organo consultivo creato in seno al Consiglio economico e sociale delle nazioni unite (ECOSOC), con il compito di presiedere alle modifiche da apportare alle tabelle di classificazione delle sostanze stupefacenti e di emanare risoluzioni concernenti la politica generale in materia di droga; il Comitato internazionale di controllo dei narcotici (INCB) è, invece, il braccio operativo delle Nazioni Unite sul campo, esso svolge un'attività di vera e propria vigilanza sull'implementazione e l'osservanza delle norme pattizie, in collaborazione con i governi nazionali si propone di favorire il mercato legale dei medicinali soggetti al regime di controllo internazionale verso i Paesi in via di sviluppo, monitora e redige rapporti relativi allo stato di fatto vigente in ciascun ordinamento, tracciando i traffici leciti di sostanze stupefacenti che in essi hanno luogo, e propone al CND e ai singoli Stati le contromisure da adottare in caso di violazione degli obblighi pattizi ad opera di una delle Parti¹⁸.

Le Convenzioni istituiscono, inoltre, un Segretariato degli Organi impegnati nell'implementazione del sistema di controllo globale, tale ruolo è oggi assunto dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC). Gli obiettivi di lungo periodo di questo Ufficio sono il fornire strumenti ai governi per combattere il traffico di droga, il terrorismo, la corruzione e le altre problematiche al traffico connesse, favorire il dialogo e la cooperazione fra istituzioni governative e Agenzie internazionali, sensibilizzare l'opinione pubblica¹⁹.

I poteri in concreto affidati a tali Organi – e rafforzati con il Protocollo di modifica del 1972 – sono condensati negli articoli 14 della Convenzione Unica e 19 della Convenzione di Vienna del 1971. Tali disposizioni prevedono che, qualora l'INCB abbia ragione di ritenere che gli scopi della Convenzione sono gravemente compromessi dalla inosservanza delle sue disposizioni ad opera di uno Stato parte e che le risposte da questi pervenute non siano adeguate, esso abbia la facoltà di richiamare l'attenzione delle altre Parti, della Commissione e dell'ECOSOC e di raccomandare formalmente agli Stati di sospendere l'importazione delle sostanze sottoposte a controllo internazionale – tra cui, lo si ricorda, rientra una nutrita serie di prodotti chimici e farmaceutici –, o (anche cumulativamente) l'esportazione di queste verso il Paese interessato dai suoi richiami, per un periodo di tempo determinato o fino al momento in cui i provvedimenti adottati dal Paese in questione per il ripristino dell'esecuzione delle norme convenzionali non siano ritenuti soddisfacenti²⁰.

Nei decenni di sua operatività, l'INCB ha invocato l'art. 14 della Convenzione del 1961 una sola volta, nel 2000, nei confronti dell'Afghanistan, in ragione della diffusa coltivazione illecita del papavero da oppio nei suoi territori²¹. Negli altri casi l'INCB ha preferito percorrere la via del dialogo con gli Stati la cui politica si poneva in tensione con le disposizioni convenzionali, finendo per ritenere sufficienti le misure correttive da questi proposte.

Sebbene negli atti ufficiali si affermi la natura tecnica degli Organi di controllo, il processo di selezione dei loro componenti e le scelte d'azione da essi compiute nell'ultimo ventennio ne disvelano l'essenza eminentemente politica.

L'INCB è governato da un presidente e da un segretario, entrambi nominati dall'ECOSOC, i lavori sono amministrati da un consiglio di gestione composto da tredici membri di cui dieci nominati dall'ECOSOC e tre dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, i componenti sono scelti tra una rosa di nomi indicati dai governi nazionali. Anche con riferimento all'UNODC deve constatarsi che circa il 90% dei fondi a disposizione di tale organo provengono dalle donazioni che i governi statali elargiscono per far fronte all'attuazione di progetti specifici, da ciò deriva che la continuità del lavoro dell'organo dipende dalla continuità e dalla generosità dei finanziamenti; circostanza in ragione della quale appare difficile garantire una revisione critica delle linee d'azione fino ad ora intraprese, specie quando tale critica rischia di svantaggiare i contribuenti più generosi.

La riferita configurazione degli organi e dei meccanismi d'azione basterebbe a spiegare, secondo parte della dottrina, il perché all'irrogazione di sanzioni l'INCB ha da sempre preferito il dialogo con gli Stati parte, con l'unica menzionata e significativa eccezione dell'Afghanistan²².

¹⁸ FAZEY (2003), pp. 155-169.

¹⁹ V. il [sito](#) di UNODC.

²⁰ INCB, *Treaty Compliance. Promoting the consistent application of the international drug control treaties*, disponibile al seguente [link](#).

²¹ TAKAHASHI (2016), pp. 32-35.

²² SILVA FORNÉ (2016), pp. 59-60; THOUMI (2011), disponibile al seguente [link](#).

2. La flessibilità nei Trattati.

Gli atti internazionali appena richiamati prevedono specifici e numerosi obblighi di criminalizzazione.

Nella breve analisi sopra tracciata si ha avuto modo di evidenziare come le Convenzioni in materia prevedano per ciascun Paese parte l'obbligo di adottare, conformemente alla propria legislazione interna e fatti salvi i propri principi costituzionali e i concetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, le misure necessarie ad attribuire la natura di illecito alla detenzione, all'acquisto ed alla coltivazione di stupefacenti destinati al consumo personale, riconoscendo agli Stati margini di discrezionalità nel prevedere, in luogo della sanzione penale, sanzioni amministrative volte al recupero ed alla riabilitazione dei consumatori di droghe. Ma anche rispetto agli obblighi di incriminazione relativi a condotte che si collocano oltre il limine del consumo personale, la Convenzione di Vienna del 1988 prescrive l'adozione in capo a ciascuno dei Paesi parte di una certa flessibilità nell'attuazione dei suddetti obblighi, per ragioni di conformità alla legislazione nazionale. Il paragrafo 11 dell'art. 3 espressamente statuisce che «Nessuna disposizione del presente articolo pregiudica il principio secondo il quale la determinazione dei reati che ne sono oggetto ed i mezzi giuridici di difesa relativi sono di esclusiva competenza del diritto interno di ciascuna Parte ed in base al quale i predetti reati sono perseguiti e puniti in conformità con detta legislazione».

Tale inciso funge da unico spiraglio tra le strettissime maglie della normativa sovranazionale; spiraglio dal quale, nel corso dei decenni, alcuni legislatori nazionali hanno saputo attingere una boccata d'ossigeno utile all'attuazione di scelte diverse in materia di controllo e diffusione delle droghe leggere²³ che, in alcuni casi, hanno condotto ad un radicale ripensamento delle politiche sociali e di efficientamento dei sistemi giurisdizionali interni.

2.1. La tolleranza olandese.

Imprescindibile nell'ideazione di qualsivoglia strategia d'azione è l'analisi delle scelte compiute dai Paesi Bassi, Stato che, quale *unicum* nel vecchio continente, ha effettivamente interpretato il menzionato inciso scegliendo, tra i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, quello di opportunità in base al quale, per motivi riguardanti l'interesse collettivo, è possibile desistere dal perseguire un reato.

Alla base della politica sulle droghe dei Paesi Bassi²⁴ risiede la convinzione – consolidatasi ormai da decenni negli studi criminologici²⁵ – che il passaggio dall'uso all'abuso di droghe non è inevitabile e che la criminalizzazione del consumatore di droghe leggere funziona come predisposizione sociale alla perdizione, spinge il soggetto a perdersi in quel corridoio esistente tra le contigue stanze di droghe più pericolose e meno pericolose, di uso ed abuso. La formula adottata è quella della “*separation of the markets*” e su questo terreno l'ordinamento olandese traccia, almeno nella prassi, una linea di confine netta tra consumatori e trafficanti.

Nell'ottica di tutela dei superiori interessi costituiti dalla salute pubblica e dall'ordine pubblico, si tollerano i *coffeeshops* e si perseguono con priorità minima alcune infrazioni minori.

L'ordine delle priorità è dettato dalle direttive dei Procuratori generali, circostanza che ha di fatto con il tempo condotto – a legislazione invariata²⁶ – alla depenalizzazione della detenzione per uso personale e della vendita di quantità limitate di cannabis.

Sin dal 1979 i Municipi dello Stato autorizzano l'apertura dei *coffeeshops*; la loro attività commerciale si svolge nel rispetto delle regole enunciate alla sigla AHOY-G ossia *No Advertising, No Hard drugs, No “Overlast”, No Youth, and a Gram limit*.

Sussiste, cioè, il divieto in capo ai gestori di *coffeeshops* di farsi pubblicità, di vendere droghe pesanti o di somministrare alcol, di contribuire a creare disordine o disturbo alla quiete pubblica e di vendere cannabis a soggetti minori di 18 anni. Ogni vendita può avere ad oggetto non più di 5 grammi di sostanza per acquirente e le giacenze di magazzino non possono superare i 500

²³ BEWLEY e TAYLOR (2003), pp. 173-174.

²⁴ Per approfondimenti si rinvia all'esauriente analisi contenuta in GRUND e BREEKSEMA (2017), pp. 128-148.

²⁵ Con riferimento agli approdi delle scienze criminologiche italiane, si rinvia a NAZZARO (2013), pp. 112-115; FARGNOLI (1990), pp. 138-142; MERINGOLO e ZUFFA (2001), pp. 145-161.

²⁶ La coltivazione, la cessione e la detenzione anche ad uso personale di cannabis, infatti, sono tutt'ora previsti come reati.

grammi di sostanza per ogni esercizio commerciale. La violazione di tali poche e chiari regole comporta l'irrogazione di sanzioni amministrative e penali.

I *coffeeshops* costituiscono delle improprie “case di tolleranza” per i consumatori di cannabis e all'interno delle loro mura si alimenta il promiscuo rapporto tra mercato lecito (*rectius*: tollerato) e mercato illecito della droga, ossia le droghe “escono” lecitamente dalla porta principale del negozio, con il benestare dei Procuratori, ma vi entrano illegalmente dalla porta di servizio, posto che la coltivazione e la distribuzione all'ingrosso di cannabis rimane penalmente rilevante. La questione è quella efficacemente definita “*the back-door problem*” e, ipocritamente, non sembra costituire una grossa preoccupazione per coloro i quali sono chiamati ad applicare la legislazione vigente.

Il descritto atteggiamento ha costituito, inoltre, motivo di tensioni all'interno dell'Unione Europea; molti degli Stati Membri, ed in particolare la Francia, hanno in passato esercitato pressioni affinché i Paesi Bassi modificassero in senso maggiormente repressivo la loro politica, preoccupati dal fenomeno del “turismo della droga” imperversante negli Stati confinanti. L'appiglio normativo fu rinvenuto nel disposto dell'art. 76 dell'Acquis di Schengen²⁷. Tale norma prevede, in effetti, un allineamento dei Paesi firmatari l'Accordo sulla legislazione più repressiva tra quelle previste dagli stessi Stati al fine di non compromettere gli obiettivi perseguiti nei vari ordinamenti interni. Alla luce di tale disposizione, dal gennaio 2013, il legislatore olandese ha introdotto misure di protezione dei rapporti diplomatici pervenendo a stabilire che l'acquisto di cannabis all'interno dei *coffeeshops* è consentito ai soli cittadini residenti olandesi, muniti di carta d'identità o permesso di soggiorno. Tale regola viene, tuttavia, variamente osservata e applicata a seconda delle scelte effettuate dai singoli Municipi sparsi sul territorio olandese; probabilmente anche a causa di tale limitazione il numero di *coffeeshops* in tutto il Paese è in costante diminuzione e circa due terzi dei Comuni hanno scelto di non autorizzare tali esercizi commerciali²⁸.

Sul piano degli effetti sociali della politica intrapresa, nel 2009 veniva rilevato che i *coffeeshops* hanno costituito la principale fonte di approvvigionamento per i consumatori di cannabis, che il mercato delle droghe leggere è rimasto sostanzialmente incontaminato rispetto alle droghe pesanti, e che l'uso della sostanza da parte degli adulti si è mantenuto relativamente basso rispetto a quello registrato in altri Paesi europei²⁹. Il consumo da parte dei minori è, tuttavia, aumentato (probabilmente a causa della percezione di una maggiore accettazione di certe pratiche) e la commercializzazione è diventato un settore oramai sempre più appetibile per la criminalità organizzata.

2.2.

L'audacia americana. L'Uruguay.

Nel nuovo mondo il cammino verso una diversa regolamentazione del mercato della cannabis è proceduto a passo decisamente più lesto e meno attento alla diplomazia internazionale.

L'Uruguay è stato il primo Paese al mondo a regolare a livello nazionale l'uso ricreativo di cannabis, individuando tre modalità di accesso alternativo alla sostanza da parte dei cittadini: la coltivazione personale³⁰; l'iscrizione a dei club di coltivazione; l'acquisto in farmacia. È, in particolare, tale ultima strada a costituire la reale innovazione della politica uruguayana nel panorama internazionale, pensata per i consumatori occasionali che non vogliono dedicarsi all'arte botanica. L'obiettivo perseguito appare, infatti, quello di individuare diversi profili di utenti cercando in tal modo di evitare che essi debbano rivolgersi al mercato nero per soddisfare le proprie esigenze. Per accedere legalmente alla marijuana, i consumatori devono scegliere uno dei tre canali di approvvigionamento ed iscriversi al relativo registro. Tali *records* sono gestiti dall'Institute for Cannabis Regulation and Control, sono coperti dalla legge sulla protezione dei dati personali e sono accessibili esclusivamente ai cittadini uruguayani maggiorenni e residenti nello Stato.

²⁷ «1. Le Parti contraenti adatteranno, ove necessario e conformemente ai propri usi medici, norme d'etica ed alle prassi, le misure appropriate per il controllo degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope soggetti, nel territorio di una o più Parti contraenti, a controlli più severi di quelli effettuati nel proprio territorio, al fine di non compromettere l'efficacia di tali controlli.»

²⁸ EMCDDA (2017), p. 15, documento disponibile al seguente [link](#).

²⁹ VAN DE BUNT e MULLER (2017), pp. 11-23; WODC (RESEARCH AND DOCUMENTATION CENTRE) – MINISTRY OF JUSTICE AND SECURITY (2009).

³⁰ A finalità di uso personale si intendono coltivate piante di cannabis nel numero di sei per individuo, per 480 grammi annuali di raccolto.

L'attuale legislazione prevede che le farmacie dello Stato possano vendere fino a 40 grammi di cannabis al mese per cliente, un sistema informatico con identificazione delle impronte digitali consente di monitorare e registrare gli acquisti di ciascun utente nelle farmacie aderenti, impedendo una duplicazione degli acquisti ad opera dello stesso soggetto.

La sostanza attualmente venduta in farmacia è prodotta da società autorizzate e coltivata su terreni soggetti al controllo e alla vigilanza statale³¹.

La legge di riforma n. 19.172, approvata il 10 dicembre 2013 dal parlamento dell'Uruguay, nasce come strumento di sicurezza pubblica. L'idea di arrogare il controllo del mercato della cannabis allo Stato era stata avanzata ufficialmente, per la prima volta, nel documento ambientalmente intitolato “*Estrategia para la Vida y la Convivencia*” emanato nel giugno 2012 dal Gabinete de Seguridad del Gobierno e firmato dal Presidente José Mujica³². Tale documento conteneva una lista di quindici misure proposte per apportare una soluzione alla crisi di sicurezza pubblica imperversante nel Paese; la settima misura era proprio quella della “legalizzazione regolata e controllata della marijuana”. La proposta trovò terreno fertile in quella che è la tradizione liberale e laica uruguayana. Il Paese ha da sempre accolto l'intervento statale in molteplici campi, destinato a regolamentare i più ampi spazi concessi all'autodeterminazione dei cittadini nella fruizione dei “*vicios sociales*”³³.

Decisivi per l'approvazione del progetto di legge furono anche gli stimoli internazionali. Nel 2009 la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia pubblicò un rapporto di denuncia delle drammatiche conseguenze della guerra alla droga nella regione sud americana – tra queste l'*escalation* di violenza e corruzione, l'aumento dei casi di trasmissione dell'HIV / AIDS e dell'epatite C – e formulò raccomandazioni volte all'adozione di “strategie più efficienti, sicure e umane” da parte dei suoi membri³⁴. Nel 2011, integrata da personalità di spicco del mondo della politica, del giornalismo e della cultura latinoamericana³⁵, e rinominatasi Comisión Global sobre Políticas de Drogas, la Commissione riproponeva il suo appello in un diverso documento intitolato “*Guerra a las Drogas*”, presentato a New York nel giugno 2011³⁶. Anche in questo caso gli obiettivi prefissati erano la protezione della salute e il raggiungimento di migliori standard di sicurezza per la popolazione.

L'aver eletto il Paese uruguayano a laboratorio per la regione sudamericana, notoriamente afflitta dalle guerre del narcotraffico, è stato di fondamentale conforto alla legittimità del progetto legislativo, che ha trovato una prima attuazione a livello culturale, attraverso dibattiti interni, campagne televisive, ed una progressiva attenuazione dei toni. Al termine “legalizzazione” si è ben presto preferito quello di “regolamentazione” al fine di rassicurare l'opinione pubblica circa le reali motivazioni del cambiamento³⁷; obiettivo, invero, non facile in regioni in cui un'apertura in materia di droga viene facilmente additata come un comportamento compiacente col narcotraffico³⁸.

Dal punto di vista prettamente giuridico, la legge di riforma trova fondamento nella concezione *pro homine* che ispira la Costituzione repubblicana dell'Uruguay, nella proiezione dell'individuo libero e responsabile, artefice del proprio destino, emergente dagli artt. 7 e 12 dalla Carta fondamentale, nella garanzia della sua autonomia individuale e nell'enunciazione dei limiti all'intervento statale previsti all'art. 10. E, in effetti, la centralità della persona umana riecheggia nelle disposizioni iniziali della legge n. 19.172, in particolare nell'art. 3 e nel riferimento al diritto alla fruizione del massimo livello possibile di salute, così come alla prevenzione, cura

³¹ Per una panoramica sulla normativa attualmente vigente e del percorso di approvazione della legge si rinvia a LEVAYER (2017), pp. 314-328.

³² Documento consultabile al seguente [link](#).

³³ SILVA FORNÉ (2016), pp. 151-161. Nel 1931 il Presidente Battle y Ordóñez fondò la ANCAP, società detentrica del monopolio sulla produzione e commercializzazione dell'alcool, il monopolio cadde nel 1996 e lo Stato continuò a esercitare l'attività produttiva e commerciale in concorrenza con l'industria privata fino al 2002. Anche il gioco d'azzardo è regolamentato e gestito dallo Stato sul cui territorio insistono trentatré casinò; la prostituzione è legale ed è liberamente esercitata dietro licenza dello Stato a norma della legge n. 17.515 del 2002. Nel 1992, gli uruguayani hanno votato per un referendum contro la privatizzazione delle principali aziende statali operanti nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia.

³⁴ Documento disponibile al seguente [link](#); SILVA FORNÉ (2009), pp. 717-721.

³⁵ La Commissione è stata creata dagli ex presidenti Fernando Henrique Cardoso (Brasile), César Gaviria (Colombia) e Ernesto Zedillo (Messico) e composta da ex ministri, accademici, giornalisti e scrittori della levatura di Mario Vargas Llosa (Premio Nobel per la letteratura, Perù) e Paolo Coelho (Brasile).

³⁶ Disponibile al seguente [link](#).

³⁷ Può considerarsi un segnale della riferita sensibilità l'utilizzo di una formula normativa che dichiara una “esenzione di responsabilità” in luogo di termini più invalsi e chiari ma meno tenui quali “liceità” o “legittimità”, cfr. SILVA FORNÉ (2016), p. 376.

³⁸ LEVAYER (2017), pp. 318-323; SILVA FORNÉ (2016), p. 57.

e riabilitazione della persona nel rispetto dei diritti e delle libertà a questa riconosciuti dalla Costituzione e nei limiti dell'art. 10 della stessa³⁹. La promessa della riforma è, cioè, quella di attuare un nuovo “modello sanitario” orientato all'informazione e all'educazione, secondo lo schema tipico dei programmi di riduzione del danno. La sfida risiede nel riconoscere la differenza tra consumatori occasionali di droghe leggere e consumatori problematici di queste, nel valorizzare la distinzione che corre tra consumatore e tossicodipendente e distinguere la sfera della salute pubblica da quella privata, posto che univocamente giurisprudenza e dottrina maggioritaria uruguayana rinviengono proprio nella Salute pubblica l'oggetto della tutela dei delitti in materia di droga⁴⁰.

L'art. 44 del codice penale⁴¹, infatti, nel prevedere una “*causa de impunidad*” è stato letto dalla dottrina uruguayana come causa di esclusione dell'antigiuridicità, applicazione della massima *volenti non fit iniuria*, o come istituto di diretta derivazione dall'art. 10 della Costituzione⁴². A meno che, dunque, la condotta non sia volta a sottrarsi dall'osservanza di un'obbligazione di fonte legale o arrechi danno ad altri, la lesione che un soggetto reca a sé stesso non ha rilevanza penale e così anche il pericolo a cui una persona adulta consapevolmente sottopone la sua salute dovrebbe rientrare nell'espressione, penalmente irrilevante, della propria libertà morale⁴³. Allo stesso modo le condotte connesse all'uso di droghe dovrebbero essere punite sole se in grado di arrecare pericolo alla salute pubblica, ponendo a rischio, in maniera indiscriminata, un numero indeterminato di persone (secondo la definizione che di delitti contro la salute pubblica, di comune pericolo, contenuta al titolo VII del libro secondo del codice penale uruguayano⁴⁴). Impossibile, secondo i promotori della riforma, non constatare come sia lo stesso regime proibizionista a mettere a rischio i consumatori che, nella lecita espressione della propria libertà di autodeterminazione, sono costretti a rivolgersi al mercato nero correndo il pericolo di venire a contatto con prodotti o sostanze adulterate, contaminate, poste in commercio a prescindere da qualsiasi controllo di tipo sanitario. In tale entroterra e tenendo a mente l'obiettivo della lotta al narcotraffico, i delitti previsti in materia di droga⁴⁵ sono stati riformulati con riferimento alla cannabis ed ai suoi derivati, nella progettazione di una struttura in cui l'intervento penale rimane limitato ai casi in cui la destinazione della sostanza appaia diversa da quella del consumo personale (in forma individuale o “di gruppo”). Destinazione che non può essere desunta esclusivamente dal dato quantitativo di sostanza oggetto della condotta, risiedendo in capo all'Accusa l'onere di provare la finalità illecita della condotta in ossequio al principio di presunzione d'innocenza, e in capo al giudice quello di valutare il caso concreto conformemente alle regole della “sana critica”⁴⁶.

Fuori da tali ipotesi è il regime autorizzatorio a prevedere l'irrogazione di sanzioni amministrative⁴⁷ in tutti quei casi di violazione delle regole non sorrette dalla finalità di traffico illecito e inidonee ad arrecare pericolo alla salute pubblica⁴⁸.

Anche in relazione alle condotte di somministrazione o cessione e di promozione, induzione

³⁹ In riferimento al rapporto tra l'art. 10 e gli artt. 44 e 46 cpv. della Costituzione uruguayana (risolti a favore della prevalenza del primo) si rinvia a SILVA FORNÉ (2016), pp. 93-103 e 380 e la bibliografia ivi richiamata.

(Art. 44: «*El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país. Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistir en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.*»).

Art. 46 cpv.: «*El Estado combatirá por medio de la ley y de las Convenciones Internacionales, los vicios sociales.*»)

⁴⁰ SILVA FORNÉ (2016), p. 135.

⁴¹ Art. 44.: «*Lesión consensual. No es punible la lesión causada con el consentimiento del paciente, salvo que ella tuviera por objeto sustraerlo al cumplimiento de una ley, o inferir un daño a otros.*».

⁴² IRURETA GOYENA (2015), p. 534.

⁴³ SILVA FORNÉ (2016), pp. 123-124, 349.

⁴⁴ BAYARDO BENGUA (1996), pp. 245-251.

⁴⁵ Previsti dagli artt. 30, 31, 34 e 35 del Decreto Legge n. 14.294 del 1974, come modificato dalla legge n. 17.016 del 1998 e dalla legge n. 19.172 del 2013.

⁴⁶ Art. 3, Decreto Legge n. 14.294: «*El destino a que refiere el literal E) del artículo 3° de la presente ley será valorado, en su caso, por el juez competente y con arreglo a las reglas de la sana crítica, en caso de que se superaren las cantidades allí referidas.*».

⁴⁷ Art. 40, Decreto Legge n. 14.294 come da ultimo modificato.

⁴⁸ Al limite tra liceità e illiceità penale si collocherebbero le ipotesi di vendita o offerta di cannabis (art. 31) da parte di colui che la coltiva dietro autorizzazione e venda l'eccedenza di raccolto fuori dal sistema legale delle farmacie. In questo caso, parte della dottrina, ritiene debba affermarsi la rilevanza penale del fatto poiché la sostanza irregolarmente ceduta comunque costituirebbe pericolo per la salute pubblica. Pur provenendo essa da coltivazioni autorizzate, infatti, non può escludersi che venga contaminata o adulterata nel periodo che intercorre tra la raccolta e l'offerta nel mercato illecito, perdendosi così qualsiasi garanzia sulla sua sicurezza e regolarità fitosanitaria; le stesse osservazioni valgono, a maggior ragione, per la sostanza ceduta fuori dal regime di regolamentazione amministrativa e proveniente da coltivazioni domestiche o da cannabis club. Tali contesti, infatti, sono soggetti a controlli meno rigorosi, pertanto il rischio di un pericolo per la salute pubblica derivante dalla sua offerta o messa in vendita non può essere escluso. V. SILVA FORNÉ (2016), pp. 388-389.

o facilitazione al consumo (art. 34) dovrebbe escludersi la tipicità quando esse pongano in pericolo la sola salute privata dell'individuo, o perché sono attuate in relazione di un unico soggetto e magari dietro sua richiesta (nei casi di somministrazione o cessione) o perché avvengono in ambito privato.

Ai margini del dibattito interno sulla questione, è rimasto il problema della conformità della politica intrapresa con le obbligazioni di fonte internazionale. In effetti, all'indomani dell'approvazione della legge che regolamentava la vendita di cannabis, l'INCB accusava formalmente l'Uruguay di violare le Convenzioni internazionali, auspicando la riapertura del dialogo con il governo⁴⁹. L'invito venne diplomaticamente declinato, nel generale malumore di chi constatava l'uso di una diplomazia a doppia velocità nel caso degli Stati Uniti che mai sono stati accusati di tenere un comportamento da "pirati" delle Convenzioni; tenore, invece, espressamente attribuito dal Presidente dell'INCB Yans al governo uruguayano⁵⁰. L'Uruguay si sottraeva al dialogo avanzando la necessità di garantire il rispetto dei diritti umani, affermando che la creazione di un mercato legale della cannabis risultava necessitato dalla tutela della salute e della sicurezza dei cittadini, sostenendo di essere in piena *compliance* ai Trattati internazionali e di perseguire gli scopi per cui essi sono stati concepiti ma che hanno fallito nel raggiungere, nello specifico quelli della tutela della salute e del benessere del genere umano.

2.2.1. (Segue) Gli Stati federati del nord.

Anche il processo di legalizzazione introdotto in diversi Stati nordamericani costituisce un notevole impulso alla sperimentazione. Alla data odierna, ben nove Stati⁵¹ hanno proceduto a legalizzare l'uso ricreativo della cannabis. Tuttavia, e nonostante il proliferare di imprese operanti nel settore della marijuana, di leggi statali che ne regolamentano l'attività, e di soggetti che ne fanno uso, lo stato della sostanza a norma della legge federale è oggi lo stesso del 1970, anno in cui il Controlled Substances Act (CSA) entrò in vigore classificando la marijuana come *Schedule I drug*, ossia come sostanza priva di benefici medici riconosciuti e potenzialmente suscettibile di abuso. A norma del CSA la coltivazione, la distribuzione, ed anche il solo possesso di marijuana a qualsiasi titolo costituiscono una violazione della legge federale severamente punita.

Come sia possibile che da decenni regolamentazioni di una stessa materia, profondamente in conflitto tra di loro, possano coesistere è comprensibile data la conformazione del sistema penale statunitense, costruito sul concetto di discrezionalità della Pubblica accusa. È importante precisare che la discrezionalità propria della Procura non è illimitata ed è ovviamente soggetta a limiti costituzionali, ma in assenza dell'obbligatorietà dell'azione penale appare assolutamente legittimo, e anzi auspicabile, destinare le risorse e le energie disponibili al perseguimento di interessi che risultino prioritari. È tenendo presente questo paradigma che il Governo federale di volta in volta sceglie quale sia la posizione da tenere relativamente alle violazioni della legge penale in materia di marijuana. Pertanto, a seconda degli orientamenti e delle scelte dei suoi vertici, il governo federale può spingere ad applicare o a disapplicare il CSA, con la conseguenza che una medesima attività è permessa a norma della legge statale ed è proibita a norma di quella federale, rimane, cioè, legale ed illegale al medesimo tempo, nel medesimo luogo⁵².

Il CSA fu disegnato sulla base del modello di un federalismo cooperativo, in base al quale, cioè, per implementazione e l'attuazione della legislazione federale il governo si serve della cooperazione degli Stati federati. A norma della *Supremacy Clause*, enunciata all'art. VI, clausola 2, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, la Costituzione stessa, le leggi federali e i Trattati di cui sono parte gli Stati Uniti costituiscono "*supreme Law of the Land*" e sono perciò destinati a prevalere, in caso di conflitto, sulle leggi dei singoli stati federati.

Su tale dogma poggia la teoria costituzionale della *preemption*: quando esiste un conflitto con la legge federale la legge statale è *preempted*, letteralmente, "contrastata".

⁴⁹ INCB (2013), documento disponibile al seguente [link](#).

⁵⁰ JELSMA (2013), disponibile al seguente [link](#).

⁵¹ Gli Stati che, ad oggi, hanno provveduto a legalizzare la marijuana a scopo ricreativo sono California, Oregon, Massachusetts, Washington, Maine, Alaska, Colorado, Vermont, Nevada. V. STRUYK (2018), disponibile al seguente [link](#).

⁵² CADOPPI e SCARCELLA (2016), pp. 203-207.

Vi sono dei casi in cui la *preemption* è espressa – la legge federale individua esplicitamente gli spazi concessi all'autonomia legislativa degli Stati federati –, e altri in cui essa è implicita ed è dovuta al fatto che o la legge federale appare talmente pervasiva da non lasciare campo all'intervento statale (*field preemption*), o l'osservanza contemporanea della legge statale e di quella federale sulla stessa materia risulta praticamente impossibile (*impossibility preemption*) o, comunque, la legge statale costituisce un chiaro ostacolo al perseguimento degli intenti e degli obiettivi della legge federale (*obstacle preemption*).

Nel caso delle leggi sulla cannabis, le Corti statunitensi hanno escluso l'esistenza di tutte le forme di *preemption* menzionate sulla base dell'osservazione (non proprio scontata) che le leggi statali non impediscono al governo federale di applicare il CSA qualora questi intenda farlo, e che la legalizzazione della marijuana a livello statale non implica di per sé la liceità della stessa a livello federale (nessuna delle leggi approvate dagli Stati legalizzatori prevede, infatti, protezione o esenzione dall'applicazione delle disposizioni del CSA)⁵³. Agli Stati è, dunque, permesso, da un lato, *legalizzare* la marijuana nel senso di rimuovere le sanzioni penali previste dalle leggi statali in relazione alle condotte di cui è oggetto, ferma restando la legislazione federale proibizionista in materia; dall'altro lato agli Stati non è concesso facilitare la violazione della legge federale, ad esempio prevedendo un meccanismo di distribuzione statale o un monopolio. Tuttavia, affermare che lo stabilire un sistema regolatorio per la vendita della sostanza e un preciso sistema di tassazione sul prodotto non costituisca una "facilitazione" alla violazione del CSA – nel senso di un'affermazione della sostanziale non illiceità delle attività che esso prevede come assolutamente proibite – sembra volutamente miope.

Su diverso versante si è, inoltre, sostenuto, che l'*anti-commandeering doctrine*⁵⁴ impedisce al Congresso degli Stati Uniti di imporre agli Stati federati di approvare atti e statuti coerenti con la politica federale, esso non può nemmeno costringere gli apparati di *enforcement* statali ad applicare la legislazione federale⁵⁵. Il Congresso potrebbe semplicemente smettere di contare sull'aiuto dei singoli Stati nell'applicazione del CSA e provvedervi autonomamente, tuttavia, non dispone di risorse sufficienti in termini di denaro e di uomini. Inoltre, l'uso di marijuana, soprattutto a scopo medico, è divenuto un fenomeno socialmente così esteso e tollerato che, le autorità federali, senza la cooperazione degli Stati, sarebbero in grado di scoprire e sanzionare una percentuale minima delle violazioni al CSA.

Sebbene l'era Obama, segnata da una politica di *laissez-faire*⁵⁶ nei confronti degli Stati legalizzatori sia irrimediabilmente terminata e l'attuale Presidente ciclicamente riaffermi il suo sostegno alla *war on drugs* può ragionevolmente ritenersi che nessuno sul suolo statunitense abbia davvero intenzione di (ri)cominciare ad attuare la legislazione federale per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché la percezione dei cittadini degli Stati che hanno proceduto alla legalizzazione è quella di essere dinnanzi ad una sostanza e ad un mercato lecito, prova ne è il processo di legalizzazione recentemente conclusosi in Vermont e avvenuto, per la prima volta, per mezzo di un atto legislativo espressione del Parlamento e non su proposta di iniziativa popolare⁵⁷; quanto accaduto è inequivocabile segnale anche della rinnovata percezione che gli Stati Federati hanno dei loro spazi di autonomia. In secondo luogo, l'industria della marijuana è attualmente una delle più floride e quella più velocemente in crescita degli Stati Uniti, essa è capace di creare posti di lavoro ed opportunità di investimento che difficilmente il Presidente Trump, nell'adempimento delle sue promesse elettorali, vorrà sopprimere⁵⁸.

La crisi del modello federalista cooperativo nei termini sopra riferiti, non tranquillizza gli Organi deputati alla vigilanza sul rispetto degli obblighi internazionali assunti dagli Stati Uniti. I tre Trattati sulle droghe costituiscono anch'essi *supreme Law of the Land* e vincolano le Parti a garantirne l'applicazione su tutto il loro territorio senza poter avanzare a giustificazione per la mancata esecuzione norme di diritto interno⁵⁹. La circostanza che gli Stati Uniti prevedano, sulla carta, leggi conformi agli impegni internazionali assunti ma *de facto* inapplicate non

⁵³ OSBECK e BROMBERG (2017), pp. 141-152.

⁵⁴ MIKOS (2009), pp. 1421, 1445-46.

⁵⁵ *Printz v. United States*, 521 U.S. 898, 935 (1997); *New York v. United States*, 505 U.S. 144, 187-88 (1992).

⁵⁶ HECHT (2014), pp. 112-14; Memorandum from David W. Ogden, Deputy Attorney General, to Selected United States Attorneys (Oct. 19, 2009), documento disponibile al [link](#); Memorandum from James M. Cole, Deputy Attorney General, to All United States Attorneys (Aug. 29, 2013), documento disponibile al seguente [link](#).

⁵⁷ GRAY (2018), disponibile al seguente [link](#).

⁵⁸ VITIELLO (2018), p. 59 ss.

⁵⁹ Artt. 27 e 29, Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

sembra poter giustificare la sua asserita *compliance* al sistema di controllo internazionale visto che, all'interno dei suoi confini, sempre più Stati legalizzano la cannabis a scopo ricreativo.

Più a nord del continente americano, dal 17 ottobre del 2018, anche il Canada ha dato avvio alla sperimentazione. In attesa dei primi riscontri sul reale impatto del Cannabis Act (Bill C-45)⁶⁰, non può non rilevarsi come nel preambolo alla legge si incontrino i medesimi principi ispiratori della riforma uruguayana e la stessa fiducia nel perseguire gli obiettivi della protezione della salute e della sicurezza pubblica mediante la garanzia di un accesso legale alla cannabis e attraverso la regolamentazione delle attività di produzione, distribuzione e vendita della sostanza. La circostanza che ad attuare la “rivoluzione” sia proprio il Canada, Paese membro del gruppo del G7, promette di attribuire ancor maggiore credibilità alle istanze riformatrici del regime internazionale di controllo sulle droghe leggere.

2.3. *La prudenza continentale. La Spagna.*

In relazione alla politica in materia di droghe leggere, Paesi Bassi e Uruguay potrebbero considerarsi come territori situati su sponde opposte del medesimo fiume rappresentato dalla formale *compliance* ai Trattati internazionali. Superato il territorio olandese e attraversato il fiume, la violazione degli obblighi convenzionali è palese.

Tuttavia, le soluzioni limite sopra presentate non sono le sole esistenti nel panorama mondiale; esempi di flessibilità nell'interpretazione delle Convenzioni internazionali in materia di droga sono offerti anche da altri Paesi del Vecchio continente che hanno, nel tempo, sperimentato soluzioni alternative.

Il riferimento è ai c.d. *cannabis social clubs*, oggetto di lunghe dispute giurisprudenziali in Spagna.

I *clubs* sono gruppi di individui maggiorenni che si associano al fine di coltivare piante di cannabis con lo scopo di destinare il prodotto finale al loro consumo personale, in luoghi privati e riservati ai soli iscritti al *club*. La finalità principale di tali gruppi è quella di gestire in forma associata l'intero ciclo di produzione e distribuzione della sostanza, evitando che i soci debbano ricorrere al mercato illecito. Così condotta, l'attività di produzione sarebbe in grado di garantire la qualità dello stupefacente, di azzerare i rischi derivanti dal consumo di sostanze adulterate o “tagliate” con altre tossiche, di promuovere un consumo consapevole ed informato all'interno dei *clubs* prevenendo condotte di abuso ad opera dei soci, il tutto nell'ottica della “normalizzazione” di un consumo “ragionevolmente sicuro”⁶¹.

Il riferito modello si proponeva quale misura di riduzione del rischio e confidava in un suo riconoscimento legale basato sulla effettiva liceità penale della coltivazione personale di piante di cannabis e del consumo di gruppo nell'ambito dell'ordinamento spagnolo⁶².

Una volta diffusisi sul territorio, tali *clubs* si rivelarono un sistema para-legale di produzione e distribuzione della cannabis particolarmente difficile da monitorare.

A pronunciarsi sulla liceità del modello – nell'ambito di una produzione giurisprudenziale alquanto ondivaga – interveniva, nel settembre 2015, il Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo spagnolo, affermando la rilevanza penale dei *cannabis social clubs* e riconducendo le attività al loro interno svolte alla fattispecie di cui all'art. 368 del Codice penal⁶³. Statuiva la

⁶⁰ Documento consultabile al [link](#). In termini generali, e fatta salva la discrezionalità affidata alle singole Province nell'implementazione della normativa, dalla data di entrata in vigore della nuova legge sarà permesso ai soggetti maggiori di 18 anni di acquistare cannabis da rivenditori muniti di apposita licenza, di cederne e possederne fino a 30 grammi, e di coltivarne fino a 4 piante per uso personale. La cessione ai minori è proibita e sanzionata con la reclusione fino a 14 anni.

⁶¹ Tali associazioni si dotano spontaneamente di codici di condotta e sono regolarmente registrate a livello regionale. A livello internazionale sono, inoltre, diffuse linee-guida per la creazione e conduzione dei *clubs*.

⁶² Díez Ripollés e Muñoz Sánchez (2012), pp. 49-77.

⁶³ «Los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines, serán castigados con las penas de prisión de tres a seis años y multa del tanto al triple del valor de la droga objeto del delito si se tratare de sustancias o productos que causen grave daño a la salud, y de prisión de uno a tres años y multa del tanto al duplo en los demás casos.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los tribunales podrán imponer la pena inferior en grado a las señaladas en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable. No se podrá hacer uso de esta facultad si concurriere alguna de las circunstancias a que se hace referencia en los artículos 369 bis y 370.»

Corte che, nell'ambito dei *clubs*, sussiste un "reale e patente rischio di diffusione della sostanza stupefacente" e di sua cessione a terzi (non associati) ad opera dei partecipanti.

Nell'ipotesi di consumo di gruppo (*consumo compartido*, in spagnolo), un individuo riceve mandato di acquistare droga al fine di destinarla al consumo condiviso e contestuale da parte di soggetti previamente determinati; tale ipotesi non rientra tra quelle penalmente sanzionate, poiché si pone in un'area prossima e non dissimile da quella del consumo esclusivamente personale. Differentemente, l'ingente quantità prodotta all'interno dei *cannabis social clubs* e l'impossibilità di determinare quale sia l'uso che i soci faranno della sostanza loro distribuita, ingenera un serio pericolo di una sua diffusione indiscriminata, non potendosi escludere che essa venga poi ceduta a terzi non affiliati.

Inoltre, e diversamente che nei casi di *consumo compartido*, i *clubs* contemplan una struttura aperta all'ammissione continua di nuovi soci. Agli aspiranti membri viene unicamente chiesto, al momento dell'iscrizione, di dichiararsi consumatori abituali di cannabis, il consumo effettivo della sostanza, tuttavia, non avviene necessariamente in maniera condivisa, immediata o simultanea tra di loro che spesso sono soggetti che non si conoscono e che non hanno tra di loro alcuna relazione.

Parte della dottrina, critica rispetto alla pronuncia menzionata, ha osservato come l'illiceità dei *cannabis social clubs* sia essenzialmente ricondotta alla presunta incapacità dei loro promotori di controllare quanta sostanza venga effettivamente prodotta e quale sia la sua destinazione finale. Le logiche supposizioni che ne derivano, in assenza di prove circa l'avvenuta illecita cessione a terzi da parte dei soci, non sembrerebbero argomenti tali da sostenere un'incriminazione, né ovvio può dirsi il rischio di cessione a terzi estranei posto che ciascun *club* contempla meccanismi di registrazione e controllo della quantità della sostanza prodotta e della frequenza della sua distribuzione ai singoli soci. Allo stesso modo, la circostanza che i *clubs* consentano l'accesso a nuovi membri non significa che la loro struttura sia aperta all'adesione indiscriminata di chiunque, poiché i loro statuti prevedono procedure selettive per l'ammissione dei nuovi soci e meccanismi per la loro corretta identificazione. Tali Autori auspicano, da parte dei giudici, una modalità di accertamento dell'illecito saggiamente più attenta all'atteggiarsi del caso concreto, che pervenga alla dichiarazione di tipicità del fatto solo nel caso in cui l'attività dei *clubs* si risolva in una effettiva attività di promozione, facilitazione o favoreggiamento del consumo di droga da parte di terzi, sussistendo solo in quel caso il pericolo per la salute pubblica che il legislatore si propone di prevenire⁶⁴.

Il modello dei *cannabis social clubs* è stato riproposto, senza maggior fortuna, in altri Stati europei (tra i quali Paesi Bassi, Belgio, Francia e Germania); in nessun caso, tuttavia, si è pervenuti ad un pieno riconoscimento in via legislativa o giurisprudenziale della sua liceità.

2.3.1. *La cannabis light e la situazione italiana.*

In altri Stati europei, in cui serie proposte di una diversa regolamentazione in materia sono state recentemente presentate a livello legislativo e si sono concluse con infruttuosi esiti⁶⁵, la conformità agli obblighi internazionali in materia è fuor di dubbio e ci si esercita alla legalizzazione giocando con valori, percentuali, sibillini limiti e amnesie normative.

In questo campo l'Italia svolge il ruolo di pioniere nel settore della c.d. cannabis *light*; l'innova-

⁶⁴ MUÑOZ SÁNCHEZ (2017), pp. 361-385. Sebbene alla luce della giurisprudenza successiva l'orientamento del Tribunal Supremo appena riferito può dirsi consolidato, si segnalano sporadiche pronunce maggiormente in linea con le suggestioni avanzate da parte della dottrina. Con sentenza n. 25/2016, del 13 dicembre 2016 la sezione ventiduesima della Audiencia provincial de Barcelona, assolveva i componenti di un *cannabis social club* composto da 23 soci maggiori di 20 anni, tra di loro amici e l'un l'altro conoscitori delle rispettive abitudini di consumo, affermando l'atipicità della condotta di coltivazione e consumo all'interno del club poiché esclusivamente diretta a soddisfare, con esclusione di terze parti, le aspettative di consumo di tale sostanza da parte dei soci stessi, con l'obiettivo di abbassare i costi e garantire la qualità del prodotto consumato.

Tale pronuncia, secondo alcuni commentatori, contribuirebbe a delineare il confine tra il traffico e la cessione illecita di cannabis e il consumo di gruppo lecito della sostanza, evidenziando come, nel caso di un gruppo relativamente ristretto di individui, accessibile solo a persone tra di loro legate da un vincolo di conoscenza, il confine tra le due ipotesi si assottiglia.

⁶⁵ Per quanto riguarda l'Italia, v. MANES – L. ROMANO (2016), pp. 1547-1559; in Svizzera, nel novembre 2008, si è svolto un referendum sulla proposta di legalizzazione della cannabis, respinta dal 63% degli elettori; v. TERLIZZI (2008), disponibile al seguente [link](#).

zione risiede nella vendita al dettaglio di sostanza contenente THC⁶⁶ in misura inferiore allo 0,6%.

La normativa nazionale, invero, prevede la possibilità di coltivare piante di cannabis delle varietà ammesse ed iscritte nel Catalogo europeo⁶⁷ delle varietà delle specie di piante agricole (il cui raccolto è utilizzato nell'ambito dell'industria della canapa) purché esse contengano un tasso di THC inferiore allo 0,2%; con legge 2 dicembre 2016, n. 242 il legislatore ha introdotto alcune innovazioni. All'art. 2 del testo normativo è previsto che la coltivazione delle predette varietà di canapa è consentita senza necessità di autorizzazione o comunicazioni di natura amministrativa, l'unico obbligo che resiste in capo ai coltivatori – previsto all'art. 3 – è quello di conservare i cartellini della semente acquistata per un periodo non inferiore a dodici mesi e le relative fatture d'acquisto per il periodo previsto dalla normativa vigente. La novità più interessante, tuttavia, è l'esclusione di responsabilità dell'agricoltore che abbia operato nel rispetto delle prescrizioni dettate dalla stessa legge qualora, all'esito dei controlli effettuati dalle autorità preposte, venga accertato che il contenuto complessivo di THC della coltivazione risulta superiore allo 0,2% ma entro il limite dello 0,6% (art. 4 co. 5). Anche nel caso in cui l'autorità giudiziaria disponga la distruzione (obbligatoria) della coltivazione poiché la percentuale del principio attivo menzionato supera la soglia dello 0,6%, la legge prevede che sia esclusa la responsabilità dell'agricoltore (art. 4 co. 7).

Le finalità dell'intervento normativo vengono identificate, all'art. 1, nel «sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della canapa (*Cannabis sativa* L.), quale coltura in grado di contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale in agricoltura, alla riduzione del consumo dei suoli e della desertificazione e alla perdita di biodiversità, nonché come coltura da impiegare quale possibile sostituto di colture eccedentarie e come coltura da rotazione».

Nell'ambito di una legge il cui obiettivo principale è quello di offrire soluzioni all'ambiguità in cui le coltivazioni *industriali* di canapa⁶⁸ erano costrette ad operare e che finivano per sottoporre gli agricoltori a procedimenti penali, alla distruzione delle piantagioni e all'impossibilità di accedere ai contributi europei a sostegno della coltivazione⁶⁹, alcune imprese hanno intravisto spazi – enormi in termini di opportunità di lucro – per realizzare un *business* (apparentemente) non illegale.

L'operato di tali imprese si giustifica, secondo alcuni, sulla base della considerazione che *il regime di non sanzionabilità penale, per le condotte coltivative dell'agricoltore che abbia rispettato le prescrizioni di cui alla presente legge, pur superando il limite dello 0,2%, si deve estendere obbligatoriamente al commerciante che abbia ricevute tale prodotto e lo ponga in vendita.*

È evidente che il commerciante deve, peraltro, munirsi di adeguata documentazione (certificati peritali) la quale attesti che il prodotto, che viene posto in commercio, sia effettivamente conforme ai dettati normativi, soprattutto in relazione alle percentuali di THC stabilite normativamente⁷⁰.

La sostanza posta in vendita⁷¹ nei c.d. canapai, moltiplicatisi velocemente nelle città a seguito dell'inizio di tale *business*, viene presentata e ceduta quale “prodotto ad uso tecnico e per ricerca” senza che siano specificate le sue modalità d'utilizzo.

Tale accortezza non è priva di giustificazione.

L'art. 2 della citata legge n. 242/2016, al comma 2 individua sette categorie di prodotti ottenti-

⁶⁶ Il THC (delta⁹tetraidrocannabinolo) è il principio attivo con effetti stupefacenti naturalmente contenuto nella cannabis. Per una precisa distinzione tra canapa, cannabis e marijuana si rinvia a MIAZZI (2018), pp. 105-110.

⁶⁷ Di cui all'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002.

⁶⁸ Si ritiene utile ricordare, al fine di scongiurare ogni pericolo di contraddizione, che l'art. 28, par. 2 della Convenzione Unica del 1961 dispone: «La presente convenzione non verrà applicata alla coltivazione della pianta di cannabis fatta a scopi esclusivamente industriale (fibre e semi) o di orticoltura».

⁶⁹ V. MIAZZI (2018), pp. 117-120.

⁷⁰ Così, testualmente, scriveva l'Avv. Carlo Alberto Zaina sul sito web della società Easyjoint (documento non più disponibile, data di ultima consultazione il 20 novembre 2018).

⁷¹ Le imprese in menzione pongono in vendita canapa sminuzzata contenente anche rametti e fiori. Si legge sul [sito](#) di EasyJoint: «EasyJoint è una gamma di prodotti composti da varie tipologie di infiorescenze femminili di Cannabis Sativa L. selezionate per la massima qualità, coltivate in modo naturale, recise e trattate a mano».

bili dalla canapa coltivata⁷². Considerato che gli acquirenti di tale sostanza se ne servono per inalarla o ingerirla – circostanza nota anche ai più ingenui, a prescindere dalle dichiarazioni che i clienti dei canapai possano o meno rendere al commerciante – la categoria alla quale potrebbe meglio ricondursi la c.d. marijuana legale è quella di cui alla lettera a), ossia quella degli alimenti. Tuttavia, alla qualificazione del prodotto in parola come alimento conseguirebbe il necessario obbligo per i produttori di osservare ed applicare la rigorosa normativa vigente nel settore della produzione alimentare; lo stesso legislatore del 2016, all'art. 5 rubricato «Limiti di THC negli alimenti», dispone che con decreto del Ministro della salute) vengano definiti i livelli massimi di residui di THC ammessi negli alimenti. All'adozione di tale decreto il Ministero avrebbe dovuto provvedere entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, tuttavia, alla data attuale, esso non è ancora stato emanato.

Nell'incertezza generale e in assenza di indicazioni specifiche da parte del legislatore, dunque, la cessione del prodotto avviene senza che sia fatta parola della reale destinazione d'uso; quello che sarà lo scopo dell'acquirente non si ritiene essere decisivo nella valutazione della rilevanza penale della condotta del commerciante.

Il timore che quella tanto acclamata sia una finta rivoluzione si spiega alla luce delle seguenti osservazioni.

La legge n. 242/2016 trova applicazione, per espressa previsione dell'art. 1, in relazione alle coltivazioni di canapa delle varietà iscritte nel Catalogo comune europeo le quali non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di stupefacenti⁷³. Nel disporre tanto, il legislatore richiama espressamente la direttiva 2002/53/CE del Consiglio la quale, a norma del suo art. 1⁷⁴, riguarda l'ammissione delle varietà di piante da fibra in un catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole *le cui sementi o i cui materiali di moltiplicazione possono essere commercializzati* secondo le disposizioni delle direttive relative alla commercializzazione delle rispettive sementi. Non si comprende in maniera chiara se, quindi, il legislatore italiano abbia inteso escludere dall'applicazione della normativa sugli stupefacenti le varietà iscritte nel catalogo solo relativamente alle loro sementi – (soluzione che parrebbe in linea con le finalità di una legge che si applica solo alle coltivazioni) – o se l'innovazione consista proprio nel sottrarre alla disciplina sugli stupefacenti le piante la cui varietà è inclusa nel catalogo in tutte le loro parti (e, quindi, non solo i semi) e in relazione a tutte le condotte che le abbiano ad oggetto.

Deve darsi conto che la Tabella II di cui al D.P.R. 309/90 contiene – a tutt'oggi – l'indicazione della cannabis (foglie e infiorescenze, olio, resina ma non semi) senza recare ulteriori specificazioni. Nell'area di punibilità delineata dall'art. 73, D.P.R. 309/90, dovrebbe rientrare – come confermato da consolidata giurisprudenza – la condotta di chiunque ceda sostanza del tipo

⁷² Art. 2, co. 2, L. 242/16: «Dalla canapa coltivata ai sensi del comma 1 è possibile ottenere:

- a) produzione di alimenti e di cosmetici esclusivamente nel rispetto delle discipline dei rispettivi settori;
- b) fornitura di semilavorati, quali fibra, canapulo, polveri, cippato, oli o carburanti alle industrie e alle attività artigianali di diversi settori, compreso quello energetico;
- c) coltivazioni destinate alla pratica del sovescio;
- d) materiale organico destinato ai lavori di bioingegneria o diversi prodotti utili per la bioedilizia;
- e) coltivazioni finalizzate alla fitodepurazione per la bonifica di siti inquinati;
- f) coltivazioni dedicate alle attività didattiche e dimostrative nonché di ricerca da parte di istituti pubblici o privati;
- g) coltivazioni destinate al florovivismo».

⁷³ «1. La presente legge reca norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della canapa (*Cannabis sativa* L.), quale coltura in grado di contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale in agricoltura, alla riduzione del consumo dei suoli e della desertificazione e alla perdita di biodiversità, nonché come coltura da impiegare quale possibile sostituto di colture eccedentarie e come coltura da rotazione.

2. La presente legge si applica alle coltivazioni di canapa delle varietà ammesse iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, le quali non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi 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.

3. Il sostegno e la promozione riguardano la coltura della canapa finalizzata:

- a) alla coltivazione e alla trasformazione;
- b) all'incentivazione dell'impiego e del consumo finale di semilavorati di canapa provenienti da filiere prioritariamente locali;
- c) allo sviluppo di filiere territoriali integrate che valorizzino i risultati della ricerca e perseguano l'integrazione locale e la reale sostenibilità economica e ambientale;
- d) alla produzione di alimenti, cosmetici, materie prime biodegradabili e semilavorati innovativi per le industrie di diversi settori;
- e) alla realizzazione di opere di bioingegneria, bonifica dei terreni, attività didattiche e di ricerca.».

⁷⁴ «La presente direttiva riguarda l'ammissione delle varietà di barbabietole, di piante foraggere, di cereali, di patate, di piante oleaginose e da fibra in un catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole le cui sementi o i cui materiali di moltiplicazione possono essere commercializzati secondo le disposizioni delle direttive relative rispettivamente alla commercializzazione delle sementi di barbabietole (2002/54/CE), delle sementi di piante foraggere (66/401/CEE), delle sementi di cereali (66/402/CEE), dei tuberi-seme di patate (2002/56/CE) e delle sementi di piante oleaginose e da fibra (2002/57/CE).».

marijuana a prescindere dalla quantità di THC in essa contenuta e dalla varietà delle piante di provenienza. Ci si chiede, dunque, se – a prescindere dalla legalità della condotta di coltivazione che è espressamente sancita, nei limiti sopra esposti, dalla legge n. 242/2016 – l'esenzione da qualsiasi tipo di responsabilità, espressamente prevista per il coltivatore, possa dirsi estensibile anche a chi tale sostanza la ponga in vendita al dettaglio, qualsiasi sia la destinazione d'uso per la quale essa viene ceduta.

Ciò che la legge in menzione *non* contiene è l'espressa statuizione dell'assenza di capacità drogante di cannabis delle varietà comprese nel Catalogo europeo che abbia un livello di THC inferiore allo 0,6%; ciò che la legge contempla è, invece, una sottrazione della coltivazione di tali varietà dall'applicazione della legge sugli stupefacenti limitata alla condotta di coltivazione di canapa destinata alle finalità produttive elencate all'art. 2, co. 2.

L'intento perseguito dal legislatore è chiaramente deducibile dalla lettura sistematica e teleologica del testo normativo in menzione⁷⁵ e non sembra coincidere con la volontà di legittimare lo stato di fatto poi venuto a crearsi; considerazione corroborata dall'evidenza che la cannabis così coltivata e a basso livello di THC dovrebbe essere destinata a usi diversi da quelli dell'assimilazione umana per via diretta delle sue parti come presenti in natura (e, in particolare, di foglie e infiorescenze).

Non sembra contraddire tale osservazione il disposto dell'art. 2, co. 2.1, lett. a) visto che, come sancito dal successivo art. 5, dovrebbe essere lo stesso Ministero, con separato decreto, a stabilire il *residuo* di THC ammesso negli alimenti. La necessità di un distinto e specifico atto amministrativo e il riferimento al *residuo*⁷⁶ di per sé escludono che il valore di THC ammissibile negli alimenti sia quello dello 0,6%⁷⁷.

La cannabis in sé e per sé continua ad essere considerata sostanza pericolosa dal legislatore italiano e riprova ne è la circostanza che superato il livello dell'1% di THC se ne disponga la distruzione sempre e comunque, a prescindere dalla sua destinazione finale e – soprattutto – nonostante le piante coltivate rientrino tra le varietà ammesse dalla normativa europea e sottratte alla disciplina del T.U. 309/90 nei limiti dal legislatore specificati.

In definitiva, permane fortissimo il dubbio che l'esclusione dall'applicazione della disciplina sugli stupefacenti di cui all'art. 1, L. n. 242/2016 non copra gli spazi della vendita al dettaglio del prodotto finale della coltivazione delle varietà ammesse nel Catalogo europeo. Se così è, al fine di dimostrare l'irrelevanza penale della condotta di chi cede la c.d. marijuana *light* ci si dovrebbe addentrare nel campo minato dell'offensività in concreto e dimostrare che, data l'assenza di capacità drogante della sostanza la sua cessione non è in grado di ledere il bene giuridico tutelato dalle incriminazioni previste in materia di sostanze stupefacenti; tale ultima soluzione – seppur, a parere di chi scrive, non priva di solide basi – gode di alterne fortune, come dimostra l'analoga vicenda relativa alla liceità della condotta di coltivazione di piante di cannabis qualora si dimostri che la sostanza estraibile detenga una minima capacità drogante⁷⁸.

Affermare che tale tipo di attività commerciale sia palesemente lecita è quantomeno fuorviante (e, probabilmente, anche erroneo!). Nell'attesa – che si prevede lunga – di più specifiche indicazioni⁷⁹ da parte del legislatore, non resta che vegliare sulle eventuali risposte giurisprudenziali.

⁷⁵ V. nota 67.

⁷⁶ Tale termine, nel suo significato ed uso scientifico, suole far riferimento alle tracce che di una sostanza rimangono nel prodotto finale a seguito di trattamenti, processi di lavorazione o manipolazione. Neanche nel caso in menzione si ritiene che il termine *residuo* sia stato adottato con riferimento al livello di THC contenuto nella marijuana – seppure *light* – al suo stato naturale e originario, ritenendosi che con tale termine si intenda riferirsi alle tracce di THC riscontrabili nei prodotti alimentari a seguito dei processi di lavorazione finalizzati alla loro produzione.

⁷⁷ Deve rilevarsi, infatti, che nel mese di agosto 2017 il Ministero della Salute aveva divulgato una bozza di decreto sui limiti di THC ammessi in relazione ai prodotti alimentari. Il documento prevedeva valori ben inferiori alla soglia dello 0,2%; v. GRIFEO (2017), disponibile al seguente [link](#).

⁷⁸ MIAZZI (2018), pp. 114-117; MONGILLO (2016), p. 941; L. ROMANO (2016).

⁷⁹ Anche l'ultima circolare del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 5059 del 23.05.2018 (documento consultabile al seguente [link](#)) si limita a specificare che la vendita a scopo ornamentale delle piante di cannabis delle varietà ammesse è consentita senza autorizzazione e precisa che anche le infiorescenze della canapa rientrano nell'ambito dell'articolo 2, comma 2, lettera g), ossia nell'ambito delle coltivazioni destinate al florovivaismo, purché tali prodotti derivino da una delle varietà ammesse, iscritte nel Catalogo comune, il cui contenuto complessivo di THC della coltivazione non superi i livelli stabiliti dalla normativa, e sempre che il prodotto non contenga sostanze dichiarate dannose per la salute dalle Istituzioni competenti. La circolare non contiene, dunque, alcun riferimento alla liceità o illiceità della vendita al dettaglio di marijuana destinata all'assunzione umana per inalazione o ingestione, tuttavia essa è stata salutata come una esplicita conferma della piena legalità della *marijuana light* (v., a riguardo, TALIGNANI (2018), disponibile al seguente [link](#)).

ziali ai quesiti proposti⁸⁰; fino ad allora potrebbe dirsi – a parere di chi scrive – che la vendita di marijuana *light* è legale in Italia nella stessa misura in cui la sua effettiva destinazione rimanga ambigua. Non potendo non rilevarsi, nondimeno, come gli sviluppi di tale nuovo mercato e l'attività di informazione puntuale condotta dalle aziende operanti nel settore costituiscano esercizio di un impegno sociale per la causa della legalizzazione apprezzabile e – lo si augura – determinante in vista dell'approvazione ad opera del Parlamento di una riforma in materia di droghe leggere.

2.3.2. (Segue) La puntualità elvetica.

Il modello a cui le imprese della marijuana *light* italiane si sono ispirate è evidentemente quello adottato in Svizzera dove, sin dal 2016, sono in vendita presso negozi specializzati infiorescenze di cannabis con contenuto di THC inferiore all'1%.

In base all'Ordinanza del Dipartimento Federale dell'Interno sugli elenchi degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope, dei precursori e dei coadiuvanti chimici⁸¹, la canapa con una concentrazione totale di THC inferiore a tale soglia non è considerata sostanza psicotropa ed è, per questo, sottratta all'applicazione della normativa in materia di stupefacenti.

Nello stato elvetico la cannabis leggera è catalogata come prodotto sostitutivo del tabacco, viene venduta in pacchetti analoghi a quelli di tabacco ed è soggetta al medesimo regime di tassazione di quest'ultimo, proponendosi quale prodotto alternativo e meno dannoso.

La riforma della materia ha previsto una serie di stringenti regole e normative di settore da osservare per i rivenditori che vogliono accedere al fiorente mercato – contemplate, in particolare, dalla legge sulle derrate alimentari (RS 817.0), e dall'ordinanza sul tabacco (RS 817.06) –, e anche se questi prodotti non sono soggetti alla legge sugli stupefacenti, essi non possono essere pubblicizzati liberamente e possono essere posti in commercio solo previa comunicazione all'Ufficio Federale della Sanità Pubblica ad opera dell'interessato⁸².

Ad una prima analisi sembrerebbe che il mercato della cannabis *light* in Svizzera sia un mercato regolamentato e normato in maniera piuttosto chiara, e pare che esso si proponga, quale obiettivo fondamentale, la tutela della salute dei consumatori.

È, in effetti, la maggior tutela della salute a costituire, già di per sé, motivo sufficiente a giustificare una diversa regolamentazione della materia delle droghe leggere; a questo risultato ogni progetto di riforma dovrebbe tendere.

L'attuale situazione italiana pone questioni relative, non solo alla intelligibilità e coerenza dell'ordinamento interno, ma anche alla tutela della salute dei consumatori di una sostanza che viene posta in commercio come prodotto tecnico ma che viene ceduta per essere fumata, al di fuori di ogni controllo mirato⁸³ pur nella consapevolezza che la combustione – anche se di cannabis a basso tenore di THC – presenta numerosi rischi per la salute, proprio come il fumo di sigarette.

Il prodotto svizzero viene da tempo venduto anche in Italia, con notevoli dubbi rispetto all'illeceità dell'importazione e della vendita dello stesso data la diversità della legislazione nazionale in materia, tanto che nei primi mesi del 2018 l'Agenzia delle Dogane bloccava temporaneamente l'ingresso di tale merce alle frontiere con la Svizzera⁸⁴ ricevendo successivamente, in data 01/03/2018, parere reso dal Ministero della Salute – Direzione Generale dei Dispositivi medici e del Servizio Farmaceutico.

⁸⁰ Si segnala, a riguardo, il recente intervento della Corte di Cassazione che, in linea con l'analisi qui proposta, esclude l'estensione della disciplina approntata dalla L. n. 242/2016 all'attività di commercializzazione della c.d. cannabis *light*, confermando la piena sottoposizione alla disciplina di cui al D.P.R. n. 309/90 di tutte le preparazioni contenenti cannabis *sempre che dette sostanze presentino un effetto drogante rilevante* (Cass., sez. VI, 27 novembre 2018, n. 56732).

⁸¹ Documento consultabile al seguente [link](#).

⁸² L'azienda interessata, ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 OTab, deve presentare all'UFSP le prove e i documenti richiesti per l'immissione in commercio di un prodotto succedaneo del tabacco. Tra questi anche la dimostrazione che il prodotto non nuoce direttamente o in maniera inaspettata alla salute e non abbia effetti psicotropi. Ai fini della protezione dalle frodi, sulla confezione va dichiarata la concentrazione <1% di THC. Da un punto di vista legale, non è prevista alcuna autorizzazione ufficiale dell'UFSP, essendo attribuito spazio alla vigilanza e alla possibilità d'intervento da parte dei singoli Cantoni.

⁸³ Deve darsi atto che alcune delle imprese italiane del settore hanno reso noto di operare nel rispetto dei protocolli HACCP (metodo cogente nelle produzioni alimentari come da Reg. UE 852/2004). Il Sistema HACCP- Hazard Analysis and Critical Control Points, è un insieme di procedure, atte a prevenire le possibili contaminazioni degli alimenti nelle filiere di produzione e somministrazione.

⁸⁴ V. AUDITORE ARMANASCO (2018), disponibile al seguente [link](#).

Il Ministero – nel suggerire la spedizione della merce bloccata verso la Svizzera – in quella occasione evidenziava come la l. 242/2016 non contempli disposizioni relative all'importazione di sostanza a basso contenuto di THC da Paesi esteri (circostanza contemplata anche nell'ultima circolare del 23 maggio 2018), aggiungendo che i prodotti – come quelli provenienti dalla Svizzera e bloccati alla frontiera – contenenti il principio attivo Cannabidiolo-CBD (sostanza non indicata nelle tabelle allegate al T.U. in materia di stupefacenti) dovrebbero sottostare alla disciplina dettata in materia di medicinali (d.lgs. 219/2006). Tale normativa consente alle sole officine farmaceutiche autorizzate dall'Agenzia Italiana del Farmaco e sotto la vigilanza di quest'ultima di utilizzare piante di cannabis, secondo specifiche procedure dalla coltivazione al confezionamento e alla somministrazione al paziente (come attualmente avviene per lo stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze).

Alla luce del parere reso, il Ministero della Salute appare concorde nel riconoscere al CBD effetti terapeutici da tempo noti e formalmente riconosciuti da molti dei Paesi che consentono l'accesso alla marijuana per uso medico; tale impostazione sembrerebbe contrastare con le rassicurazioni provenienti da chi pone in commercio la cannabis *light* pensando di operare in un territorio franco, destinato a rimanere privo di specifica regolamentazione segnalando un interesse del Ministero al controllo sulla destinazione e alla tracciabilità di tale sostanza⁸⁵; tuttavia l'assenza di provvedimenti ufficiali da parte del Ministero non consente di formulare ipotesi certe sugli esiti della questione.

3. La riforma e la re-interpretazione delle Convenzioni.

Come osservato, alcuni Stati sfruttano la flessibilità insita nelle convenzioni internazionali interpretando le disposizioni in esse contenute nella misura che meglio sembra confarsi ai propri propositi di "legalizzazione".

In altri Paesi è la legislazione interna a fornire stretti spiragli per aprire all'innovazione.

Nondimeno, gli stessi Stati versano in pericolose contraddizioni – emblematico è l'esempio dei Paesi Bassi e del menzionato "*back-door problem*" – operano in piena violazione dei Trattati e dei propri obblighi internazionali – come accade in Uruguay –, oppure tollerano le iniziative di "Enti territoriali" a loro interni, dissociandosene solo formalmente – è il caso degli Stati Uniti d'America e degli Stati federati.

Il descritto stato di cose rende oramai evidente che uno dei principali ostacoli alla legalizzazione della cannabis sia ancora la vigenza delle Convenzioni internazionali in materia di droghe. La dottrina straniera da tempo si interroga su quali siano le strade percorribili nell'ottica di una conciliazione della normativa internazionale con gli obiettivi perseguiti da alcune legislazioni nazionali.

Ad una strada maggiormente attenta alla diplomazia e alle tecniche di normazione e modifica dei Trattati, si affianca, parallelamente, quella di una maggiore valorizzazione di interessi sovraordinati rispetto a quelli perseguiti dalle Convenzioni in questione, lastricata di soluzioni interpretative estreme.

3.1. La strada convenzionale.

Tra le strade individuate, quella della riforma dei Trattati internazionali in materia di droga si risolverebbe nella formale riclassificazione della cannabis all'interno delle tabelle predisposte dalle Convenzioni o nell'emendamento delle Convenzioni stesse⁸⁶.

Queste ultime disciplinano espressamente le procedure di modifica delle liste delle sostanze sottoposte al regime di controllo internazionale⁸⁷, prevedendo la facoltà in capo alle Parti e

⁸⁵ Confermato, per inciso, anche dalla circolare del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 5059 del 23.05.2018, di cui alla nota 72, e dal parere reso dal Consiglio Superiore di Sanità al Ministero della Salute in data 10 aprile 2018, con il quale il Consiglio evidenziava come la vendita di cannabis *light* costituisca "certamente motivo di preoccupazione".

⁸⁶ V. BEWLEY e TAYLOR (2003), pp. 174-176.

⁸⁷ Si richiamano l'art. 3 della Convenzione Unica del 1961 e l'art. 2 della Convenzione di Vienna del 1971.

all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) o, in luogo di quest'ultima, all'INCB (nel caso della Convenzione di Vienna del 1988) di proporre – con il conforto di studi scientifici accreditati – la rimozione di una sostanza in esse inclusa o lo spostamento della stessa in una lista differente. Le proposte, tuttavia, sarebbero rimesse all'approvazione della maggioranza dei membri del CND⁸⁸ e, anche laddove venissero approvate, ciascun Paese parte delle Convenzioni potrebbe, da solo, opporsi alla modifica richiedendo l'intervento dell'ECOSOC, chiamato a pronunciarsi a maggioranza dei suoi membri.

A livello pratico, tuttavia, se è in astratto possibile rimuovere la cannabis dall'elenco delle sostanze proibite o collocarla in un elenco diverso da quello in cui essa è attualmente collocata, le procedure di modifica non permetterebbero la soppressione degli articoli della Convenzione Unica che prevedono il divieto di coltivazione di piante di cannabis per scopi diversi da quelli medici o scientifici. Ciò comporta che anche qualora la cannabis venisse “riclassificata” la sua coltivazione e la sua lavorazione rimarrebbero condotte proibite.

Occorrerebbe, quindi, procedere all'approvazione di emendamenti al testo delle Convenzioni⁸⁹. Tuttavia, anche in questo caso, le Convenzioni offrono a ciascuno Stato parte l'opportunità di opporsi alla revisione dei Trattati rimettendo l'ultima decisione all'ECOSOC⁹⁰.

Quale che sia la strada intrapresa tra quelle appena indicate, le procedure fissate dalle Convenzioni consentirebbero ad alcuni Stati di tradizione proibizionista – tra i quali la Cina e la Russia – che godono di maggior potere politico e decisionale all'interno del CND e dell'ECOSOC di bloccare qualsiasi progresso, con il rischio che essi possano addirittura trarre vantaggio dalla riapertura della discussione sul contenuto degli accordi, proponendo e approvando emendamenti improntati ad un maggior rigore.

Altra soluzione praticabile potrebbe essere quella della modifica *inter se* delle Convenzioni, strumento, fino ad ora, di limitato utilizzo nella prassi⁹¹.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati prevede, all'art. 41, la facoltà di due o più Parti di un Trattato multilaterale di apportare modifiche all'accordo che abbiano efficacia solo nei loro rapporti reciproci, purché tali modifiche non siano incompatibili con l'oggetto e gli scopi perseguiti dal Trattato, non precludano la partecipazione di altre Parti all'accordo, e non ne limitino il godimento dei diritti e l'adempimento degli obblighi in esso contemplati⁹². Tale tipo di accordo potrebbe coinvolgere il gruppo di Stati interessati ad una riforma della loro legislazione interna sulla cannabis permettendo, inoltre, il commercio di tale sostanza all'interno dei loro confini, fermo restando il divieto di produzione e commercio a livello globale⁹³. La previsione costituisce, in effetti, un importante strumento al fine di un adeguamento dei Trattati internazionali, permettendo loro di dimostrarsi capaci al cambiamento e resistenti alla modernità; il menzionato strumento eviterebbe, inoltre, che gli Stati che intendano sperimentare alternative di regolamentazione siano costretti a recedere dagli accordi finendo per minare l'effettività stessa dei Trattati.

Le residue opzioni, infatti, pur collocandosi all'interno di ciò che è formalmente ammesso a norma del diritto internazionale, imporrebbero agli Stati interessati di recedere dalle Convenzioni.

Una delle possibilità in esse contemplate prevede la facoltà delle Parti di sottrarsi all'osservanza delle loro disposizioni e all'adempimento degli obblighi da esse derivanti depositando presso il Segretario Generale un formale atto di recesso⁹⁴.

Se pur possibile teoricamente, un'azione del genere avrebbe delle ripercussioni sugli equilibri

⁸⁸ Nel caso della Convenzione Unica del 1961 per l'approvazione si richiede la maggioranza semplice dei membri del CND, nel caso invece in cui la modifica attenga le liste contemplate dalla Convenzione del 1971 (che includono il 9-THC, ossia il principale principio attivo della cannabis) la maggioranza richiesta è quella dei due terzi.

⁸⁹ Tale possibilità è prevista all'art. 47 della Convenzione Unica, all'art. 30 della Convenzione del 1971 e all'art. 31 della Convenzione del 1988.

⁹⁰ In via d'approssimazione la procedura contemplata prevede che ciascuna Parte notifichi al Segretario generale la sua proposta motivata di emendamento al testo della Convenzione e che il Segretario ne dia comunicazione alle altre Parti e all'ECOSOC. Quest'ultimo può decidere se convocare una conferenza o se acquisire il parere delle Parti, in quest'ultimo caso l'emendamento diviene definitivo trascorsi 18 mesi senza che nessuna Parte esprima il suo dissenso. Laddove anche una sola Parte manifesta contrarietà all'emendamento, l'ECOSOC ha tre opzioni: convocare una conferenza e discutere dell'emendamento; rigettare la proposta di emendamento; accoglierla con l'eccezione della sua inefficacia nei confronti dei Paesi che vi si erano opposti.

⁹¹ GLOBAL DRUG POLICY OBSERVATORY (2016), disponibile al [link](#).

⁹² DÖRR e SCHMALENBACH (2012), pp. 719-727.

⁹³ KLABBERS (2006), pp. 1084-1089.

⁹⁴ GLOBAL DRUG POLICY OBSERVATORY (2016), p. 12.

diplomatici internazionali, sull'immagine dello Stato recedente, e sugli interessi economici e sociali che lo coinvolgono⁹⁵. Non bisogna dimenticare che una delle ragioni principali che inducono gli Stati a sottostare al regime internazionale di controllo degli stupefacenti risiede, oltre che nell'evidenza che gli stessi Trattati regolano il commercio globale di sostanze lecite e fondamentali nei loro impieghi farmaceutici, nel fatto che alcuni Stati parte – specie quelli in via di sviluppo – ricevono aiuti economici e benefici di vario genere proprio in ragione dell'adesione ai Trattati in menzione (quest'ultima costituisce, per esempio, condizione necessaria per l'accesso ad accordi commerciali transnazionali di favore e per l'entrata stessa nell'Unione Europea).

L'art. 62 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati dispone che le Parti revochino la propria adesione ad una Convenzione laddove si sia verificato un cambiamento fondamentale ed impreveduto delle circostanze esistenti al momento della firma⁹⁶. Secondo alcuni Autori, tenendo presente i cambiamenti drammatici nella natura e nella portata del problema della droga registratisi dopo gli anni Sessanta del Novecento, la dottrina del *rebus sic stantibus* potrebbe trovare agevole applicazione⁹⁷, ma costituirebbe una seria minaccia all'effettività di molte altre convenzioni internazionali, rischiando di inaugurare una sorta di applicazione selettiva degli accordi internazionali motivata dalle contingenze, con esiti che potrebbero rivelarsi particolarmente infausti⁹⁸.

Certamente più diplomatica della precedente opzione è quella di un recesso dai Trattati seguita da una riadesione con riserva⁹⁹. Questa fu la strada scelta dalla Bolivia che, dopo aver intrapreso le procedure di emendamento poi bloccate da uno sparuto numero di obiezioni provenienti da altre Parti, denunciò la Convenzione Unica nel 2011 e vi fece ri-accesso con riserva rispetto alle disposizioni relative alla coltivazione, al commercio e alla detenzione delle foglie di coca al loro stato naturale, il cui consumo tramite masticazione rientra nelle tradizioni culturali del popolo boliviano che trovano tutela nella Costituzione nazionale e nella Dichiarazione ONU sui diritti delle popolazioni indigene.

Anche in questo caso la Convenzione del 1961 prevede che la ri-adesione dello Stato possa essere impedita dall'obiezione di un terzo delle Parti. Nel caso della Bolivia, l'INCB invitò le Parti ad opporsi ma, nonostante la formale obiezione di ben 15 Paesi (inclusi tutti i membri del G8, tra cui l'Italia) la riadesione dello Stato divenne effettiva nel 2013¹⁰⁰.

3.1.1. *Rilievi a margine di UNGASS 2016.*

Le opzioni illustrate nel precedente paragrafo, e in particolare quelle della modifica *inter se* e del recesso con ri-adesione, paiono poter avverare i sogni di legalizzazione dei alcuni Stati Parte, permettendo loro di sottrarre la cannabis al generalizzato obbligo di un suo impiego ai soli fini medici e scientifici e consentendo di regolamentare o liberalizzare anche l'uso ricreativo della stessa. Rimarrebbe da discutere circa la compatibilità di tale eccezione con l'oggetto e gli scopi del controllo globale sulle droghe.

È chiaro che laddove un gruppo folto di Stati, dotati di peso economico e politico all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, decidesse di intraprendere pressioni minacciando un recesso collettivo dai Trattati, l'allungarsi delle crepe già esistenti nella solida struttura del proibizionismo internazionale probabilmente agevolerebbe una modifica dei trattati limitata alle finalità specificamente perseguite dalle Parti e al solo scopo di evitare il collasso dell'intero sistema.

Nell'ottica di una conciliazione tra le diverse voci del dibattito, il tema della riforma delle Convenzioni ONU in materia di stupefacenti è emerso ed ha costituito oggetto di discussione anche nelle Sedi ufficiali.

L'occasione si è concretizzata nella United Nation General Assembly Special Session (UN-

⁹⁵ ANDREAS (1999), pp. 127-128.

⁹⁶ DÖRR e SCHMALENBACH (2012), pp. 1067-1103.

⁹⁷ ROOM *et al.* (2008), p. 155.

⁹⁸ V. BEWLEY e TAYLOR (2003), pp. 177-178.

⁹⁹ TREVES (2005), pp. 357-359.

¹⁰⁰ GLOBAL DRUG POLICY OBSERVATORY (2016), pp. 12-13.

GASS) tenutasi all'inizio del 2016 e dedicata alla valutazione e discussione delle politiche mondiali in materia di droga¹⁰¹. Il documento conclusivo approvato al termine della sessione compendia i risultati raggiunti dai partecipanti al tavolo e fissa punti fermi da cui la politica mondiale sulle droghe dovrebbe ripartire. Più che alla realizzazione di un mondo senza droghe è alla prevenzione delle condotte di abuso che dovrebbe mirarsi e, in questo quadro, il rispetto dei diritti umani, il diritto di accesso all'uso medico di sostanze stupefacenti, e una timida apertura alle misure di *harm reduction* costituiscono un patrimonio da valorizzare.

Nel raggiungimento di siffatti obiettivi si riafferma, tuttavia, la centralità del sistema internazionale in materia di droga e il ruolo di pietra angolare della Convenzione Unica, escludendo la fattibilità di qualsiasi modifica o possibilità di recesso che indebolirebbe i Trattati. Particolarmente interessante è il passaggio del documento in cui si afferma: "I trattati internazionali offrono agli Stati parte sufficiente flessibilità per formulare e applicare politiche nazionali in materia di droghe in accordo alle loro priorità e necessità¹⁰²". Tale formula, sebbene giustifichi gli esperimenti legalizzatori di alcuni Stati non apporta alcuna certezza rispetto a ciò che nell'ambito convenzionale è consentito e cosa non lo è, rendendo l'idea che la preservazione dello *status quo* normativo si ritiene più importante del leale e corretto adempimento degli obblighi nazionali in materia. Ciò che è chiaramente risultato da UNGASS 2016 è stata la definitiva rottura del consenso compatto attorno alla proibizione della cannabis, constatazione da cui difficilmente si potrà prescindere nella futura attuazione di una quanto più possibile condivisa politica internazionale in materia.

Ed in effetti quel che le più recenti iniziative di legalizzazione dimostrano – negli Stati Uniti ed ancor più in Uruguay, così come nello stesso dibattito interno all'Italia sulla questione – è la totale negligenza degli Stati rispetto all'osservanza dei Trattati internazionali a cui loro stessi si vincolarono in un passato solo relativamente lontano.

L'auspicio è che in occasione di UNGASS 2019 si assista ad un dibattito dai toni più risoluti e si pervenga a soluzioni maggiormente incisive.

3.2.

La gerarchia dei valori e le vie dell'interpretazione.

Tanto la clausola di flessibilità contenuta nella Convenzione del 1988 quanto un'interpretazione teleologica delle Convenzioni nel loro complesso, alla luce dello scopo da esse perseguito, agevolano gli Stati nella ricerca di scappatoie dal labirinto pattizio.

A livello interno, alcuni Stati hanno addotto a giustificazione delle proprie scelte principi di rango costituzionale quali quello di opportunità o della necessaria tutela dell'ordine e della salute pubblica; la considerazione dell'esistenza anche nell'ambito del diritto internazionale di un complesso di interessi e valori ritenuti prioritari ha condotto parte della dottrina a delegittimare le Convenzioni sulle droghe, affermando che l'osservanza degli obblighi da esse imposti risulta incompatibile con il rispetto di tale gerarchia di valori.

Il regime proibizionista di non controllo, nella speranza che ciò che di cui lo Stato decide di non occuparsi smetta di esistere, ha nei decenni prodotto una serie di "effetti indesiderati". Lo stesso United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ha individuato cinque tra le principali *unintended consequences*¹⁰³ dell'attuale sistema di controllo delle sostanze stupefacenti.

La prima coincide con l'esponenziale crescita del mercato nero, realtà che si alimenta dell'abuso di soggetti che – spesso solo perché costretti dall'assenza di alternative – vi si rivolgono e che dei ricavi ne fa investimenti; la seconda è quella del "*policy displacement*" e consiste nel dislocamento di risorse, conseguentemente al potenziamento dei gruppi afferenti alla criminalità organizzata, a favore del sistema giudiziario e a discapito di quello sanitario; la terza viene definita "*balloon effect*" poiché l'esistenza all'interno dei confini nazionali di politiche particolarmente restrittive in materia di droga induce il traffico illecito a spostarsi in cerca di opportunità verso Paesi confinanti dalla normativa meno severa e, quindi, ad estendersi oltre

¹⁰¹ V. MANJÓN-CABEZA OLMEDA (2017), pp. 284-297; JELSMÁ (2016), disponibile al seguente [link](#); ZUFFA (2016), disponibile al seguente [link](#).

¹⁰² UNODC (2016), p. 7.

¹⁰³ UNODC (2008), pp. 89-95.

le frontiere statali¹⁰⁴; la quarta conseguenza sgradita corrisponde alla diffusione di nuove sostanze psicotrope nel tentativo di aggirare il divieto e di rimpiazzare le droghe già soggette a controllo creando il rischio che esse si rivelino maggiormente tossiche di quelle “tradizionali”; la quinta si identifica con lo stigma di cui i consumatori di droga sono gravati nell’ambito di un sistema giuridico e culturale in cui l’uso di droghe è percepito e trattato sempre e comunque come devianza, ciò inevitabilmente conduce ad uno stato di emarginazione sociale del consumatore – di cui l’abuso è spesso solo conseguenza – relegandolo ad una spirale dalla quale difficilmente trova una motivazione per uscire.

Alle conseguenze indesiderate di una politica mondiale sulla droga così concepita si accompagnano le considerazioni circa l’effettiva possibilità di conciliare un regime così restrittivo con gli obblighi di tutela dei diritti umani fondamentali, argomento che guadagna crescente rilevanza nel dibattito giuridico internazionale¹⁰⁵.

I sostenitori della legalizzazione umanitariamente giustificata sostengono l’incompatibilità dell’attuale regime convenzionale rispetto all’inviolabile diritto, sancito all’art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, al godimento dei più alti standard di salute raggiungibili; l’effettiva fruizione di tale diritto troverebbe un ostacolo nelle disposizioni dei Trattati che, oltre all’impossibilità di avocare allo Stato il controllo della sicurezza delle sostanze stupefacenti poste in commercio e assunte dai cittadini, ha determinato il rifiuto, a lungo opposto¹⁰⁶, di misure di *harm reduction* a favore dei tossicodipendenti (quali lo scambio di siringhe o le terapie farmacologiche sostitutive)¹⁰⁷.

Al regime convenzionale si addebitano, inoltre, le violazioni dei diritti umani sistematicamente subite dai consumatori di droga, quali l’eccessivo uso della forza da parte degli organi di polizia e la detenzione arbitraria in centri di riabilitazione coattiva. Tra quelle mura, lavori forzati, trattamenti inumani e degradanti, e abusi sessuali sono da tempo documentati dagli Organismi internazionali e, in alcuni casi, appaiono essere la regola più che l’isolata eccezione¹⁰⁸. In alcuni Stati la condanna alla pena di morte per reati connessi alle droghe¹⁰⁹ è spesso l’infausto esito di procedimenti non in linea con i principi del giusto processo sanciti dalle Convenzioni internazionali. Su tali situazioni gli organi delle Convenzioni, e in particolare l’INCB, sono stati accusati di non vigilare adeguatamente¹¹⁰.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo e le disposizioni in esse contenute sono da considerarsi come norme di *jus cogens*, ossia principi generali che non possono essere derogati da norme interne né da trattati internazionali, ed il cui rispetto ha carattere prioritario rispetto a qualsiasi altro interesse o esigenza. E’ sulla base di tale considerazione che alcuni Autori sostengono che, data la inconciliabilità della normativa internazionale recata dai Trattati sulla droga e la tutela dei diritti umani, le norme di *jus cogens* dovrebbero prevalere sulle prime qualora queste risultino d’ostacolo all’esercizio del diritto di autodeterminazione dell’assuntore di sostanze stupefacenti, ma anche a quello della sua salute e della sicurezza, così come lo risultano le norme su cui si fonda l’attuale regime proibizionista convenzionale.

Secondo tale dottrina, un’interpretazione evolutiva delle Convenzioni, attenta alle regole per-

¹⁰⁴ *Ibidem*, 93, “The third unintended consequence is geographical displacement. It is often called the balloon effect because squeezing (by tighter controls) in one place produces a swelling (namely, an increase) in another place, though the net effect may be an overall reduction. Success in controlling the supply of illicit opium in China in the middle of the 20th century, for example, displaced the problem to the Golden Triangle. Later successes in Thailand displaced the problem to Myanmar. A similar process unfolded in South West Asia from the 1970s onward. Supply control successes in Turkey, Iran and Pakistan eventually displaced the problem to Afghanistan. Cocaine production trends in the Andean countries show a similar dynamic: as supply was reduced in Peru and Bolivia, in the second half of the 1990s it displaced to Colombia.”

¹⁰⁵ GALLAHUE (2017), pp. 168-174, 178-183.

¹⁰⁶ V. nota dell’INCB nella quale la scelta dei governi di introdurre le stanze di iniezione veniva definita un’agevolazione al traffico di droga. INCB (2000), document consultabile al seguente [link](#).

¹⁰⁷ “The right to health requires States to provide information to enable people to make informed choices about their health. The State should facilitate people who use drugs or are dependent on drugs to make informed choices about their health by making information regarding drug use, especially safe methods of using drugs, available and accessible”, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover - Submission to the Committee against Torture regarding drug control laws, 19 ottobre 2012, 2, document disponibile al seguente [link](#).

¹⁰⁸ V. sul punto il documento firmato da numerose organizzazioni internazionali, UNCHR – FAO – UNODC – OMS (2012), disponibile al seguente [link](#).

¹⁰⁹ Trentatré dei Paesi firmatari le Convenzioni ONU sulle droghe prevedono la pena capitale per i reati droga-correlati, nonostante le criticità sollevate da diversi organi delle Nazioni Unite posti a tutela dei diritti umani. Tra questi, i Paesi in cui si sono registrate il maggior numero di esecuzioni nel corso del 2017 vi sono Iran, Arabia Saudita, Malesia, Indonesia e Vietnam. Anche la Cina rientra nel gruppo degli Stati maggiormente severi, sebbene i dati relativi al numero di esecuzioni rimangano coperti da segreto. Sul punto, v. SANDER (2018).

¹¹⁰ Cfr. TAKAHASHI (2016), pp. 35-42.

tinenti di diritto internazionale applicabili nei rapporti fra le Parti a mente dell'art. 31, par. 3 c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati¹¹¹, condurrebbe ad una interpretazione abrogativa delle norme pattizie nell'ottica della più ampia tutela dell'essere umano¹¹². La necessità di armonizzare la legislazione sul punto con i più recenti strumenti internazionali e in risposta all'accresciuta sensibilità sociale e culturale rispetto al tema della tutela dei diritti umani fondamentali scongiurerebbe la violazione degli articoli 26 e 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969¹¹³ i quali, nello stabilire il principio "*pacta sunt servanda*" non ammettono che disposizioni del diritto interno di uno Stato Parte possano giustificare il mancato rispetto degli obblighi convenzionali.

Nondimeno, la circostanza che in alcuni Paesi del mondo simili violazioni vengano perpetrate e giustificate dalla necessità di una politica intransigente in materia di la droga¹¹⁴ non può, di per sé, ritenersi un motivo sufficiente a tacciare le Convenzioni in commento della responsabilità di tale ignominie, non contemplando tali strumenti internazionali la necessità né l'opportunità di alcuna di quelle violazioni.

Sebbene l'art. 39 della Convenzione Unica del 1961 preveda la possibilità per gli Stati di adottare misure di controllo più restrittive e severe di quelle in essa espressamente previste è pur vero che altri Stati, in senso contrario e nel pieno rispetto delle Convenzioni, hanno operato, a livello legislativo, scelte radicali tese alla depenalizzazione dell'uso personale di qualsivoglia tipo di sostanza stupefacente¹¹⁵ o, nella prassi, al non perseguimento delle violazioni minori delle leggi nazionali in materia¹¹⁶.

Tuttavia, quanto sopra solamente accennato, rende manifesta l'esistenza a livello globale di una certa apprensione rispetto al possibile conflitto, interno al diritto internazionale, tra gli scopi realmente perseguiti dalle Convenzioni sulla droga, le modalità della loro implementazione, e la tutela dei diritti umani.

3.3. *La franca non-compliance.*

La riforma dell'attuale regime internazionale in materia di droghe di stampo proibizionista, che avvenga in maniera espressa o tacita, senza che le ribellioni interne facciano troppo rumore, potrebbe giustificarsi sulla base della semplice constatazione della sua desuetudine.

In una visione estremamente pragmatica, un'altra opzione potrebbe essere quella di "ignorare semplicemente i trattati¹¹⁷" o alcune delle disposizioni in essi contenute.

In questo modo sarebbe possibile per gli Stati interessati perseguire una qualsiasi politica ritenuta necessaria a livello nazionale, tra cui la legalizzazione della cannabis, introducendo, per esempio, un regime di controllo nazionale sulla produzione e cessione della sostanza.

Ovviamente, la scelta di un'aperta non-*compliance* ai Trattati internazionali non è una situazione desiderabile per una serie di ragioni (prima tra tutte la credibilità e l'affidabilità degli Accordi internazionali in genere e la conduzione dei rapporti diplomatici a mente dei principi di lealtà e buona fede) né, in relazione alle Convenzioni in questione, di *desuetudine* può parlarsi stante la costante osservanza degli obblighi pattizi ad opera della maggior parte dei loro firmatari.

Tuttavia, deve prendersi atto che sostenere i costi di una responsabilità condivisa nel rigido controllo internazionale degli stupefacenti – soprattutto quando alcune delle Parti nell'attuare violano i diritti umani – appare essere divenuto eccessivamente dispendioso per alcuni Stati, sia in termini economici che sociali. E proprio adesso che anche gli Stati Uniti d'America,

¹¹¹ DÖRR e SCHMALENBACH (2012), pp. 560-568.

¹¹² SILVA FORNÉ (2016), pp. 351-354.

¹¹³ Articolo 26: «*Pacta sunt servanda* - Ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere da esse eseguito in buona fede.».

Articolo 27: «Diritto interno e rispetto dei trattati - Una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato. Questa regola non pregiudica quanto disposto dall'art. 46.».

¹¹⁴ Ne è un esempio la situazione instauratasi nelle Filippine a seguito della salita al potere del Presidente Duterte. Nel febbraio di quest'anno il Tribunale penale internazionale dell'Aja ha aperto, a seguito della formale richiesta di Amnesty International, un'indagine preliminare sui crimini contro l'umanità – comprese le uccisioni di decine di minorenni – commessi dalla polizia filippina in linea con la dissennata linea dura contro la droga adottata dal governo; v. AMNESTY INTERNATIONAL (2018), al seguente [link](#).

¹¹⁵ Così come avvenuto in Portogallo nel 2001; v., sul punto, FERREIRA (2017), disponibile al seguente [link](#).

¹¹⁶ Oltre ai Paesi Bassi, questo è anche il caso della Germania. V., sul punto, EMCDDA (2018), al seguente [link](#).

¹¹⁷ V. BEWLEY e TAYLOR (2003), p. 177.

maggior promotore della *war on drugs*, la cui intransigente posizione ha segnato decenni di politica mondiale sulle droghe, ha abbandonato il suo ruolo abbracciando istanze differenti, alimentare il simulacro del proibizionismo alla luce del mutato contesto socio-politico internazionale appare, oltre che dispendioso, anacronistico.

Lo stato di cose descritto nei paragrafi precedenti – come osservato da alcuni Autori – non deve essere necessariamente interpretato come una sconfitta del *rule of law* quanto come il segnale di una sua piena vivacità, del suo alimentarsi nel dibattito e nella sperimentazione dei suoi attori che da sempre costituisce fondamentale macchinismo del diritto nell'adattamento ai tempi e alle circostanze, aspetto fondamentale per la sua sopravvivenza e la sua utilità. Ciò che appare maggiormente dannoso è, piuttosto, affidare alla scarsa credibilità di ardite interpretazioni normative la tenuta del sistema, apertamente violando la *ratio* stessa della legislazione in materia che non si proponeva – almeno in origine – di essere quella della semplice e autoreferenziale conservazione di sé stessa.

4. Conclusioni nazionali.

Se gli obiettivi della legislazione internazionale in materia di droghe erano e restano quelli della *tutela della salute fisica e morale dell'umanità, nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali degli Stati Parte*, e constatato che la fattibilità del progetto di un “mondo senza droga” è utopia espressione di tempi e concezioni non più attuali, non si vedono molte altre alternative per gli Stati – nel pragmatico perseguimento di quei fini – all'abbandono del rigido proibizionismo, almeno in relazione a quelle sostanze la cui dannosità effettiva e considerazione sociale del consumo¹¹⁸ abbiano smesso di costituire una reale preoccupazione per il sano sviluppo della società nel suo complesso.

Il panorama sociale e culturale attuale non necessita forse più dell'amministrazione totalizzante di Organi internazionali lontani dalle realtà statali. La valutazione degli interessi in gioco e degli strumenti che meglio si adattano a rispondere alle esigenze dei cittadini e del sistema nel suo complesso dovrebbe essere rimessa allo Stato sovrano e lasciata alle sperimentazioni del suo legislatore legittimo¹¹⁹. Se *legge* è normazione di convenzioni sociali e strumento di tutela di valori condivisi, rimane da chiedersi quale sia il senso e la legittimazione di norme, specie se penali, alla cui base risiedono scelte d'incriminazione non efficaci né rispondenti ai bisogni e alle valutazioni – in termini di pericolosità sociale o anche solo di riprovazione morale – della società di riferimento¹²⁰.

Anche qualora si ritenga scelta non priva di giustificazione quella di vietare il consumo di droghe – anche di quelle leggere, nonostante i crescenti dubbi sulla loro reale dannosità –, e si fondi il divieto sui doveri di protezione che sullo Stato incombono in relazione ai beni giuridici di indiscussa preminenza, che dalla condotta dell'assuntore di sostanze stupefacenti verrebbero esposti a pericolo (condotta che, secondo alcuni Autori, mai potrebbe dirsi veramente autodiretta)¹²¹, neanche il paternalista più convinto potrà negare che l'attuale strategia d'azione risulta costosa e assolutamente inefficace proprio nell'ottica della tutela di quegli interessi¹²². Difficilmente si potrà sostenere che, in ossequio ad un solidarismo rispettoso del primato costituzionalmente riconosciuto della persona umana, l'ordinamento possa rifiutarsi di soccorrere coloro i quali rifiutano di adeguarsi alla morale dominante, nel rispetto della loro scelta e nell'efficace contenimento delle conseguenze dannose o pericolose che dal loro

¹¹⁸ Si rinvia, sul punto, a IPSOS PUBLIC AFFAIRS (2015), documento disponibile al seguente [link](#).

¹¹⁹ Cfr. NOTARO (2015), pp. 17-25.

¹²⁰ Sul tema della legittimazione dell'intervento penale, v. FIANDACA (2011), p. 3 ss.; più ampiamente sul paternalismo v. CADOPPI (2008), pp. 83-124; ID. (2011), pp. 224-237. Con specifico riferimento al settore degli stupefacenti, v. HUSAK (2010), pp. 3-40.

¹²¹ M. ROMANO (2010), pp. 103-121.

¹²² Si richiamano, sul punto, le considerazioni contenute in CADOPPI e SCARCELLA (2016), pp. 208-210; V. CAVALIERE (2014), pp. 598-601.

comportamento potrebbero derivare¹²³.

E, in effetti, l'inopportunità del confino del mercato degli stupefacenti ad una dimensione esterna e lontana alla legalità costituisce oggi uno degli argomenti principali anche dei sostenitori italiani di una diversa regolamentazione in materia di droghe leggere; soluzione che permetterebbe di fornire un antidoto efficace ad ognuno degli effetti indesiderati sopra menzionati e una tutela effettiva ai beni giuridici che il divieto si propone di tutelare, individuati da dottrina e giurisprudenza nella salute pubblica, nella sicurezza e nell'ordine pubblico, nel normale sviluppo delle giovani generazioni¹²⁴.

Sottrarre il mercato della cannabis al dominio delle organizzazioni criminali significherebbe privarle di ingenti risorse prontamente riversate dal narcotraffico nella corruzione, e in altri flussi illeciti di denaro, reinvestito in attività lesive dell'ordine pubblico e della sovranità dello Stato stesso sul proprio territorio, in qualche estensione¹²⁵. Da una diversa considerazione sociale dell'uso ricreativo di droghe leggere conseguirebbe una minore emarginazione sociale dei loro fruitori¹²⁶, maggiori risorse da destinare alla cura, alla prevenzione del consumo giovanile e ad un uso consapevole della sostanza, anche a fronte del minor carico dell'intero sistema giudiziario statale; dall'uso di sostanze soggette a controllo sanitario, prodotte e vendute col precipuo fine di destinarle al consumo umano, deriverebbero minor rischi per la salute individuale e collettiva¹²⁷, evitando che tramite "tecniche di *marketing* criminale" i consumatori vengano spinti a provare droghe pesanti e più costose¹²⁸; infine, la necessità di regolamentare e sottoporre a controllo un'attività incredibilmente dispendiosa in termini di risorse naturali come quella della produzione di marijuana è argomento destinato ad acquisire crescente rilevanza nel dibattito globale sul tema¹²⁹.

Ritornando a volgere uno sguardo al nostro Paese, i tempi sembrano (quasi) maturi per una sincera rivoluzione, in attesa di una riforma delle Convenzioni ONU.

La strada era stata oculatamente individuata dai promotori del progetto di legge Giachetti (AC-3235). Una diversa regolamentazione dell'uso, della coltivazione e cessione di cannabis dovrebbe, infatti, discendere da un atto che sia piena espressione della volontà parlamentare; un tale *iter* eviterebbe l'ostacolo che la Corte Costituzionale rinveniva, pronunciandosi sull'ammissibilità del referendum proposto dal Partito Radicale nel 1996, nel disposto dell'art. 75 Cost. relativamente all'ammissibilità dei referendum abrogativi di leggi di ratifica o attuazione di trattati internazionali¹³⁰.

Una proposta misurata e attenta alle suggestioni che la Direzione Nazionale Antimafia aveva

¹²³ *Contra*, FLICK (1979), p. 153 ss., secondo il quale i diritti alla libertà personale e alla salute presuppongono e sono condizionati nella loro tutela dall'adempimento di doveri solidaristici. Questi ultimi sarebbero violati dall'assuntore di droghe che consapevolmente "fugge" dai doveri sociali di cui agli artt. 2 e 4, comma 2, Cost. V., anche, EUSEBI (2007), pp. 485-486, secondo cui la tossicodipendenza stessa mina l'autonomia individuale e la stessa scelta di drogarsi non può dirsi "libera" e frutto di autodeterminazione; a tale rilievo si oppone che lo stato di dipendenza non si ricollega al semplice uso di tutte le droghe (meno di tutte a quelle leggere) e che la stessa autonomia personale potrebbe dirsi menomata anche dall'utilizzo di altre sostanze lecite, quali, ad esempio, l'alcol; tuttavia nessuno dubita della capacità di autodeterminarsi di chi, alla sera, è solito bere del whiskey.

¹²⁴ Cfr. Cass., Sez. Un., 24 giugno 1998, Kremi; Cfr. RICCARDI (1998), c. 760 ss.

¹²⁵ Cfr. UNODOC (2017), p. 9: "In 2014, transnational organized crime groups across the globe were estimated to have generated between approximately one fifth and one third of their revenues from drug sales. Europol identified some 5,000 international organized crime groups operating in countries of the European Union in 2017, and estimated that more than one third were involved in drug trafficking. This makes drug trafficking more widespread across organized crime than organized property crime, smuggling of migrants, trafficking in human beings, excise fraud or any other illicit activity."; EUROPOL (2017), disponibile al seguente [link](#).

¹²⁶ V. BARATTA (1988), p. 79 ss.; ARNAO (1991), pp. 60-61.

¹²⁷ V. VERGA (2005), pp. 2790-2791.

¹²⁸ V. FERRAJOLI (1991), pp. 151, 155.

¹²⁹ La coltivazione *outdoor* spesso determina deforestazione e conseguente erosione del suolo, alterazione del paesaggio e del relativo ecosistema. L'uso di pesticidi, erbicidi e fertilizzanti introducono rischi di inquinamento e contaminazione di altre piantagioni i cui prodotti sono destinati all'alimentazione umana. La coltivazione *indoor* impiega ingenti quantità di energia elettrica per alimentare i necessari impianti di condizionamento dell'aria e illuminazione. La coltivazione anche solo di modeste quantità di piante, inoltre, necessita di elevati quantitativi di acqua. V., sul punto, CARAH *et al.* (2015), pp. 822-829.

¹³⁰ Proprio prendendo le mosse dalla disamina degli obblighi internazionali appena menzionati, la Corte Costituzionale, con sent. n. 27 del 10 febbraio 1997, si pronunciava sulla inammissibilità del referendum che aveva come obbiettivo quello di eliminare qualsiasi sanzione, anche quella amministrativa, nei confronti dell'uso e della coltivazione personale di sostanze stupefacenti. In quella occasione la Corte rilevava che dall'esito positivo del referendum sarebbe derivata la violazione degli impegni assunti in sede internazionale dall'Italia, e che ciò avrebbe esposto il nostro Paese a responsabilità nei confronti delle altre Parti contraenti. Responsabilità che la Costituzione - come enunciato nella sentenza n. 30 del 1981 - «ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione». Nel che si sostanziava il motivo assorbente della dichiarazione di inammissibilità della richiesta referendaria.

già espresso nel 2015¹³¹ – come quella di cui alla menzionata proposta di legge – lungi dall'aprire la strada ad una liberalizzazione indiscriminata dell'uso di qualsiasi droga, condurrebbe all'attuazione di un più stringente controllo ad opera dello Stato sul mercato e le attività connesse all'uso di cannabis. Sideralmente lontana dai propositi di una politica lassista, e ferma restando la rilevanza penale delle condotte di cessione – anche di piccole quantità di sostanza – poste in essere al di fuori del sistema regolamentato, l'attività monopolista dello Stato, informata a criteri di tracciabilità della materia prima, di vigilanza sui processi produttivi e sulle tipologie e caratteristiche dei prodotti ammessi in commercio, ispirata alla tutela dei minori e al divieto di consumo nei luoghi pubblici, e concretizzantesi nell'azione armonica delle Autorità amministrative preposte ai controlli e alla concessione delle autorizzazioni e del Ministero della salute, potrebbe essere presentata, agli occhi della diplomazia internazionale, quale una rimodulazione delle strategie d'azione intrapresa dallo Stato italiano, nell'ottica di una piena e più efficace implementazione degli obblighi internazionali e nel perseguimento effettivo dei fini tracciati dalle Convenzioni in materia.

Se altri ordinamenti possono giovare della non obbligatorietà dell'azione penale stabilendo scale di priorità nel perseguimento dei reati droga correlati, il sistema italiano necessita di un intervento legislativo il più possibile celere ed efficace. La formulazione di un modello di regolamentazione dell'uso e della cessione di sostanze stupefacenti derivate dalla cannabis costituirebbe, infatti, l'imperdibile occasione per “rimettere mano” all'intera disciplina attualmente vigente in materia di stupefacenti, evidentemente critica – e da più parti criticata – sotto molteplici aspetti¹³². Il monito, d'altra parte, proviene dalla stessa Corte Costituzionale che nel rigettare la questione di illegittimità relativa alla cornice edittale prevista dall'art. 73 d.P.R. 309/1990¹³³ – così come reintrodotta a seguito della sentenza n. 32/2014 che dichiarava l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della pregressa disciplina introdotta nel 2006 dalla c.d. legge Fini-Giovanardi – concludeva formulando un *pressante auspicio* affinché il legislatore procedesse rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio al fine di risanare la frattura esistente nella disciplina¹³⁴.

Dinnanzi alla stessa giurisprudenza di merito, si assiste all'audace dilatazione del disposto del V comma dello stesso articolo e ad un improprio “stiracchiamento” del concetto di lieve entità del fatto, al fine di ricomprendervi tutti quei casi in cui l'irrogazione di sanzioni penali, a norma del I e del IV comma, appaia soluzione sproporzionata al reale disvalore della condotta giudicata¹³⁵.

Nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale in atto intorno ai temi della disponibilità in capo all'individuo del proprio corpo, della propria salute e finanche della propria vita, il tema della legalizzazione delle droghe leggere, ripropone il tema della legittimazione e dei limiti dell'intervento penale. Al banco di prova dei principi costituzionali, la riforma dell'attuale disciplina orientata alla proibizione si impone come necessaria a scongiurare tensioni con i diritti alla libertà, all'autodeterminazione e alla salute stessa dei consumatori di droga¹³⁶, beni attualmente amministrati dal mercato nero. In tale campo l'intervento del legislatore statale può essere determinante nel garantire ai singoli l'esercizio effettivo dei diritti loro costituzionalmente riconosciuti, evitando che gli stessi – ogni qual volta decidono di fare uso di droghe leggere a prescindere dalla condiscendenza etica dello Stato – si trovino irrimediabilmente a dover

¹³¹ DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA (2015), documento disponibile al seguente [link](#).

¹³² *Ex multis*, CIRILLO (2011), p. 175 ss.; SGUBBI (1991), p. 63 ss.; INSOLERA e GAMBERINI (2008) p. 3; MANES (2006), p. 95 ss.; MANNA (2006), p. 823 ss.; RUGA RIVA (2006), p. 234 ss.

¹³³ APRILE (2017), pp. 3981-3992; BRAY (2017), pp. 231-237.

¹³⁴ Corte Cost., sent. n. 179 del 2017, “Questa Corte ritiene, dunque, che la divaricazione – venutasi a creare a seguito del d.l. n. 36 del 2014, come modificato dalla legge di conversione – tra il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo edittale della pena comminata dal comma 5 dello stesso articolo – ha raggiunto un'ampiezza tale da determinare un'anomalia sanzionatoria rimediabile con plurime opzioni legislative. Conseguentemente, «il “rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni» (sentenza n. 279 del 2013). Tenuto conto dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti, non può non formularsi un pressante auspicio affinché il legislatore proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73, del d.P.R. n. 309 del 1990.”

¹³⁵ V. MAZZANTI (2018), pp. 181-186; Cass., Sez. VI, 13 settembre 2017 (dep. 10 ottobre 2017), n. 46495, in *Cass. pen.*, 5, 2018, 1537-1547, con osservazioni di PEDULLÀ (2018).

¹³⁶ CAVALIERE (2014), p. 601; FERRAJOLI (1991), p. 133 ss.; MANCONI (1991), p. 36 ss.

scegliere tra la propria libertà morale e la propria salute.

Bibliografia finale

AMNESTY INTERNATIONAL (2018): “Guerra alla droga” nelle Filippine: al via indagine preliminare del Tribunale penale internazionale”, *Amnesty.it*, 8 febbraio 2018.

ANDREAS, Peter (1999): “When policies collide: market reform, market prohibition, and the narcotization of the Mexican economy”, in FRIMAN, Richard e ANDREAS, Peter (eds.), *The Illicit Global Economy and State Power* (Lanham/Boulder/New York/Oxford, Rowman & Littlefield Publisher), pp. 125-142.

APRILE, Ercole (2017): “Monito” della Consulta al legislatore sulle sproporzioni di trattamento sanzionatorio previsto per i reati in materia di stupefacenti”, *Cassazione penale*, 11, pp. 3981-3992.

ARNAO, Giancarlo (1991): “Perché legalizzare la droga significa ridurre la pericolosità”, in MANCONI, Luigi (eds.), *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione* (Milano, Feltrinelli), p. 60 ss.

ARNAO, Giancarlo (1996): *Tutte le droghe del presidente* (Milano, Sperling & Kupfer Editori).

AUDITORE ARMANASCO, Stefano (2018): “Il Ministero della Salute blocca le importazioni di Canapa Industriale dalla Svizzera-Tutti i Dettagli”, *Freeweek.it*, 3 giugno 2018.

AVERNI, Angelo (1999): *Proibizionismo e antiproibizionismo. Dagli antichi divieti su alcool e tabacco alla Legge Jervolino-Vassalli* (Roma, Castelvecchi).

BARATTA, Alessandro (1988): “Introduzione a una sociologia della droga”, *Inchiesta*, 79-80, pp. 79-88.

BAYARDO BENGOA, Fernando (1996): *Derecho Penal Uruguayano* (Montevideo, Universidad de la Republica).

BEWLEY-TAYLOR, David (2003): “Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities”, *International Journal of Drug Policy*, 14, pp. 171-179.

BEWLEY-TAYLOR, David, BLICKMAN, Tom, JELSMA, Martin (2014): *The Rise and the Decline of Cannabis Prohibition. The History of cannabis in the UN Drug Control System and Option for Reform* (Amsterdam, Jubels).

BEWLEY-TAYLOR, Martin e JELSMA, David (2011): “Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation”, *Transnational Institute-International Drug Policy Consortium. Series on Legislative Reform of Drug Policies*, 12.

BRAY, Carlo (2017): “La Corte costituzionale salva la pena minima (8 anni di reclusione) per il traffico di droghe “pesanti” ma invia un severo monito al legislatore”, *Rivista Trimestrale di Diritto penale contemporaneo*, 2, pp. 67-83.

CADOPPI, Alberto (2008): “Liberalismo, paternalismo e diritto penale”, in FIANDACA, Giovanni e FRANCOLINI, Giovanni (eds.), *Sulla legittimazione del diritto penale. Culture europeo-continentale e anglo-americana a confronto* (Torino, Giappichelli), pp. 83-124.

CADOPPI, Alberto (2011): “Paternalismo e diritto penale: cenni introduttivi”, *Criminalia*, pp. 223-237.

- CADOPPI, Alberto e SCARCELLA, Benedetta (2016): “California dreamin’”, *Rivista trimestrale di Diritto penale contemporaneo*, 3, pp. 202-215.
- CARAH, Jennifer K., HOWARD, Jeanette K., THOMPSON, Sally E., SHORT GIANOTTI, Anne G., BAUER, Scott D., CARLSON, Stephanie M., DRALLE, David N., GABRIEL, Mourad W., HULLETTE, Lisa L., JOHNSON, Brian J., KNIGHT, Curtis A., KUPFERBERG, Sarah J., MARTIN, Stefanie L., NAYLOR, Rosamond, POWER, Mary E. (2015): “High Time for Conservation: Adding the Environment to the Debate on Marijuana Liberalization”, *BioScience*, 65, 8, pp. 822-829.
- CAVALIERE, Antonio (2014): “Il controllo del traffico di stupefacenti tra politica criminale e dogmatica”, *Diritto penale e processo*, 5, pp. 586-601.
- CIRILLO, Nicola (2011): “La disciplina penale degli stupefacenti. La realtà normativa”, in BALBI, Giuliano e ESPOSITO, Andreana (eds.), *Laicità, valori e diritto penale* (Torino, Giappichelli), p. 175 ss.
- COLE, James (2013): *Memorandum from Deputy Attorney General to All United States Attorneys*, 29 agosto 2013).
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis e MUÑOZ SÁNCHEZ, Juan (2012): “Licitud de la autoorganización del consumo de drogas”, *Jueces para la democracia*, 75, pp. 49-77.
- DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA, “Relazione Annuale 2014 (periodo 01/07/2013 – 30/06/2014)”, *Camera.it.*, gennaio 2015.
- DÖRR, Oliver e SCHMALENBACH, Kirsten (2012): *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary* (Londra-New York, Springer).
- ECOSOC (1950): *Report of the Commission of Enquiry on the Coca Leaf, May 1950, Fifth Year, Twelfth Session, Special Supplement I* (New York, UN Official Record).
- EMCDDA (2016): *Relazione europea sulle droghe 2016: tendenze e sviluppi* (Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell’Unione europea).
- EMCDDA (2017): *Cannabis legislation in Europe. An overview* (Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell’Unione europea).
- EMCDDA (2018): “Germany-Country Drug Report 2018”, *EMCDDA.europa.eu*, giugno 2018.
- EMCDDA (2018): *Relazione europea sulle droghe 2018: tendenze e sviluppi* (Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell’Unione europea).
- EUROPOL (2017): “European Union: Serious and Organised Crime Threat Assessment”, *Europol.europa.eu*, 28 febbraio 2017.
- EUSEBI, Luciano (2007): “L’assunzione degli stupefacenti non è un diritto, ma il tossicodipendente non è un “nemico””, *Legislazione penale*, 2, pp. 483-490.
- FARGNOLI, Beniamino (1990): *Droga e tossicodipendenza* (Milano, Giuffrè).
- FAZEY, Cindy (2003): “The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: Politics, Policies and Prospects for Change”, *International Journal of Drug Policy*, 14, pp. 155-168.
- FERRAJOLI, Luigi (1991): “Proibizionismo e diritto”, in MANCONI, Luigi (eds.), *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione* (Milano, Feltrinelli), pp.133-157.
- FERREIRA, Susana (2017): “Portugal’s radical drugs policy is working. Why hasn’t the wor-

ld copied it," *The Guardian*, 5 dicembre 2017.

FIANDACA, Giovanni (2011): "Aspetti problematici del rapporto tra diritto penale e democrazia", *Foro italiano*, V, cc. 1-12.

FLICK, Giovanni Maria (1979): *Droga e legge penale: miti e realtà di una repressione* (Milano, Giuffrè).

GALLAHUE, Patrick (2017): "International Drug Control", in NOLLKAEMPER, André e PLAKOKEFAOLOS, Ilias (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 162-183.

GLOBAL DRUG POLICY OBSERVATORY (2016): "Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties. Strategies for Reform", *Transnational Institute-International Drug Policy Consortium*, giugno 2016.

GRAY, Sarah (2018): "Vermont Becomes Ninth State to Legalize Recreational Marijuana", *Fortune*, 22 gennaio 2018.

GRIFEO, Giuseppe (2017): "Limiti THC negli alimenti. Assocanapa risponde con fermezza al Ministero della Salute", *Canapaoggi*, 22 settembre 2017.

GRUND, Jean-Paul e BREEKSEMA, Joost (2017): "Drug Policy in The Netherlands", in COLSON, Renaud e BERGERON, Henri (eds.), *European drug policies: the ways of reform* (Londra, Routledge), pp.128-142.

HALLAM, Christopher, BEWLEY-TAYLOR, Martin, JELSMA David (2014): "Scheduling in the International Drug Control System", *Transnational Institute-International Drug Policy Consortium. Series on Legislative Reform of Drug Policies*, 25.

HECHT, Peter (2014): *Weed Land. Inside America's Marijuana Epicenter and How Pot Went Legit* (Berkeley, University of California Press).

HUSAK, Douglas (2010): "Droghe illecite: un test dei "limiti morali del diritto penale" di Joel Feinberg", in CADOPPI, Alberto (eds.), *Laicità, valori e diritto penale* (Milano, Giuffrè), pp. 3-40.

INCB (2000): "Drug Injection Rooms-Not In Line With International Conventions", *INCB Press Release*, 23 febbraio 2000.

INCB (2013): "Uruguay is breaking the International Conventions on Drug Control with the Cannabis Legislation approved by its Congress", *incb.org*, 11 dicembre 2013.

INSOLERA, Gaetano e GAMBERINI, Alessandro (2008): "Uno sguardo d'insieme alla nuova normativa", in INSOLERA, Gaetano (eds.), *La disciplina penale degli stupefacenti* (Milano, Giuffrè), pp. 1-11.

IPSOS PUBLIC AFFAIRS (2015): "Le opinioni degli italiani sulle leggi in materia di droghe leggere", *Cannabislegale.org*, luglio 2015.

IRURETA GOYENA, José (2015): "Nota Explicativa al Artículo 44", in MALET VÁZQUEZ, Mariana e SILVA FORNÉ, Diego, *Código Penal de la República Oriental del Uruguayo y Anexo Normativo, anotado y concordado* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria), p. 534 ss.

JELSMA, Martin (2013): "INCB vs Uruguay: the art of diplomacy", *Transnational Institute-International Drug Policy Consortium*, 17 dicembre 2013.

JELSMA, Martin (2016): *UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN. System-Wide Coherence on Drug Policy* (Washington DC, Brookings Institution).

- KLABBERS, Jan (2006): "Treaties, Amendment and Revision", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, pp. 1084- 1089.
- LEVAYER, Louise (2017): "Regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Génesis, implementación y retos de futuro", in MARTÍNEZ ORÓ, David Pere (eds.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España* (Barcelona, Edicions Bellaterra), pp. 314-328.
- MANCONI, Luigi (1991): "Limitare la sofferenza. Per un programma di riduzione dei danni", in ID. (eds.), *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione* (Milano, Feltrinelli), p. 36 ss.
- MANES, Vittorio (2006): "La riforma della disciplina sanzionatoria degli stupefacenti. Fraseario essenziale alla luce del principio di offensività, proporzione e ragionevolezza", in INSOLEIRA, Gaetano (eds.), *La legislazione penale compulsiva* (Padova, Cedam), pp. 95-130.
- MANES, Vittorio e ROMANO, Luisa (2016): "Uno sguardo d'insieme sulla proposta di legge "Giachetti"", *Rivista italiana di medicina legale e diritto in campo sanitario*, 4, pp. 1547-1559.
- MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli (2017): "Una evaluación de la UNGASS 2016. Especial énfasis en las políticas de cannabis", in MARTÍNEZ ORÓ, David Pere (eds.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España* (Barcelona, Edicions Bellaterra), pp. 284-297.
- MANNA, Adelmo (2006): "La nuova disciplina in tema di stupefacenti ed i principi costituzionali in materia penale", *Diritto penale e processo*, pp. 823-842.
- MAZZANTI, Edoardo (2018): "L'insostenibile leggerezza. La non punibilità del fatto avente ad oggetto droghe leggere tra prospettive di riforma e ripieghi ermeneutici", *Rivista Trimestrale di Diritto penale contemporaneo*, 1, pp. 178-188.
- MCALLISTER, William (1991): "Conflicts of Interest in the International Drug Control System", *Journal of Policy History* 3, 4, pp. 494-517.
- MERINGOLO, Patrizia e ZUFFA, Grazia (2001): *Droghe e riduzione del danno: un approccio di psicologia di comunità* (Milano, Edizioni Unicopli).
- MIAZZI, Lorenzo (2018): "La coltivazione della cannabis è reato? Una storia infinita tra canapa e marijuana", *Diritto penale contemporaneo*, 3, pp. 105-124.
- MIKOS, Robert (2009): "On the Limits of Supremacy: Medical Marijuana and the States' Overlooked Power to Legalize Federal Crime", *Vanderbilt Law Review*, 62, pp. 1421-1482.
- MONGILLO, Vincenzo (2016): "Sullo stato del principio di offensività nel quadro del costituzionalismo penale. Il banco di prova della coltivazione di "cannabis" (Osservazione a Corte cost. 20 maggio 2016 n. 109)", *Giurisprudenza costituzionale*, 3, pp. 941-953.
- NAZZARO, Ubaldo (2013): "Il "fenomeno droga": approccio socio-criminologico e risposte sanzionatorie", *Innovazione e diritto*, 3, pp.111-131.
- NETHERLAND MINISTRY OF JUSTICE AND SECURITY (2009): *Evaluation of the Dutch national drug policy* (Utrecht/L'Aja, WODC-Research and Documentation Centre).
- NOTARO, Domenico (2015): "Fra Corte costituzionale e Parlamento. Considerazioni intorno alle prospettive politico-criminali in materia di stupefacenti", in MORGANTE, Gaetana (eds.), *Stupefacenti e diritto penale. Un rapporto di non lieve entità* (Torino, Giappichelli), pp. 9-34.
- OGDEN, David (2009): *Memorandum from Deputy Attorney General to Selected United States Attorneys*, 19 ottobre 2009.

OSBECK, Mark e BROMBERG, Howard (2017): *Marijuana Law in a nutshell* (St. Paul, West Academic Publishing).

PEDULLÀ, Cosimo (2018): “Osservazioni a Cass., Sez. VI, 13 settembre 2017 (dep. 10 ottobre 2017), n. 46495”, *Cassazione penale*, 5, pp. 1537-1547.

RICCARDI, Giuseppe (1998): “Alla ricerca dell'offensività perduta: note a margine di una discutibile sentenza delle Sezioni Unite”, *Foro italiano*, II, c. 760 ss.

ROMANO, Carlo Alberto e BOTTOLI, Gisella (2012): *La normativa sugli stupefacenti in ambito europeo* (Roma, Carocci).

ROMANO, Luisa (2016): “Non viola la Costituzione la fattispecie incriminatrice della coltivazione di cannabis per uso personale (rectius: la disposizione del t.u. stup. che non vi riconnette una rilevanza meramente amministrativa)”, *Diritto penale contemporaneo*, 30 maggio 2016.

ROMANO, Mario (2010): “Danno a sé stessi, paternalismo legale e limiti del diritto penale”, in CADOPPI, Alberto (eds.), *Laicità, valori e diritto penale* (Milano, Giuffrè), pp. 124-143.

ROOM, Robin, FISCHER, Benedikt, HALL, Wayne, LENTON, Simon, REUTER, Peter (2008): *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate* (Oxford, Beckley Foundation).

RUGA RIVA, Carlo (2006): “La nuova legge sulla droga: una legge “stupefacente” in nome della sicurezza pubblica”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, pp. 234-262.

SÁNCHEZ AVILÉS, Constanza (2017): “El cannabis en las convenciones internacionales sobre drogas. Posibilidades y desafíos para una regulación”, in MARTÍNEZ ORÓ, David Pere (eds.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España* (Barcelona, Edicions Bellaterra), pp. 269-283.

SANDER, Gen (2018): *The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview 2017* (Londra, Harm Reduction International).

SGUBBI, Filippo (1991): “Il bene giuridico e la legge di riforma in materia di stupefacenti”, in BRICOLA, FRANCO e INSOLERA, Gaetano (eds.), *La riforma della legislazione penale in tema di stupefacenti* (Padova, Cedam), p. 63 ss.

SILVA FORNÉ, Diego (2009): “El fracaso de la guerra contra las drogas”, *Revista de Derecho Penal*, 18, pp. 717-721.

SILVA FORNÉ, Diego (2016): *Drogas y Derecho Penal en el Uruguay: tolerancia, prohibición, regulación. Evolución del derecho uruguayo, su doctrina y jurisprudencia. Análisis de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).

STRUYK, Ryan (2018): “Marijuana legalization by the numbers”, *CNN Polits Data*, 30 marzo 2018.

TAKAHASHI, Saul (2016): *Human Rights and Drug Control. The False Dichotomy* (Oxford/Portland, Hart Publishing).

TALIGNANI, Giacomo (2018): “La marijuana light ora è davvero legale: produzione e commercio riconosciuti dal Governo”, *La Repubblica.it*, 23 maggio 2018.

TERLIZZI, Lino (2008): “Svizzera, eroina con la ricetta”, *Il sole 24 ore*, 30 novembre 2008.

THOUMI, Francisco (2011): “Para avanzar en el debate mundial sobre las drogas: Carta abierta al presidente Santos”, *Razon publica*, 20 novembre 2011.

THOUMI, Francisco (2015): *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia* (Bogotà, Academia Colombiana de Ciencias Económicas).

TREVES, Tullio (2005): *Diritto internazionale. Problemi fondamentali* (Milano, Giuffrè).

UNCHR, FAO, UNODC, OMS (2012): "Joint Statement - Compulsory drug detention and rehabilitation centres", *UNODC.org*, marzo 2012.

UNODC (2008): *A Century of International Drug Control* (New York, United Nations Office-Publishing and Library Section).

UNODC (2016): *Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem* (New York, United Nations Office-Publishing and Library Section).

UNODOC (2017): *The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism – World Drug Report 2017* (Vienna, United Nations publications).

VAN DE BUNT, Henk e MULLER, Thaddeus (2017): "The Bankruptcy of the Dutch Cannabis Policy: Time for a Restart", in NELEN, Hans e SIEGEL, Dina (eds.), *Contemporary Organized Crime Developments. Challenges and Responses* (Berlino, Springer), pp. 11-22.

VERGA, Massimiliano (2005): "Gli "effetti collaterali" del proibizionismo", *Cassazione penale*, pp. 2787-2798.

VITIELLO, Michael (2018): "Legalizing Marijuana: Lessons from the United States", *Studi senesi*, 1-2, 2018, pp. 59-93.

ZUFFA, Grazia (2016): "La legalizzazione della cannabis e le Convenzioni Onu. Opzioni e dilemmi", *FuoriLuogo*, 27 aprile 2016.



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>