

Il traffico illecito di stupefacenti nel Mediterraneo

18/05/2021

JEAN MONNET CENTER OF EXCELLENCE 2019-2022
“EUROPE BETWEEN MOBILITY AND SECURITY:
THE CHALLENGES OF ILLICIT TRADES IN THE
MEDITERRANEAN AREA”
7 MAGGIO 2021

WORD DRUG REPORT 2020

- *In 2018, an estimated 269 million people worldwide had used drugs at least once in the previous year (range: 166 million to 373 million). This corresponds to 5.4 per cent of the global population aged 15–64 (range: 3.3 to 7.5 per cent), representing nearly 1 in every 19 people.*
- *Cannabis remains by far the most commonly used drug*
- *Worldwide, there were an estimated 192 million past-year users of cannabis in 2018, corresponding to 3.9 per cent of the global population aged 15–64. The past-year use of cannabis is substantially higher than the global average in North America (14.6 per cent), Australia and New Zealand (10.6 per cent) and West and Central Africa (9.3 per cent).*

CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E TRAFFICO DI STUPEFACENTI

RELAZIONE SEMESTRALE DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA GENNAIO-GIUGNO 2020:

- In **SP**, presenza di 'ndrangheta; criminalità organizzata comune (operazione "Jackpot "11 febbraio 2020, esponenti "banda della Magliana");
- In **AL** - snodo nevralgico, per posizione geografica, nell'ambito delle rotte del narcotraffico dei carichi in arrivo dal Sudamerica tramite il porto di Amburgo-presenza di 'ndrangheta che ha stabilito legami con le mafie dell'est Europa; anche mafia siciliana di origini gelesi e agrigentine).

CONSUMO DI CANNABIS IN EUROPA E ROTTE DEL TRAFFICO

- L'ultimo Report dell'Osservatorio europeo sulle droghe attesta che **90,2 milioni** di Europei, il **27,2% della popolazione**, ha assunta almeno una volta nella vita e **25,2 milioni** sono le persone che lo hanno fatto solo nel 2019.

ROTTA: largamente importata dal Nord Africa e soprattutto dal Marocco attraverso lo stretto di Gibilterra.

- Italia, Spagna e Portogallo sono le principali porte di ingresso della sostanza in Europa.
- L'area del Mediterraneo è un importante crocevia anche per le rotte di cocaina, eroina e droghe sintetiche.
- Le organizzazioni trafficano spesso simultaneamente più sostanze (massimizzazione del profitto con riduzione di costi)

PROFILI GENERALI DEL CONTRASTO PENALE ALLA DIFFUSIONE DI STUPEFACENTI

- **Fondamento e limiti dell'intervento penale in materia;**
- **Modelli di incriminazione;**
- **Beni giuridici tutelati;**
- **Obiettivi di politica/criminale (contrasto al crimine organizzato dedito al narcotraffico)**

MODELLI A CONFRONTO

- 1) **Modello proibizionista:** penalizzazione *tout court* del fenomeno della tossicodipendenza e della diffusione di droghe.
- 2) **Modello antiproibizionista:** forme di legalizzazione - e talora anche di liberalizzazione - più o meno spinte non soltanto del consumo di qualunque tipo di droga, ma anche delle attività connesse all'offerta delle droghe leggere.
- 3) **Modelli intermedi:** sistemi *ibridi* di regolamentazione del fenomeno. Liceità dell'uso soltanto delle droghe leggere e legalizzazione (non liberalizzazione) dell'offerta delle stesse.

MODELLO PROIBIZIONISTA

RAGIONI GIUSTIFICATIVE:

- 1) Sul versante dell'offesa: **tutela della salute individuale**, nella prospettiva *solidaristica* di cui all'art. 32 Cost.; **sicurezza ed ordine pubblico** (il consumo di droghe è criminogeno; l'offerta è gestita spesso da organizzazioni criminali).
- 2) Sul versante *economicistico*, reprimendo le condotte si contiene la spesa per far fronte agli effetti negativi del fenomeno per la salute pubblica e per la repressione giudiziaria.

MODELLO ANTI-PROIBIZIONISTA

RAGIONI GIUSTIFICATIVE:

- 1) Sul versante delle incriminazioni: antipartenalismo; inoffensività di talune sostanze; in taluni casi, assenza di un nesso con condotte antisociali e criminogene;
- 2) Sul versante *economicistico*: inadeguatezza dell'argomento a legittimare le valutazioni sulla meritevolezza di pena delle condotte; la legalizzazione recherebbe allo Stato vantaggi economici maggiori.

I MODELLI NORMATIVI E RAZIONALITÀ DI SCOPO

BENE TUTELATO: **salute individuale.** Limite della libertà di autodeterminazione che può valere per entrambi i modelli. Nella prospettiva antiproibizionista radicale però, dovrebbero essere lecite anche le condotte di traffico.

CONTROINDICAZIONI:

- a) nel caso del traffico su larga scala gestito dalle organizzazioni criminali, si punirebbe il soggetto partecipe all'organizzazione o l'organizzazione criminale che gestisce il traffico illegale parallelo. Nessun effetto reale di contrazione del profitto delle organizzazioni criminali.
- b) Incriminazione delle condotte di inosservanza o di elusione dei controlli statali.

I MODELLI NORMATIVI E RAZIONALITÀ DI SCOPO

BENE TUTELATO: **ordine e sicurezza pubblici.** Rischio di una *penalizzazione tout court*, anche del consumo personale.

CONTROINDICAZIONI:

- Possibile incremento della cifra nera del fenomeno;
- Vanificazioni delle politiche socioassistenziali;
- Dubbi sulla effettiva contrazione del fenomeno.

LE FONTI INTERNAZIONALI

- Convenzione internazionale sull'oppio, L'Aia, 1912 (obbliga gli Stati al controllo della fabbricazione, dell'importazione, della vendita, della distribuzione e dell'esportazione di morfina, cocaina e dei loro derivati, senza prevedere ancora specifiche misure minime di armonizzazione delle norme penali incriminatrici);
- Convenzione internazionale sull'oppio firmata a Ginevra 1925;
- Convenzione internazionale sugli stupefacenti firmata a Ginevra nel 1931.
- Convenzione unica sugli stupefacenti (firmata a New York nel 1961, poi emendata a Ginevra nel 1972).
- A queste seguirono, nell'arco di pochi decenni, la Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 1971 e la Convenzione ONU contro il traffico illecito di droghe narcotiche e sostanze psicotrope adottata a Vienna nel 1988 ed attualmente vigente.

LA CONVENZIONE ONU CONTRO IL TRAFFICO ILLECITO DI DROGHE (VIENNA - 1988)

- Avvio di una politica criminale di tipo (produzione e consumo due facce della stessa medaglia).
- Introduzione di vincoli di incriminazione destinati a colpire ogni profilo del traffico (art. 3);
- Introduzione di obblighi sanzionatori con indicazione anche di tipi di pene da applicare, (es.: reclusione per le ipotesi di reato più gravi art. 3 par. 4 lett. a) Convenzione ONU).
- Nessuna differenziazione di trattamento in base alla tipologia di sostanza trafficata.

RATIO: il traffico di droga si considera un'attività criminale internazionale che impedisce il progresso economico e sociale e costituisce una minaccia per la sicurezza degli Stati (*Risoluzione Assemblea generale, 8 dicembre 1988, n. 43/122; Risoluzione 12 gennaio 1990, n. 44/142*)

LA DECISIONE QUADRO
25 OTTOBRE 2004 N. 757/GAI

- Obblighi di incriminazione riguardanti tutte le condotte relative al c.d. **“ciclo della droga”** (art. 2);
- Armonizzazione dei profili sanzionatori (art. 4 par. 1 e 2 pene detentive;
- Differenziazione della risposta sanzionatoria in base alla pericolosità della sostanza (art. 4 par. 2 lett. b); e alla quantità di sostanze trafficate.

NOZIONE DI STUPEFACENTE

- **CONVENZIONE ONU VIENNA 1988:** non fornisce una definizione normativa ma rinvia alle Tabella I e II della Convenzione del 1961 e della Convenzione del 1971, così come successivamente modificata;
- **DECISIONE QUADRO n. 757/2004/GAI:** non fornisce una definizione ma rinvia in generale alle due Convenzioni internazionali sopra citate.

NOZIONE DI STUPEFACENTE: VAGHEZZA SCIENTIFICA E AMBIGUITÀ DELLE CLASSIFICAZIONI

OMS: “Ogni sostanza naturale o artificiale che modifica la psicologia o l'attività mentale degli esseri umani” (UNITED NATION, BULLETTIN OF NARCOTICS, 1967, n. 19).

- Il 2 dicembre 2020 la 63° Sessione della *Commission on Narcotic Drugs* dell'Onu ha rimosso la cannabis e le resine di cannabis dalla tabella IV (sostanze a rischio particolarmente forte di abuso, senza alcuna utilità terapeutica), mantenendola però nella tabella I (sostanze stupefacenti che possono avere utilità terapeutica).

PROBLEMI:

- Il problema della volatilità e vaghezza della nozione di stupefacente (sotto il profilo scientifico, primo ancora che normativo; modello tabellare o modello elastico-aperto?)
- Il problema dell'irriducibilità *ad unicum* dei singoli oggetti delle condotte illecite;
- La difficoltà di adattare il modello unitario e generalizzante della legislazione penale alla varietà e specificità delle diverse situazioni e delle differenti sostanze.

NOZIONE DI STUPEFACENTE: **VAGHEZZA SCIENTIFICA E AMBIGUITÀ DELLE CLASSIFICAZIONI**

- Varietà di sostanze;
- Varietà di effetti;
- Rapidità dell'emersione di nuove sostanze (es. *fentanyl*);
- Differenti tipologie di fruitori;
- Variabilità degli effetti in relazione alle diverse tipologie di fruitori;
- Incompletezza dei dati scientifici su diffusione ed effetti del consumo a causa di una consistente CIFRA OSCURA.

IL CONSUMO PERSONALE

DECISIONE QUADRO n. 757/2004/GAI: fuori dal campo applicativo degli obblighi di incriminazione previsti (art. 2, par 2). Gli ordinamenti nazionali possono optare anche per regimi giuridici diversi da quello penale. Si rinvia alle legislazioni nazionali per la definizione di “uso personale”.

Convenzione ONU di Vienna: rilevanza penale, con la possibilità di riservare al semplice consumatore/reo un trattamento giuridico alternativo/sostitutivo alla sanzione penale in caso di condanna (art. 3, par. 4 lett. c e d).

IL CONSUMO DI DROGHE LEGGERE E LE SPINTE ANTIPROIBIZIONISTE A LIVELLO GLOBALE

- Modelli antiproibizionisti in 11 Stati USA;
- ***Risoluzione UNGASS 2016***: non ha accolto la proposta di depenalizzazione del consumo personale delle droghe leggere, pur ammettendo la possibilità di un'interpretazione flessibile dei trattati sul punto.
- ***Risoluzione ONU 18 dicembre 2019***: mantenimento dell'opzione proibizionista.

TRAFFICO ILLECITO DI STUPEFACENTI E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA NORMATIVA SOVRANAZIONALE

- La Convenzione ONU 1988 prevede in modo generico che il coinvolgimento della criminalità organizzata debba essere considerato come un indice di particolare gravità del fatto (art. 3 par. 5 lett. a).
- La Decisione quadro n. 757/2004/GAI stabilisce una pena significativamente più grave (durata massima di 10 anni di reclusione) ove le condotte base siano compiute nell'ambito di un'organizzazione criminale (art. 4 c. 3). Per la definizione di gruppo criminale organizzato rinvia all'Azione comune 98/733/GAI 21 dicembre 1998 (ora Decisione quadro 2008/841/GAI)

ANALOGIE E DIFFERENZE

In entrambi i livelli della legislazione sovranazionale, prevale una strategia di tipo punitivo nei confronti dell'offerta di stupefacenti; strategia che è a sua volta ispirata da una triplice istanza di tutela:

- 1) la protezione della salute collettiva messa pesantemente a rischio dalla diffusione delle droghe;
- 2) il contrasto all'ampiezza e varietà di pericoli contro plurimi beni giuridici (ordine pubblico, leale concorrenza dei mercati, integrità dello stato e della comunità internazionale, ecc.)
- 3) Il contenimento del monopolio del mercato da parte della criminalità organizzata.

ORDINAMENTI A CONFRONTO: COLLOCAZIONE SISTEMATICA DELLE NORMATIVE NAZIONALI

- La maggior parte degli ordinamenti colloca la disciplina penale degli stupefacenti fuori dal codice penale (PT; IT; GR; AL);
- ECCEZIONE: la Spagna. CODICE PENALE reati contro la salute pubblica

ORDINAMENTI A CONFRONTO: LE CONDOTTE PUNITE

- Sostanziale uniformità nella repressione penale delle condotte connesse al “*ciclo della droga*” **sotto il profilo dell’offerta** (PT: 21 del D.L. 15/1993; SP: art. 368 CP; GR: L. n. 4139/2013; AL: Par. 29 *BtMG*; IT: art. 73 D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 30; Testo Unico Stupefacenti);
- Elenco dettagliato dei tipi di condotte, con alcune differenze (es.: la normativa spagnola amplia l’ambito delle condotte illecite, equiparando le condotte preparatorie a quelle consumate e incriminando le condotte accessorie di facilitazione e favoreggiamento del consumo).
- Assenza di una definizione normativa di “**traffico**”. In Spagna l’art. 368 c.p. punisce le condotte di *trafíco*, ma non le definisce; in Italia l’art. 74 TUST incrimina: produzione **traffico** e detenzione.

ORDINAMENTI A CONFRONTO: LA NOZIONE DI STUPEFACENTE

- Modello tabellare incentrato sul rinvio a fonti extrapenali (così, PT; AL; IT; GR.);
- Assenza di una classificazione legale incentrata sul rinvio a tabelle ministeriali ed assenza di una definizione normativa.

ORDINAMENTI A CONFRONTO: TIPO DI STUPEFACENTE

- La distinzione tra “**droghe leggere**” e “**droghe pesanti**” non ha alcun rilievo in: Germania e Grecia.
- Rileva invece in: Portogallo, ove costituisce elemento costitutivo del fatto di reato, tanto nella fattispecie base, quanto nella fattispecie attenuata che punisce il traffico di minore gravità; in Spagna non come elemento costitutivo del tipo, ma attraverso un sistema di circostanze attenuanti, tra le quali figura anche il *fatto che la sostanza oggetto del traffico non provochi un danno grave alla persona*.

ORDINAMENTI A CONFRONTO: TIPO DI STUPEFACENTE

- In Italia, la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti è stata ripristinata a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che avevano equiparato il trattamento penale delle rispettive condotte di traffico (*Corte Cost., sent. n. 32/2014*; dl. n. 36/2011 conv. L. n.79/2014).

ORDINAMENTI A CONFRONTO: **IL CONSUMO PERSONALE**

- Nella maggior parte degli ordinamenti, si distingue tra “**possesso/detenzione destinato alla cessione**” (della sostanza **fine di profitto**) e il “**possesso/detenzione destinato al consumo personale** (**fine di uso personale**).
- Il semplice “**consumo personale**” non costituisce in genere reato (IT; SP; PT); in molti ordinamenti, esso è un semplice illecito amministrativo (IT; SP; PT.)

ECCEZIONE: la Grecia lo sanziona penalmente, sebbene preveda per esso un trattamento sanzionatorio significativamente inferiore rispetto a quello cui sono soggette le altre condotte di traffico.

ORDINAMENTI A CONFRONTO: **IL CONSUMO PERSONALE**

- In **GERMANIA**: non è punito esclusivamente l'atto del consumare sostanze stupefacenti, ma non anche il complesso di condotte serventi che in genere lo accompagnano. Queste ultime rientrano tutte – compresa la detenzione –, pienamente, nella sfera applicativa della norma penale incriminatrice del traffico.
- Il *fine personale di consumo* acquisisce tuttavia un più generale rilievo in sede applicativa, ove, se congiunto al requisito della modica quantità di stupefacente, con riguardo ad ognuna delle attività appartenenti alla filiera della droga, può dar luogo alla non punibilità del fatto tipico, al proscioglimento o alla rinuncia all'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria.

ORDINAMENTI A CONFRONTO: IL CONSUMO PERSONALE – QUADRO SINOTTICO

- Prevalenza di un approccio proibizionista di **tipo moderato**.
- Con riguardo alle condotte “serventi”:
 - a) in taluni ordinamenti esse vengono tassativamente indicate e sottratte all’area di rilevanza penale (in **PT**, il consumo, l’acquisto e la detenzione per uso personale costituiscono illecito amministrativo; in **IT**, la gamma di condotte è più ampia – importazione, esportazione, ricezione, acquisto e detenzione).
 - b) In **AL**, la finalità di uso personale può escludere la punibilità del fatto o può costituire un motivo di rinuncia all’azione penale da parte dell’autorità inquirente.
 - c) In **SP**, la finalità di uso personale rileva soltanto con riguardo alla detenzione e non anche rispetto alle altre condotte serventi che invece costituiscono reato anche se commesse univocamente ed esclusivamente a tale scopo.
 - d) In **GR**, tale finalità costituisce circostanza attenuante delle condotte di detenzione o ottenimento; e di coltivazione e uso di cannabis.

CONSUMO PERSONALE – INDICI

SP: assenza di una definizione normativa; la giurisprudenza utilizza una serie di **indici fattuali sintomatici**. Tra questi, assumono particolare rilievo le soglie quantitative di dose media giornaliera indicate in apposite tabelle ministeriali dall'Istituto Nazionale di tossicologia.

AL: modica quantità;

PT: dose del consumo medio di 10 giorni (la quantità in grammi è stabilita per decreto ministeriale e varia a seconda del tipo di sostanza).

GR: assenza di una definizione normativa; la giurisprudenza utilizza una serie di indici fattuali sintomatici. Tra questi, la giurisprudenza greca attribuisce in genere rilievo non soltanto alla quantità di sostanza posseduta, ma anche ad altri indici, quali il tipo e la purezza della sostanza, la frequenza e il tempo dell'uso, la dose media giornaliera e le specifiche esigenze dell'assuntore.

IT: art. 75 TU STUP (*causa di non punibilità*) descrive una serie di **INDICI DI ACCERTAMENTO** (limiti massimi di quantità di sostanza detenibile indicati dal ministero; modalità di presentazione e confezionamento; peso lordo complessivo; altre circostanze concrete)

FOCUS SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

- Impostazione di tipo proibizionista incentrata sul **doppio binario trattamentale** (repressione/riabilitazione del consumatore)
- Incriminazione di tutte le condotte relative al ciclo della droga (art. 73, DPR, n.309/1990);
- Il consumo personale costituisce illecito amministrativo ma le sanzioni previste sono affini alle misure di sicurezza e persino alle misure di prevenzione (art. 75, DPR, n.309/1990).

FOCUS SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

- Ciascuna delle attività potenzialmente in grado di accrescere la circolazione e la diffusione di droghe viene considerata penalmente illecita. Si criminalizzano la vendita, il commercio, la cessione, la produzione, la fabbricazione e la coltivazione di stupefacenti, l'importazione, l'esportazione (art. 73 Tu. STUP.)
- Per converso, oltre al semplice uso, in sé e per sé considerato, restano fuori dall'area applicativa delle norme incriminatrici e vengono assoggettate a sanzione amministrativa l'importazione, l'acquisto, la ricezione, l'esportazione e la detenzione, (art. 75, comma 1, TU.STUP.), quando contrassegnate dal fine di uso personale.
- Tra queste, l'art. 75 TU.STUP. non menziona tuttavia espressamente la condotta di **coltivazione non autorizzata** di piante da cui si ricavano sostanze stupefacenti, che pertanto ricade nello spettro applicativo della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 73 TU.STUP., anche ove finalizzata all'uso personale.