

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente provvedimento reca misure urgenti per far fronte alle criticità derivanti, sotto il profilo della tutela della salute, dall'emanazione della sentenza n. 32/2014 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, recante "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al 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 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309".

La citata sentenza ha infatti giudicato della questione di legittimità costituzionale sollevata, in via incidentale, dalla Corte di Cassazione, sezione terza penale, con ordinanza dell'11 giugno 2013, nei confronti dell'articolo 4-*bis* e dell'articolo 4-*vicies ter*, commi 2, lettera a) e 3, lettera a), numero 6) del predetto decreto-legge n. 272/2005, per ritenuta violazione dell'articolo 77 della Costituzione. Appare opportuno evidenziare sin d'ora che, nonostante la questione di illegittimità costituzionale sia stata sollevata con specifico riguardo a talune disposizioni del richiamato articolo 4-*vicies ter*, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero articolo, per i motivi cui si accennerà più oltre.

I citati articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* del decreto legge n. 272/2005, introdotti dalla legge di conversione n. 49/2006, hanno modificato una molteplicità di disposizioni del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante "*Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*" (d'ora in avanti Testo Unico).

Tra le norme di modifica, assumono particolare rilievo quelle relative agli articoli 13, 14 e 73 del Testo Unico, concernenti le tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope sottoposte alla vigilanza ed al controllo del Ministero della salute e ai criteri per l'inclusione delle sostanze medesime nelle diverse tabelle (artt. 13 e 14), nonché il trattamento sanzionatorio per la produzione e il traffico illecito di tali sostanze (art. 73). In particolare, a seguito delle modifiche apportate dall'articolo 4-*vicies ter* del decreto-legge n. 272/2005, le previgenti 6 tabelle sono state sostituite da due tabelle, e sono stati modificati anche i criteri per l'inclusione delle sostanze nell'una o nell'altra tabella. Come messo in evidenza dalla richiamata sentenza della Corte Costituzionale, tali modifiche, unitamente a quelle apportate, dall'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 272/2005,

all'articolo 73 del Testo Unico, relativo all'apparato sanzionatorio, hanno determinato "una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio che, in precedenza, era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV (cosiddette "droghe leggere") ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III (cosiddette "droghe pesanti)". La legge di conversione del decreto, infatti, introducendo il più volte citato art. 4-*vicies ter* ha "modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli artt. 13 e 14 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi".

La sentenza della Corte Costituzionale ha rilevato che tali modifiche si configurano costituzionalmente illegittime, in quanto introdotte, in sede di conversione del decreto-legge n. 272/2005, con norme ritenute non omogenee rispetto alle disposizioni del decreto medesimo e prive del necessario legame logico-giuridico con queste ultime, violando conseguentemente l'articolo 77, comma 2 della Costituzione, per carenza dei presupposti ivi previsti ai fini del legittimo esercizio del potere legislativo di conversione.

La declaratoria di illegittimità della Corte, peraltro, essendo basata sull'accertamento di un vizio di natura procedurale, non ha riguardato soltanto le disposizioni specificamente impugnate nel giudizio *a quo*, ma si è estesa agli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* nella loro interezza. Come sottolineato dalla Corte, infatti, "trattandosi di un vizio di natura procedurale, che peraltro – come si è detto – si evidenzia solo ad un'analisi dei contenuti normativi aggiunti in sede di conversione, la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate".

La Corte ha altresì precisato che a seguito della caducazione delle norme impugnate torna a ricevere applicazione la previgente disciplina, con le relative tabelle.

Considerando che l'articolo 4-*vicies ter* ha modificato oltre 30 articoli del Testo Unico, intervenendo su diverse materie attinenti, oltre che alla definizione dei criteri per la classificazione delle sostanze soggette a controllo e per l'aggiornamento delle stesse, anche alla regolamentazione di aspetti molto rilevanti come la fabbricazione, la produzione, la commercializzazione e la dispensazione dei medicinali contenenti sostanze ad azione stupefacente o psicotropa, ben si comprende l'ampiezza della cornice normativa caducata dalla sentenza stessa.

Sulla base di tale cornice normativa, ora dichiarata incostituzionale, sono stati emanati nel corso del tempo, peraltro, una molteplicità di atti applicativi e attuativi, preordinati alla tutela della salute. Inoltre, sull'impianto definito dal Testo Unico, come modificato dal più volte citato decreto legge n. 272/2005, è successivamente intervenuta la legge n. 38/2010, recante "disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore", la quale, all'articolo 10, ha dettato

misure di semplificazione delle procedure di accesso ai medicinali impiegati nella terapia del dolore.

Quanto ai provvedimenti attuativi, basti pensare che sono stati emanati 28 decreti ministeriali, di cui 22 finalizzati a completare e aggiornare le tabelle (conformemente alla procedura prevista dall'articolo 13 del Testo Unico, come modificato dal caducato art. 4-*vicies ter* del decreto legge n. 272/2005) e l'allegato III-*bis*, contenente l'elenco dei medicinali impiegati nella terapia del dolore (conformemente alla procedura prevista dal comma 4-*bis* dell'articolo 43 del Testo Unico, introdotto dalla richiamata legge n. 38/2010). Altri sei decreti hanno riguardato argomenti correlati, come la consegna di medicinali per il trattamento delle tossicodipendenze, la registrazione con sistemi informatici, la detenzione e il trasporto di medicinali da parte dei viaggiatori, l'approvazione dei ricettari per la prescrizione dei medicinali stupefacenti inclusi nella tabella II, sezione A, dei buoni acquisto ed altre disposizioni di vendita. Il Ministero della salute, di concerto con il Ministero della giustizia ha inoltre emanato il decreto per l'individuazione dei limiti quantitativi massimi delle sostanze stupefacenti e psicotrope, riferibili ad un uso esclusivamente personale delle sostanze. A ciò occorre aggiungere i circa 500 decreti autorizzativi rilasciati ai sensi dell'articolo 17 del Testo Unico, per la produzione, fabbricazione, impiego, commercializzazione delle sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui alle tabelle introdotte dal decreto legge 272/2005 e successivamente aggiornate.

Il complesso di tali provvedimenti viene dunque a trovarsi, in ragione della citata sentenza che ha caducato la disciplina di rango primario sulla base della quale sono stati emanati, in una situazione di possibile invalidità sopravvenuta, o quanto meno di incertezza giuridica, stante la dichiarata applicabilità della disciplina previgente a quella derivante dalle disposizioni dichiarate illegittime. Ed è di tutta evidenza come ciò possa avere effetti estremamente negativi in ordine alle esigenze di tutela della salute e di certezza del diritto, anche con riguardo ai rapporti giuridici che nel frattempo si sono instaurati nei confronti di una pluralità di soggetti, anche privati (si pensi agli effetti derivanti dai citati decreti autorizzativi).

La gravità di tale situazione emerge ancor più chiaramente ove si consideri che il ripristino delle vecchie tabelle fa venir meno l'inclusione, tra le sostanze sottoposte a controllo, di tutte le nuove sostanze stupefacenti e le nuove droghe sintetiche, che invece, sulla base dei periodici aggiornamenti di cui si è detto e delle costanti nuove acquisizioni scientifiche, erano ricomprese nelle tabelle caducate dalla citata sentenza: si pensi ai cannabinoidi sintetici e alle altre nuove e pericolosissime droghe sintetiche. Tali sostanze, dunque, perderebbero la qualificazione di illegalità, con evidenti ripercussioni sulla tutela della salute.

Peraltro, l'espunzione, dal novero di quelle sottoposte a controllo, di alcune delle sostanze comprese nelle tabelle caducate dalla sentenza, potrebbe, in alcuni casi, determinare l'inadempimento di precisi obblighi internazionali, in quanto alcune di esse sono state inserite nelle tabelle stesse in conformità a convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia di droghe.

Un'altra grave emergenza sanitaria che si viene a creare con il ritorno alla normativa previgente è l'obbligo per i medici di prescrivere i medicinali impiegati nella terapia del dolore con un ricettario di modello non più disponibile, con il rischio di incorrere nelle sanzioni amministrative previste dal previgente comma 5 dell'articolo 43, per i medici che violano le disposizioni ivi indicate, senza potere più applicare le semplificazioni prescrittive introdotte dalla legge n. 38/2010 per facilitare l'accesso alla terapia del dolore da parte della persona affetta da una patologia dolorosa cronica da moderata a severa.

I requisiti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano la presentazione del presente provvedimento, dunque, risiedono nella necessità di garantire la tutela della salute attraverso il ripristino delle tabelle vigenti alla data di emanazione della richiamata sentenza, con il connesso regime giuridico, garantendo, inoltre, la continuità e la funzionalità dell'assetto autorizzativo, distributivo e di dispensazione di medicinali, consolidatosi sulla base della disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima, in un quadro di rinnovata certezza giuridica.

A tal fine, l'articolo 1 dello schema di decreto-legge apporta, mediante la tecnica della novella, una serie di modifiche al D.P.R. n. 309/1990, nel testo risultante dalla caducazione delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, ripristinando la disciplina vigente alla data di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale, con talune integrazioni di coordinamento, finalizzate a tener conto delle modifiche normative apportate al medesimo D.P.R. dalla richiamata legge n. 38/2010, nonché dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 146/2013 che, modificando il comma 5 dell'articolo 73 del Testo Unico, ha introdotto il delitto di condotte illecite in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità.

Più specificamente, le novelle apportate modificano il Testo Unico nella versione antecedente a quella risultante dalle modifiche di cui alla legge n. 49/2006, ripristinando le disposizioni introdotte da quest'ultima, integrate da quelle apportate dalla legge n. 38/2010 alle disposizioni già modificate dalla legge n. 49/2006. In tali casi, ove la legge n. 38/2010 ha introdotto nuovi commi, si è lasciata la numerazione degli stessi da essa apportata, per necessità di coordinamento rispetto ai richiami interni ed esterni del Testo Unico. Invece, le modifiche apportate dalla legge n. 38/2010 a disposizioni del Testo Unico, diverse da quelle a loro volta modificate dalla

legge n. 49/2006, non sono state interessate dal presente intervento di modifica, in quanto esse non sono state caducate dalla sentenza n. 32/2014 della Corte Costituzionale e, pertanto, sono da considerarsi ancora vigenti.

L'articolo 2 dello schema di decreto provvede, conseguentemente, a far salvi tutti gli atti amministrativi adottati, ai sensi del Testo Unico, come modificato dalla legge n. 49/2006, fino alla data di entrata in vigore del decreto legge.

Al decreto vengono infine allegati le citate tabelle, nella versione aggiornata alla data di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale, nonché l'allegato III-*bis*, che contiene l'elenco dei medicinali impiegati nella terapia del dolore, aggiornato alla medesima data.

## RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Il presente provvedimento reca norme di carattere ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Esso, all'articolo 1, apporta, mediante la tecnica della novella, una serie di modifiche al D.P.R. n. 309/1990, recante "testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", nel testo risultante dalla caducazione delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014, ripristinando la disciplina vigente alla data di pubblicazione della citata sentenza, con talune integrazioni di coordinamento, finalizzate a tener conto delle modifiche normative apportate al medesimo D.P.R. dalla legge n. 38/2010, nonché dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 146/2013, che, modificando il comma 5 dell'articolo 73 del Testo Unico, ha introdotto il delitto di condotte illecite in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità.

L'articolo 2 dispone invece che sono fatti salvi tutti gli atti amministrativi adottati ai sensi del citato testo unico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, fino alla data di entrata in vigore del decreto legge.