

Tre anni di applicazione della legge Fini-Giovanardi: la parola ai dati

Alessio Scandurra*

Il primo dato che presentiamo, ricavato dalla “Relazione annuale al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze per l’anno 2007”, riguarda l’attività antidroga svolta sul territorio nazionale. Come verrà ampiamente confermato dai dati riportati in seguito, quasi tutti i valori della Tavola 01 sono in crescita, ed in particolare dal 2006 al 2007, aumentano notevolmente le segnalazioni all’autorità giudiziaria (+7,5), soprattutto degli stranieri (+12,1%).

Tavola 01: Attività antidroga sul territorio nazionale. Anni 2004 -2007.					
		2004	2005	2006	2007
SEQUESTRI DI SOSTANZE	kg.	21532,185	22216,309	23255,898	21050,003
STUPEFACENTI O PSICOTROPE di cui:					
EROINA	kg.	1985,992	1166,19	814,368	1562,272
COCAINA	kg.	1694,208	2337,697	2474,905	2098,643
CANNABIS	kg.	17578,848	18672,116	19558,304	16896,845
	hashish	kg.	14383,964	16261,984	15641,366
	marijuana	kg.	3194,884	2410,132	3916,938
	piante	nr.	311124	140956	95368
AMFETAMINICI					
	in dosi	nr.	376808	298089	131916
	in polvere	kg.	3,577	12,574	23,451
L.S.D.	nr.	777	6759	895	5295
OPERAZIONI ANTIDROGA	nr.	17335	18092	18641	20139
PERSONE SEGNALATE	nr.	30578	30593	31655	34025
ALL' AUTORITA' GIUDIZIARIA					
in stato di:					
	arresto	nr.	23517	23454	24851
	libertà	nr.	6712	6709	6380
	irreperibilità	nr.	349	430	424
dati parziali :					
	stranieri	nr.	8234	8344	8746
	minori	nr.	1128	1195	1027

* Ricercatore presso la Fondazione Giovanni Michelucci – www.michelucci.it. Membro del comitato direttivo della Associazione Antigone.

Fonte: Ministero dell'Interno (Direzione Centrale per i Servizi Antidroga)

(*) Dati aggiornati al 31 gennaio 2008.

Unico dato in evidente controtendenza, anche in questo caso in particolare dal 2006 al 2007, è il dato relativo ai sequestri, che calano addirittura del 10,5%. Se si può assumere che le segnalazioni alla autorità giudiziaria siano un indice della attività criminosa, altrettanto ragionevolmente si deve ritenere che anche i sequestri siano indice di quella stessa attività. In questo senso i dati forniti sembrano dare due indicazioni contrastanti, poiché i sequestri calano, mentre crescono le segnalazioni e, come vedremo meglio in seguito, anche imputazioni, condanne e carcerazione. In questa sede si possono ipotizzare alcune interpretazioni. La prima, e la più preoccupante, è che la criminalizzazione cresca *nonostante* un calo della attività criminosa. Un'altra possibile interpretazione è che le politiche penali e le prassi di polizia si siano recentemente concentrate sulla criminalizzazione dei soggetti, più che sulla intercettazione e il sequestro delle sostanze: sul numero degli arresti e delle condanne, più che sulla loro efficacia. Infine si può ipotizzare che recentemente i processi di criminalizzazione si siano orientati preferenzialmente verso soggetti dal profilo criminale più basso, come sempre accade quando si adottano politiche connesse alle retoriche della "tolleranza zero". In questo caso i sequestri, che sempre seguono gli interventi delle forze dell'ordine, riguardano un quantitativo inferiore di sostanze, poiché gli interventi delle forze dell'ordine sono orientati sempre più spesso verso i piccoli spacciatori.

Non disponiamo di dati per scegliere tra queste interpretazioni, ma può essere utile riferire che, se al 31/12/2005, prima dell'indulto, le persone detenute sottoposte ad una condanna definitiva inferiore ai 3 anni erano il 30,7% dei definitivi (9,1% inferiore ad 1 anno), al 31/12/2007 questa percentuale, nonostante alla metà del 2006 l'indulto abbia sostanzialmente azzerato le condanne brevi, era già balzata al 31,9%, ed al 31/12/2008 aveva addirittura raggiunto l'impressionante quota del 37,2% (11% inferiore ad 1 anno). Si tratta di una crescita del 6,5% in pochi anni, e passata attraverso un calo radicale delle condanne brevi, dovuto all'indulto, dunque rapidissima e rispetto alla quale diviene impossibile fare previsioni (Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA). È dunque evidente come stia crescendo il controllo penale verso la piccola criminalità di strada, e non sorprende che una simile strategia, nel campo della lotta alle droghe, porti ad un maggior numero di arresti e condanne, ma a un quantitativo inferiore di sostanze sequestrate.

Premesso dunque che crescono le segnalazioni alla autorità giudiziaria, è ora di vedere quale sia l'esito di queste segnalazioni, cominciando da quelle aventi rilevanza solo amministrativa, ovvero dalle segnalazioni ex art. 75 D.P.R. n. 309/1990. Le modifiche introdotte alla fine del 2005 al D.P.R. n. 309/1990, la c.d. "legge Fini-Giovanardi", oltre alla abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, quali la cannabis, e droghe pesanti, quali eroina o cocaina, hanno tra l'altro previsto un aggravamento delle sanzioni amministrative ex art. 75, sia con riferimento alla quantità delle sanzioni, sia con riferimento alla loro durata. Non stupisce dunque che nei confronti dei nuovi soggetti segnalati ex art. 75 cresca il numero delle sanzioni amministrative (dal 2004 al 2007 addirittura +62,6%), mentre diminuiscono le archiviazioni, gli inviti formali a seguire un programma e le richieste di programma. La scelta per l'opzione sanzionatoria appare evidente e massiccia.

Tavola 02: Nuovi soggetti segnalati ex. Art.75 DPR 309/90. (*)

Provvedimenti relativi ai nuovi soggetti del 2004					Provvedimenti relativi ai nuovi soggetti del 2005				
Invito formale (comma)	Richiesta programma terapeutico	Convocazioni (comma 12)	Sanzioni amministrative (comma 1)	Archiviazione atti (comma 11)	Invito formale (comma)	Richiesta programma terapeutico	Convocazioni (comma 12)	Sanzioni amministrative (comma 1)	Archiviazione atti (comma 11)

52.647	2.410	55.057	14.211	532	14.743	2.264	188	2.452	1.250	39	1.289
--------	-------	--------	--------	-----	--------	-------	-----	-------	-------	----	-------

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Al 30/06/2006, quindi subito prima della approvazione dell'indulto (legge 31/07/2006), i tossicodipendenti in carcere erano il 26,4% della popolazione detenuta. Come si vede dalla tabella, alla data del 31/12/2006, poco dopo l'indulto, la percentuale è scesa al 21,4%. Come era prevedibile dunque il provvedimento di indulto ha influito sui tossicodipendenti in misura maggiore rispetto agli altri detenuti. La cosa si spiega facilmente: i tossicodipendenti sono spesso condannati per reati di modesta entità, commessi al solo fine di procurarsi i mezzi per sostenere la propria dipendenza. Questo calo relativo dei tossicodipendenti ha però avuto breve durata. Gli attuali, elevatissimi tassi di carcerizzazione, hanno fatto sì che già al 31/12/2007 la percentuale di tossicodipendenti in carcere fosse rapidamente risalita al 27,6%, per assestarsi al 26,8% al 30/06/2008. Dunque, nonostante la legge Fini-Giovanardi avesse tra i propri fini dichiarati quello di ridurre il numero dei tossicodipendenti in carcere, tra l'altro portando a 6 anni di residuo pena il limite massimo per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico, in effetti i tossicodipendenti in carcere stanno rapidamente aumentando mentre, come vedremo meglio in seguito, il bilancio di questa legge sul fronte dell'accesso alle misure alternative è tuttora fallimentare.

Quanto alla generale tendenza verso una crescente marginalizzazione e carcerizzazione delle fasce deboli della popolazione, una conferma viene anche dalla crescita della percentuale dei detenuti alcolodipendenti, che segue più o meno la medesima tendenza dei tossicodipendenti. Se infatti al 30/06/2006 gli alcolodipendenti erano il 2,4% della popolazione detenuta, questa percentuale con l'indulto (31/12/2006) è scesa all'1,9%, per risalire al 2% al 30/06/2007 e quindi al 2,4% al 31/12/2007 e al 30/06/2008.

Interessante anche osservare i dati relativi alla incidenza del solo reato previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/90 tra i detenuti presenti negli istituti italiani.

Tavola 04

31/12/2004 DETENUTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90					
TOTALE DETENUTI			di cui STRANIERI		
RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE	RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE
21.730	34.338	56.068	9.557	8.262	17.819

31/12/2005 DETENUTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90					
TOTALE DETENUTI			di cui STRANIERI		
RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE	RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE
23.156	36.367	59.523	10.028	9.808	19.836

31/12/2007 DETENUTI PRESENTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90					
TOTALE DETENUTI			di cui STRANIERI		
RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE	RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE
18.222	30.471	48.693	8.693	9.559	18.252

30/08/2008 DETENUTI PRESENTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90					
TOTALE DETENUTI			di cui STRANIERI		
RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE	RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90	RISTRETTI PER ALTRI REATI	TOTALE

21.037

34.020

55.057

10.213

10.404

20.617

Fonte: D.A.P. - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

In questo caso siamo alla presenza di un dato sostanzialmente stabile, ma impressionante. Alla fine del 2004 erano ristretti in Italia (anche) per l'art. 73 D.P.R. 309/90 il 38,8% dei detenuti (e ben il 53,6% dei detenuti stranieri), percentuale che varia di poco alla fine del 2005 (38,9% e 50,6%), alla fine del 2007 (37,4% e 47,6%) e al 30/06/2008 (38,2% e 49,5%). Il provvedimento di indulto prima, e la rapidissima crescita della popolazione detenuta italiana poi, non cambiano da questo punto di vista un dato ormai divenuto strutturale della composizione della popolazione detenuta. La metà dei detenuti stranieri, e quasi il 40% del totale dei detenuti, è imputato o condannato per l'art. 73, per una sola fattispecie di reato dunque, tra le decine di migliaia previste dal codice penale e dalle leggi complementari. Un dato così macroscopico non può lasciare indifferenti sulle conseguenze, volute o meno, che precise scelte politiche hanno avuto ed hanno sul mondo del carcere.

Dopo aver preso in esame le presenze in carcere di detenuti tossicodipendenti, guardiamo ora agli ingressi nelle carceri italiane, esaminando ancora i dati presentati nelle relazioni ministeriali sullo stato delle tossicodipendenze del 2007 e del 2008.

Tavola 05/a - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 1/1/2006 - 30/06/2006.

Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del DPR 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del DPR 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale
12.763	47.117	12.987	47.117	4.989	21.682	3.745	21.682

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Tavola 05/b - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 1/7/2006 - 31/12/2006.

Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del DPR 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del DPR 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale
12.636	43.597	11.659	43.597	5.336	21.606	3.595	21.606

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Tavola 05/c - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 01/01/2007 - 30/06/2007.

Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale

13.632	45.810	10.969	45.810	5.746	21.888	3.156	21.888
---------------	---------------	---------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Tavola 05/d - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 01/07/2007 - 31/12/2007.							
Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale
13.353	44.631	13.402	44.631	5.847	21.972	4.784	21.972

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Tavola 05/e - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 01/01/2008 - 30/06/2008.							
Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	Totale	Tossicodipendenti	Totale
14.474	47.108	16.999	47.108	6.382	21.936	6.977	21.936

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Il primo dato da commentare riguarda il numero assoluto di ingressi dalla libertà: nei 5 semestri considerati il numero più elevato di ingressi si registra proprio nel primo semestre del 2006, ovvero quello antecedente all'entrata in vigore dell'indulto. Questo dimostra, al di là di ogni dubbio, che gli elevatissimi tassi di carcerizzazione degli ultimi anni, che si palesano già dal 2005, e che alcuni hanno invece imputato alla crescita della criminalità dovuta all'indulto, con l'indulto non hanno nulla a che fare, risultando addirittura inferiori negli anni successivi alla approvazione del provvedimento, per risalire poi solo nella prima metà del 2008. Al contrario la crescita nel numero degli ingressi va spiegata con la proliferazione di norme, a cui abbiamo assistito in questi anni, chiaramente mirate a rafforzare il controllo penale delle fasce marginali della popolazione, e ad indebolire il sistema delle misure alternative (v. leggi c.d. Bossi-Fini, ex Cirielli, Fini-Giovanardi). È proprio questa crescita della carcerazione che dà ragione a chi ha difeso, e ancora difende, la necessità del provvedimento di indulto, senza il quale oggi la popolazione detenuta avrebbe ampiamente superato la spaventosa ed ingestibile soglia degli 80.000 detenuti. Ad oggi, con i nostri 60.036 detenuti (al 26/02/2009, fonte DAP), l'Italia ha un indice di sovraffollamento del 139%, tra i più alti in Europa, e secondo solo alla Grecia (141.9% al 30/06/2007) e alla Spagna (140% al 01/09/2006) tra i paesi europei (fonte: *International Centre For Prison Studies, World Prison Brief*). Siamo alla presenza dunque di livelli di sovraffollamento decisamente al di sopra della media del continente, ma che in assenza del provvedimento di indulto avrebbero addirittura sorpassato il 180%, facendo del nostro paese un caso unico nel mondo industrializzato, paragonabile solo ad alcune situazioni della America Latina o di alcuni paesi in via di sviluppo.

Tornando ai dati riportati sopra, si noti come nel primo semestre del 2006 entravano nelle carceri italiane dalla libertà 47.117 detenuti. Di costoro il 27,1% era ristretto per il reato previsto dall'art. 73 del D.P.R. 309/1990, ed il 27,6% era tossicodipendente. Nel secondo semestre del 2006 entrano dalla libertà 43.597 detenuti. Di costoro il 29% è ristretto per l'art. 73, ed il 26,7% è tossicodipendente. Nel primo semestre del 2007 entrano dalla libertà 45.810 detenuti. Il 29,8% è

ristretto per l'art. 73, ed il 23,9% è tossicodipendente. Nel secondo semestre del 2007 entrano dalla libertà 44.631 detenuti. Il 29,9% è ristretto per l'art. 73, ma la percentuale dell'ingresso di tossicodipendenti in carcere balza improvvisamente al 30%. Nel primo semestre del 2008 entrano infine dalla libertà 47.108 detenuti. Il 30,7% entra in violazione dell'art. 73 e, ulteriore balzo verso l'alto, il 36% è tossicodipendente!

Rispetto a prima dell'indulto cresce dunque notevolmente la percentuale di persone che entrano in carcere dalla libertà per violazione dell'art. 73 (+3,6%), ma soprattutto aumenta enormemente l'ingresso dei tossicodipendenti (+8,4%).

Come abbiamo visto la percentuale di tossicodipendenti in carcere, scesa significativamente a causa dell'indulto, è rapidamente tornata a livelli uguali o superiori alla metà del 2006. E questo è accaduto nonostante negli ultimi anni, con esclusione della seconda metà del 2007, la percentuale di tossicodipendenti tra quanti entravano in carcere sia rimasta costante o addirittura scesa. Questo implica due cose. La prima è che i tassi di carcerizzazione dei tossicodipendenti, anche quando calano leggermente, restano estremamente elevati, facendo comunque crescere il numero dei tossicodipendenti in carcere, numero che resta elevato anche perché, a fronte dei molti ingressi, funziona assai a rilento il meccanismo di presa in carico dei tossicodipendenti da parte del sistema delle misure alternative. Ma su questo torneremo in seguito.

La seconda considerazione è logica conseguenza di quella riportata sopra, che sottolineava come, pur essendo costanti o in leggero calo gli ingressi in carcere dei tossicodipendenti, cresca comunque la loro percentuale tra i detenuti presenti in carcere. Se così stanno le cose, allora la notevole crescita degli ingressi dei tossicodipendenti della seconda metà del 2007 (+6,1% rispetto al semestre precedente) e nella prima metà del 2008 (+6% rispetto al semestre precedente) lascia presagire un quadro decisamente più allarmante per il 2009. Attendiamo quindi di disporre di dati completi sull'anno appena concluso e su quello in corso, ma quanto riportato sopra non lascia presagire proprio niente di buono.

Prendiamo ora in esame, sempre dalle relazioni ministeriali sullo stato delle tossicodipendenze del 2007 e del 2008, i dati relativi alle misure alternative, in particolare dell'Affidamento in prova ordinario (art. 47 O.P.), dell'Affidamento in prova in casi particolari (art. 94 DPR 309/90), della Detenzione domiciliare (art. 47-ter O.P.) e dell'Affidamento in prova e detenzione domiciliare (art. 47-quater O.P.).

Tavola 06/a - Attività dei centri di servizio sociale al 30/06/2006.												
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari - Art. 94 DPR 309/90			Detenzione domiciliare - Art. 47 TER				Affidamento in prova e detenzione domiciliare - Art. 47-quater	
Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale		
533	154	10959	11646	3864	189	4053	522	101	5046	5669	28	

Tavola 06/b - Attività dei centri di servizio sociale al 31/12/2006.												
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari - Art. 94 DPR 309/90			Detenzione domiciliare - Art. 47 TER				Affidamento in prova e detenzione domiciliare - Art. 47-quater	
Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale		
118	29	2950	3097	1132	61	1193	167	23	1732	1922	17	

Tavola 06/c - Attività dei centri di servizio sociale al 30/06/2007.												
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari - Art. 94 T.U. 309/90			Detenzione domiciliare - Art. 47 TER				Affidamento in prova e detenzione domiciliare - Art. 47-quater	
Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale		
173	26	1.199	1.398	687	47	734	179	46	1.098	1.323	12	

Tavola 06/d - Attività dei centri di servizio sociale al 31/12/2007.												
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari - Art. 94 T.U. 309/90			Detenzione domiciliare - Art. 47 TER				Affidamento in prova e detenzione domiciliare - Art. 47-quater	
Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale		
108	27	1.515	1.650	812	59	871	124	24	1.125	1.273	24	

Tavola 06/e - Attività dei centri di servizio sociale al 30/06/2008.												
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari - Art. 94 T.U. 309/90			Detenzione domiciliare - Art. 47 TER				Affidamento in prova e detenzione domiciliare - Art. 47-quater	
Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Totale	Tossico dipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale		
182	73	2.108	2.363	1.002	70	1.072	220	32	1.459	1.711		

Elaborazione dati del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Come era prevedibile, dopo l'indulto, il numero delle misure alternative in corso in Italia è crollato e, a differenza del numero dei detenuti, stenta a ricrescere. Una "ripartenza" lenta del sistema delle misure alternative era in parte prevedibile, ma va ormai preso atto che a distanza di due anni dall'entrata in vigore del provvedimento, il numero di tossicodipendenti in carcere ha ormai superato quello del 2006, e quello dei condannati per l'art. 73 ha raggiunto le cifre del pre-indulto. Che in questo contesto gli affidamenti siano ancora fermi al 20% di quelli che erano alla metà del 2006, non è certo incoraggiante.

Premesso questo, e nonostante i numeri siano ancora molto contenuti, è però utile dire già alcune cose sull'andamento delle misure alternative. Si noti infatti che al 30/06/2006 erano in corso 11.646 affidamenti ordinari, che coinvolgevano 533 tossicodipendenti, e 4.053 affidamenti terapeutici. Al 30/06/2008 sono in corso 2.363 affidamenti ordinari, che coinvolgono 182 tossicodipendenti, e 1.072 affidamenti terapeutici. Gli affidamenti terapeutici prima dell'indulto erano poco meno di un terzo di quelli ordinari, mentre alla metà del 2008 arrivavano quasi alla metà. Sale dunque la percentuale degli affidamenti terapeutici rispetto a quelli ordinari, ma sale anche sensibilmente la percentuale dei tossicodipendenti che, non riuscendo ad accedere all'affidamento terapeutico, vanno in affidamento ordinario (dal 4,6% al 7,7%). La crescita dalla "quota" di affidamenti terapeutici rispetto agli affidamenti ordinari si spiega facilmente. Uno dei principali ostacoli alla concessione dell'affidamento terapeutico in comunità è stata fino a ieri l'inadeguatezza delle risorse economiche rispetto alla quantità di tossicodipendenti in carcere. Ma con un numero di affidamenti limitato come quello attuale, questo limite è molto meno stringente.

Quanto all'altro dato, ovvero quello relativo alla crescita del numero di coloro che, anche in questi tempi "felici", pur essendo tossicodipendenti, escono dal carcere in affidamento ordinario, si possono ipotizzare alcune interpretazioni. Anzitutto alla luce della modifica, introdotta dalla legge Fini-Giovanardi, dell'art. 94 del D.P.R. 309/90, che ha reso più stringente e complesso

l'accertamento della condizione di tossicodipendenza. Questo può comportare, e a giudicare dai dati probabilmente ha comportato, che una parte di coloro che con le vecchie regole venivano considerati tossicodipendenti dal sistema penitenziario e dai Ser.T, non vengano considerati tali dalla magistratura di sorveglianza, che si trova ad applicare il nuovo dettato dell'art. 94, e quindi per costoro non si possa che ricorre all'affidamento ordinario. Non va poi trascurato il fatto che il beneficio dell'affidamento in prova in casi particolari non può essere concesso più di due volte, limite che non è incontrato dall'affidamento ordinario. E siccome il tasso di recidiva e di abbandono dei percorsi trattamentali tra i tossicodipendenti è particolarmente elevato, non c'è da stupirsi se i detenuti tossicodipendenti esauriscono presto le loro due "chances". Insomma, uno degli intenti dichiarati della legge, ovvero quello di indirizzare verso le comunità i consumatori, stenta molto nel realizzarsi. I nuovi prerequisiti per l'accesso alle misure, e i limiti alle risorse finanziarie di cui sono dotati i Ser.T per il pagamento delle rette in comunità, stanno facendo sì che la crescita delle misure alternative, a differenza di quella della popolazione detenuta, proceda assai lentamente. E nonostante Carlo Giovanardi, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega al contrasto delle tossicodipendenze, affermi che "è assurdo che un detenuto tossicodipendente costi allo Stato 400 euro al giorno, mentre una Comunità di recupero riceve 50 euro per coloro che ospita", in effetti il numero dei tossicodipendenti in carcere cresce, mentre l'accesso alle misure alternative cresce assai meno e diventa più difficile.

A questo proposito merita un commento la modifica, introdotta dalla Fini-Giovanardi al limite di pena per l'accesso all'affidamento terapeutico, innalzato addirittura fino a 6 anni. Questa norma, che pur sembra andare nella giusta direzione, favorendo l'accesso alle misure alternative, ha in effetti una efficacia molto modesta. La condizione drammatica che i dati qui riportati denunciano riguarda la gran massa di tossicodipendenti con pene brevi, i molti poi usciti con l'indulto, perché stavano scontando una pena inferiore ai tre anni, o i moltissimi stranieri, tossicodipendenti e piccoli spacciatori, condannati a pene brevi ex art. 73. Insomma, la condizione di tossicodipendenza in carcere si concentra nella "fascia bassa", che è poi anche la fascia debole, della detenzione, tra i detenuti che scontano condanne brevi e tra quelli in custodia cautelare, non tra coloro che scontano le condanne più lunghe. In questo senso l'innalzamento a 6 anni del limite di pena per l'accesso alle misure alternative ha poca efficacia, mentre ne avrebbe molta di più ad es. l'innalzamento a 3 del limite massimo di concessioni per l'affidamento terapeutico, o una chiara presa di posizione sull'accesso degli stranieri, anche senza titolo di soggiorno, alle comunità terapeutiche durante l'esecuzione della pena. Si parla in questo ultimo caso di decine di migliaia di persone a cui sostanzialmente oggi è negato l'accesso a trattamenti di carattere sanitario in condizione di parità rispetto agli altri detenuti, il che significa anche accesso a quelle misure alternative la cui efficacia, in termini di prevenzione della recidiva, è stata ampiamente documentata.

Passiamo ora a considerare il numero dei procedimenti penali definiti e pendenti, ed il numero delle persone coinvolte in quei procedimenti, relativamente ai reati previsti dal D.P.R. 309/90. Si tratta ovviamente di dati, presi anche questi dalle relazioni ministeriali, la cui conseguenza sul mondo del carcere è indiretta, ma ovviamente non per questo meno significativa.

Tavola 07/a - Procedimenti penali definiti (per reati del DPR 309/90) e numero di condannati coinvolti dal 01/01/2006 al 30/06/2006					
N. di proc. penali definiti per art. 73 del DPR 309/90 con almeno 1 condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art.73 del DPR 309/90		N. di proc. penali definiti per art. 74 del DPR 309/90 con almeno 1 condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art.74 del DPR 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni

6.543	166	8.675	165	3	545
-------	-----	-------	-----	---	-----

Tavola 07/b: Procedimenti penali definiti (per reati del DPR 309/90) e numero di condannati coinvolti dal 01/07/2007 al 31/12/2007

N. di proc. penali definiti per art. 73 del D.P.R. 309/90 con almeno 1 condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90		N. di proc. penali definiti per art. 74 del D.P.R. 309/90 con almeno 1 condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art.74 del D.P.R. 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
6.653	205	8.552	208	49	572

Nota: dati 2007 con le stime dei dati mancanti

Tavola 07/c: Procedimenti penali pendenti (per reati del DPR 309/90) e numero di indagati/imputati coinvolti al 30/06/2006

N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 73 del DPR 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.73 del DPR 309/90		N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 74 del DPR 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.74 del DPR 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
53.816	2.609	110.995	3.550	121	30.179

Tavola 07/d: Procedimenti penali pendenti (per reati del DPR 309/90) e numero di indagati/imputati coinvolti al 31/12/2007.

N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 73 del D.P.R. 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90		N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 74 del D.P.R. 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.74 del D.P.R. 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
70.761	5.051	160.199	3.953	150	41.937

Fonte: Ministero della Giustizia (Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione generale della Giustizia Penale)

Nota: dati 2007 con le stime dei dati mancanti

L'incremento del numero delle condanne al 31/12/2007 è modesto, probabilmente ancora a causa dell'indulto, dato che, per arrivare alle sentenze passate in giudicato, nel nostro sistema penale sono spesso necessari diversi anni. Quello che però colpisce dei dati riportati sopra è, rispetto a prima dell'indulto, l'impressionante aumento del numero dei procedimenti penali pendenti. [0]Le pendenze tra l'altro erano state pressoché azzerate dall'indulto, e quindi un livello così elevato di pendenze è ancora più preoccupante. Rispetto a prima della approvazione del provvedimento cresce del 31,5% il numero di procedimenti pendenti per art. 73, e addirittura del 44,5% il numero degli imputati per art. 73.

In questo caso, non disponendo ancora dei dati relativi al 2008, è difficile dire qualcosa di definitivo, ma è certo che una crescita così impressionante dei procedimenti pendenti per i reati di spaccio non lascia presagire niente di buono per il prossimo futuro. La macchina della criminalizzazione e della penalizzazione è lanciata a pieno regime, e gli effetti che già si vedono sul sistema penitenziario sono certamente destinati ad aggravarsi ulteriormente.

Le tavole che seguono presentano la situazione dei trattamenti effettuati negli istituti penitenziari italiani dai Ser.T nei confronti dei detenuti tossicodipendenti.

Tavola 08 - Trattamenti effettuati nelle Carceri ai soggetti in carico presso i SerT									
Anno 2004									
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo			Farmacologico					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale	Metadone a breve termine (=30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
9.900	5.126	473	8.446	1.840	1.841	1.253	10	78	1.678

Anno 2007									
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo			Farmacologico					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale	Metadone a breve termine (=30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
8.130	3.897	785	7.147	1.381	2.134	1.738	4	134	1.688

Fonte: Ministero della Salute

Dal 2004 al 2007 in carcere cala significativamente il numero degli interventi psico-sociali e riabilitativi, a causa del forte calo del sostegno psicologico (-23%) e degli interventi di servizio sociale (-18,9%). Il numero complessivo dei trattamenti farmacologici resta invece pressoché invariato, anche se diminuisce il ricorso al metadone a breve termine a favore di un più frequente trattamento con metadone a medio o a lungo termine. Si tenga presente (fonte DAP) che alla fine del 2004 i detenuti erano 56.068, ed i tossicodipendenti 15.558, mentre alla fine del 2007 la popolazione detenuta era di 48.693 unità, ed i tossicodipendenti erano 13.424.

A seguire vengono presentati invece gli interventi trattamentali presso le Strutture Riabilitative.

Tavola 09 - Trattamenti effettuati nelle Strutture Riabilitative ai soggetti in carico presso i SerT									
Anno 2004									
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo			Farmacologico					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale	Metadone a breve termine (=30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
7.812	2.601	421	6.266	974	969	1.097	24	53	614

Anno 2007									
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo			Farmacologico					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale	Metadone a breve termine (=30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
6.437	2.034	481	5.365	1.041	1.172	1.537	115	20	923

Fonte: Ministero della Salute

Anche presso le strutture riabilitative dunque cala in maniera massiccia il numero degli interventi psico-sociali, con un forte calo del sostegno psicologico (- 21%) e degli interventi di servizio sociale (-16,8%). Il numero complessivo degli interventi farmacologici cresce invece significativamente, soprattutto per la grande crescita del metadone a lungo termine (+40%).

Seguono i dati relativi alle attività erogate dai Ser.T verso i soggetti in carico.

Tavola 10 - Trattamenti effettuati nei SerT ai soggetti in carico									
Anno 2004									
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo			Farmacologico					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale	Metadone a breve termine (=30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
46.815	25.984	9.693	41.726	8.031	14.365	44.809	2.092	968	11.883

Anno 2007									
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo			Farmacologico					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale	Metadone a breve termine (=30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
46.114	24.166	9.670	42.187	8.135	14.750	59.910	1.103	678	11.216

Fonte: Ministero della Salute

Nello stesso intervallo considerato sopra, presso i Ser.T il decremento degli interventi psico-sociali è molto più modesto, ma cresce comunque notevolmente anche qui l'intervento farmacologico (+16,6%), anche in questo caso soprattutto a causa della crescita dei trattamenti con metadone a lungo termine (+33,7%).

Presentiamo infine un quadro quantitativo dei soggetti in carico presso i Ser.T.

Tavola 11 - Soggetti in carico per "trattamento" presso i SerT

Anno 2004						Anno 2005					
SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative	SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative
535	507	34.308	127.922	27.816	17.418	550	501	35.520	128.159	26.408	17.159

Anno 2006						Anno 2007					
SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative	SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative
544	514	34.836	132.127	26.951	17.042	550	516	35.586	136.185	27.346	16.433

Fonte: Ministero della Salute

Il numero dei nuovi soggetti presi in carico annualmente dai Ser.T è sostanzialmente stabile, ma cresce significativamente il numero dei soggetti complessivamente in carico alle strutture. Non è facile ipotizzare una spiegazione per questo fenomeno, ma una possibile chiave di lettura è quella dell'allungarsi dei percorsi trattamentali, in parte suggerita dalla crescita, riportata sopra, dei trattamenti farmacologici più prolungati. Unico numero costantemente in calo dal 2004 al 2007 (-5,6%), è quello dei soggetti ospitati in strutture socio-riabilitative, ed è un dato che fa riflettere. A fronte della dichiarazione, più o meno da tutti condivisa, che il carcere non sia e non debba essere il luogo della presa in carico e dell'intervento trattamentale e terapeutico nei confronti dei tossicodipendenti, in effetti il numero di soggetti annualmente collocati in strutture socio/riabilitative è davvero modesto rispetto al numero dei tossicodipendenti entrati in carcere dalla libertà annualmente (24.646 nel 2006, 24.371 nel 2007). Di fatto, ad oggi, il sistema penitenziario nazionale, con buona pace di tutti, resta la più grande "struttura socio/riabilitativa" del paese e le nostre carceri, come hanno dimostrato i dati qui analizzati, restano un tassello imprescindibile, anche se per molti del tutto insensato, delle politiche sulla droga.