

**IMPATTO PENALE E SANZIONATORIO
DELLA LEGGE ANTIDROGA.
IL CONTESTO DELLA REGIONE TOSCANA**

**SOMMARIO
della ricerca di valutazione**

a cura di Grazia Zuffa

Associazione Forum Droghe – Fondazione Michelucci

IMPATTO PENALE E SANZIONATORIO DELLA LEGGE ANTIDROGA.

IL CONTESTO DELLA REGIONE TOSCANA

SOMMARIO
della ricerca di valutazione

a cura di Grazia Zuffa

La ricerca, finanziata dalla Regione Toscana, è stata coordinata da Alessandro Margara e Franco Corleone, curata da Alessio Scandurra e Massimo Urzi

Firenze 2009

INDICE

Il quadro italiano a cura di Grazia Zuffa	pag. 3
L'applicazione della legge antidroga in Toscana a cura di Massimo Urzi	pag. 8
Panel di discussione a cura di Patrizia Meringolo	pag. 13
Una riflessione finale a cura di Franco Corleone	pag. 19
Documentazione (Articoli di Alessio Scandurra, Stefano Anastasia, Livio Pepino, Cecco Bellosi, Patrizia Meringolo)	pag. 23
Appello Le carceri scoppiano: potenziamo le misure alternative, liberiamo i tossicodipendenti!	pag. 30

Il quadro italiano

a cura di Grazia Zuffa

La legge 49/2006 “*Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*” è intervenuta modificando il precedente D.P.R. 309/1990 negli articoli fondamentali, in particolare nelle disposizioni sanzionatorie, di natura penale e amministrativa, dettate per la “repressione delle attività illecite” dagli artt. 73 e seguenti.

Il nuovo assetto normativo si è caratterizzato per l’inasprimento delle pene in relazione alle condotte di produzione, traffico, detenzione e uso di sostanze stupefacenti, nonché per l’abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, come la *cannabis*, e droghe pesanti, come eroina o cocaina. La norma cardine dell’impianto punitivo è rappresentata (come del resto nel D.P.R. 309/1990) dall’art. 73, capace di colpire con un poderoso dispositivo sanzionatorio (in origine, da 8 a 20 anni, oggi, con la legge 49/2006, da 6 a 20 anni) ogni comportamento in relazione con le sostanze psicotrope contenute nella tabella della stessa legge (dalla produzione, al traffico, al commercio fino alla semplice detenzione). Nonostante l’art.75 preveda una minore pressione punitiva per la detenzione di sostanza per uso personale, l’impianto comprensivo dell’art.73 fa sì che la persona trovata in possesso di sostanza proibita ricada per ciò stesso sotto il rigore dell’art.73, salvo riuscire a dimostrare che la droga era destinata all’uso personale. In altri termini, la configurazione della norma cardine della legge antidroga introduce il meccanismo della “inversione dell’onere della prova”, destinata a gravare sull’imputato anziché come di regola sull’accusa. Mutamenti significativi, nel senso di un aggravamento, hanno riguardato anche l’art.75, ovvero le sanzioni per la detenzione a uso personale, nonché gli art. 90 e 94, relativi alla possibilità per i tossicodipendenti di accedere a programmi terapeutici alternativi al carcere.

E’ da notare che l’inasprimento della normativa italiana è intervenuto negli anni in cui in Europa si affermava la strategia dei “quattro pilastri” (prevenzione, terapia, riduzione del danno, repressione), caratterizzata da un riequilibrio, di enfasi e risorse, dal pilastro “repressione” verso i pilastri sociosanitari. Qui sta il carattere innovativo della strategia dei quattro pilastri rispetto all’approccio tradizionale che vede la questione droghe principalmente come questione criminale. Diversamente dalla maggior parte dei paesi europei, l’Italia ha scelto di focalizzare sul pilastro repressivo. Purtroppo, i dati forniti dai diversi dicasteri e quelli riassunti nelle Relazioni sullo stato della tossicodipendenza al Parlamento 2008 e 2009 (relativi agli anni 2007 e 2008) non permettono un calcolo economico approfondito. Tuttavia, per la prima volta la Relazione al parlamento 2007 (sui dati 2006) tenta di quantificare l’applicazione della legge in termini economici: si stima che i tre pilastri sociosanitari assorbano euro 1.743.000.000, mentre il solo pilastro repressione assorbe quasi il doppio delle risorse, euro 2.798.000.000. Le stime contenute nella Relazione 2008 (sui dati 2007) non alterano sostanzialmente il rapporto: euro 1.862.030.851 per i pilastri sociosanitari, a fronte di euro 2.469.337.029 per quello relativo all’applicazione della legge penale.

Denunce, arresti per violazione art. 73 e presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere

L’irrigidimento del trattamento punitivo verso i comportamenti connessi al possesso di droga non sembra aver portato ad una diminuzione o anche solo ad un contenimento delle condotte di rilevanza penale.

Basti pensare che solo per la violazione dell’art. 73 D.P.R. 309/1990, ogni anno fa ingresso in carcere 1 detenuto su 3, mentre vi legano la loro presenza 4 detenuti su 10. In particolare, se nel 2006 gli ingressi in carcere in violazione della legge antidroga sono stati 25.399 (su un totale di 90.714), nel 2008 sono saliti a 28.795 persone (su un totale di ingressi di 92.800). E’ da notare che aumenta anche la percentuale di ingressi per violazione della normativa antidroga in rapporto agli ingressi complessivi (il 28% nel 2006, il 31% nel 2008). Aumenta anche il numero di

consumatori/tossicodipendenti sul totale degli ingressi: il 27% nel 2006, il 33% nel 2008. Questo 33% rappresenta un picco mai rilevato dal 2001 in poi.

Sono cresciute le segnalazioni all'autorità giudiziaria per reati previsti dal D.P.R. 309/1990: nel 2006 il totale delle denunce è stato di 33.056, nel 2008 di 35.097. E' da notare che il dato è in costante aumento sino dal 2004, anno in cui si registrano 31.483 segnalazioni (Relazione annuale al Parlamento 2009). Crescono soprattutto le denunce per art.73 (29.724 nel 2006, 32.217 nel 2008; nel 2004 erano state 28.250). Si segnala inoltre la crescita significativa delle segnalazioni in stato di arresto (25.730 nel 2006, 28.552 nel 2008; nel 2004 erano state 24.103). Aumentano anche le condanne per violazione dell'art. 73 e, in maniera impressionante, i procedimenti pendenti in relazione alla medesima fattispecie (154.546 procedimenti pendenti per art.73 nel primo semestre del 2006, 180.610 nel secondo semestre del 2008).

Oltre all'aumento degli ingressi, si registra anche un incremento delle presenze di detenuti tossicodipendenti nelle carceri italiane. Alla metà del 2006, subito prima dell'approvazione dell'indulto, i tossicodipendenti in carcere erano 16.145, il 26,4% della popolazione detenuta. Poco dopo l'indulto, com'era da aspettarsi, la percentuale è scesa al 21,4%. Questo calo ha avuto vita breve. Già alla fine del 2007, la percentuale di tossicodipendenti in carcere aveva raggiunto e superato i livelli precedenti, attestandosi nel 2008 al 26,8%.

L'impatto punitivo sul consumo

Quanto alle sanzioni amministrative previste dall'art.75 per l'uso personale, queste crescono in maniera notevole (8.180 nel 2006, 13.823 nel 2008). Se esaminiamo i dati partendo dal 2004 (7.814 sanzioni comminate), si coglie la portata l'aumento, che raggiunge il 76,9%. E' da notare inoltre che la nuova normativa ha introdotto un aggravamento delle sanzioni amministrative, sia rispetto alla durata che all'allargamento della tipologia. Se si considerano insieme la più lunga durata delle sanzioni amministrative e l'incremento del numero delle sanzioni erogate, è ragionevole ipotizzare che sia aumentato il numero complessivo delle persone sottoposte a sanzioni.

Contemporaneamente, crollano le richieste di programma terapeutico (6.713 nel 2006, 1.078 nel 2008). Se esaminiamo la sequenza dei dati dal 2004, si registra un crollo delle richieste di terapie del 84%. Come spiegheremo in dettaglio in seguito, sulla caduta dei programmi terapeutici per le persone segnalate alla Prefettura per uso personale (art.75) sembra aver influito il nuovo meccanismo della legge: il programma terapeutico non sospende più l'erogazione della sanzione come avveniva nella normativa del 1990, e dunque la terapia si presenta agli occhi del consumatore come un "onere aggiuntivo".

Misure alternative alla detenzione

Circa l'andamento del numero delle persone in misure alternative, occorre considerare l'impatto dell'indulto avvenuto nel luglio 2006. Al 1 gennaio 2006, risultavano in affidamento 3852 tossicodipendenti (su un totale di 15.604), mentre al 1 gennaio 2009 si registrano 1219 tossicodipendenti affidati (su un totale di 4.623) (Dati del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria). Una drastica riduzione era da attendersi subito dopo l'indulto. Tuttavia, considerato che il numero dei tossicodipendenti in carcere ha ormai superato quello del 2006 e che quello dei condannati per l'art.73 ha anch'esso raggiunto il livello pre indulto, lo squilibrio fra l'impennata della carcerazione e la lenta ripresa degli affidamenti pare segnalare un fenomeno "strutturale".

Nella comprensione di tale fenomeno, aiuta l'analisi separata dei dati sugli affidamenti dalla libertà in confronto a quelli dalla detenzione. Si scopre così che nel 2009, per la prima volta gli affidamenti dal carcere hanno superato quelli dalla libertà. Inoltre, mentre gli affidi dal carcere stanno aumentando, gli affidamenti dalla libertà stanno crescendo in misura molto più lenta. L'applicazione degli articoli della legge antidroga relativi alle misure alternative sarà approfondita in seguito. Si noti che questa contrazione delle misure alternative è ancora più preoccupante

considerato che anche prima della nuova legge antidroga, il numero dei tossicodipendenti affidati era relativamente basso, come si evince dai dati sopra. All'inizio del 2006, a fronte di 16.000 tossicodipendenti in carcere, le persone in affidamento erano 3800. Dunque, anche nel momento della massima espansione delle misure alternative, il carcere era la norma per i tossicodipendenti. Il fenomeno si è oggi molto aggravato: alla fine del 2008, a fronte di oltre 14.700 tossicodipendenti in carcere, quelli in affidamento erano poco più di 1200.

Approfondimento I: il sistema repressivo punta al "basso"

Il legislatore del 2006 ha declamato la necessità di un inasprimento punitivo al fine di stroncare il consumo. Occorre verificare se a questa guerra al consumo e ai consumatori, corrisponda un'augmentata pressione sull'offerta di droga, puntando a stroncare il grande traffico. I dati sulle denunce e sugli arresti in applicazione dell'art. 73 sembrano dare risposta negativa.

Infatti, nel biennio 2006-2007, l'aumento delle segnalazioni su base nazionale e l'incremento delle operazioni di contrasto al traffico e alla diffusione di droga sono stati bilanciati dalla sensibile diminuzione dei sequestri di droga, calati nel complesso di circa il 10%.

In merito, si è sostenuto che questo rapporto inversamente proporzionale, fra aumento delle segnalazioni e delle operazioni di contrasto e diminuzione dei sequestri di sostanze nell'ultimo anno, possa spiegarsi con la necessità del sistema penale di assecondare la cosiddetta "emergenza sicurezza". In altri termini, le forze di polizia sarebbero concentrate nel perseguimento di soggetti dal profilo criminale modesto (con prevalenza, i piccoli spacciatori); a decremento delle attività di contrasto al traffico illecito. In questo quadro, la polizia privilegia il contrasto di "piazza", indotto o dall'agevole rinforzo delle statistiche o dalla semplificazione del lavoro o dall'andamento generale dell'intervento di sicurezza concentrato contro la microcriminalità di strada. La scure sanzionatoria si abbatte cioè con particolare intensità sui soggetti meno pericolosi e, nel contempo, più esposti al controllo penale: i consumatori/spacciatori di piccoli quantitativi di droga.

Una conferma di questo orientamento si avrebbe dall'esame delle denunce/condanne per art.73, nell'ipotesi di "lieve entità", per verificare quanto queste incidano sull'insieme delle denunce/condanne per art.73. Ma ci sono difficoltà a reperire questi dati, in primo luogo perché, secondo l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale prevalente, tale ipotesi è vista come circostanza attenuante della disposizione principale (art. 73) e non come autonoma figura di reato. Perciò, la rilevazione dell'ipotesi di "lieve entità" come attenuante non è fatta dagli organi di polizia in quanto la lieve entità del fatto non viene riconosciuta in sede di contestazione, ma in sede di sentenza. E' inutile dire che la mancanza di questo dato è di serio impedimento ad una valutazione esauriente dell'impatto della legge poiché impedisce di verificare la macroscopica distinzione fra "traffico" e "vendita" di droga. E' dunque difficile valutare il volume di incriminazione che colpisce le figure socialmente più deboli dei consumatori/piccoli spacciatori.

Altro fenomeno che incide sull'impatto repressivo sono gli arresti. Si assiste frequentemente ad arresti per reati che palesemente presentano i connotati della "lieve entità", per i quali l'arresto non sarebbe obbligatorio. Su questo fenomeno influiscono diversi fattori. Infatti, mentre per quei soggetti che si presentano incensurati e, se stranieri, regolarmente presenti in Italia è presumibile che il Giudice chiamato ad applicare la custodia cautelare disponga gli arresti domiciliari od altra misura cautelare non limitativa della libertà (anche a prescindere dalla richiesta del PM), per i soggetti che (magari per comportamenti identici) abbiano precedenti penali o, se stranieri, siano privi di regolare soggiorno, è altamente probabile che sia applicata la misura della custodia in carcere.

Non è possibile, inoltre, ricavare dati circa le incriminazioni per fatti di lieve entità distinti tra differenti droghe. Tenuto conto del dato scientificamente consolidato sul diverso grado di nocività delle differenti droghe, si può concludere che la denunciata carenza non consenta di conoscere – per esempio – quale incidenza sulle detenzioni abbiano i procedimenti per possesso di droghe leggere.

Approfondimento II: il crollo dei programmi terapeutici alternativi al carcere

Vistose lacune emergono per le rilevazioni degli affidamenti in prova in casi particolari, di cui all'art. 94 D.P.R. 309/1990. In particolare, i dati sull'esecuzione della pena dei tossicodipendenti in area penale esterna non consentono di ricavare le caratteristiche dei soggetti a cui sono concesse le misure, la tipologia dei trattamenti, nonché gli esiti degli stessi. Queste carenze appaiono particolarmente gravi in quanto le misure alternative al carcere sono indicate come "soluzione" principale al problema del sovraffollamento carcerario dei tossicodipendenti prodotto dall'accanimento repressivo verso le condotte connesse al (mero) possesso di stupefacenti e sostanze psicotrope. In particolare, ci si è chiesti se l'avvento della legge 49/2006, che ha modificato in modo rilevante la disciplina previgente di cui al D.P.R. 309/1990 abbia prodotto risultati riguardo all'accesso dei condannati tossicodipendenti alle misure sospensive (art. 90) e alternative (art. 94) al carcere.

Da un esame sommario della giurisprudenza formatasi in materia, soprattutto nell'ambito del Tribunale di sorveglianza di Firenze, è emerso che, nonostante l'ampliamento del limite di pena (da 4 a 6 anni) previsto per l'accesso alle misure sopra indicate, la normativa del 2006 ha "irrigidito" i parametri per la concessione delle misure, provocando una tendenziale diminuzione delle concessioni. A ciò hanno contribuito il maggiore rigore richiesto dalla legge per il rilascio della certificazione dello stato di tossicodipendenza e della idoneità del programma di recupero da parte di una struttura pubblica o privata accreditata (nuovo disposto dell'art. 94, comma 1) e la maggiore discrezionalità accordata al tribunale di sorveglianza competente per la decisione, il quale è chiamato espressamente a valutare se il programma concordato contribuisca al recupero del condannato ed assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati (nuovo disposto dell'art. 94, comma 4).

Riguardo al primo punto (art. 94), è stato rilevato, attraverso la ricerca nella realtà toscana che non tutti i Ser.T. si sono uniformati tempestivamente alla nuova normativa sulla certificazione dello stato di tossicodipendenza, così favorendo il respingimento delle richieste dei condannati tossicodipendenti per motivi formali.

Circa il secondo punto (art. 90), la più ampia discrezionalità dell'organo giudicante ha fatto sì che, in presenza di programmi terapeutici territoriali scarsamente articolati, nonché relativi a tossicodipendenti "di lungo corso", sia aumentato il numero dei rigetti delle richieste di ammissione alle misure alternative, sulla base del giudizio di "non idoneità" del programma di recupero. Inoltre, nella prassi dei tribunali di sorveglianza, è molto raro il ricorso alla misura della "sospensione dell'esecuzione della pena detentiva" di cui all'art. 90 D.P.R. 309/1990 (ciò indipendentemente dalle modifiche apportate dalla legge 49/2006), essendosi ritenuta tale misura non adeguata a verificare con tempestività ed efficacia il corretto svolgimento del programma terapeutico da parte del condannato tossicodipendente.

Così, da una parte, in carcere entrano sempre più tossicodipendenti e ne rimane una percentuale stabile ma tendente all'aumento. Dall'altra, nella successiva fase dell'esecuzione penale, dopo l'indulto, i percorsi alternativi e sostitutivi alla pena detentiva verso i tossicodipendenti sono stati quasi azzerati e, a distanza di oltre due anni e mezzo, continuano ad incidere in misura marginale sul numero assoluto dei soggetti condannati in via definitiva.

Approfondimento III: l'impatto punitivo sul consumo personale

Altra questione è rappresentata dalla valutazione del complesso procedimento amministrativo previsto dall'art. 75 D.P.R. 309/1990, alla luce delle novità introdotte dalla legge 49/2006. In particolare, nonostante l'enorme numero delle segnalazioni assolute alla Prefettura da parte degli organi di polizia per possesso di stupefacenti e sostanze psicotrope finalizzato al consumo personale, che nell'arco di oltre tre lustri (a partire dal 1991) ha quasi raggiunto le 600 mila unità, mancano del tutto indicazioni circa i programmi seguiti dai segnalati e i loro esiti.

All'interno dell'apparato sanzionatorio attuato dal D.P.R. 309/1990, così ridefinito dopo il *Referendum* abrogativo del 1993, il criterio per distinguere la condotta punibile in via amministrativa da quella punibile in via penale è rappresentato dalla finalità della detenzione di stupefacenti e sostanze psicotrope. Se il soggetto deteneva al solo scopo di consumare personalmente (e non di cederla a terzi) una certa sostanza illecita, egli non poneva in essere un contegno di rilevanza penale. Piuttosto, il medesimo soggetto era sottoposto al procedimento sanzionatorio - amministrativo previsto dall'art. 75 D.P.R. 309/1990, che si avviava per effetto della segnalazione compiuta dagli organi di polizia al Prefetto. In tal modo, la legge del 1990 ha attribuito al Prefetto un ruolo di controllo, prevenzione e contrasto del fenomeno della tossicodipendenza. La disposizione ha previsto l'istituzione del Nucleo Operativo Tossicodipendenze (NOT), composto da funzionari delegati ed assistenti sociali per affiancare il Prefetto nell'espletamento di tali attività.

Il complesso *iter* procedimentale dell'art. 75 ha subito, con la legge 49/2006, una sostanziale modifica, accentuando il momento sanzionatorio a scapito di quello terapeutico. A tre anni dall'entrata in vigore della legge 49/2006 emergono alcune criticità nell'applicazione del nuovo disposto di cui all'art. 75.

Anzitutto, è stata eliminata la distinzione tra "sostanze leggere" e "sostanze pesanti" ed è stato introdotto il concetto di "tenuità della violazione" in base al quale è possibile adottare l'invito formale a non fare più uso di sostanze stupefacenti come definizione del procedimento. Questa ammonizione era prima possibile solo nei casi di prima segnalazione per detenzione di sostanze leggere. Attualmente, invece, non essendo stato definito il concetto della tenuità, si lascia ampio spazio alla libera interpretazione del singolo assistente sociale del NOT.

In origine, la centralità del percorso trattamentale rispetto a quello sanzionatorio era rappresentata dal fatto che se il consumatore accettava di seguire un programma terapeutico le sanzioni amministrative venivano sospese.

La legge 49/2006, invece, non prevede più la possibilità di invio ad un programma terapeutico in regime di sospensione del procedimento amministrativo. Le sanzioni sono comunque irrogate nel caso di condotte reiterate e, solo successivamente, l'interessato viene invitato a svolgere un programma terapeutico o informativo-educativo a conclusione del quale, mediante apposita documentazione rilasciata dal servizio, le sanzioni (se ancora in corso) possono essere revocate. Ciò ha connotato il colloquio con il Prefetto (che, peraltro, solitamente avviene dopo molto tempo dalla contestazione della violazione all'interessato) come momento nel quale si procede in ogni caso all'applicazione di sanzioni a carico del segnalato recidivo, disincentivando così il ricorso ai servizi.

Sotto altro profilo, alcuni aspetti della nuova legge del 2006 pongono interrogativi circa il rispetto dei principi generali del nostro ordinamento giuridico. In particolare, è stato subito segnalato che le sanzioni previste dal comma 1 dell'art. 75-*bis* sono sovrapponibili con quelle che il codice di procedura penale pone sotto la disciplina della misure cautelari personali coercitive non restrittive. Ma mentre le ultime sono assoggettate alle garanzie procedurali e difensive previste dagli artt. 299 e ss. del codice di rito, non così avviene per le sanzioni previste dalla legge sugli stupefacenti.

L'applicazione della legge antidroga in Toscana

a cura di Massimo Urzi

Accertamento penale

- circa le **segnalazioni all'Autorità giudiziaria**, nel 2008 la Toscana rappresenta la terza regione italiana per deferimenti compiuti in relazione alle imputazioni ad oggetto l'art. 73 D.P.R. 309/1990 (2.134 soggetti) e la quinta regione italiana in relazione alle segnalazioni di cui al successivo art. 74 (105 soggetti);

- i **provvedimenti restrittivi**. L'Autorità giudiziaria eleva con maggiore incidenza provvedimenti restrittivi nei confronti dei cittadini stranieri. Così, se per fatti di *cannabis* sono sottoposti a misure restrittive 6 italiani su 10 e 8 stranieri su 10, in relazione all'eroina od alla cocaina il rapporto è di 7 italiani su 10 e di 9 stranieri su 10;

- **reati perseguiti**: nella Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2009 (1° luglio 2007-30 giugno 2008) viene indicato che nel Distretto di Corte d'Appello di Firenze si è proceduto contro le violazioni del D.P.R. 309/1990 (4.192 casi).

Interessa rilevare che il *trend* nazionale e regionale dei reati perseguiti, nell'ultimo lustro, è deflativo. Invece i reati in materia di droga sono stati perseguiti in misura maggiore (di circa due punti) rispetto ai reati assoluti. Ciò conferma la tendenza inflativa inerente le violazioni relative al D.P.R. 309/1990;

- **procedimenti penali definiti**. Nel corso dell'intervallo 2003-2007, i dati nazionali relativi ai procedimenti penali per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, definiti con condanna passata in giudicato, hanno mostrato una tendenza crescente fino al 2005 (19.206), che è poi diminuita gradualmente nel 2006 (18.206) e nel 2007 (18.106).

La comparazione del dato regionale dei procedimenti definiti con quello nazionale induce a ravvisare nella Regione Toscana un'insolita accentuazione di condanne per reati di cui all'art. 73 D.P.R. 309/1990;

La situazione penitenziaria

- **ingressi in carcere**. Nell'arco di 5 semestri (1° gennaio 2006-30 giugno 2008), il numero più elevato di ingressi assoluti si è registrato nel primo semestre, antecedente l'entrata in vigore dell'indulto. La crescita nel numero degli ingressi si spiega con la proliferazione di norme sanzionatorie, che rafforzano il controllo penale delle fasce marginali e indeboliscono le misure alternative.

Nella Regione Toscana l'incidenza fra i nuovi ingressi di soggetti che violano il D.P.R. 309/1990 è di poco più elevata rispetto alla media nazionale (33%, a fronte del 30%). Invece, gli ingressi di tossicodipendenti negli Istituti di pena regionali (27,7%) si mostra al di sotto della media nazionale (30%).

Comunque, un dato drammatico è rappresentato dagli ingressi dei cittadini stranieri, superiori di circa tredici punti percentuali (62%) a quelli della media nazionale;

- **presenze in carcere**. Alla data del 25 marzo 2009 erano complessivamente presenti negli Istituti di pena della Regione Toscana 4.027 detenuti. Tenuto conto che la capacità regolamentare dei 19 Istituti di pena regionali è di 3.076 detenuti e che la capienza tollerabile è di 4.245, l'indice di sovraffollamento dei primi mesi del 2009 era pari al 131%:

Circa i tossicodipendenti si osserva una drammatica progressione della loro presenza nel circuito penitenziario regionale: al 30 giugno 2006 (21,5%); al 31 dicembre 2006 (14,4%); al 30 giugno 2007 (17%); al 31 dicembre 2007 (25%); al 30 giugno 2008 (31,9%).

Circa i cittadini stranieri, questi erano: al 30 giugno 2006 il 40,5%; al 31 dicembre 2006 il 43,4%; al 30 giugno 2007 il 46,7%; al 31 dicembre 2007 il 48%; al 30 giugno 2008, il 48,5%. Questo movimento inflativo caratterizza significativamente la Regione Toscana, ove i detenuti stranieri si collocano oltre dieci punti percentuali sopra alla media nazionale di presenze straniere (37,3%).

La tendenza attuale indica che si sta progredendo verso il livellamento della storica differenza fra tossicodipendenti italiani e stranieri. Fra l'altro, i cittadini stranieri che, a prescindere da una personale condizione di consumo problematico di stupefacenti e sostanze psicotrope, fanno ingresso in carcere per reati di droga vi rimangono per un tempo medio molto superiore ai cittadini italiani, raggiungendo proporzionalmente il drammatico rapporto di 2 a 1;

- **durata della pena.** Si conferma che le condanne per reati di droga vincolano i detenuti condannati ad una più lunga permanenza in ambito penitenziario rispetto alla permanenza media della totalità della popolazione detenuta;

- **trattamenti sanitari per le problematiche di dipendenza.** Un primo problema che si pone, accentuato dalla legge 49/2006, è dato dalla necessità di circoscrivere la nozione di tossicodipendente; ciò per definire l'accesso del soggetto alle misure terapeutiche ed a quelle socio-riabilitative, all'esterno ed all'interno del circuito penitenziario.

Le misure di sostegno e assistenza fornite dai Servizi pubblici per le tossicodipendenze verso i consumatori problematici differiscono, in termini quantitativi e qualitativi, in relazione alla circostanza che gli utenti siano o meno assoggettati ad una pena detentiva.

Verso questi ultimi, l'analisi dell'intervallo 2004-2007, indica come nel circuito penitenziario regionale i percorsi di disintossicazione siano stati caratterizzati da trattamenti di breve durata.

Invece, appaiono elevati gli interventi di servizio sociale e di sostegno psicologico.

Nei confronti dell'utenza non detenuta, nel medesimo intervallo osservato (2004-2007), i programmi di disintossicazione con metadone sono stati definiti con una durata di lungo termine (oltre i 6 mesi).

In entrambi i casi, è contenuto l'accesso verso percorsi di inserimento comunitario.

Approfondimento I: i reati per art.73 nella ipotesi di lieve entità e la legge Cirielli

Nel contesto nazionale, l'impatto delle detenzioni per reati di droga è altissimo (circa il 40%), rispetto alle detenzioni assolute e rappresenta l'elemento contenitivo per eccellenza delle problematiche di dipendenza (circa il 27%), che colpiscono oltre 1 detenuto ogni 4.

Molto numerose sono le condanne, anche non definitive, a una pena breve (3 anni) o brevissima (1 anno). A Firenze, nel carcere di Sollicciano, le condanne per violazione dell'art. 73 comprese nei tre anni sono oltre la metà.

In Toscana, il confronto fra ingressi e uscite, nel trimestre 2006-2008, ha mostrato che fra i detenuti italiani le uscite sono superiori alle entrate, mentre fra gli stranieri il rapporto è inverso. Inoltre, nei periodi normali (*ante* indulto e nell'arco dell'intero biennio 2007-2008), gli ingressi dalla libertà dei detenuti stranieri, definitivi e non, superano quelli degli italiani, secondo un rapporto di circa 3 a 1. Ciò a dimostrazione della maggiore vulnerabilità degli stranieri rispetto agli italiani.

Le presenze dei detenuti stranieri (65-66%) duplicano quelle degli italiani. Circa le violazioni, oltre la metà dei detenuti presenti ha commesso un reato in materia di droga.

I detenuti stranieri definitivi condannati ad una pena detentiva entro un anno erano il 27,3% delle condanne contro il 3,6% degli italiani. Inoltre, quasi 4 detenuti stranieri su 5 sono appellanti e ciò ne pregiudica l'accesso ai benefici penitenziari.

Fra i detenuti presenti per reati di droga, e segnatamente per la violazione dell'art. 73, nel biennio 2008-2009, i fatti di lieve entità, di cui al comma 5 dell'art. 73, hanno avuto una incidenza estremamente bassa (circa il 3%), inferiore di due terzi rispetto al dato nazionale (9-10%). È verosimile ritenere che tali rilevazioni siano incomplete a causa del non puntuale inserimento dell'informazione relativa all'ipotesi attenuata (comma 5 dell'art. 73 che prevede la reclusione da 1 a 6 anni) nel sistema telematico centralizzato per la registrazione della posizione giuridica dei soggetti sottoposti a limitazione della libertà personale (*AFIS*).

La questione inerente la natura giudica della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5 ha assunto maggior rilevanza in esito alla completa novellazione dell'art. 99 c.p., per effetto della legge 251/2005, la cosiddetta legge Cirielli.

Questa disposizione ha introdotto un "automatismo sanzionatorio" in materia di reati di droga per cui la circostanza che il colpevole di un nuovo reato abbia riportato due o più precedenti condanne per delitti non colposi impedirebbe il bilanciamento tra la ricordata circostanza attenuante di cui al comma 5 dell'art. 73 e l'aggravante di cui all'art. 99, comma 4 c.p., prefigurato dall'art. 69, comma 4 c.p., con l'effetto di "neutralizzare" – anche in presenza di precedenti penali remoti e scarsamente significativi in rapporto al nuovo delitto – la diminuzione di pena connessa al fatto di lieve entità.

Tenuto conto di questi due elementi (carenza del sistema informatico *AFIS* e legge 251/2005) per quantificare il numero di detenuti presenti per violazione del 73, comma 5, si è condotta un'indagine qualitativa che ha riguardato due diversi campioni, composti da 20 detenuti ciascuno, condannati a pena detentiva non superiore ad anni due:

- nel primo campione ("A"), si è osservato l'impatto della fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (comma 5) fra i condannati alla reclusione per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990;

- nel secondo campione ("B"), si è esaminata la posizione giuridica dei detenuti con problematiche di dipendenza, allo scopo di individuare quale incidenza assumano, fra questi, i reati diversi da quelli direttamente connessi alla violazione del D.P.R. 309/1990.

Si è giunti così alla conclusione che l'ipotesi attenuata ricorra, nell'intervallo marzo-maggio 2009, nel 25% dei casi osservati (a fronte di dati ufficiali del 3-4%). Inoltre, calcolando i casi in cui l'ipotesi attenuata, pur ricorrendo in termini oggettivi, soccombe per la prevalenza della concorrente circostanza aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale, di cui all'art. 99, comma 4 c.p., l'incidenza complessiva della fattispecie sarebbe pari al 40%.

Fra i detenuti tossicodipendenti del campione "B" (20), i reati in materia di droga hanno riguardato il 45% dei soggetti (9). Fra questi, le violazioni di lieve entità (3), pur escluse negli effetti dall'esistenza della recidiva reiterata (art. 99, comma 4 c.p.), hanno mostrato di avere un'incidenza più contenuta (25-30%) di quella riscontrata nel campione "A" (40%), ma comunque significativa. Piuttosto, sulla base del campione osservato, fra i tossicodipendenti presenti nell'Istituto di pena in commento, le detenzioni relative a reati diversi dalla violazione delle disposizioni del D.P.R. 309/1990 sono risultate superiori alla metà (11);

Approfondimento II: le misure alternative

Nei confronti dei tossicodipendenti si sottolinea la presenza nell'Ordinamento di alcuni possibili benefici specifici, fra cui: affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 legge 354/1975);

affidamento in prova in casi particolari (artt. 90 e 94 D.P.R. 309/1990); detenzione domiciliare (art. 47-ter legge 354/1975).

Nel primo semestre del 2007, nella Regione Toscana sono state concesse poco meno di 4 misure alternative su 10 verso soggetti con problemi di dipendenza. Eccezionalmente, nella regione Lazio tale rapporto è di 6,5 su 10. Mentre, nella Regione Lombardia è di 3,5 su 10, nella Regione Puglia è di poco più di 3 su 10 e nella Regione Emilia-Romagna è di 2,5 su 10.

Nel secondo semestre del 2007, nella Regione Toscana sono state concesse circa 4,5 misure alternative su 10 verso soggetti con problemi di dipendenza. Nella regione Lazio tale rapporto è analogo. Nella Regione Lombardia è di circa 3 su 10, mentre nella Regione Puglia è di circa 4 su 10. Infine, la Regione Emilia-Romagna si è stabilmente mantenuta sul rapporto di 2,5 su 10.

Si ritiene che l'incidenza delle misure sui condannati tossicodipendenti e alcolodipendenti sia aumentata in relazione alla forte diminuzione complessiva delle misure alternative generiche, per effetto del provvedimento di indulto. In parte, ciò potrebbe essere spiegato dalla circostanza che i reati per droga determinano una permanenza media più elevata in carcere. Inoltre, il provvedimento di indulto non è stato applicato verso i delitti di cui agli artt. 73, nell'ipotesi aggravata dall'art. 80, comma 2 (cessione di ingente quantità), e di cui all'art. 74 (associazione finalizzata al traffico);

Nel 2006, presso il Tribunale di Sorveglianza di Firenze, gli affidamenti ordinari (art. 47 legge 354/1975) concessi sono stati 778 rispetto ai dinieghi (427 rigetti e 156 declaratorie di inammissibilità). Circa gli affidamenti in prova in casi particolari (art. 94 D.P.R. 309/1990), le concessioni sono state 202 hanno superato di oltre il doppio i rigetti (89). Da segnalare, invece, l'altissima incidenza delle declaratorie di inammissibilità (84), superiore alla percentuale nazionale.

Approfondimento III: le sanzioni amministrative

Nel nuovo procedimento previsto dall'art. 75, come configurato nella legge del 2006, si è introdotto un automatismo sanzionatorio in capo al Prefetto che, adesso, nei confronti dei soggetti segnalati, è sempre tenuto ad applicare una delle sanzioni previste dal comma 1 dell'art. 75, a prescindere dall'adesione dell'interessato al programma terapeutico.

Le modifiche introdotte dalla legge 49/2006 non prevedono più la possibilità di invio del segnalato ad un programma terapeutico, in regime di sospensione del procedimento amministrativo. Le sanzioni sono comunque irrogate a carico del destinatario. Non solo, alle sanzioni già indicate nell'art. 75, rese ancor più intense negli effetti (da un mese ad un anno), si è accompagnata una nuova previsione sanzionatoria, di cui al successivo art. 75-bis, introduttiva di misure limitative della libertà personale comminate dal Questore.

Nel corso dell'anno 2008 il numero complessivo dei procedimenti nei quali l'interessato si è presentato per il colloquio con il Prefetto, rispetto ai casi per i quali nel medesimo intervallo si è proceduto alla segnalazione (1.089), è stato di 756 (69,5%). Di questi, 646 (85,5%) sono stati i casi relativi a segnalazioni per il possesso di cannabis, 66 (8,7%) i casi di eroina, 41 (5,1%) i casi di cocaina e 5 (0,7%) le segnalazioni per sostanze residuali.

Rispetto alle 1.089 segnalazioni al Prefetto, nell'intervallo di riferimento, 372 (34,2%) si sono definite con l'invito formale, di cui al comma 14 dell'art. 75, rivolto all'interessato a non fare più uso di sostanze stupefacenti e psicotrope. Questo dato, comparato – non con il numero assoluto dei procedimenti (1.089) bensì – con quello relativo ai soggetti che si sono presentati al colloquio con il Prefetto (756), indica che nell'anno 2008 circa la metà dei segnalati che hanno sostenuto il ricordato colloquio (49,2%) erano alla prima segnalazione.

A conclusione della ricerca, si è ritenuto interessante discutere le principali questioni emerse in un *panel* di esperti. In questa sede, sono state individuate alcune proposte operative per interventi in materia di comportamenti connessi al consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope di possibile competenza regionale:

- interventi legislativi sia per promuovere, attivare e legittimare politiche di riduzione del danno e di diminuzione della carcerazione per i tossicodipendenti;
- interventi di potenziamento delle risorse, revisione degli organici e rilancio dei servizi pubblici, dopo l'indebolimento che si constata in seguito alla novellazione del D.P.R. 309/1990, con legge 49/2006, che ha potenziato l'intervento privato;
- valorizzazione e incremento dei programmi terapeutici nei servizi, sia con interventi ambulatoriali diurni sia con l'attuazione di programmi più completi e operativi;
- potenziamento dei Ser.T. interni ai carceri, ora spesso limitati a seguire la disassuefazione. Appare indispensabile che possano usufruire di risorse adeguate per svolgere programmi terapeutici idonei, anche quelli residenziali, più costosi, senza alcuna differenza tra cittadini italiani e immigrati;
- attuazione di un lavoro di rete tra i soggetti istituzionali coinvolti, con l'apertura alle risorse presenti sul territorio. Risultano infatti diversi elementi di criticità (dati raccolti in modo disomogeneo, interventi non congruenti, mancato collegamento tra i servizi) che indicano l'opportunità di stabilire una modalità operativa basata su forme di coordinamento non episodiche e non puramente formali.

Panel di discussione sui risultati della ricerca

a cura di Patrizia Meringolo

Hanno partecipato: Alessandro Margara (Presidente Fondazione Michelucci), Franco Corleone (Garante dei diritti dei detenuti Comune di Firenze), Beniamino Deidda (Procuratore generale), Henri Margaron (Responsabile SerT Livorno), Elisabetta Masini (NOT-Nucleo Operativo Tossicodipendenze Prefettura di Firenze), Pierluciano Mennonna (SILP CGIL Firenze), Massimo Niro (Giudice di sorveglianza), Valentina Orvieto (avvocato), Michele Passione (avvocato). Maria Stagnitta (Associazione Insieme), Massimo Urzi (Ricercatore Fondazione Michelucci), Grazia Zuffa (Forum Droghe).

I principali problemi evidenziati dalla ricerca svolta riguardavano:

La rilevanza penale delle misure introdotte dalla legge 49/2006:

- la rilevanza penale che assume, in base all'art.73 della legge, la condotta di chi è colto nel possesso di un quantitativo di sostanza stupefacente priva di principio attivo o dotata di principio attivo talmente modesto da escluderne l'effetto drogante;
- l'indebolimento della diminuzione i cui al comma 5 dell'art,73, e quindi il possibile irrigidimento della disciplina sanzionatoria;
- la natura giuridica dello stesso comma;
- l'introduzione delle modifiche alla disciplina della recidiva e delle circostanze del reato, con particolare riferimento al concorso di circostanze eterogenee, con il possibile effetto di sanzionare in modo più severo reati di modesta entità.

L'esecuzione delle pene:

- la riduzione dell'accesso a misure alternative o sostitutive della pena detentiva, nonostante la legge abbia elevato il limite di pena per accedervi, passando da 4 a 6 anni;
- la modifica del procedimento di concessione della misura, che tenderebbe a non sospendere l'esecuzione della pena a chi non sia già agli arresti domiciliari e ad escluderne l'accesso a chi sia in carcere e lo chieda sulla base del solo presupposto del limite di pena.

Il trattamento:

- l'accesso molto modesto dei detenuti tossicodipendenti stranieri privi del titolo di soggiorno alle misure alternative o sostitutive della pena detentiva;
- il non accesso da parte degli stranieri, titolari del codice regionale STP (Straniero Temporaneamente Presente), alle prestazioni di competenza dei SerT finalizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione da stati di tossicodipendenza;

La prassi degli organi di polizia e le segnalazioni delle prefetture:

- l'eventuale correlazione tra la prassi attuata dagli organi di polizia di procedere all'arresto obbligatorio in flagranza di reato anche in presenza di modesti quantitativi di sostanza stupefacente e l'aumento del numero dei tossicodipendenti in carcere;
- l'andamento delle segnalazioni alle prefetture

Le proposte

- verificare la possibilità di un potenziamento dell'offerta terapeutica;
- suggerimenti operativi per mitigare gli effetti sanzionatori prodotti dalla novellazione dell'art. 75 D.P.R. 309/1990 da parte della legge 49/2006;
- ruolo della Regione Toscana;
- coordinamento e lavoro di rete tra i servizi.

Sintesi della discussione

Rilevanza penale delle misure introdotte dalla legge 49/2006:

Dai dati esaminati appare che la legge Fini Giovanardi, pur declamando la lotta al traffico per stroncare il consumo, in realtà realizza un tipo di contrasto che lascia sopravvivere il traffico dai bassi agli alti livelli.

La prova in tal senso è fornita dal livello di denunce e di arresti per art. 73. Risulta tuttavia difficile cogliere la quota dei casi di art. 73 per i quali viene riconosciuta la "lieve entità". Tale verifica è improbabile che possa essere fatta dagli organi di polizia in quanto la lieve entità del fatto non viene riconosciuta in sede di contestazione, ma in sede di sentenza. Una ricerca potrebbe essere fatta in ragione delle pene inflitte: la differenza di pena fra le ipotesi normali di art. 73 e le ipotesi di lieve entità è tale (da 6 anni a 20, per la prima, da 1 a 6, per la seconda), che dovrebbe essere visibile nella pena in concreto inflitta.

Una ipotesi potrebbe essere (procedendo per campioni) la ricerca nelle sentenze o, ancora meglio, nei certificati penali.

Comunque è indubbio che il riconoscimento della lieve entità indica che siamo davanti al consumo. Permane invece la convinzione di battere il traffico anche quando si colpisce lo spaccio minuto, che è in pratica l'autofinanziamento del consumatore.

Il progetto Boato, che era stato pensato con l'idea di una riduzione radicale delle pene, le aveva ridotte per le ipotesi ordinarie dell'art. 73, ma prevedeva comunque una ipotesi (art. 73bis) denominata "traffico di sostanze stupefacenti", punita con pena consistente (da 3 a 10 anni per le droghe pesanti e da 2 a 6 per le altre) per dare maggiore sicurezza alla penalizzazione.

Bisognerebbe svolgere una analisi più approfondita della rete commerciale, partendo dall'alto e dalle grandi reti internazionali del commercio degli stupefacenti, anziché partire dal basso ravvisando la associazione a delinquere finalizzata al traffico (art.74), apice delle condotte criminali, nelle reti di spaccio di quartiere.

Per quanto riguarda l'accertamento e della certificazione della dipendenza, si nota che la prassi è più laboratoristica che esperienziale, e inoltre il comma 5 sulla lieve entità non è inserito in alcun data base, ma compare solo nelle motivazioni alle sentenze.

Ad esempio a Sollicciano risulta essere solo del 3-4% mentre facendo una ricerca nei certificati penali risulterebbe essere del 25%.

In realtà l'ipotesi attenuata non è una figura autonoma, e la pena viene ridotta per altri capitoli diversi dal c.5, dal che risulta uno schiacciamento verso l'inasprimento delle pene.

I criteri di determinazione dell'ipotesi attenuata possono rendere plausibili interpretazioni diverse. Pur avendo lo stesso art. 73 natura giuridica di circostanza attenuante ad effetto speciale, e quindi pur potendo consentire una parziale neutralizzazione degli effetti indotti dalla L. 251/2005, si assiste tuttavia ad una tendenza a sanzionare in modo più severo reati in materia di droga di modesta entità, soprattutto nel caso in cui si ravvisi la recidività e la qualificazione di pericolosità del soggetto.

L'esecuzione delle pene:

Emerge un numero minore rispetto al passato di misure alternative diverse dalla libertà per tossicodipendenti detenuti, sia per "mancanza di idoneità" del programma proposto dai servizi, non sempre sufficientemente personalizzato, sia per il limite delle due volte posto alla possibilità di usufruirne. Inoltre pur essendo stato innalzato il limite della pena a 6 anni, è stata ampliata la gamma dei reati computabili.

Il fatto che la legge sia in sostanza maggiormente afflittiva è reso meno evidente da aspetti di apparente alleggerimento delle sanzioni: la diminuzione da otto a sei anni del minimo della pena per l'art. 73, l'affidamento in prova in casi particolari che può essere dato per pene fino a sei anni,

anziché a quattro, come era nella legislazione precedente (ma questo poi non vale per le pene inflitte per una serie di reati), l'accertamento della dipendenza e la validità del programma è rimesso a valutazioni puramente laboratoristiche, e infine il controllo sulle violazioni, anche minime, del programma terapeutico impegna gli operatori alla comunicazione di ogni difficoltà, in modo tale da fare inevitabilmente crescere il numero delle revoche delle misure alternative.

Anche da parte del Tribunale di Sorveglianza di Firenze, nonostante l'ampliamento del limite di pena previsto per l'accesso alle misure sopra indicate, si verifica che il risultato complessivo della novella del 2006 sia stato quello di un "irrigidimento" dei parametri per la concessione delle misure e, quindi, di una tendenziale diminuzione delle concessioni. A ciò hanno contribuito il maggiore rigore richiesto dalla legge per il rilascio della certificazione dello stato di tossicodipendenza e della idoneità del programma di recupero da parte di una struttura pubblica o privata accreditata (nuovo disposto dell'art. 94, comma 1) e la maggiore discrezionalità accordata al tribunale di sorveglianza competente per la decisione, il quale è chiamato espressamente a valutare se il programma concordato contribuisca al recupero del condannato ed assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati (nuovo disposto dell'art. 94, comma 4).

E' comunque da sottolineare che in Toscana non tutti i Sert si sono uniformati tempestivamente alla nuova normativa relativa alla certificazione dello stato di tossicodipendenza, favorendo così soluzioni formali del tribunale di sorveglianza nel senso dell'inammissibilità della richiesta del condannato tossicodipendente .

La più ampia discrezionalità dell'organo giudicante, inoltre, ha fatto sì che, in presenza di programmi terapeutici territoriali scarsamente articolati e personalizzati, sia stato incentivato il riconoscimento della "non idoneità" del programma di recupero e, conseguentemente, il rigetto della richiesta di ammissione a misura alternativa (o sospensiva).

C'è da aggiungere che, nella prassi dei tribunali di sorveglianza, è molto raro il ricorso alla misura della "sospensione dell'esecuzione della pena detentiva" di cui all'art. 90 D.P.R. 309 / 90, anche indipendentemente dalle modifiche apportate dalla legge 49 / 2006, essendo tale misura ritenuta non adeguata a verificare con tempestività ed efficacia il corretto svolgimento del programma terapeutico da parte del condannato tossicodipendente .

Ne consegue il ricorso prevalente e privilegiato alla misura dell'affidamento in prova in casi particolari di cui all'art. 94 D.P.R. 309 / 90, rispetto alla quale, però, si pongono i problemi già segnalati prodotti dalle modifiche apportate dalla novella del 2006, oltre che il limite originario della concessione per non più di due volte (art. 94, comma 5).

Su quest'ultimo punto, che assume non poca rilevanza anche alla luce delle preclusioni introdotte dalla legge 251 / 2005 per i recidivi reiterati con riferimento alla misura dell'affidamento in prova "ordinario" di cui all'art. 47 dell'ordinamento penitenziario, va ricordato che il Tribunale di Sorveglianza di Firenze nel luglio 2005 aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale, non decisa nel merito dalla Corte costituzionale, la quale per motivi formali restituiva gli atti al giudice "a quo" (la questione non veniva poi riproposta perché la pena di cui si trattava era stata estinta per l'applicazione dell'indulto di cui alla legge 241/2006).

Adesso potrebbe forse ipotizzarsi una nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 94, comma 5, ravvisandosi dubbi di costituzionalità nella limitazione a due volte della possibilità di concedere l'affidamento terapeutico ex art. 94, alla stregua delle acquisizioni scientifiche più accreditate in ordine alla dipendenza (psichica e non meramente fisica) da sostanze stupefacenti.

Per ciò che riguarda la fase esecutiva, sono da segnalare alcuni casi, non infrequenti, che spesso accompagnano l'intera durata della pena inflitta: ad esempio se il nuovo giunto in un istituto di pena non si dichiara tossicodipendente può incontrare grosse difficoltà successivamente ad ottenere la certificazione per svolgere un programma in base all'art. 94 D.P.R. 309/90, soprattutto nel caso in cui non era mai stato preso in carico da un SerT territoriale. E questo, se costituisce comunque un

problema per la mancanza di *cura* verso il malessere di una persona, ha effetti ancora più pesanti nel caso di soggetti condannati per l'ipotesi di cui alla circostanza attenuata.

Il trattamento:

Sarebbero da definire più puntualmente le modalità di svolgimento e di accertamento dei programmi terapeutici, evitando di attribuire una importanza quasi esclusiva all'aspetto "biologico" delle verifiche, senza entrare nel merito della possibile integrazione sociale dei soggetti.

Quanto ai programmi per le misure alternative, l'accettazione maggiore è per quelli svolti in una comunità terapeutica, con una sottovalutazione delle possibilità di intervento nei SerT.

vengono citati i dati del SerT di Livorno, al quale nel 2008 sono state affidate 230 persone, di cui 203 presi in carico perché dichiarati tossicodipendenti (quasi tutti piccoli spacciatori). Molti tra quelli che non lo sono stati sono casi di drop out che non hanno proseguito il trattamento.

Esistono inoltre punti di criticità in diverse circostanze: può darsi che un soggetto venga trasferito da un istituto ad un altro e, pur essendo tossicodipendente certificato dal SerT del primo ingresso, incontra gravi difficoltà ad accedere alle misure alternative alla detenzione, sia perché tutte le volte che viene trasferito (malgrado la cartella personale del condannato segua il soggetto nei suoi trasferimenti) deve ricominciare l'attività di osservazione, con tutte le difficoltà dovute alla disomogeneità dei servizi sociali e dei SerT, sia perché il trattamento del soggetto condannato, già in carico presso un SerT territorialmente competente, da parte del servizio intramurario può dar luogo a lunghe procedure sulla legittimazione a rilasciare attestazioni e supportare il finanziamento della struttura in cui svolgere la misura alternativa.

Anche in questo caso emerge che circostanze di questo genere sono amplificate nel caso di condannati a pene relativamente brevi, e soprattutto nel caso di stranieri e di persone irregolarmente presenti in Italia. Per molti di loro, tra l'altro, la condizione di irregolarità interviene durante la carcerazione, essendo assolutamente inoperante la circolare del D.A.P. del 31.07.2008, riguardante le pratiche per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno

La prassi degli organi di polizia e le segnalazioni alle prefetture:

Si assiste frequentemente ad arresti per fattispecie che sin da subito presentano i connotati di cui all'art.73 comma V D.P.R. 309/'90, per le quali opera il disposto di cui all'art.380, comma II, lett.h, c.p.p. Tuttavia, non è possibile affermare che per ciò solo il PM sia in qualche modo obbligato, o comunque indotto, a richiedere al Giudice della cautela l'applicazione della misura coercitiva della custodia in carcere, ben potendo questi, valutate tutte le circostanze evidenziate nel verbale di arresto dalla PG operante (ed in primis la possibilità che venga ritenuta la sussistenza della circostanza di cui al comma V dell'art.73), trasmettere al G.i.p. richieste cautelari diverse da quella di cui agli artt. 285 e/o 284 c.p.p.

In ogni caso, è ovvio che l'arresto per le ipotesi comunque sussumibili nella circostanza attenuata de qua, che rimane facoltativo, implica un'affluenza in carcere che può sortire effetti diversi (ferma la violazione dell'art.275 comma II c.p.p.); infatti, mentre per quei soggetti che si presentino incensurati, e comunque (se stranieri) regolarmente presenti in Italia, è presumibile che il GIP attenui la misura applicata con l'arresto (e ciò anche a prescindere dalla richiesta avanzata dal PM), per tutti gli altri (magari per comportamenti identici, posti in essere in concorso da soggetti con differenti condizioni personali e/o giudiziarie) è altamente probabile che verrà applicata la misura della custodia in carcere, rinnovando nuovamente quel fenomeno di marginalizzazione cui il carcere sembra sempre più inesorabilmente tendere.

L'azione della polizia privilegia inevitabilmente il contrasto di piazza, indotto o dalla "rincorsa alle statistiche" o dall'andamento generale dell'intervento di sicurezza contro la microcriminalità di strada.

L'intervento è basato sulla emergenza – e spesso più emergenze si sovrappongono, come in questo periodo la repressione dello *stalking* o l'intervento nelle scuole medie inferiori – e spesso viene arrestato il più piccolo e il facile. Quanto alle valutazioni, si basano su principi spesso semplicistici: minor prezzo uguale minor principio attivo.

Le modalità dell'intervento di polizia, ricadente sul consumo, ha prezzi considerevoli che incidono sul sistema giuridico complessivo. L'accertamento di polizia tende a sostituirsi all'accertamento giudiziario, rendendo superfluo il processo, svilisce la difesa e facilita la carcerazione, particolarmente per alcuni gruppi, quali gli immigrati. I due terzi dei detenuti sono infatti immigrati (circa il 37%), tossicodipendenti (27%), privi di una appartenenza territoriale o con disturbi psichiatrici. Rappresentano la “detenzione sociale”, che finisce in carcere perché non viene affrontata sul terreno sociale, che le è proprio.

Qualche dato: nel 2008 ci sono state 225 persone segnalate per sostanze stupefacenti a Firenze e provincia, nel 2009 ci sono 75 segnalazioni fino ad oggi.

Il NOT – Nucleo Operativo Tossicodipendenze della Prefettura di Firenze ha ricevuto, nel corso del 2008, n. 1093 segnalazioni per detenzione di stupefacenti per uso personale. Le segnalazioni riguardano persone residenti a Firenze e provincia, fermate in tutta Italia.

Come ormai da circa 10 anni la stragrande maggioranza delle segnalazioni riguarda la detenzione di hashish e/o marijuana, seguita da quelle per detenzione di eroina. Nel 2008, per la prima volta, il numero di segnalazioni per cocaina ha superato quelle per eroina. E', inoltre, notevolmente aumentato il numero dei segnalati per cocaina che hanno più di 40 anni.

Il maggior numero di segnalati, in generale, ha tra i 19 e i 25 anni, possiede la licenza media inferiore e risulta stabilmente occupato.

A tre anni dall'entrata in vigore della L.49/06 emergono alcune criticità nell'applicazione dell'art 75, così come riformulato:

- è eliminata la distinzione tra c.d. “sostanze leggere” e c.d. “sostanze pesanti” ed è introdotto il concetto di “tenuità della violazione” in base al quale è possibile adottare l'invito formale a non fare più uso di sostanze stupefacenti come definizione del procedimento. Questa ammonizione era prima possibile solo nei casi di prima segnalazione per detenzione di sostanze leggere. Attualmente, invece, non essendo stato definito il concetto della tenuità, si applica questo provvedimento anche per prima detenzione di sostanze pesanti, rendendo di fatto meno punitiva la norma stessa e lasciando quindi ampio spazio alla libera interpretazione del singolo assistente sociale del NOT;

- è stata eliminata la sospensione del procedimento, che consentiva l' invio al SERT della persona segnalata in alternativa all'applicazione della sanzione. Il segnalato deve ora essere sanzionato e genericamente invitato a seguire un programma terapeutico. Nel caso concluda positivamente questo programma, la sanzione potrà essere revocata. Nella pratica però i tempi di applicazione della sanzione sono inferiori alla durata di un programma medio, quindi le persone sono disincentivate ad intraprenderlo;

- la legge 49/06 continua genericamente a parlare di colloquio da svolgersi con personale del NOT: questo momento di incontro, che aveva finora l'obiettivo di essere uno spazio di informazione sulla normativa ma anche di riflessione sulle proprie esperienze, era svolto da assistenti sociali. Con la nuova normativa, centrata più sull'aspetto sanzionatorio che su quello preventivo-educativo, viene meno il valore del colloquio e viene ridotta la professionalità degli assistenti sociali;

- si è introdotta la possibilità, da parte degli organi di polizia, di ritirare la patente di guida o il certificato di idoneità tecnica del ciclomotore, laddove si ravvisi la “diretta ed immediata” disponibilità di veicoli a motore all'atto della contestazione. Questo concetto non è stato chiarito e continua a dare luogo alle più disparate interpretazioni;

- è stato introdotto il comma 8 dell'art.75 che prevede l'obbligo di riferire al Questore la detenzione di sostanze da parte dello straniero maggiorenne, per le valutazioni di competenza in sede di rinnovo del permesso di soggiorno. Questa norma sembra eccessivamente afflittiva e discriminante.

Alla luce anche dei numerosi dibattiti avvenuti in sedi diverse tra gli operatori dei NOT delle Prefetture, emerge la necessità di ripristinare, con opportuni “aggiustamenti” il “vecchio” art. 75, in particolare rispetto all’invio al SERT per la predisposizione di programmi terapeutici. Questi potrebbero peraltro essere differenziati in percorsi socio-educativi individualizzati, definendone anche i imiti temporali.

La discrepanza tra i dati risultanti alla Polizia e i dati del NOT potrebbe essere data sia dal fatto che la stessa persona può essere stata segnalata più volte sia dal fatto che la segnalazione potrebbe riferirsi ad un fatto commesso da residenti nella provincia di Firenze ma rilevato fuori dalla Provincia di Firenze. In ogni caso pare emergere una carenza nel coordinamento tra diverse istituzioni.

Si evidenzia inoltre la crescita delle sanzioni del prefetto e il rilievo assoluto della cannabis, per cui sembra essere colpito ancora una volta non il consumo, quanto piuttosto l’uso occasionale. Si immagina che a colpire i livelli più “bassi” si possa dissuadere dalla condotta più grave, ma in realtà quest’ultima non viene colpita e si sanziona invece la condotta di minore gravità. Appare in sostanza “una dissuasione che non dissuade”.

Alcune evidenze significative

La lettura della normativa da parte del giudice è basata su criteri fortemente disomogenei, l’arresto è facoltativo pur essendo attuato, e il problema maggiore risulta essere la discrepanza tra gli interventi attuati.

Appare un aumento della discrezionalità anche nelle Prefetture, con basso livello di attenzione per programmi alternativi, tenendo conto soprattutto che la maggioranza delle persone segnalate sono consumatori occasionali di sostanze.

Proposte per interventi di competenza regionale

- interventi legislativi sia per promuovere, attivare e legittimare politiche di riduzione del danno e di diminuzione della carcerazione per i tossicodipendenti;
- interventi di potenziamento delle risorse, revisione degli organici e rilancio dei servizi pubblici, dopo l’indebolimento che si constata in seguito alla Legge Fini Giovanardi, che potenzia piuttosto l’intervento privato;
- valorizzazione e incremento dei programmi terapeutici nei servizi, sia con interventi ambulatoriali diurni sia con l’attuazione di programmi più completi e operativi;
- potenziamento dei SerT interni ai carceri, ora spesso limitati a seguire la disassuefazione. Appare indispensabile che possano usufruire di risorse adeguate per svolgere programmi terapeutici idonei, anche quelli residenziali, più costosi, senza alcuna differenza tra cittadini italiani e immigrati;
- attuazione di un lavoro di rete tra i soggetti istituzionali coinvolti, con l’apertura alle risorse presenti sul territorio. Risultano infatti diversi elementi di criticità (dati raccolti in modo disomogeneo, interventi non congruenti, mancato collegamento tra i servizi) che indicano l’opportunità di stabilire una modalità operativa basata su forme di coordinamento non episodiche e non puramente formali.

Una riflessione finale

a cura di Franco Corleone

Gli obiettivi della ricerca erano decisamente ambiziosi in quanto intendevano verificare l'impatto delle azioni repressive in relazione all'applicazione del Testo unico sugli stupefacenti, sull'insieme delle attività delle forze dell'ordine e degli apparati giudiziari e di quelli carcerari.

Questa rilevazione presupponeva la raccolta dei dati circa le denunce in base all'art. 73 del Dpr 309/90, in modo da valutare il peso di questa fattispecie e in particolare distinguere le incriminazioni per fatti di lieve entità previsti dal comma 5 ed equiparabili alla detenzione per uso personale, da quelle per spaccio e per traffico.

Si trattava anche di verificare il volume delle segnalazioni per il mero consumo, sanzionate con precise misure amministrative.

Le azioni prevedevano un primo lavoro di analisi della normativa, la raccolta di documentazione, l'identificazione di una griglia di interpretazione dell'applicazione dell'art. 73 e infine una individuazione e una indicazione di possibili buone prassi.

Il problema dell'affidabilità dei dati delle amministrazioni dello stato

Preliminarmente va sottolineato che un particolare sforzo è stato dedicato alla comparazione dei dati forniti dalle diverse amministrazioni dello Stato; l'attendibilità dei dati è essenziale per conoscere e valutare un fenomeno: la Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia non è assolutamente esaustiva e mostra numerose criticità proprio sulla congruità dei numeri ad esempio per quanto riguarda le misure alternative.

Il quadro che offre l'Amministrazione Penitenziaria sulla presenza di detenuti tossicodipendenti è assai carente, infatti non coincidono i numeri di chi si dichiara tale con quelli delle persone in trattamento presso il Sert del carcere e soprattutto non convince il quadro delle presenze in un giorno dell'anno con quelle dell'intero anno.

Anche i dati delle Prefetture non coincidono con quelli delle Questure.

Con maggiore evidenza si comprende la difficoltà di esaminare il fenomeno dal punto di vista dell'azione della magistratura, sottoposto a diversi gradi di giudizio e a sentenze con modifiche anche rilevanti.

In particolare è emersa la difficoltà nell'esame dell'art. 73, delle sue implicazioni giuridiche e soprattutto per la scomparsa o meglio la mancanza dei dati sulla fattispecie meno grave. L'evanescenza della quantificazione della ipotesi della lieve entità crea un vero *vulnus interpretativo*.

Con soddisfazione commisurata alla fatica possiamo dire con consapevolezza che i numeri che la Ricerca presenta hanno un margine di veridicità assolutamente maggiore rispetto a quelli pubblici. Soprattutto abbiamo individuato i nodi e le contraddizioni che potrebbero consentire in futuro alle Amministrazioni pubbliche di fornire una immagine del fenomeno completa ed esaustiva.

L'approfondimento dedicato al carcere Sollicciano di Firenze e la raccolta dei dati degli Istituti penitenziari di Prato, Pisa, Livorno ed Arezzo hanno non solo confermato, ma addirittura rafforzato l'ipotesi di partenza della ricerca secondo la quale il sovraffollamento carcerario è determinato dalla scelta di penalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti illegali.

La riforma in senso proibizionista e punitivo della legge in vigore (Gianfranco Fini la definì una svolta di 180 gradi) si realizzò con l'inserimento in un decreto sulle Olimpiadi invernali alla fine del 2005 di molte norme di aggravamento repressivo, in particolare fu cancellata la decisione del popolo italiano, espressa con un referendum svoltosi il 18 aprile 1993, di depenalizzare il consumo personale. Inoltre tutte le droghe, leggere e pesanti, furono equiparate e inserite in una unica tabella con la previsione di una identica pena, da sei a venti anni di carcere per tutte le fattispecie di

comportamenti illeciti. Queste pene, di per sè assai elevate, risultano ancora più severe se si considera l'introduzione di una soglia quantitativa di sostanza detenuta, al di sopra della quale vige la presunzione di spaccio: ciò significa che molti consumatori possono essere automaticamente incriminati come spacciatori per il semplice possesso anche di una piccola quantità, ma superiore a quanto determinato dal decreto ministeriale che accompagna la legge.

La prima valutazione degli effetti repressivi della nuova normativa (libro bianco)

In occasione della Conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope svoltasi a Trieste dal 12 al 14 marzo del 2009 fu presentato dalle associazioni Forum Droghe, Antigone e Società della Ragione un Libro Bianco sulla Fini-Giovanardi, sui tre anni di applicazione della legge 49 del 2006.

Il testo denunciava gli effetti reali della nuova normativa al di là e metteva in luce che nonostante i ritardi e le incertezze interpretative sorte nella prima applicazione e la concomitanza degli effetti positivi dell'indulto che aveva determinato l'uscita dal carcere di 27.000 detenuti, cominciarono ad emergere gli effetti negativi dell'inasprimento penale che era stato paventato.

Erano esplicitate clamorose conseguenze: il calo dei sequestri di sostanze, la crescita del numero delle persone segnalate all'autorità giudiziaria (soprattutto stranieri), l'aumento del numero delle sanzioni amministrative, l'aumento della percentuale dei tossicodipendenti in carcere sul totale degli ingressi. Anche la previsione spesso propagandata da Giovanardi, secondo cui la recrudescenza penale sarebbe stata riequilibrata dalla facilitazione alle alternative al carcere, si è dimostrata fallace; l'accesso alle misure alternative appare estremamente ridotto; gli affidamenti ordinari continuano ad essere più numerosi di quelli terapeutici. Si ricordava anche che la modifica dell'art. 94 ha reso più stringente l'accertamento della condizione di tossicodipendenza e quindi molti soggetti che per il sistema penitenziario e per i Sert sono tossicodipendenti, non vengono riconosciuti tali dalla magistratura di sorveglianza.

Infine si richiamava l'attenzione sull'enorme aumento del numero delle pendenze giudiziarie, sulla diminuzione degli interventi socio-sanitari e l'incremento di quelli farmacologici e la riduzione del numero dei soggetti in comunità.

Queste prime valutazioni che suscitarono reazioni polemiche con l'accusa di dare numeri a casaccio, sono state confermate dall'ultima Relazione al Parlamento del sottosegretario Carlo Giovanardi che ha segnalato una ulteriore crescita dei tossicodipendenti che entrano in carcere dal 27% al 33%, (+ 6% rispetto al 2007) e una crescita tra i detenuti di chi ha violato l'art. 73 del Dpr 309/90 (+3,7%); 35.000 denunce e oltre 28.000 gli arresti, il 38% riguardava la cocaina e il 37% la cannabis.

Per quanto riguarda le segnalazioni alle prefetture (art. 75) sono state in totale 35.632 (il 71% riguarda la cannabis, sic!) e le sanzioni, in aumento, sono state 11.220. Il fenomeno è giustificato dalla mancata sospensione delle sanzioni anche in caso di accettazione del programma come previsto dalla Legge 49 del 2006.

Altri dati significativi sono quelli relativi alla riduzione delle strutture socio-riabilitative (38 in meno, - 3,3%) e la stabilizzazione degli affidamenti di soggetti tossicodipendenti (26%).

Le osservazioni fin qui fatte confermano l'importanza di un momento di discussione tra soggetti diversi sui risultati e le questioni aperte della Ricerca. Il rapporto redatto dalla professoressa Meringolo analizza i contributi e indica un modello di confronto che potrebbe proseguire in altre sedi.

Sono emersi suggerimenti per interventi innovativi da parte della Regione, che vede aumentati i propri compiti in questo settore anche per il passaggio della medicina penitenziaria al Servizio sanitario pubblico.

La Toscana nel trend nazionale

La tendenza nazionale verso l'incremento delle attività di contrasto concentrate nel perseguimento di soggetti dal profilo criminale modesto a decremento dell'attacco al traffico è confermato anche in Toscana con il deferimento nel 2007 all'autorità giudiziaria di 2167 persone (1256 italiani, 911 stranieri).

Nel 2007 in Italia hanno fatto ingresso in carcere dalla libertà 90.441 soggetti. Di questi, 28.090 per violazione della legge sugli stupefacenti. Le presenze in carcere per la violazione del Dpr 309/90 rappresentavano circa il 40% al 31 dicembre 2007.

Grazie alle scelte del legislatore negli ultimi anni appare sempre maggiore la durata delle pene inflitte per la violazione della legge sulle droghe.

La Toscana si situa al terzo posto tra le regioni italiane per il deferimento all'autorità giudiziaria per la violazione dell'art. 73 del Dpr 309/90; in particolare il più alto numero di provvedimenti restrittivi è stato adottato in relazione alle segnalazioni per cannabis.

L'analisi degli indici ipotizza la tendenza all'aumento dei tassi di carcerizzazione in Toscana soprattutto per l'incremento degli ingressi in carcere di cittadini stranieri per violazione della legge antidroga e per la loro difficoltà di accedere a misure alternative o sostitutive delle pene detentive.

Per quanto riguarda l'incidenza che i reati in materia di droga assumono sull'attività complessiva degli Uffici giudiziari di Firenze è stimata pari al 15,4% dei reati complessivi e si mostra una tendenza nell'ultimo anno all'aumento dei procedimenti pendenti e ad una accentuazione delle condanne per reati di cui all'art. 73 del Dpr 309/90.

La ricaduta appare nelle presenze in carcere. Infatti il numero dei detenuti supera ormai anche la capienza cosiddetta tollerabile, oltre 4.000 unità. Nell'ultima rilevazione del 30 giugno 2008 i tossicodipendenti erano pari al 31,9% e i condannati per violazione dell'art. 73 del Dpr 309/90 il 40,3%.

Dopo la contrazione verificatasi con l'applicazione dell'indulto si sta registrando una drammatica progressiva progressione della presenza di tossicodipendenti negli istituti penitenziari toscani, dal 21,5% al 31,9%.

I dati recenti del giugno 2009 indicano in Toscana la presenza di 4.213 detenuti e ad ulteriore conferma degli effetti della legge Fini-Giovanardi citiamo i numeri di Arezzo (50% per violazione art. 73), di Livorno (su 362 persone, 204 per l'art. 73, il 56%), di Pisa (su 351 persone, 179 per l'art.73, il 51%).

In conclusione, va anche sottolineato il peso della presenza di detenuti stranieri nelle carceri toscane, pari al 48,5% .

La Ricerca si è focalizzata sul carcere di Sollicciano, il maggiore istituto della regione che ha una presenza stabilizzata di circa 950 detenuti rispetto alla capienza regolamentare della metà.

I detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 costituiscono circa la metà delle presenze complessive; questo dato assolutamente abnorme viene esaltato dal risultato di una analisi qualitativa per scoprire l'incidenza delle violazioni relative al comma 5 dell'art. 73. E' il caso di sottolineare che la discussione sulla natura giuridica del comma 5 dell'art. 73 (autonoma figura di reato o semplice circostanza attenuante) non interessa astrattamente la dottrina, ma produce delle significative ricadute sul giudizio sui fatti contestati in particolare riguardo all'applicazione della recidiva.

Una parte di grande interesse è anche quella che riguarda le sanzioni amministrative previste dall'art. 75 del Dpr 309/90. E' stato analizzato il comportamento del Nucleo Operativo Tossicodipendenze (NOT) della Prefettura di Firenze nei confronti dei soggetti segnalati per consumo di sostanze stupefacenti. Nel 2008 sono state 1.089 e il 70% ha riguardato hashish e marijuana.

Le modifiche introdotte dalla legge 49/2006 hanno prodotto effetti perversi grazie a una sorta di automatismo sanzionatorio.

L'ultima parte della Ricerca approfondisce il tema delle competenze statali e regionali; la disciplina degli stati di tossicodipendenza si colloca sul confine tra le prerogative di esclusiva rilevanza statale (ordine pubblico e sicurezza) e quelle di competenza concorrente riguardo la tutela della salute.

La prevalenza nell'impianto legislativo delle istanze repressive ha però una ricaduta dal punto di vista della salute, in particolare nelle condizioni di vita delle carceri con una competenza delle regioni e dei Sert.

Si pone un problema di risorse da destinare a mitigare gli effetti della criminalizzazione del possesso e consumo di droghe.

Da questo punto di vista assume un rilievo enorme la scelta di escludere dalla possibilità di accesso a tutte le misure trattamentali il detenuto straniero anche senza permesso di soggiorno a tutte le misure trattamentali previste dagli articoli 120 e seguenti del Dpr 309/90. La Ricerca sviscera in maniera analitica ed esaustiva gli aspetti legati alla legislazione nazionale e regionale e arriva a una conclusione senza margini di dubbio, nel senso del diritto alle prestazioni.

Per le proposte di interventi specifici e i suggerimenti per individuare buone pratiche, si rimanda ai risultati del panel di discussione.

Ipotesi di modifiche legislative e un progetto pilota per l'uscita dal carcere dei tossicodipendenti

In questa sede, davvero conclusiva, non si può che rimettere alla valutazione politica della Regione Toscana l'opportunità di una iniziativa verso il Parlamento, secondo la possibilità prevista dall'art. 121 della Costituzione, con la presentazione di una proposta di legge alle Camere. Ovviamente i contenuti potrebbero essere ampi ed incidere sugli articoli che determinano l'impatto penale e sanzionatorio che è emerso indiscutibilmente dalla ricerca o limitarsi ad aspetti minori ma ugualmente essenziali come quelli riguardanti le sanzioni amministrative e il ricorso alle misure alternative al carcere.

Non si può non suggerire un intervento legislativo con legge regionale per chiarire in modo non dubbio il diritto al trattamento delle dipendenze per tutte le persone presenti sul territorio toscano, stranieri irregolari inclusi, e per affermare gli interventi legati alla politica di riduzione del danno.

Per quanto riguarda infine la presenza di un numero strabordante di tossicodipendenti nelle carceri italiane che per altro si avviano a superare nell'estate il numero record di 65.000 detenuti e per arrivare secondo le previsioni del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria a 69.000 a fine anno, si intende suggerire con prudenza ma convinzione alla Regione Toscana un progetto pilota a legislazione invariata per far uscire dalla galera un numero significativo di persone per dimostrare l'insostenibilità della situazione esistente e per chiedere al Governo, al sottosegretario Giovanardi e al Dipartimento antidroga le risorse necessarie per una soluzione concreta e vera e non la pura declamazione retorica di un dover essere. Il progetto richiederebbe una concertazione con l'Amministrazione penitenziaria, i Sert, le Comunità di accoglienza, la Magistratura di Sorveglianza.

La scelta di pura ispirazione ideologica e il rifiuto del pragmatismo delle scelte di riduzione del danno ha comportato un processo di riduzione crescente delle risorse sociali destinate a pratiche di accompagnamento e di inclusione sociale, soprattutto per le situazioni più problematiche e al quale ha corrisposto in modo quasi simmetrico il ricorso al carcere e in generale alla legislazione penale e punitiva.

Mettere in galera chi fa uso di droghe è dal punto di vista sociale, educativo e terapeutico un errore grossolano, nonché una profonda ingiustizia.

Devono essere chiare e chiaramente denunciate le responsabilità. La Regione Toscana, memore della sua storia di civiltà giuridica illuministica e di elaborazione di un diritto mite, proprio sul terreno delle droghe può ripartire per sperimentare politiche diverse, solidali e guidate dalla ragione.

DOCUMENTAZIONE

Per ulteriori approfondimenti consultare il sito: www.fuoriluogo.it

Carcere e droga, le cifre nere di Giovanardi

Alessio Scandurra, Fondazione Giovanni Michelucci, per la rubrica di *fl* sul Manifesto del 15 luglio 2009.

Nel presentare la Relazione 2009 al Parlamento sulle tossicodipendenze (sui dati del 2008), il sottosegretario Carlo Giovanardi ha aperto il suo intervento sul tema dei tossicodipendenti in prigione, segnalando un'ulteriore crescita di questi tra quanti entrano in carcere (+ 6% rispetto al 2007); insieme all'aumento, fra la popolazione incarcerata, di chi ha violato l'art. 73 della legge antidroga, la norma che punisce la detenzione a fini di spaccio (+3,7% rispetto al 2007). Dopo di che, senza muovere alcuna critica di merito al Libro Bianco sugli effetti della Fini-Giovanardi preparato da Antigone, Forum Droghe e Società della Ragione per la Conferenza nazionale sulle droghe di Trieste, ha affermato incomprensibilmente che quel documento darebbe numeri a casaccio. In realtà il Libro Bianco è basato sui numeri forniti proprio da Giovanardi nella precedente relazione. Il nuovo rapporto ci dà l'opportunità di mettere a confronto il contenuto del Libro Bianco con dati aggiornati al 2008.

Quel documento segnalava anzitutto come ormai da tempo il numero di tossicodipendenti che transitano annualmente dalle carceri (24.371 nel 2007) sia così alto da superare la cifra complessiva di coloro che sono presi in carico dalle comunità terapeutiche (16.433 nel 2007). Nella relazione del 2009 scopriamo che il numero dei tossicodipendenti entrati in carcere è ancora notevolmente cresciuto: addirittura 30.528 nel 2008.

Dalla precedente relazione emergeva inoltre come fossero in leggero aumento le condanne per l'articolo 73, mentre erano in crescita impressionante i procedimenti pendenti per lo stesso reato (+31,5% dalla metà del 2006 alla fine del 2007, +93,6% per i minorenni). La relazione attuale presenta il dato delle condanne in maniera diversa, non comparabile con quello dell'anno scorso, ma conferma invece la secca crescita dei procedimenti pendenti: dal primo semestre 2005 al secondo semestre 2008 segnala un aumento del 25,2%.

Quanto alla carcerazione dei tossicodipendenti, il Libro Bianco indicava alla fine del 2007 un aumento della percentuale di persone dipendenti tra quanti entrano in carcere (+8,4% rispetto a prima dell'indulto). Oggi Giovanardi conferma questo dato, e segnala un'ulteriore importante crescita nel 2008 (+6%, +8% per i minorenni). Quanto alla percentuale di tossicodipendenti tra i detenuti presenti, si registra invece un lieve calo (-0,5%) che conferma un dato analogo a quello registrato prima dell'indulto. Resta da spiegare come ciò sia possibile: cresce in maniera impressionante il numero dei tossicodipendenti che entrano in carcere, ma non quello di chi ci resta (ma non sono certo pochi: il 27,1% dei detenuti). E questo purtroppo non in virtù della concessione di misure alternative. Se già il Libro Bianco mostrava come il sistema delle misure alternative fosse praticamente inceppato, la nuova relazione ci dice che il numero dei tossicodipendenti in trattamento alternativo è addirittura in calo rispetto all'anno precedente. Dunque i tossicodipendenti non escono in misura alternativa. Ma allora, che fine fanno?

La realtà è che i tossicodipendenti sono ampiamente rappresentati in quella massa di disperati che passa in carcere solo pochi mesi, attendendo il proprio processo in custodia cautelare (il 54% dei detenuti in Italia è in attesa di una condanna definitiva, la percentuale più alta d'Europa); per poi subire condanne spesso di modesta entità, conseguenza dei piccoli reati commessi, ed uscire poco dopo, in attesa della successiva carcerazione.

In questi casi il ricorso al carcere non ha nessun senso, se non quello di sprofondare le persone in un circolo vizioso fatto di crescente esclusione da cui sembra impossibile uscire, come dimostrano i tassi di recidiva dei tossicodipendenti che scontano la propria pena in carcere. È un costo inutile per la collettività e un passo ulteriore verso l'esclusione di queste persone. Eppure è proprio questo il fenomeno che la Fini Giovanardi ha favorito maggiormente, aprendo le porte del carcere ad un numero sempre crescente di tossicodipendenti. Che non sia arrivata l'ora di prenderne atto e cambiare direzione?

Alternative al carcere, iniziamo dai tossicodipendenti

Stefano Anastasia per la rubrica di Fuoriluogo sul Manifesto del 30 settembre 2009

Quasi 65mila detenuti, a vele spiegate verso quello che il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, considera la “soglia fisiologica” della detenzione in Italia: 70-80mila detenuti, circa 140 ogni 100mila abitanti. Non male per un Paese che ha vissuto i suoi primi quarant'anni repubblicani con un tasso di detenzione di quasi la metà di quello attuale, un terzo di quello preconizzato dal dott. Ionta.

Per carità di patria non stiamo a discutere le sue previsioni. In realtà, potremmo essere anche più foschi: e chi l'ha detto che la rincorsa all'incarcerazione debba fermarsi a 70-80 mila abitanti? Potrebbe andare ben oltre, come insegna il caso statunitense, dove un ordinario tasso di detenzione di circa 100 detenuti per 100mila abitanti – opportunamente stimolato da ogni genere di “lotta alla criminalità” - è arrivato in trent'anni di crescita a ben 760 detenuti ogni 100mila abitanti. Del resto il leghista on. Cota, capogruppo del partito che detiene la *golden share* delle politiche criminali nella maggioranza che governa l'Italia, non ha avuto esitazioni – qualche tempo fa – a paragonarci proprio agli Stati Uniti, per concludere che, per raggiungerli nel rapporto detenuti/popolazione, dovremmo incarcerarne otto volte tanti.

Per non precipitare nell'incubo dei minacciosi paragoni di Cota, stiamo a Ionta e alle sue più miti previsioni: 70-80mila detenuti. Intanto, però, le carceri possono ospitarne legalmente solo 43mila: che si fa? Inebriato dal successo dei prefabbricati trentini, Berlusconi nel *one man show* allestitogli da Vespa ha lanciato il proclama: faremo come all'Aquila! Le villette? Con le tendine? Edilizia, edilizia, edilizia: è l'unica cosa che sa dire il Governo (quando non si lancia nelle fumisterie delle *prison boats*, da far galleggiare di fronte alle città marinare). Lasciamo perdere.

Bisognerebbe piuttosto liberarsi dalla ingenuità (o dalla malafede) di chi pensa che le incarcerazioni e il tasso di detenzione siano il frutto di congiunzioni astrali alle quali non possiamo sottrarci: e chi lo ha deciso che uno straniero per lavorare in Italia deve passare per la clandestinità, un centro di identificazione e il carcere? L'incrocio di Saturno con Venere? E chi lo ha deciso che il possesso di sostanze stupefacenti è causa di procedimento penale e incarcerazione? E chi lo ha deciso che il carcere dovesse tornare a essere l'unica forma di pena per migliaia di detenuti che – guarda un po! - hanno precedenti condanne che impediscono loro di accedere alle alternative? In realtà, la “fisiologia” degli 80.000 detenuti nasconde scelte di valore: contro gli immigrati, contro i consumatori di droghe, contro i “recidivi”.

Si susseguono, dunque, tra le persone di buona volontà, le ipotesi per affrontare la catastrofe umanitaria in cui sono ridotte le nostre prigionie, dove la gran parte dei detenuti vive in condizioni giudicate inumane e degradanti dalla Corte europea dei diritti umani. Tra queste, quella immediata e lapalissiana avanzata da Forum droghe, Antigone, Arci e un ampio cartello di associazioni del volontariato in un appello che sarà illustrato domani in una Conferenza stampa alla Camera dei deputati. La legge Fini-Giovanardi (non una legge fricchettata!) aveva previsto, insieme con il consueto bastone dell'aumento delle pene per tossici e piccoli spacciatori, la carota di termini più larghi per l'affidamento in prova ai tossicodipendenti: accessibile sin da sei anni dal fine pena. Fatto sta, però, che la norma, come ogni altra alternativa alla detenzione, risulta incredibilmente sottoutilizzata: prima dell'indulto, a fronte di 60mila detenuti c'erano 50mila persone in esecuzione penale esterna, oggi solo 10mila. Intanto, almeno altrettanti sono i detenuti che sono nei termini per usufruire dell'affidamento in prova per tossicodipendenti. Un giorno vedremo, forse, le nuove carceri prefabbricate di Berlusconi o, al contrario, una riforma delle leggi sulla droga, l'immigrazione, la recidiva. Intanto, perchè Governo e Regioni non si siedono intorno a un tavolo e non definiscono un programma credibile, fatto di risorse, mezzi e strumenti, per la scarcerazione immediata di quei 10mila tossicodipendenti che potrebbero già oggi usufruire di misure alternative alla detenzione?

Le carceri scoppiano? Ricominciamo a pensare

Livio Pepino per la rubrica di Fuoriluogo sul Manifesto del 14 ottobre 2009.

Ha ragione Stefano Anastasia (Il Manifesto, 30 settembre): «Bisognerebbe liberarsi dalla ingenuità (o dalla malafede) di chi pensa che le incarcerazioni e il tasso di detenzione siano il frutto di congiunzioni astrali alle quali non possiamo sottrarci: e chi lo ha deciso (...) che il possesso di sostanze stupefacenti è causa di procedimento penale e incarcerazione? e chi lo ha deciso che il carcere dovesse tornare a essere l'unica forma di pena per migliaia di detenuti». Il problema sta esattamente qui. Se non rimuoviamo il pensiero dominante (ormai quasi unico anche a sinistra) sulla pena, sul carcere e sulla loro ineluttabilità i detenuti continueranno a crescere a dismisura e insieme – il paradosso è solo apparente – aumenteranno i cori contro il lassismo dei giudici e il senso di insicurezza dei cittadini. Salvo poi – per tacitare una coscienza che qualche volta fa capolino – commuoversi e protestare (non più di una volta su dieci...) per il suicidio in carcere di un ragazzo condannato per il possesso di una dose eccessiva di hashish, di un migrante fuggito dalla fame o – più probabilmente – di un colletto bianco finito in carcere per qualche brutto scherzo del destino. I numeri sono eloquenti. Negli ultimi vent'anni i detenuti sono lievitati dai 25.804 del 31 dicembre 1990 ai 63.993 del 1° settembre 2009. Di questi ultimi, 23.704 (pari al 37%) sono stranieri e 17.270 (27%) tossicodipendenti (così definiti nelle statistiche ministeriali: più verosimilmente assuntori di sostanze). Se poi si guarda ai titoli di detenzione, il 15,2% è detenuto per violazione della legge sugli stupefacenti e il 29,5% per reati contro il patrimonio, mentre solo il 16,5% è in carcere per delitti contro la persona e il 2,6% per associazione di stampo mafioso. Triste necessità – si potrebbe dire – ma non scelta, siccome conseguente all'aumento dei reati e alle caratteristiche dei loro autori (determinate anche dalle condizioni sociali, ma non esorcizzabili). Non è così. Il picco dei delitti si è avuto, infatti, nel nostro Paese – secondo i dati del ministero dell'interno – nel 1991; la curva dei reati, almeno di quelli contro la persona, non è in crescita, e mostra talora una parabola discendente; i delitti connessi con l'uso degli stupefacenti e con l'immigrazione irregolare (o determinati da tali fenomeni) sono, in gran parte, artificiali, cioè provocati da una normativa improntata al più radicale e ottuso proibizionismo, il cui carattere criminogeno è ampiamente provato dalla storia; il sistema penale prevede, di fatto, processi più rapidi e meno garantiti per la criminalità di strada che per quella dei colletti bianchi e forme di fuoruscita dal penale per i reati di quest'ultima categoria e non per gli altri. Ciò che accade è, dunque, il proporsi in maniera sempre più netta del carcere come contenitore di marginalità (in parte significativa a prescindere dalla gravità del reato commesso). Il fatto è che, mentre l'emarginazione cresce, la guerra alla povertà – che ha caratterizzato lo Stato sociale – lascia il posto alla guerra ai poveri, destinati a essere spinti altrove: in un lontano invisibile o, se ciò non è possibile, in carcere. Non è sempre stato così. Persino un sistema penale di stampo autoritario come quello del codice Rocco (rimasto in vigore, sul punto, fino alla legge n. 1041 del 1954), prevedeva per gli stupefacenti una disciplina penale simile a quella delle bevande alcoliche e del tabacco, punendo come contravvenzioni solo «l'essere colto, in luogo pubblico, o aperto al pubblico, o in circoli privati, in stato di grave alterazione psichica per abuso di sostanze stupefacenti» e «la consegna da parte di farmacisti (o assimilati) di sostanze velenose o stupefacenti, anche su prescrizione medica, a persona minore degli anni sedici». E ancora cinque anni fa, nel 2004, le misure alternative al carcere erano 50.228 a fronte delle 10.737 di quest'anno. E non si stava peggio! «Liberarsi della necessità del carcere» – per usare un dimenticato slogan di molti anni fa – è possibile. Ma occorre, prima di tutto, ricominciare a pensare.

Carcere e droga, apriamo le porte delle comunità

Cecco Bellosi, Coordinatore delle comunità dell'Associazione Comunità Il Gabbiano onlus, per la rubrica settimanale di Fuoriluogo sul Manifesto del 29 ottobre 2009.

In tema di giustizia e carcere, a sinistra si usa spesso contrapporre un potere politico “cattivo” ad una magistratura “buona”. Non è cosé. Non c'è solo la legge Cirielli, voluta dal centro destra, che riempie le carceri di “poveracci”; vi sono alcuni magistrati di sorveglianza che affermano di non credere nel valore rieducativo della pena, negando nei fatti la possibilità di accedere alle misure alternative a molti detenuti che ne avrebbero diritto.

Ciò avviene anche per i detenuti tossicodipendenti. Nel nostro piccolo di associazione, armati dei nostri secchielli (di quattro comunità per persone con problemi di dipendenza), cerchiamo invece di svuotare il mare.

Nel 2006, le comunità del Gabbiano onlus hanno ospitato 193 persone: di queste, 76 erano in misura alternativa (63 in affidamento terapeutico e 13 in affidamento provvisorio). Nel 2008, sono state accolte 57 persone in misura alternativa (40 in affidamento terapeutico, 17 in affidamento provvisorio) e 5 agli arresti domiciliari. Complessivamente, 62 persone sono entrate in comunità provenendo dal carcere. Inoltre, nella casa alloggio per malati di Aids, sono ospitate due persone in libertà vigilata dimesse dall'Ospedale Psichiatrico Giudiziario: una di queste è tornata completamente libera da vincoli giudiziari solo dopo otto anni, quasi un ergastolo bianco. Si conoscono le obiezioni, alcune scontate altre più incisive, all'accoglimento di detenuti in comunità.

Molti detenuti vogliono entrare in comunità solo per “scavallarsi” il carcere, si dice. A me sembra una buona e sana motivazione. Che può evolvere verso lo svolgimento di un programma comunitario efficace: con risultati migliori rispetto a quelli di chi sostiene di voler entrare in comunità con queruli piagnistei sulla consapevolezza degli errori commessi e sulla volontà di cambiare vita.

Ho citato i dati 2006, l'anno dell'indulto: su 46 persone in misura alternativa presenti al momento dell'approvazione del provvedimento, solo dieci, una volta liberi, hanno scelto di lasciare le comunità. E' una quota del 22%, del tutto in linea con la percentuale fisiologica di abbandoni spontanei nel corso di un anno da parte di chi entra nelle nostre comunità senza vincoli giudiziari. Un'altra obiezione è quella del possibile trasferimento in comunità della mentalità coatta: occorre in questi casi mettere in campo strumenti educativi di contrasto e di mediazione culturale. In ogni équipe delle nostre comunità è presente un ex detenuto di lungo corso per facilitare la comunicazione, la traduzione dei linguaggi, la sottolineatura delle differenze di contesto. Una terza obiezione riguarda i limiti che la presenza di vincoli giudiziari pone alle attività comunitarie: in questi casi è necessario costruire programmi condivisi con gli assistenti sociali dell'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna e porsi come soggetti attivi nei confronti della magistratura di sorveglianza: le prescrizioni possono anche essere cambiate.

Non vorrei però che dietro queste obiezioni ci fosse il timore di doversi confrontare sui diritti delle persone. Su alcune questioni, come i colloqui con i familiari, la censura sulla posta, l'organizzazione subita dei tempi quotidiani, il carcere rispetta la persona più di molte comunità.

Un problema concreto è invece rappresentato da un effetto collaterale dell'innalzamento da quattro a sei anni di pena o residuo pena per accedere all'affidamento terapeutico, voluto dalla Fini-Giovanardi: può capitare che i programmi comunitari siano portati a termine non solo prima del fine pena, ma anche prima della possibilità di ottenere altre misure alternative. Per evitare la beffa del rientro in carcere, bisognerebbe applicare tempestivamente la norma sulla sospensione condizionale della pena prevista dalla legge antidroga (art.90).

Accogliere i detenuti in comunità non solo può avere un esito positivo, può anche accompagnare queste persone al reinserimento sociale e, in molti casi, ad un inserimento ex novo. Con il nostro piccolo secchiello, svuotiamo il carcere di 60-70 persone all'anno: se lo facessero con questa

intensità altre 50 comunità, si potrebbero accogliere 3000 persone all'anno; se lo facessero cento comunità, si arriverebbe alla rispettabile cifra di 6.000-7.000 persone. Uomini e donne sottratti all'accanimento reclusorio di questi tempi.

Tre anni di legge antidroga, una ricerca valutativa

Patrizia Meringolo Docente di Psicologia di comunità, Università di Firenze, per la rubrica di Fuoriluogo sul Manifesto dell'11 novembre 2009

A tre anni di distanza dall'approvazione della legge Fini-Giovanardi sulle droghe n. 49/2006, è stata svolta una ricerca valutativa sui dati della Toscana, a cura della Fondazione Michelucci e di Forum Droghe – che sarà presentata in un dibattito pubblico martedì 19 novembre a Firenze – focalizzata sull'impatto penale e sanzionatorio della nuova normativa. I risultati sono stati discussi in un *panel* di esperti, per evidenziarne le criticità in ambito giuridico e nella presa in carico psicosociale del fenomeno. Come notazione di fondo, si osserva che viene declamata la lotta al traffico per stroncare il consumo, ma realizzata nei fatti una guerra al consumo o tutt'al più al piccolo spaccio.

La legge ha degli aspetti fortemente ambigui: da una parte un'apparenza di "alleggerimento" della carcerazione -con l'innalzamento del limite di pena da 4 a 6 anni per accedere alle misure alternative e all'affidamento ai servizi-; dall'altra la realtà – documentata dalla ricerca – di una maggiore "afflittività", sia per l'aumento delle pene, dovuta all'unificazione di queste al livello più alto per tutte le sostanze, pesanti e leggere, sia per l'irrigidimento dei parametri per concedere le stesse misure alternative, col risultato di una loro tendenziale diminuzione. A ciò ha contribuito anche il maggiore rigore nella certificazione e nel controllo dello stato di tossicodipendenza, nonché della "idoneità" del programma terapeutico proposto: per la prima si attribuisce una importanza quasi esclusiva al mantenimento dell'astinenza tramite le verifiche di laboratorio, senza valutare la possibile integrazione sociale dei soggetti; per la seconda, si tende a legittimare maggiormente i programmi svolti in comunità terapeutiche, sottovalutando gli interventi dei servizi territoriali (SerT). Si osserva in particolare un accesso molto modesto alle misure sostitutive da parte dei detenuti tossicodipendenti stranieri privi del titolo di soggiorno, e soprattutto il non accesso, da parte degli stranieri titolari del codice regionale STP (Straniero Temporaneamente Presente), alle prestazioni dei SerT.

Probabilmente, una buona parte dei reati perseguiti riguarda l'ipotesi di "lieve entità" dello spaccio (art.73, comma 5), ma risulta difficile verificarlo perché questo tipo di distinzione non viene riconosciuta al momento dell'arresto, ma solo in sede di sentenza. Tuttavia, da una ricerca nel carcere fiorentino di Sollicciano sui certificati penali dei detenuti, risulta che il 25% sono stati condannati per piccolo spaccio. Inoltre, c'è da presumere che con l'accusa di spaccio di "lieve entità" si colpisca spesso il consumo, poiché la semplice detenzione al di sopra dei limiti quantitativi previsti dalle tabelle è considerata spaccio presunto.

La prassi dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato, anche in presenza di modesti quantitativi di sostanza stupefacente e soprattutto se l'arrestato è straniero, può aver influito sull'aumento dei tossicodipendenti in carcere.

Dati più certi provengono dalle segnalazioni alle prefetture: la detenzione di stupefacenti per uso personale ha riguardato in stragrande maggioranza l'uso di cannabinoidi. Ancora una volta viene colpito un bersaglio "inferiore", ritenendo erroneamente che colpendo i comportamenti meno pericolosi si dissuada dalla condotta più grave. Emergono altre criticità della legge: è stata eliminata la possibilità di sospendere le sanzioni per favorire l'invio al SerT del segnalato, sostituita da un invito generico a seguire un programma terapeutico, che, solo se concluso positivamente, può portare alla revoca della sanzione. Perciò le persone sono disincentivate a recarsi ai servizi, anche perché i tempi d'applicazione della sanzione sono inferiori alla durata media di un programma terapeutico.

Infine, gli esperti hanno indicato possibili interventi di competenza regionale, quali la promozione delle politiche di riduzione del danno e il minor ricorso alla carcerazione per i tossicodipendenti, il rilancio dei servizi pubblici, il potenziamento dei SerT interni ai carceri per cittadini italiani e immigrati; infine, un lavoro di rete tra i soggetti istituzionali coinvolti, con forme di coordinamento non episodiche e non puramente formali.

Appello

LE CARCERI SCOPPIANO. POTENZIAMO LE MISURE ALTERNATIVE, LIBERIAMO I TOSSICODIPENDENTI!

Promosso da: Forum Droghe, Antigone, Gruppo Abele, Arci, La Società della Ragione, Ristretti Orizzonti, Comunità San Benedetto al Porto, Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale, Conferenza nazionale volontariato giustizia, Cnca nazionale, Seac (Coordinamento enti e associazioni volontariato penitenziario), Fondazione Basaglia, Cooperativa Cat (Firenze)

Le carceri italiane hanno rotto il muro del silenzio. I detenuti ammassati nelle celle hanno protestato contro la loro condizione. Oggi quasi 65.000 uomini e donne sono reclusi oltre ogni limite di capienza, per cui anche il Ministro della giustizia lamenta la situazione delle galere come fuori dalla Costituzione.

Il sovraffollamento non avviene per caso, ma a causa di leggi che hanno un nome (la legge Fini-Giovanardi sulle droghe, quella sull'immigrazione e la legge Cirielli sulla recidiva) e per reati di irrilevante offensività sociale, come quello recentemente reintrodotta di oltraggio a pubblico ufficiale.

Da sola la legge sulle droghe riempie per la metà le carceri italiane. Anche gli autori della legge più punitiva dell'Europa unita si sono affannati in questi anni a sostenere che le persone tossicodipendenti non devono stare in carcere; invece accade il contrario.

L'affidamento speciale previsto per i tossicodipendenti può essere concesso quando la pena detentiva inflitta o residua non sia superiore a sei anni.

Sono oggi almeno diecimila i detenuti che si trovano in questa situazione ossia che stanno in carcere ma potrebbero usufruire di questa misura alternativa sulla base di un programma da intraprendere in comunità o presso il servizio pubblico. Un detenuto affidato in comunità costa più o meno 18 mila euro annui (all'amministrazione penitenziaria costa il triplo). Con 180 milioni di euro a disposizione le regioni italiane potrebbero pagare le rette in comunità per diecimila detenuti tossicodipendenti oggi inspiegabilmente in carcere. Con la stessa cifra si costruirebbero al massimo tre carceri che darebbero spazio a circa 600 detenuti nel 2019 (dieci anni è la media italiana di tempo per la costruzione di un nuovo istituto). Se usati invece per liberare i tossicodipendenti si darebbe l'avvio a un processo di vera decongestione del sistema penitenziario.

Chiediamo ai responsabili del Governo e delle Regioni di predisporre un piano immediato di risorse, a partire da quelle inutilmente congelate da troppi anni nella Cassa delle ammende, per garantire l'applicazione delle norme previste per l'affidamento speciale dei detenuti tossicodipendenti e ogni altra misura idonea a potenziare il circuito delle misure alternative alla detenzione.

Chiediamo una applicazione estesa delle misure alternative, dal lavoro esterno alla semilibertà, attraverso un piano di lavori socialmente utili, impegnando le persone nella tutela dell'ambiente, del verde pubblico, nell'agricoltura, nelle zone di montagna abbandonate. La risposta non può essere affidata all'edilizia penitenziaria, alla costruzione di nuove carceri, alla faraonica pretesa di costruire per il 2012 quindicimila nuovi posti nelle carceri italiane, dissipando ingenti risorse economiche per un risultato che già oggi sarebbe insufficiente a ricondurre nella legalità le carceri italiane.

Pretendiamo piuttosto la ristrutturazione del patrimonio esistente per renderlo coerente con i principi definiti con chiarezza assoluta dalla Costituzione per definire il senso della pena e per garantire la risocializzazione, nel rispetto dei diritti previsti dalla Riforma penitenziaria del 1975 e dal regolamento del 2000, affinché la pena sia scontata in condizioni di umanità e dignità come previsto dalle Convenzioni internazionali.

Questo non vuole essere un generico appello, ma il primo anello di una catena di azioni pubbliche e collettive per rivendicare l'urgenza di impegni concreti e credibili.

Il Governo, le Regioni e gli enti locali possono e devono costruire una manovra coordinata per predisporre un calendario operativo di dimissioni di tutti i detenuti che, a vario titolo, hanno diritto alle misure alternative coinvolgendo associazioni, volontariato, comunità disponibili al cambiamento possibile.

Prime adesioni

Stefano Anastasia, Beatrice Bassini, Paolo Beni, Rita Bernardini, Stefano Bertoletti, Giorgio Bignami, Gianluca Borghi, Giuseppe Bortone, Stefano Cecconi, Claudio Cippitelli, Luigi Ciotti, Maurizio Coletti, Franco Corleone, Riccardo De Facci, Sandro Del Fattore, Andrea Gallo, Maria Grazia Giannichedda, Patrizio Gonnella, Leopoldo Grosso, Franco Marcomini, Sandro Margara, Bruno Mellano, Patrizia Meringolo, Mariella Orsi, Pier Paolo Pani, Livio Pepino, Morena Piccinini, Stefano Regio, Susanna Ronconi, Fabio Scaltritti, Sergio Segio, Maria Stagnitta, Franco Uda, Stefano Vecchio, Grazia Zuffa

Altre Adesioni

Sergio Alberti, Leonardo Fiorentini, Mariapia Passigli, Redazione Fuori Binario, Alessio Garofalo, Davide Toschi, Paolo Severi, Emanuela Terzian, Danilo Sandalo, Filippo Franchetto, Massimiliano Mastellarò, Liz O'Neill, Leonardo Galloppa, Monica Zucchetti, Elia De Caro, Lorenzo Lanzoni, Lorella Sanguanini, Benetti Gabriele, Salvuccio Iacono, Davide Torsani, Luigi Bozzetti, Galdino Robustelli Test, Elisabetta Polatti, Federica Fioretti, Andrea Michelazzi, Enrica Recanati, Giovanna Canigiula, Luigi Paganelli, Daniela Marendino, Antonino Di Girolamo, Enrica Paccò, Luisa Acerbi, Enrico Fletzer, Sabrina Penon, Flavia D'Avanzo, Nino Ansaldo Patti, Stefano Petrella, Marco Favazza, Riccardo Fabbrini, Enrico Bongiolatti, Licia Rita Roselli, Elia Moretti, Massimo Lorenzani, Giorgio Roversi, Franco Vanzati, Marina Pensa, Alfonso Marzocchi, Stefano Cecconi, Matteo Zanibelli, Francesca Belotti, Patrizia Costantini, Cinzia Paltenghi, Associazione Loscarcere Lodi, Alessandra Maneschi, Anita Maugeri, Edoardo Bottini, Enrico Frate, Bruno Mellano, Giulio Manfredi, Alberto Giust, Antonella Casu, Claudia Pagliano, Stefano Turi, Maria Teresa Menotto, Il Granello Di Senape Venezia, Maria Chiara Buffa, Fabrizio Franchellucci, Katia Scaglia, Samantha Cheli, Roberto Spagnoli, Luca Borello, Isio Maureddu, Alberto Ventrini, Jolanda Casigliani, Alessandro Litta Modignani, Gianfranco Spadaccia, Emanuele Iannarelli, Donatella Poretti, Massimiliano Iervolino, Alessandro Rosasco, Maria Grazia Caldirola, Cristina Scagliarini, Aldo Valenti, Antonio Leo, Alessio Semprini, Concetta Esposito, Alice Spalletta, Alessandro Buttafuoco, Franca M.Catri, Juan Carlos Jordan, Elisabetta Fabiani, Carla Costa, Franco Cilenti, Maurizio Baruffi, Gianni Pizzini, Alessandro Cristofaro, Alessandro Borgini, Roberto Ricci, G.M, Lamberto Iannucci, Sara Mariano, Valentina Pesarin, Pierugo Bertolino, Leonardo Annulli, Alessandro Zolo.

Per adesioni:

<http://www.fuoriluogo.it/blog/appelli/le-carceri-scoppiano/>