

LIBRO BIANCO SULLA LEGGE FINI GIOVANARDI

Illustrazione e commento aggiornati con i dati sulle conseguenze penali
e sulle sanzioni amministrative della legge 49/2006.

REALIZZATO DA ALESSIO SCANDURRA



Le facili assoluzioni del sottosegretario **Giovanardi**

di **Franco Corleone** e **Patrizio Gonnella**

È

DI POCHI GIORNI FA LA DICHIARAZIONE del sottosegretario Carlo Giovanardi secondo cui Stefano Cucchi sarebbe

morto a causa della droga.

È come se accusassimo della morte di una persona ammazzata con una pistola l'operaio che lavora alla fabbrica di armi. Carlo Giovanardi ha, di fatto, scagionato tutti i responsabili di un evento criminoso per dare la colpa alla generica «droga». Ha così costruito un nesso di causalità infinito, bizzarro e pericoloso. La legge Fini-Giovanardi, punitiva e proibizionista, fu inserita in un decreto sulle Olimpiadi che fu convertito con un doppio voto di fiducia, senza dibattito e senza emendamenti.

Quella legge del febbraio 2006 ha cancellato la decisione del popolo italiano, espressa con il referendum del 18 aprile 1993, di depenalizzare il consumo personale di sostanze stupefacenti.



Le droghe leggere e pesanti sono state così equiparate in un'unica tabella con le stesse pene, da sei a venti anni di carcere. Queste pene, di per

sé 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 quantità minima in più rispetto a quanto determinato dal decreto ministeriale che accompagna la legge. I dati sul sovraffollamento penitenziario sono la testimonianza drammatica di questa scelta di politica penale.

Noi vogliamo riaprire la discussione politica sulla legge Fini-Giovanardi e sulla questione «droghe» restituendo a essa una valenza prioritariamente sociale. La vera sfida è liberare dal carcere i tossicodipendenti.

«La questione **«droghe»** deve riassumere una valenza prioritariamente **sociale**. La sfida è liberare dal **carcere** i tossicodipendenti »

CARTAQUI LAZIO E ROMA

Chi ha un problema, chi vuole denunciare un abuso, chi ha una buona o una cattiva notizia da comunicare, può interpellare la consigliera Anna Pizzo per posta scrivendo a aepizzo@regione.lazio.it oppure in redazione, all'indirizzo romalazio@carta.org Telefoni: 06 65932113, 06 65932816, 06 65932881

Tossicodipendenze e **carcere:** **tre anni** di legge Fini-Giovanardi

di **Alessio Scandurra***

LA NORMATIVA ITALIANA SUGLI STUPEFACENTI è contenuta nel Dpr n. 309/1990, il «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza». Il Testo unico ha subito notevoli modifiche nel tempo, alternando atteggiamenti più o meno rigidi, di cui non è possibile dare conto in questa sede. Questa disciplina altalenante ha però recentemente visto accennato l'approccio repressivo, in particolare attraverso le modifiche introdotte dalla legge n. 49/2006, legge di conversione del Decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, emanato per il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino, e fortemente voluta da Gianfranco Fini e Carlo Giovanardi.

Il nuovo assetto normativo, che si pone in sostanziale continuità con la campagna proibizionista statunitense della war on drugs, si caratterizza per l'inasprimento delle sanzioni per le condotte di produzione, traffico, detenzione illecita ed uso di sostanze stupefacenti, e soprattutto per l'abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, come la cannabis, e droghe pesanti, come eroina o cocaina. Questo spiega l'elevatissima presenza, di cui parleremo in seguito, di tossicodipendenti in carcere, ma anche l'elevata presenza di soggetti condannati a condanne brevi o brevissime, in molti casi anche inferiori all'anno, ex art. 73 Tu, una norma che prevede come pena la reclusione da sei a venti anni¹. Di fatto il rischio a cui siamo esposti è quello di una penalizzazione di massa dei consumatori, che pur non essendo tra le finalità dichiarate dai promotori della legge, è tra le conseguenze prevedibili di tutte le politiche ispirate alla war on drugs.

Il nuovo assetto normativo, in sostanziale continuità con la campagna proibizionista statunitense, si caratterizza per l'inasprimento delle sanzioni per produzione, traffico, detenzione e uso di stupefacenti, e soprattutto per l'abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere [cannabis], e droghe pesanti, come eroina o cocaina.

Tre anni di applicazione della Fini-Giovanardi

Allarmati dalle considerazioni di cui sopra, nonché dalle condizioni di grave sovraffollamento in cui attualmente si trova il sistema penitenziario nazionale, abbiamo cercato, a partire dal marzo 2009 con la prima edizione di questo Libro bianco, di misurare le conseguenze, in particolar modo sul sistema penale e penitenziario, della legge Fini-Giovanardi, che convertiva un decreto-legge del dicembre 2005.

Si tratta di una finalità non semplice, sia per l'entrata in vigore relativamente recente della norma, sia perché dall'entrata in vigore ad oggi è intervenuto il provvedimento di indulto [legge 241/2006], che ha ridotto notevolmente il numero dei detenuti in Italia² e reso meno leggibili le conseguenze di questa legge, sia infine per la difficoltà di accesso ai dati sull'argomento.

Nonostante questi evidenti limiti, i dati presentati in seguito forniscono una allarmante panoramica degli effetti sul nostro sistema penale e penitenziario delle norme recentemente introdotte, in particolare confermando la preoccupazione, esposta sopra, della penalizzazione di massa dei tossicodipendenti. Come vedremo in dettaglio in seguito, il numero dei tossicodipendenti in carcere cresce significativamente, mentre il meccanismo di presa in carico da parte del sistema delle misure alternative sembra inceppato.

Sanzioni ex art. 75

Prima però di addentrarci negli effetti penali e penitenziari della attuale normativa sulle droghe, soffermiamoci a considerare l'evoluzione recente delle sanzioni amministrative previste dall'art. 75 Dpr n. 309/1990. Le modifiche introdotte alla fine del 2005, hanno previsto un aggravamento delle sanzioni amministrative ex art. 75, sia con riferimento alla quantità delle sanzioni, sia con riferimento al-

TAB. 1 Sanzioni e richieste di invio a programma terapeutico in seguito a segnalazione ex art. 75. [2004 - 2008]

Anno	Richiesta programma terapeutico	Sanzioni amministrative
2004	9.265	7.814
2005	12.096	11.664
2006	6.713	8.180
2007	2.705	11.220
2008	1.078	13.823

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.6, pag. 46

la loro durata, ed hanno modificato il meccanismo che avrebbe dovuto incentivare l'invio a seguire programmi terapeutici. I risultati sono evidenti. Nel periodo considerato le sanzioni amministrative crescono addirittura del 76,9%, mentre le richieste di programma terapeutico calano dell'88,4%. La scelta per l'opzione sanzionatoria appare evidente e massiccia.

A ciò si aggiunga che, come detto sopra, la legge c.d. Fini-Giovanardi ha significativamente aumentato la durata delle sanzioni amministrative già previste dal Dpr 309/1990. Per questo motivo, assieme all'aumento delle sanzioni comminate ogni anno, come riportato sopra, è ragionevole presumere che sia cresciuta anche la quantità di persone complessivamente sottoposte a sanzione, essendone aumentata la durata.

I dati presentati in questo Libro Bianco, che fa seguito ad una analoga iniziativa precedente, ed è quindi in grado di stabilire un raffronto, forniscono una allarmante panoramica degli effetti sul sistema penale e penitenziario delle norme introdotte, confermando l'allarme per la penalizzazione di massa dei tossicodipendenti.

Segnalazioni all'autorità giudiziaria

I dati presentati nella Tabella 2, prodotti dalla Direzione centrale per i servizi antidroga, riguardano il numero delle persone segnalate all'autorità giudiziaria dal 2004 al 2008, divise per tipo di denuncia, tipo di reato e fasce di età.

TAB. 2 Persone segnalate per tipo di denuncia, tipo di reato e fasce di età [2004-2008]

	2004	2005	2006	2007	2008
PER TIPO DI REATO					
traffico illecito [Art. 73]	28.250	28.275	29.724	31.618	32.217
associazione [Art. 74]	3.209	3.316	3.316	3.813	2.801
altri reati	24	14	16	20	79
PER TIPO DI DENUNCIA					
arresto	24.103	24.075	25.730	27.642	28.522
libertà	7.019	7.098	6.902	7.366	6.152
irreperibilità	361	432	424	443	423
PER NAZIONALITÀ					
italiani	22.692	22.577	23.462	24.701	23.691
stranieri	8.791	9.028	9.594	10.750	11.406
PER ETÀ					
maggioresnni	30.341	30.402	32.012	34.413	33.973
minorenni	1.142	1.203	1.044	1.038	1.124
TOTALE	31.483	31.605	33.056	35.451	35.097

Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale 2008, Quadro riepilogativo delle segnalazioni all'A.G., pag. 103

I dati evidenziano anzitutto una crescita complessiva del numero delle persone annualmente segnalate all'autorità giudiziaria [+ 11,5 per cento nel periodo considerato]. Questa crescita è poi particolarmente significativa per quanto riguarda le segnalazioni per art. 73 [+ 14%], mentre le segnalazioni per la violazione dell'art. 74 sono in costante calo [-12,7 per cento]. Si segnala inoltre la crescita significativa delle segnalazioni in stato di arresto [+ 18,3 per cento] e soprattutto delle segnalazioni degli stranieri [+ 29,7 per cento]. A commento di quanto sopra, ci sembra che alcuni aspetti vadano necessariamente messi in relazione tra loro. La notevole crescita delle segnalazioni ex art. 73, a fronte del calo di quelle ex art. 74, l'enorme crescita di segnalazioni a carico degli stranieri, ed infine la crescita ancora maggiore dei sequestri di hashish nel medesimo periodo [+ 107,7 per cento]³, sembrano confermare come i processi di criminalizzazione si siano ormai orientati preferenzialmente verso i soggetti dal profilo criminale più basso, come sempre accade quando si adottano politiche connesse alle retoriche della «tolleranza zero» [L. Wacquant, 1999], mentre l'equiparazione tra droghe leggere e droghe pesanti ha portato ad una significativa crescita delle attività di contrasto alla prime, apparentemente a scapito del contrasto alla seconde. Calano infatti nello stesso periodo, nonostante la crescita delle operazioni antidroga, i quantitativi di tutte le droghe sequestrate, ad eccezione di una lieve crescita della cocaina e della segnalata enorme crescita dell'hashish.

Peraltro questa tendenza ad un contrasto sempre più duro verso la criminalità di profilo più basso può essere confermata anche da altri dati. Basti pensare che, al 31/12/2005, prima dell'indulto, le persone detenute che avevano subito una condanna definitiva inferiore ai 3 anni erano il 30,7 per cento dei definitivi [9,1 inferiore ad 1 anno], mentre al 30/06/2009 questa percentuale, nonostante alla metà del 2006 l'indulto abbia sostanzialmente azzerato le condanne brevi, è arrivata 49,3 per cento dei definitivi [12,7 inferiore ad un anno]⁴. Si tratta di una crescita del 18,6% avvenuta

I processi di criminalizzazione si sono orientati preferenzialmente verso i soggetti dal profilo criminale più basso, come accade nelle politiche connesse alla «tolleranza zero», mentre l'equiparazione tra droghe leggere e pesanti ha portato alla crescita delle attività di contrasto alla prime a scapito, sembra, del contrasto alla seconde.

nuta in pochi anni, e passata tra l'altro attraverso un calo radicale delle condanne brevi, dovuto all'indulto, dunque rapidissima e allarmante. È quindi evidente come stia crescendo il controllo penale verso la piccola criminalità di strada, nell'esercizio del quale il Testo unico sugli stupefacenti [ma anche la attuale normativa sugli stranieri e soprattutto la legge cd. ex Cirielli] gioca un ruolo determinante.

Condanne e procedimenti pendenti ex art. 73 e 74

Dopo aver preso in esame le segnalazioni all'autorità giudiziaria, consideriamo ora gli esiti processuali di queste segnalazioni, passando in particolar modo a considerare il numero dei procedimenti penali pendenti e definiti, relativamente ai reati previsti dagli art. 73 e 74 del DPR 309/90.

La Relazione al parlamento relativa al 2008 del Dipartimento per le politiche antidroga presenta i dati in maniera significativamente diversa rispetto alle relazioni degli anni precedenti, che avevamo usato per la prima redazione del Libro Bianco, e mette a disposizione in allegato i dati in misura molto più limitata. Nelle Tabelle 3 e 4 riportiamo dunque i dati presentati nell'ultima relazione, comunque significativi, relativamente ai soggetti con procedimenti pendenti ed ai soggetti condannati.

TAB. 3 Andamento dei soggetti con procedimenti penali pendenti per violazione degli artt. 73 e 74 del DPR 309/90. [2005 – 2008]

	I sem 05	II sem 05	I sem 06	II sem 06	I sem 07	II sem 07	I sem 08	II sem 08
Art.73	141.580	146.599	154.546	158.361	169.792	176.191	178.186	180.610
Art.74	38.235	38.081	39.103	39.373	44.025	43.675	44.380	44.562
Totale	180.279	185.111	194.073	198.31	214.656	220.536	223.129	225.692

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.11, pag. 48

TAB. 4 Soggetti condannati dall'Autorità Giudiziaria per violazione degli artt. 73 e 74 del DPR 309/90. [2004 – 2008]

Anno	Numero di Condanne per anno
2004	21.453
2005	19.995
2006	18.927
2007	18.014
2008	17.356*

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.12, pag. 48 * Dato stimato e corretto per ritardo di notifica. V. Relazione 2008 pag. 206

Rispetto a questi dati in particolare, la cosa più significativa da segnalare è sicuramente l'apparente contraddizione costituita dal fatto che, mentre i procedimenti pendenti sembrano crescere, le condanne sembrano variare in modo inverso. Nel periodo di tempo considerato il numero di persone con procedimenti pendenti cresce del 25,2 per cento [del 27,6 per il solo art. 73] mentre il numero di persone condannate cala del 19,1 per cento. Il dato non è facile da spiegare. È possibile che questi risultati apparentemente contraddittori siano connessi all'intervento del provvedimento di indulto, o che la contraddizione sia solo apparente, nel senso che, essendo aumentato il numero di procedimenti in carico all'apparato giudiziario, questo sia maggiormente assorbito da tutte le diverse fasi di questi pro-

La forte crescita in questi anni degli ingressi in carcere per violazione del Dpr 309/90, restando invariato il numero di violazioni, lascia supporre che la crescita riguarda la custodia cautelare. A fine del 2005, gli imputati rappresentavano il 36,4 per cento dei detenuti, oggi sono il 47,6 per cento, una delle percentuali più alte in Europa.

cedimenti, riuscendo a portarne a conclusione un numero inferiore⁵. È certo però che questo dato, qualunque ne siano le cause, spiega la notevole crescita in questi anni, anche in termini percentuali, degli ingressi in carcere per violazione del Dpr 309/90, a fronte di una percentuale più o meno costante tra i presenti di chi ha violato lo stesso Dpr, e lascia supporre che la crescita più significativa del peso del Testo unico sugli stupefacenti sul sistema penitenziario negli ultimi anni riguardi soprattutto le misure cautelari. Il numero delle persone in custodia cautelare è per altro notevolmente cresciuto dopo l'indulto, come era prevedibile, ma ancora oggi resta molto elevato rispetto a prima dell'approvazione del provvedimento. A fine 2005 infatti gli imputati complessivamente rappresentavano il 36,4 per cento del numero dei detenuti, mentre oggi sono il 47,6 per cento, una delle percentuali più alte tra i paesi europei.

Ingressi in carcere

Guardiamo ora agli ingressi nelle carceri italiane, partendo ancora dalla Relazione 2008 del Dipartimento per le politiche antidroga.

TAB. 5 Ingressi complessivi negli istituti penitenziari e per reati in violazione del DPR 309/90 [2001 - 2008]

ANNO	ITALIANI	STRANIERI	TOTALE
INGRESSI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI PER QUALSIASI REATO			
2001	50.535	28.114	78.649
2002	51.035	30.150	81.185
2003	49.938	31.852	81.790
2004	50.026	32.249	82.275
2005	49.281	40.606	89.887
2006	47.426	43.288	90.714
2007	46.581	43.860	90.441
2008	49.701	43.099	92.800

INGRESSI PER REATI IN VIOLAZIONE DEL DPR 309/90			
2001	16.171	11.246	27.417
2002	15.311	9.648	24.959
2003	13.483	8.282	21.765
2004	13.007	8.385	21.392
2005	15.770	10.152	25.921
2006	15.239	10.160	25.399
2007	15.381	11.604	26.985
2008	16.652	12.143	28.795
PERCENTUALE INGRESSI PER REATI IN VIOLAZIONE DEL DPR 309/90			
2001	32,0	40,0	34,9
2002	30,0	32,0	30,7
2003	27,0	26,0	26,6
2004	26,0	26,0	26,0
2005	32,0	25,0	28,8
2006	32,1	23,5	28,0
2007	33,0	26,5	29,8
2008	33,5	28,2	31,0

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.15, pag. 49

Delle 92.800 entrate in carcere nel 2008, 30.528 sono tossicodipendenti, un numero mai così elevato rispetto al totale degli ingressi. Se si aggiunge che, nel 2008, 28.795 sono entrati per reati previsti dal Tu sugli stupefacenti, risulta che sono questi due gruppi a fornire il contributo più alto all'affollamento del sistema penitenziario.

Il primo dato da commentare riguarda il numero assoluto di ingressi dalla libertà: nell'intervallo considerato il flusso di ingresso negli istituti di pena risulta in costante crescita, raggiungendo nel 2008 l'allarmante cifra di 92.800 persone, dovuto sostanzialmente all'aumento dell'ingresso di detenuti stranieri, dato che l'ingresso di italiani risulta pressoché costante.

Diverso è l'andamento degli ingressi per quanto riguarda i reati previsti dal Testo unico sugli stupefacenti. In questo caso dal 2001 al 2004 si è verificato un significativo calo degli ingressi, seguito da una crescita vertiginosa nel periodo 2005-2008, in cui gli ingressi annuali per violazione del Dpr 309/90 sono cresciuti di 7.400 unità, una crescita del 34,6 per cento. Se si considera che nello stesso intervallo [2005-2008] gli ingressi complessivi negli istituti italiani sono cresciuti di 10.525 unità [+ 12,7] se ne deduce che questo significativo aumento degli ingressi si spiega in buona parte [oltre 70%] con l'aumento degli ingressi per violazione del Testo Unico sugli stupefacenti.

Il dato risulta evidenziato anche dal terzo dato riportato sopra, che mostra la percentuale di dete-

TAB. 6 Ingressi complessivi negli istituti penitenziari e percentuale di assuntori di sostanze illecite. [2001 – 2008]

Anno	Totale ingressi	Tossicodipendenti	Tossicodipendentsul totale ingressi
2001	78.649	22.808	29%
2002	81.185	24.356	30%
2003	81.790	23.719	29%
2004	82.275	24.683	30%
2005	89.887	25.168	28%
2006	90.714	24.493	27%
2007	90.441	24.371	27%
2008	92.800	30.528	33%

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella I.4.3, pag. 33

nuti entrati in carcere per violazione del Testo Unico, una percentuale ormai arrivata al 31 per cento del totale degli ingressi [+5% rispetto al 2004]. Con riferimento agli ingressi, nella Tabella 6 riportiamo anche il dato relativo all'ingresso di tossicodipendenti in carcere.

In questo caso, soprattutto con riferimento al 2008, colpisce sia la crescita del numero di tossicodipendenti che annualmente entrano in carcere, sia la crescita della percentuali di quanti, tra coloro che entrano in carcere, sono tossicodipendenti. Delle 92.800 entrate in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti, un numero mai così elevato, sia in termini assoluti che in percentuale rispetto al totale degli ingressi. Se a ciò si aggiunge che, sempre nel 2008, dei 92.800 detenuti entrati in carcere 28.795 sono entrati per reati previsti dal Testo unico sugli stupefacenti, è evidente come questi due gruppi, in parte certamente sovrapposti, forniscono certamente il contributo più significativo all'affollamento del nostro sistema penitenziario.

Nella Relazione dipartimento politiche antidroga 2008, a pag. 8, si afferma che nel 2008: «Gli ingressi dalla libertà di persone che si sono dichiarate tossicodipendenti sono stati di 30.528 unità, di cui 1.864 tossicodipendenti che hanno commesso il reato previsto dall'art. 73 [spaccio/detenzione a fini di spaccio] del Dpr 309/90». Se il dato fosse corretto, la sovrapposizione citata tra i due gruppi sarebbe molto limitata, ed il numero degli ingressi dovuti a reati connessi alla droga, considerando sia i reati legati alla detenzione e al traffico di droga, sia i reati commessi da persone tossicodipendenti per procurarsi i mezzi economici per soddisfare il proprio bisogno di sostanze, andrebbe ben oltre la impressionante cifra di 55.000 ingressi nel 2008, ovvero il 59 per cento del totale degli ingressi. Il dato fornito dalla Relazione ci sembra però decisamente sovrastimato ed inverosimile. Se tra gli oltre 28.000 detenuti entrati per violazione del DPR 309/90 [in larghissima maggioranza per violazione dell'art. 73] i tossicodipendenti che hanno commesso il reato previsto dall'art. 73 fossero davvero solo 1.864 [circa il 6 per cento] si tratterebbe di una percentuale inspiegabilmente più bassa di quella complessiva dei tossicodipendenti tra quanti sono entrati in carcere, che nel 2008 era del 31 per cento. Il dato tra l'altro contrasta con l'indagine effettuata dal Dipartimento stesso su un campione di circa 3.700 detenuti tossicodipendenti, pubblicata nella Relazione 2008, dove si dice che «circa la metà del campione di detenuti indagati è entrato in carcere per aver commesso almeno un reato in violazione della normativa sulle droghe, in particolare il 96 per cento di questo sottoinsieme per crimini connessi alla produzione, traffico e vendita di sostanze stupefacenti [art. 73 Dpr 309/90] e il restante 4 per cento per associazione finalizzata al traffico ed alla vendita di sostanze illegali»⁶. Se l'area di sovrapposizione tra i tossicodipendenti e coloro che hanno violato le norme contenuto nel Dpr 309/90 riguardasse il 50% dei tossicodipendenti, come nel campione, gli ingressi per il complesso dei reati connessi alla droga ammonterebbero a 44.000 persone, ovvero comunque il 47 per cento degli ingressi, un dato da ritenersi comunque esorbitante.

Presenze in carcere

Dopo aver preso in esame le caratteristiche delle persone entrate in carcere, è ora giunto il momento di valutare l'impatto delle dipendenze e del Testo unico sulle presenze nel sistema penitenziario italiano, ma nel far questo la prima cosa da segnalare è la totale assenza di dati su questo argomento nell'ultima Relazione del Dipartimento per le politiche antidroga. Nella relazione relativa al 2008 manca del tutto una analisi delle caratteristiche della popolazione presente negli istituti penitenziari. Al tempo stesso i dati pubblicati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relativi alla presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere, sono ancora fermi al giugno 2008. Questa situazione consente di aggiornare solo in maniera parziale i dati riportati nella prima edizione del Libro Bianco, dati che qui riproponiamo.

TAB. 7 Detenuti presenti negli istituti penitenziari tossicodipendenti e per violazione art. 73 D.P.R. 309/90

Data	Presenti	Tossicodipendenti	%	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del D.P.R. 309/90	%
30/06/2006	61.264	16.145	26,4%	23.749	38,8%
31/12/2006	39.005	8.363	21,4%	14.640	37,5%
30/06/2007	43.957	10.275	23,4%	16.452	37,4%
31/12/2007	48.693	13.424	27,6%	18.222	37,4%
30/06/2008	55.057	14.743	26,8%	21.037	38,2%

I dati relativi al 2006 e al 2007 sono estratti dalle tabelle allegate alle Relazioni 2006 e 2007 del Dipartimento per le politiche Antidroga. Per i dati relativi al 2008 fonte: DAP [Ufficio per la gestione del sistema informatico], Rilevazione nazionale su detenuti tossicodipendenti ed affetti da HIV negli istituti penitenziari. Situazione al 30 Giugno 2008, pag. 14.

Al 30/06/2006, quindi subito prima della approvazione dell'indulto, i tossicodipendenti in carcere erano 16.145, il 26,4 per cento della popolazione detenuta. Alla data del 31/12/2006, poco dopo l'indulto, la percentuale è scesa al 21,4 per cento. Come era prevedibile dunque il provvedimento di indulto ha influito sui tossicodipendenti in misura percentualmente maggiore rispetto agli altri detenuti. La cosa si spiega facilmente: i tossicodipendenti sono spesso condannati per reati di modesta entità, commessi al solo fine di procurarsi i mezzi per sostenere la propria dipendenza. Questo calo relativo dei tossicodipendenti ha però avuto breve durata. Le attuali politiche di carcerizzazione hanno fatto sì che già al 31/12/2007 la percentuale di tossicodipendenti in carcere raggiungesse e superasse quella antecedente all'indulto. Dunque, nonostante la legge Fini-Giovanardi avesse tra i propri fini dichiarati quello di ridurre il numero dei tossicodipendenti in carcere, tra l'altro portando a 6 anni di residuo pena il limite massimo per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico, in effetti i tossicodipendenti in carcere aumentano rapidamente mentre, come vedremo meglio in seguito, il bilancio di questa legge sul fronte dell'accesso alle misure alternative è tuttora fallimentare.

Interessante anche osservare i dati relativi al numero di persone ristrette, solo o anche, per i reati previsti dall'art. 73 Dpr 309/90 tra i detenuti presenti negli istituti italiani.

In questo caso siamo alla presenza di un dato sostanzialmente stabile, ma impressionante. Il provvedimento di indulto prima, e la rapidissima crescita della popolazione detenuta italiana poi, non cambiano da questo punto di vista un dato ormai divenuto strutturale della composizione della popolazione detenuta. La metà dei detenuti stranieri, e quasi il 40 per cento del totale dei detenuti, è imputato o condannato per i reati previsti dal solo art. 73, tra le migliaia di reati previsti dal nostro ordinamento. Un dato così macroscopico non può lasciare indifferenti sulle conseguenze che l'opzione proibizionista radicale adottata dal nostro legislatore ha avuto ed ha sul carcere. La scelta di penalizzare o meno le condotte connesse all'uso e alla distribuzione di sostanze stupefacenti, e le modalità di questa penalizzazione, hanno un impatto enorme sul sistema penitenziario, incomparabile rispetto a qualunque altro fenomeno sociale, soprattutto, come abbiamo visto, per la fascia più debole dell'universo dei consumatori e degli spacciatori [stranieri, tossicodipendenti].

Misure alternative

Prendiamo ora in esame l'andamento delle misure alternative, questa volta utilizzando dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria [Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative] pubblicati in questi anni. Solitamente questi dati vengono pubblicati indicando i casi pervenuti nel corso dell'anno, ed i casi seguiti, che sono dati dalla somma tra i casi pervenuti ed i casi in carico al 1 Gennaio dell'anno precedente. La Tabella 8 qui allegata riporta invece la differenza tra i casi seguiti ed i casi pervenuti, offrendo così un dato «istantaneo» e non di «flusso», relativo al 1 gennaio di ciascun anno, dato più facilmente comparabile con i dati relativi alle presenze negli istituti penitenziari.

TAB. 8 Misure alternative alla detenzione. Anni 2002 – 2009

	CASI IN CARICO							
AFFIDAMENTO IN PROVA	1/1/02	1/1/03	1/1/04	1/1/05	1/1/06	1/1/07	1/1/08	1/1/09
Affidati tossicodipendenti dalla libertà	2.666	2.699	2.703	2.622	2.901	439	406	500
Affidati tossicodipendenti dalla detenzione	817	804	786	821	951	269	401	613
Affidati tossicodipendenti dalla det. domiciliare o arr. domiciliari	-	-	-	-	-	-	1	106
Affidati dalla detenzione	1.861	2.059	2.038	2.118	2.235	504	808	1.025
Affidati dalla libertà	7.465	8.170	9.349	9.572	9.464	613	1.061	2.129
Affidati dalla det. domiciliare o arr. domiciliari	52	56	50	37	53	1	3	250
Tot.	12.861	13.788	14.926	15.170	15.604	1.826	2.680	4.623
SEMILIBERTÀ								
Semilibertà dalla detenzione	1.667	1.680	1.527	1.407	1.474	627	671	707
Semilibertà dalla libertà	228	288	308	266	319	21	31	71
Tot.	1.895	1.968	1.835	1.673	1.793	648	702	778
DETEZIONE DOMICILIARE								
Detenzione domiciliare dal carcere	1.495	1.570	1.560	1.519	1.668	632	659	966
Detenzione domiciliare dalla libertà	2.797	3.073	3.449	3.305	3.465	716	713	1.087
Detenzione domiciliare provvisoria	494	663	854	1.008	864	294	165	283
Tot.	4.786	5.306	5.863	5.832	5.997	1.642	1.537	2.336
TOTALE complessivo	19.542	21.062	22.624	22.675	23.394	4.116	4.919	7.737

Come era prevedibile, dopo l'indulto, il numero delle misure alternative in corso in Italia è crollato e, a differenza del numero dei detenuti, non sembra proprio voler tornare a crescere. Una ripartenza «lenta» del sistema delle misure alternative era in parte prevedibile, dovendosi attendere che crescesse il numero dei condannati definitivi, ma va ormai preso atto che il numero di tossicodipendenti in carcere ha superato quello del 2006, e quello dei condannati per l'art. 73 ha raggiunto le cifre pre-indulto. Che in questo contesto gli affidamenti nel loro complesso siano ancora fermi al 30 per cento di quelli che erano alla metà del 2006, non è certo incoraggiante. E se si procede ad una analisi nel dettaglio dei dati qui riportati, la situazione si fa ancora più preoccupante.

Osserviamo infatti anzitutto i numeri assoluti, ed il loro ordine di dimensioni. Se ci si limita ad osservare i dati relativi all'affidamento in prova, la misura alternativa alla detenzione di gran lunga più diffusa, ci si rende subito conto di come, prima dell'approvazione dell'indulto, quando il numero di misure alternative in corso era il più alto mai registrato in Italia, a fronte degli oltre 16.000 tossicodipendenti ristretti nelle nostre carceri, i tossicodipendenti in affidamento erano intorno ai 3.800. Dunque, nel momento di massima espansione del sistema delle misure alternative, per i tossicodipendenti autori di reato il carcere era la norma, e le pene alternative erano una eccezione, anche se non sporadica. Ma subito dopo l'indulto e negli anni successivi la situazione è notevolmente peggiorata, e a fronte degli oltre 14.700 tossicodipendenti in carcere alla fine del 2008, quelli in affidamento erano poco più di 1.200.

La causa di questa crescita così lenta diventa maggiormente leggibile se si considerano separatamente gli affidamenti concessi dalla libertà e quelli concessi dalla detenzione. Così facendo infatti si scopre anzitutto che, per la prima volta, gli affidamenti dal carcere, che sono sempre stati decisamente meno degli affidamenti dalla libertà, all'inizio del 2009 avevano superato questi ultimi. L'altra cosa che si

Quando il legislatore ha ritenuto di dover usare le «maniere forti» per farsi perdonare la riduzione dei termini di prescrizione contenuta nella legge ex Cirielli [o «salva Previti»], ha aumentato le pene, oltre che per associazione mafiosa anche per i recidivi escludendo per loro la possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione.

nota è che gli affidamenti dalla libertà stanno crescendo in maniera molto più lenta degli affidamenti dalla detenzione. Al 1/1/2009 il complesso delle misure alternative in corso era il 33,1 per cento di quelle che erano in corso al 1/1/2005, prima dell'indulto. Se si guarda al numero dei soli affidamenti, questo è fermo al 29,6 per cento. Ma se si leggono i dati separatamente, si scopre che le misure alternative concesse alle persone in detenzione stanno progressivamente prendendo a crescere, mentre sono le misure alternative concesse dalla libertà che si muovono assai più lentamente. Ad inizio 2009 gli affidati tossicodipendenti dalla detenzione erano già il 64,5% di quelli in carico ad inizio 2006, e gli affidamenti ordinari, sempre dalla detenzione, erano il 45,9 per cento rispetto a prima dell'indulto. I tossicodipendenti affidati ai servizi sociali dalla libertà sono invece fermi al 17,2 per cento rispetto a prima dell'indulto, e quelli ordinari, sempre dalla libertà, sono fermi al 22 per cento. E come si vede sopra tendenze analoghe si registrano anche per la semilibertà e per la detenzione domiciliare.

Questa tendenza pone ovviamente un problema molto serio. La gran parte delle oltre 23.000 misure alternative in corso all'inizio del 2006 erano concesse dalla libertà, cosa divenuta sempre più frequente nel corso degli anni '90, e in particolare dopo l'approvazione della legge cd. Simeone-Saraceni nel 1998, con il meccanismo della sospensione dell'ordine di esecuzione delle condanne brevi. È questo meccanismo che ha notevolmente contribuito alla crescita delle misure alternative, ma questo stesso meccanismo sembra oggi diventato il peggior nemico della sicurezza dei cittadini. Quando il legislatore ha ritenuto di dover usare le «maniere forti» per farsi perdonare la riduzione dei termini di prescrizione contenuta nella legge cd. ex Cirielli [o «salva Previti»], ha ritenuto, in quella stessa legge, di dover aumentare le pene, oltre che per i delitti di associazione mafiosa, anche per i recidivi, e di dover escludere per loro la possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione così come previsto dalla legge Simeone-Saraceni. E quando il governo, per «contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata» ha ritenuto di introdurre nel codice penale una nuova circostanza aggravante, connessa al fatto che chi ha commesso un reato si trovi illegalmente sul territorio nazionale, si è preoccupato anche di specificare che, nel caso di applicazione di questa nuova aggravante, il condannato non potesse beneficiare della medesima sospensione dell'ordine di esecuzione. Le misure alternative dunque sembrerebbero divenute una delle principali minacce alla sicurezza dei cittadini, da disincentivare in ogni occasione, e questo quando è in realtà noto a tutti come il carcere, so-

prattutto per un tossicodipendente, non serva assolutamente a niente, ed infatti i tossicodipendenti che escono dal carcere presentano tassi di recidiva elevatissimi. I tassi di recidiva per chi sconta la propria pena in misura alternativa sono molto più bassi, ed i costi di gestione del sistema delle misure alternative sono molto inferiori a quelli del sistema penitenziario. Ciò nonostante quella a cui assistiamo è una vera e propria crociata contro il sistema delle misure alternative.

Accanto agli interventi limitativi contenuti nella legge ex Cirielli e nel pacchetto sicurezza citati sopra, va considerata anche la modifica, introdotta dalla legge Fini-Giovanardi, dell'art. 94 del Dpr 309/90, che ha reso più stringente e complesso l'accertamento della condizione di tossicodipendenza. Questo può comportare, e a giudicare dai dati probabilmente ha comportato, che una parte di coloro che con le vecchie regole venivano considerati tossicodipendenti dal sistema penitenziario e dai Ser.T, non vengano considerati tali dalla magistratura, che si trova ad applicare il nuovo dettato dell'art. 94, e quindi per costoro non si possa più ricorrere all'affidamento in prova in casi particolari [cd. affidamento terapeutico]. Non va poi trascurato il fatto che il beneficio dell'affidamento terapeutico non può essere concesso più di due volte, limite che non riguarda l'affidamento ordinario. E siccome il tasso di recidiva e di abbandono dei percorsi trattamentali tra i tossicodipendenti è particolarmente elevato, non c'è da stupirsi se i detenuti tossicodipendenti esauriscono presto le loro due «chances». Insomma, uno degli intenti dichiarati della legge, ovvero quello di indirizzare verso le comunità i consumatori, sembra osteggiato dalla legge stessa.

A questo proposito merita un commento la modifica, introdotta dalla Fini-Giovanardi, al limite di pena per l'accesso all'affidamento terapeutico, innalzato addirittura fino a 6 anni. Questa norma, che pur sembra andare nella giusta direzione, favorendo l'accesso alle misure alternative, ha in effetti una

La condizione drammatica che i dati contenuti nel Libro Bianco denunciano riguarda in particolare i moltissimi stranieri, tossicodipendenti e piccoli spacciatori, condannati a pene brevi o in carcere in misura cautelare. Si tratta della cosiddetta microcriminalità di strada, e non di coloro che scontano le condanne più lunghe.

efficacia molto modesta. La condizione drammatica che i dati qui riportati denunciano riguarda i moltissimi stranieri, tossicodipendenti e piccoli spacciatori condannati a pene brevi o in carcere in misura cautelare, la cosiddetta microcriminalità di strada, e non chi sconta le condanne più lunghe. In questo senso l'innalzamento a 6 anni del limite di pena per l'accesso alle misure alternative ha poca efficacia, mentre ne avrebbe molta di più ad es. l'innalzamento del numero massimo di concessioni per l'affidamento terapeutico, la previsione del fatto di «lieve entità» quale fattispecie autonoma di reato, e non quale attenuante, potenzialmente inapplicabile, a causa della legge Cirielli, ai recidivi, o infine una chiara presa di posizione sull'accesso degli stranieri, anche senza titolo di soggiorno, alle comunità terapeutiche durante l'esecuzione della pena. Si parla in questo ultimo caso di decine di migliaia di persone a cui sostanzialmente oggi è negato l'accesso a trattamenti di carattere sanitario in condizione di parità rispetto agli altri detenuti, il che significa anche accesso a quelle misure alternative la cui efficacia, in termini di prevenzione della recidiva, è ampiamente documentata.

Trattamenti effettuati

Concludiamo con alcune brevi osservazioni sui dati relativi ai trattamenti effettuati negli istituti penitenziari italiani dai Sert nei confronti dei detenuti tossicodipendenti, dati che rimandano per lo più alle relazioni del Dipartimento politiche antidroga per il 2006 e il 2007, dato che la relazione per il 2008 su questo tema aggiunge pochissimi dati. Alla luce di quanto osservato fino ad ora non sorprende il fatto che dal 2004 al 2007 in carcere sia calato significativamente il numero degli interventi psico-sociali e riabilitativi, a causa del forte calo del sostegno psicologico [-23 per cento] e degli interventi di servizio sociale [-18,9 per cento]⁷. Il numero complessivo dei trattamenti farmacologici resta invece pressoché invariato, anche se diminuisce il ricorso al metadone a breve termine a favore di un più frequente trattamento con metadone a medio o a lungo termine, tendenza in parte confermata anche dai dati relativi al 2008⁸.

Ancora più utile ci sembra però una riflessione sul numero dei soggetti complessivamente in carico presso tutti i Sert [penitenziari e non]. Le due precedenti relazioni al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze evidenziavano come ci fosse un unico numero costantemente in calo dal 2004 al 2007 [-5,6 per cento], ovvero quello dei soggetti ospitati in strutture socio-riabilitative⁹. La relazione relativa al 2008 non aggiunge dati rispetto a questo, ma segnala una riduzione del numero delle strut-

ture socio-riabilitative pari al 3,3 per cento [38 strutture in meno], più marcata per le strutture semi-residenziali ed ambulatoriali [rispettivamente -5,8 e -5,1 per cento]¹⁰.

Si tratta ovviamente di dati che fanno riflettere. A fronte della dichiarazione, più o meno da tutti condivisa, che il carcere non sia e non debba essere il luogo della presa in carico e dell'intervento trattamento e terapeutico nei confronti dei tossicodipendenti, in effetti il numero di soggetti annualmente transitati in strutture socio/riabilitative [17.042 nel 2006, 16.433 nel 2007] è davvero modesto rispetto al numero dei tossicodipendenti entrati in carcere annualmente [24.646 nel 2006, 24.371 nel 2007]. Di fatto, ad oggi, il sistema penitenziario nazionale, con buona pace di tutti, resta la più grande «struttura socio/riabilitativa» del paese e le nostre carceri, come hanno dimostrato i dati qui analizzati, restano un tassello imprescindibile, anche se per molti del tutto insensato, delle politiche sulla droga.

Conclusioni

I dati ad oggi disponibili sugli effetti della Fini-Giovanardi ci hanno dunque consentito di trarre alcune conclusioni che qui proveremo a sintetizzare, partendo proprio dall'ultima riportata sopra: il numero di tossicodipendenti che annualmente transitano dalle carceri italiane è decisamente superiore a quello di coloro che transitano dalle comunità terapeutiche. Un simile dato la dice lunga sulla scelta tra approccio repressivo ed approccio trattamento fatto dal nostro legislatore. Ma se questo primo dato può suscitare sgomento, preoccupa ancora di più il fatto che negli ultimi anni tutti gli indicatori sembrano segnalare un aggravamento della situazione. Diminuisce infatti da tempo il numero delle persone che annualmente transitano dalle comunità terapeutiche, mentre cresce il numero delle sanzioni amministrative irrogate e la loro durata, e cresce anche il numero delle segnalazioni all'autorità giudiziaria per reati previsti dal Testo unico sugli stupefacenti. Aumenta inoltre la percentuale dei tossicodipendenti tra quanti entrano in carcere [+6 per cento rispetto al 2007], e tutto questo ha naturalmente riportato il numero dei tossicodipendenti in carcere a i livelli del pre-indulto. I tossicodipendenti in carcere, al 30/06/2008, erano già 14.743, il 26,8 per cento del totale dei detenuti [subito dopo l'indulto erano il 21,4 per cento], ma è verosimile che, alla luce dei dati riportati sopra, i tossicodipendenti in carcere oggi siano già parecchi di più, e che nel prossimo futuro, in assenza di provvedimenti rapidi e radicali, anche per gli effetti deleteri e progressivi sulla durata delle condanne e sull'accesso alle misure alternative della legge cd. ex Cirielli o della nuova aggravante prevista in caso di clandestinità, il numero sia destinato a crescere in maniera esponenziale.

Al sistema penitenziario viene dunque affidata la maggiore responsabilità nel contrasto al fenomeno delle tossicodipendenze, e tutto questo quando è ormai noto che i tassi di recidiva per chi esce dal carcere sono estremamente elevati, assai più di quelli di chi sconta la propria pena in misura alternativa, e che il gruppo con il maggior tasso di recidiva è proprio quello dei tossicodipendenti. Come dire che, se il reinserimento tramite il carcere delle persone che hanno commesso un reato funziona poco, nel caso dei tossicodipendenti il carcere non serve praticamente a nulla. Ebbene, tutto questo sembra indicare una precisa direzione in cui muoversi? Può darsi, ma nostrana guerra alla droga pretende che si vada in direzione del tutto opposta.

* RICERCATORE PRESSO LA FONDAZIONE GIOVANNI MICHELUCCI.

MEMBRO DEL COMITATO DIRETTIVO DELLA ASSOCIAZIONE ANTIGONE.

Note

- 1] Quanto alle condanne brevi ex art. 73, rese possibili dal comma 5 della norma, si tenga presente che si tratta di un contenimento degli effetti più nefasti della Fini-Giovanardi destinato progressivamente a ridursi, a causa della entrata a regime della coeva legge n. 251 del 5 dicembre 2005 [c.d. ex Cirielli], che prevede, in caso di recidiva [molto frequente nel caso dei tossicodipendenti] la non applicabilità delle attenuanti previste dal comma 5 dell'art. 73.
- 2] Cfr. Torrente G. [2008], «La recidiva degli indultati», Associazione Antigone [a cura di], V rapporto sulle condizioni di detenzione, l'Harmattan Italia, Torino.
- 3] Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale 2008, Quadro riepilogativo delle operazioni antidroga e dei sequestri di stupefacenti, pag. 102.
- 4] Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica. www.giustizia.it
- 5] La questione è peraltro indubbiamente di grande interesse, dato che questa apparente contraddizione caratterizza in generale l'andamento della criminalità in Italia. Se si guardano infatti i dati pubblicati da Eurostat relativi ai crimini segnalati all'autorità giudiziaria [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>] dal 1998 al 2008 la criminalità risulta cresciuta dell'11%. Se però si consulta il Sistema Informativo Territoriale sulla Giustizia dell'Istat, si scopre che nell'intervallo 2000-2006 il numero dei condannati è diminuito addirittura del 35,6%.
- 6] Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 114.
- 7] Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2007, pag. 214; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 294.
- 8] Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.2.11, pag. 42.
- 9] Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2006, pag. 211; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2007, pag. 287.
- 10] Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 157.