

**CINQUE ANNI DI APPLICAZIONE
DELLA LEGGE 49/2006 SULLE DROGHE**

**SECONDO
LIBRO BIANCO
SULLA LEGGE
FINI-GIOVANARDI**

*Illustrazione e commento dei dati sulle conseguenze
penali e sulle sanzioni amministrative.
I riflessi sull'amministrazione della giustizia
e sul carcere*

EDIZIONE GIUGNO 2011 – DATI 2010

I DOSSIER DI **FUORILUOGO.IT**

Indice

I miti e i fatti

di Franco Corleone, Riccardo De Facci, Patrizio Gonnella Pag. 2

Panoramica sugli effetti della legge

di Grazia Zuffa Pag. 5

“Gli spacciatori in carcere e i tossicodipendenti in comunità”: Un bilancio disastroso

di Alessio Scandurra Pag. 19

Documentazione

Pag. 26

Droga e carcere, i dati del tracollo; Canapa, repressione a tutta birra;

Giovanardi e il rapporto droga: numeri e nuvole di Franco Corleone

Carcere e droga, le cifre nere di Giovanardi di Alessio Scandurra

Tossicodipendenza e carcere a cura del Gruppo Abele

Il fondo della bottiglia; Carcere e droga, apriamo le porte delle comunità di Cecco Bellosi

Le carceri scoppiano? Ricominciamo a pensare di Livio Pepino

Alternative al carcere, iniziamo dai tossicodipendenti di Stefano Anastasia

Proposta di modifica del Dpr 9/10/1990 n° 309 di Sandro Margara

APPENDICE

La Relazione che non c'è

Pag. 58

Rilievi metodologici alla relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze 2010

Quali conoscenze sono necessarie per una valutazione delle politiche pubbliche sulla droga?

a cura di Grazia Zuffa

I MITI E I FATTI

Sono passati cinque anni dall'approvazione della legge 49/2006 che con un colpo di mano di dubbia legittimità costituzionale (non bloccato dal Quirinale) portò indietro le lancette dell'orologio cancellando l'esito del referendum del 1993, cioè la depenalizzazione della detenzione di stupefacenti per uso personale. La nuova legge introdusse la tabella unica delle sostanze e la parificazione delle pene per tutte le droghe, leggere e pesanti: con la previsione di pesanti sanzioni (da sei a venti anni di carcere), l'aggravamento delle sanzioni amministrative per l'uso personale e una funesta commistione tra pena e cura. Per di più, la legge introduceva una soglia quantitativa di sostanza detenuta al di sopra della quale sarebbe valsa la presunzione di spaccio, decretava l'incriminazione di molti consumatori come spacciatori per il semplice possesso anche di una quantità minima in più rispetto a quanto determinato dal decreto ministeriale che accompagna la legge (il paradosso di una visione farmaceutica del diritto, con un reato stabilito per via amministrativa)!

Nel 2009, in occasione della Conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope convocata dallo zar antidroga italiano, il sottosegretario Carlo Giovanardi, presentammo a Trieste un Libro Bianco sui primi tre anni di applicazione della legge punitiva del 2006. Incredibilmente la Conferenza governativa eluse il confronto sulla riforma legislativa. Non c'è da stupirsi. I sostenitori della visione proibizionista, non solo in Italia, non amano le verifiche poiché tentano di nascondere il fallimento della *war on drugs*.

Nel primo Libro Bianco del 2009, gli effetti negativi dell'inasprimento penale cominciavano ad emergere con chiarezza, nonostante le incertezze interpretative nella applicazione della nuova normativa e le conseguenze positive della concomitanza dell'approvazione dell'indulto che aveva determinato l'uscita dal carcere di 27.000 detenuti.

Oggi, con il secondo Libro Bianco 2011, non vi è alcun dubbio sui danni collaterali della legge antidroga repressiva e criminogena, nel frattempo aggravata dal carattere classista della legge Cirielli che salva gli incensurati e bastona i recidivi, cioè proprio i tossicodipendenti e gli emarginati.

Il fallimento della svolta ideologica e salvifica è testimoniato dalle cifre: aumenta il numero delle operazioni di polizia ma calano (o rimangono stazionari) i sequestri di sostanze, a dimostrazione di come la repressione "punti al basso"; cresce il numero delle persone segnalate all'autorità giudiziaria, aumenta in maniera impressionante il numero delle sanzioni amministrative (più che raddoppiate dal 2006 al 2010); aumenta la percentuale dei

tossicodipendenti in carcere sul totale dei detenuti, aumenta la percentuale dei tossicodipendenti sul totale degli ingressi; soprattutto aumenta in maniera esponenziale il numero dei ristretti per violazione della normativa antidroga, specie dell'art. 73 (raddoppiano dal 2006 al 2010). Anche l'idea spesso propagandata da Giovanardi, secondo cui la recrudescenza penale sarebbe stata compensata dalla facilitazione delle alternative al carcere, si è dimostrata fallace tanto è vero che gli affidamenti continuano ad essere inferiori nel 2010 a quelli del 2006. Soprattutto, con la nuova legge si è invertita la tendenza: se prima la maggioranza degli affidamenti era per soggetti in libertà, adesso la gran parte ottiene la misura alternativa provenendo dal carcere.

Il quadro diventa ancora più allarmante se si considera l'esplosione del numero delle pendenze giudiziarie, la diminuzione degli interventi socio-sanitari e delle presenze in comunità, le difficoltà in cui versano i servizi di riduzione del danno.

C'è un altro elemento da considerare. La valutazione delle politiche sulle droghe non è certo incoraggiata, come si è detto. Negli ultimi anni la Relazione annuale è sempre più povera di dati sensibili soprattutto sulle conseguenze penali e sulle presenze in carcere rendendo difficile una analisi del fenomeno. Per di più, alcuni dati forniti sui consumi e in generale la metodologia usata per calcolare la prevalenza dei consumi sono di dubbia validità. L'anno scorso la Relazione ha fatto discutere per l'annuncio clamoroso di un crollo del 25% dei consumi *life time* di cannabis suscitando incredulità nella comunità scientifica. In proposito, presentiamo in Appendice una analisi delle criticità del rapporto annuale e alcune proposte per dare un significato a questo atto che dovrebbe consentire al Parlamento di approfondire gli elementi per una valutazione della legislazione esistente.

Offriamo anche un testo di parziale modifica della legge Fini-Giovanardi nei suoi aspetti più gravi, per rendere più praticabili le misure alternative al carcere e gli affidamenti terapeutici.

Se mancano occasioni istituzionali per riflettere sull'impatto penale e carcerario della normativa antidroga, si raddoppiano gli sforzi delle associazioni per supplire a questa carenza. Nel Marzo 2011, si è svolto a Firenze un seminario (promosso dalla Società della Ragione, in collaborazione con Forum Droghe, la Fondazione Michelucci e Cnca Toscana) per rilanciare l'insostenibilità della presenza in carcere di quelle persone che legittimamente possono essere definite vittime della guerra alla droga. Nel giugno 2011, Magistratura Democratica ha organizzato a Roma un altro seminario dei magistrati latini per contestare il carattere emergenziale delle leggi antidroga e sottolineare la necessità di ristabilire le regole dello stato di diritto che la *war on drugs* ha travolto.

La recrudescenza della repressione nelle piazze, nei luoghi di aggregazione giovanile e nei contesti del divertimento va di pari passo con l'exasperazione dei "controlli" tramite i test antidroga generalizzati. La prevenzione è sostanzialmente abbandonata lasciando il campo alla criminalizzazione degli stili di vita non omologati.

Le azioni giudiziarie emblematiche per il loro carattere ideologico sono tante, da quella contro il Centro Sociale Livello 57 di Bologna a quella contro il Festival reggae Rototom di Udine, dai processi ai venditori di semi di canapa a quelli contro i coltivatori di piantine di marijuana. Per non parlare delle tragedie che costituiscono una catena intollerabile di vite perdute, da Stefano Cucchi ad Aldo Bianzino solo per ricordare i due nomi più conosciuti.

Per concludere. Il sovraffollamento nelle carceri ha raggiunto la cifra record di 68.000 detenuti e la metà di essi sono tossicodipendenti o consumatori o piccoli spacciatori. Questi dati rappresentano una vergogna non più tollerabile: da anni ormai chiediamo misure straordinarie per liberare le carceri da persone che non dovrebbero essere reclusi in spazi angusti e fatiscenti, dove la rieducazione e il reinserimento non rappresentano neppure un mito, ma aspirazioni grottesche.

Mettere in galera chi fa uso di droghe illegali è dal punto di vista sociale ed educativo (e perfino terapeutico, per i tossicodipendenti) un errore grossolano, nonché una profonda ingiustizia. Abbiamo vissuto per troppi anni la progressiva involuzione del nostro stato sociale in stato autoritario. Il panpenalismo è un virus che ha infettato in profondità la nostra società.

Il vento nuovo di attenzione ai beni comuni, che dai referendum alle elezioni comunali si sta manifestando, ci fa sperare che anche la politica delle droghe possa essere un terreno da cui ripartire per sperimentare modelli diversi, sorretti da spirito solidale e guidati dalla ragione.

Franco Corleone
Riccardo De Facci
Patrizio Gonnella

PANORAMICA DELL' IMPATTO PENALE E SANZIONATORIO DELLA LEGGE ANTIDROGA (2006-2010)

(A cura di Grazia Zuffa)

La legge antidroga (49/2006): le principali modifiche

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 anche 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 (dalla produzione, al traffico, al commercio fino alla semplice detenzione), in relazione con le sostanze psicotrope contenute nella tabella della stessa legge. Nonostante l'art.75 preveda una minore pressione punitiva per la semplice 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 sia destinata all'uso personale. In altri termini, la configurazione della norma cardine della legge antidroga introduce il meccanismo della “inversione dell'onere della prova”, destinato 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 amministrative 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 di risorse, dal pilastro “repressione” verso i pilastri sociosanitari. Proprio in questo consiste 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, 2009 e 2010 (relativi agli anni precedenti) non permettono un calcolo economico approfondito.

Per la verità, la Relazione al parlamento 2007 (sui dati 2006) aveva per la prima volta tentato di quantificare l'applicazione della legge in termini economici: si stimava che i tre pilastri sociosanitari assorbissero euro 1.743.000.000, mentre il solo pilastro repressione avrebbe assorbito 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. Nelle successive Relazioni, non si riscontrano più questi dati

L'impatto repressivo: denunce ed ingressi negli istituti penitenziari

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 28.782 persone (su un totale di ingressi di 92.800). Mentre nel 2009 gli ingressi per la normativa antidroga sono stati 27.980 (su un totale di 88.066) e nel 2010 sono stati 26.096 (su un totale di 84.598). Si noti che dal 2006 al 2010 è aumentata la percentuale di ingressi per violazione della normativa antidroga in rapporto agli ingressi complessivi (il 28% nel 2006, il 31% nel 2008, il 31,7% nel 2009, il 31% nel 2010).

**Ingressi complessivi negli istituti penitenziari e per reati in violazione del DPR 309/90,
Anni 2006 – 2010**

Fig 1

Ingressi negli istituti penitenziari per qualsiasi reato			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2006	47.426	43.288	90.714
2007	46.581	43.860	90.441
2008	49.701	43.099	92.800
2009	47.993	40.073	88.066
2010	--	--	84.598

Fig 2

Ingressi per reati in violazione del DPR 309/90			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2006	15.239	10.160	25.399
2007	15.381	11.604	26.985
2008	16.652	12.143	28.795
2009	16.198	11.782	27.980
2010	--	--	26.096

Fig 3

% Ingressi per reati in violazione del DPR 309/90 sugli ingressi totali			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2006	32,1	23,5	28,0
2007	33,0	26,5	29,8
2008	33,5	28,2	31,0
2009	33,7	29,4	31,7
2010	--	--	31,0

Fonte: 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; *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009*, pag. 236.

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; nel 2009 di 36.277; nel 2010 di 39.053. 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 (nel 2004 erano state 28.250; 29.724 nel 2006, 32.217 nel 2008; 34.970 nel 2010). Si segnala inoltre la crescita significativa delle segnalazioni in stato di arresto (24.103 nel 2004; 25.730 nel 2006, 28.552 nel 2008; 29.076 nel 2010).

Persone segnalate per tipo di denuncia, tipo di reato, nazionalità e fasce di età (2004-2010) Fig 4

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Per tipo di reato							
traffico illecito (Art. 73)	28.250	28.275	29.724	31.618	32.217	33.210	34.970
associazione (Art. 74)	3.209	3.316	3.316	3.813	2.801	3.054	4.068
altri reati	24	14	16	20	79	13	15
Per tipo di denuncia							
Arresto	24.103	24.075	25.730	27.642	28.522	29.529	29.076
Libertà	7.019	7.098	6.902	7.366	6.152	6.374	9.577
Irreperibilità	361	432	424	443	423	374	400
Per nazionalità							
Italiani	22.692	22.577	23.462	24.701	23.691	23.856	27.047
Stranieri	8.791	9.028	9.594	10.750	11.406	12.421	12.006
Totale	31.483	31.605	33.056	35.451	35.097	36.277	39.053

Fonte: Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale 2008, Quadro riepilogativo delle segnalazioni all'A.G., pag. 103; Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale 2009, pag. 133.

Aumentano anche le condanne per violazione dell'art. 73: nel 2004, 21.454; nel 2007, 26.992, nel 2009 32.537 (anche se su questo i dati forniti sono contraddittori), (Scandurra, 2011). L'incremento più impressionante è per i procedimenti pendenti in relazione alla medesima fattispecie (154.546 procedimenti pendenti per art.73 nel primo semestre del 2006, fino al picco di 180.610 nel secondo semestre del 2008; 177.567 nel II semestre del 2009).

Andamento dei soggetti con procedimenti penali pendenti per violazione degli artt. 73 e 74 del DPR 309/90. Anni 2005 – 2009

Fig 5

	I sem 05	II sem 05	I sem 06	II sem 06	I sem 07	II sem 07	I sem 08	II sem 08	I sem 09	II sem 09
Art.73	141.580	146.599	154.546	158.361	169.792	176.191	178.186	180.610	-	177.567
Art.74	38.235	38.081	39.103	39.373	44.025	43.675	44.380	44.562	-	46.537
Totale	180.279	185.111	194.073	19.831	214.656	220.536	223.129	225.692	-	224.104

Fonte: 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; *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009*, pag. 232.

Tossicodipendenti in carcere

In aumento anche il numero di consumatori/tossicodipendenti sul totale degli ingressi: il 27% nel 2006, il 33% nel 2008; il 28,9% nel 2009; il 28,4% nel 2010. Il 33% del 2008 rappresenta un picco mai rilevato dal 2001 in poi. I dati del 2009/2010 segnano una flessione rispetto al picco 2008, anche se rispetto al 2006 ancora in crescita.

Numero di ingressi complessivi negli istituti penitenziari e percentuale di soggetti tossicodipendenti. Anni 2001 – 2010 Fig 6

Anno	Totale ingressi	Tossicodipendenti	Tossicodipendenti sul 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%
2009	88.066	25.180	28,9%
2010	84.598	23.944	28,4

Fonte: 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; *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009*, pag. 116. Relazione della Direzione Centrale Servizi antidroga e DAP 2011.

Quanto alle presenze di detenuti tossicodipendenti nelle carceri italiane, il quadro è più complesso essendo intervenuto l'indulto. 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%. Alla fine del 2009, i tossicodipendenti in carcere erano in flessione: 15.887 (24,5%). Al 31/12 del 2010 il numero era sostanzialmente stabile (16.245).

L'impatto punitivo sul consumo

Le segnalazioni delle forze dell'ordine alle Prefetture per uso personale di sostanze stupefacenti (ex art.75) sono in costante ascesa. Secondo i dati del Ministero degli Interni, nel 2006 ci sono state 39.705 segnalazioni; nel 2007, 47.932; nel 2008, 47.093; nel 2009, 38.623; nel 2010, 32.575. Per i ritardi nella raccolta dati, si suppone che i dati 2009 e 2010 non possano ritenersi ancora consolidati¹. Per ciò che riguarda le sostanze d'abuso, nel 2009 ben il 72% dei segnalati è per cannabis. Una percentuale importante a fronte del 13% per cocaina e all'11% per gli oppiacei.

Quanto alle sanzioni amministrative erogate, queste crescono in maniera notevole, arrivando a più che raddoppiare dal 2006 al 2010 (7.229 nel 2006, 11.850 nel 2007, 15.504 nel 2008; 17.266 nel 2009, 16.154 nel 2010). Anche per i dati delle sanzioni, e' probabile che l'anno 2009 e l'anno 2010 siano da considerarsi sottostimati. Percio', ancora di più colpisce il dato dell'aumento delle sanzioni in presenza di una stabilita' (o forse calo negli ultimi due anni) delle segnalazioni. 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. *Nell'insieme, l'impatto punitivo sul consumo e' enormemente cresciuto.*

Contemporaneamente, crollano le richieste di programma terapeutico (6.713 nel 2006, 2.888 nel 2007, 1.489 nel 2008, 711 nel 2009, 518 nel 2010). Sulla caduta dei programmi

¹ Come dichiarato nella Relazione 2009, i dati risultano affidabili solo dopo due anni. Per di più, le correzioni effettuate negli anni passati mostrano una fortissima oscillazione (al rialzo) dai primi dati a quelli corretti e consolidati (Relazione 2009, pag.237).

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 detenzione²

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, al 1 gennaio 2009 si registrano 1113 tossicodipendenti affidati. (Dati del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria). Una drastica riduzione era da attendersi subito dopo l'indulto, ma la ripresa è assai lenta: 2526 affidati al 31/12 del 2010, 2527 al 30/4 del 2011. 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: 885 affidati dal carcere contro 712 affidati dalla libertà al 31/12 del 2009). Inoltre, mentre gli affidi dal carcere stanno aumentando, gli affidamenti dalla libertà stanno crescendo in misura molto più lenta. Anzi, si può dire che la forbice si stia allargando: al 31/12 del 2010 a fronte di 932 tossicodipendenti affidati dalla libertà, 1.594 erano affidati dal carcere; al 30/4 del 2011, a fronte di 906 affidati dalla libertà, 1621 erano affidati dal carcere. 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.

² Per un'analisi più approfondita dei dati relativi alle misure alternative, si rimanda allo scritto di Alessio Scandurra in questo stesso fascicolo.

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'aumentata 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 dal 2006 in poi, c'è stato, come si è visto, l'aumento delle segnalazioni su base nazionale e l'incremento delle operazioni di contrasto al traffico e alla diffusione di droga. Le operazioni di contrasto nel 2009 hanno raggiunto quota 23.187, il massimo storico nell'ultimo decennio. A questi aumenti non corrisponde però un corrispettivo incremento nei sequestri di droga, che anzi sono calati nel complesso di circa il 10%. Il trend è sostanzialmente confermato dai dati dei sequestri del 2008-2009 (4.133 kg. di cocaina nel 2008 e 4.078 nel 2009; 1.307 kg. di eroina nel 2008 e 1.149 nel 2009), se si eccettuano i sequestri di cannabis che nel 2008 hanno raggiunto un picco di 37 tonnellate³.

In merito, si è sostenuto che questo rapporto inversamente proporzionale, fra aumento delle segnalazioni e delle operazioni di contrasto e diminuzione/stallo 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

³ Relazione 2009, pag. 157.

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), in una ricerca effettuata in Toscana (vedi oltre) 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 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.

Una ricerca in profondità: l'applicazione della legge antidroga nella regione Toscana

Nel 2010 è stata pubblicata una ricerca circa l'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge sugli stupefacenti nella regione Toscana⁴. La ricerca ha inteso ricostruire, in modo analitico, gli effetti repressivi prodotti nel territorio della Regione Toscana dall'applicazione delle disposizioni penali contenute nel D.P.R. 309/1990, al fine di analizzarne i risultati e verificare, nell'ambito delle competenze attribuite al citato Ente territoriale, possibili spazi di intervento. Gli aspetti problematici evidenziati dall'esame delle disposizioni sanzionatorie del D.P.R. 309/1990 nel contesto nazionale sono stati poi verificati nell'ambito del territorio della Regione Toscana.

L'incidenza dei detenuti per reati di droga, nonché l'incidenza dei detenuti tossicodipendenti sono superiori alla media nazionale. All'interno del Nuovo Complesso Penitenziario di Sollicciano – Firenze, in particolare, è stata condotta una breve ricerca qualitativa sulla rilevanza, rispetto a due campioni di detenuti condannati per reati di droga e tossicodipendenti, della fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990.

La rete dei servizi socio-sanitari pubblici e del privato sociale per le dipendenze sembra inadeguata ad approntare risposte efficaci e diversificate verso le problematiche derivanti dal consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope. La presenza di droga nella società, e segnatamente

⁴ Franco Corleone e Alessandro Margara (a cura di), *Lotta alla droga. I danni collaterali*, Forum droghe, Fondazione Michelucci, Firenze

nella Regione Toscana, è vista come una questione di ordine pubblico. Le risorse regionali destinate all'area di intervento socio-sanitaria non appaiono adeguate a fronteggiare l'attuazione di politiche repressive.

La ricerca parla dei numeri, drammatici, prodotti dalla repressione dei comportamenti connessi al possesso di droga, nel contesto della Regione Toscana, sotto il profilo penale, penitenziario e amministrativo. I numeri confermano che lo sforzo politico è interamente teso a colpire chi consuma droga, piuttosto che a costruirgli intorno una rete di servizi che, intervenendo sulle sue specifiche esigenze, lo preservi da comportamenti socialmente problematici.

L'emergenza sociale suscitata dalla normativa antidroga è vicenda silenziosa, che interessa il territorio più di quanto il territorio stesso non sia disposto ad ammettere: perché il territorio che ospita il tossicodipendente non è sempre in grado di sostenere il costo economico di un percorso di recupero serio e strutturato.

I risultati cui la ricerca è approdata hanno confermato l'ipotesi iniziale: l'accanimento repressivo in materia di reati di droga mantiene elevata la spesa sociale sostenuta per punire anche il semplice possesso di sostanze ritenute illecite e rende costante il numero dei tossicodipendenti in carcere. Nel contempo, il sistema dei servizi socio-sanitari, per le esigue risorse di cui dispone, non è assolutamente in grado di fronteggiare la domanda di assistenza. La conseguenza è una indebita contrazione del diritto dei tossicodipendenti di accedere alle misure tattamentali previste *ex lege*, con particolare riferimento a quei soggetti privi di riferimenti territoriali stabili (stranieri privi di titolo di soggiorno, senza fissa dimora).

A conclusione del lavoro di ricerca, si è svolto 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.

“Gli spacciatori in carcere e i tossicodipendenti in comunità”: UN BILANCIO DISATROSO

Alessio Scandurra⁵

Le alternative al carcere

Per valutare gli effetti della legge Fini-Giovanardi, non si può non considerare infine anche 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 nell'anno ed i casi in carico al 1° Gennaio. La tabella 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.

	CASI IN CARICO 1/1/20 02	CASI IN CARICO 1/1/20 03	CASI IN CARICO 1/1/20 04	CASI IN CARICO 1/1/20 05	CASI IN CARICO 1/1/20 06	CASI IN CARICO 1/1/20 07	CASI IN CARICO 1/1/20 08	CASI IN CARICO 1/1/20 09	CASI IN CARICO 31/12/20 09	CASI IN CARICO 31/12/20 10	CASI IN CARICO 30/04/20 11
AFFIDAMENTO IN PROVA											
AFFIDATI TOSSICODIPEND ENTI DALLA LIBERTA'	2.666	2.699	2.703	2.622	2.901	439	406	500	712	932	906
AFFIDATI TOSSICODIPEND ENTI DALLA DETEZIONE	817	804	786	821	951	269	401	613	885	1.594	1.621
TOT.	3.483	3.503	3.489	3.443	3.852	708	807	1.113	1.597	2.526	2.527

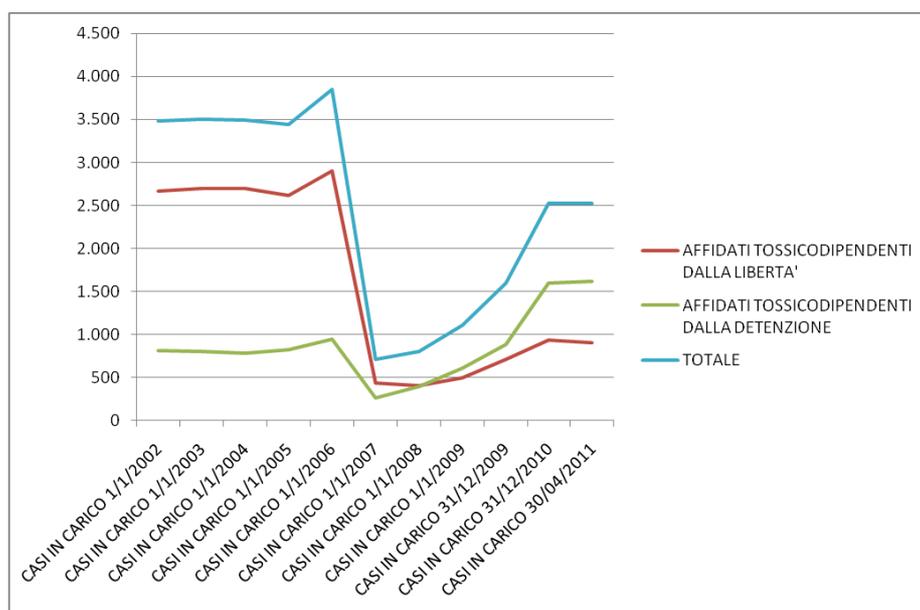
Come era prevedibile, dopo l'indulto, che si colloca alla metà del 2006, il numero delle misure alternative in corso in Italia è crollato e, a differenza del numero dei detenuti, non sembra proprio voler tornare a crescere. Una ripartenza “lenta” del sistema delle misure alternative era in parte prevedibile, dovendosi attendere che crescesse il numero dei condannati definitivi, ma va ormai preso atto che sia il numero di tossicodipendenti in

⁵ Questo scritto (aggiornato ai dati 2009/2010) è tratto da Scandurra A. (2009), “Tossicodipendenza e carcere: tre anni di applicazione della legge Fini-Giovanardi”, in Associazione Antigone (a cura di), *Oltre il tollerabile. Sesto Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, ANTIGONE, IV, 1.

carcere, che quello dei condannati per l'art. 73, ha superato le cifre pre-indulto. Che in questo contesto gli affidamenti nel loro complesso siano ancora fermi al 65,6% 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 terapeutico, la misura alternativa alla detenzione di gran lunga più diffusa per i tossicodipendenti, 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 peggiorata, e a fronte degli oltre 16.500 tossicodipendenti in carcere alla fine del 2010, quelli in affidamento erano poco più di 2.500.

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 come, per la prima volta, gli affidamenti terapeutici dal carcere, che sono sempre stati decisamente meno degli affidamenti dalla libertà, dall'inizio del 2009 hanno ormai superato questi ultimi. L'altra cosa che si nota è che gli affidamenti dalla libertà stanno crescendo in maniera molto più lenta rispetto agli affidamenti dalla detenzione.



Come abbiamo detto infatti al 30/04/2011 il complesso degli affidamenti terapeutici in corso era il 65,6% di quelli che erano in corso al 1/1/2006, prima dell'indulto. Ma se si leggono i dati separatamente, si scopre che le misure alternative concesse alle persone in detenzione sono rapidamente cresciute, fino a superare i numeri del 2006, mentre sono le misure alternative concesse dalla libertà che si muovono assai più lentamente, registrando ad Aprile 2011 addirittura un decremento rispetto alla fine del 2010. In quella data infatti gli affidati tossicodipendenti dalla detenzione erano addirittura il 70% in più di quelli in carico ad inizio 2006, mentre i tossicodipendenti affidati ai servizi sociali dalla libertà sono invece fermi al 31% rispetto a prima dell'indulto.

Questa tendenza pone ovviamente un problema molto serio. La gran parte delle oltre 23.000 misure alternative in corso all'inizio del 2006 era concessa dalla libertà, cosa divenuta sempre più frequente nel corso degli anni '90, ed in particolare dopo l'approvazione della legge cd. Simeone-Saraceni nel 1998, con il meccanismo della sospensione automatica dell'ordine di esecuzione delle condanne brevi. È questo meccanismo che ha notevolmente contribuito alla crescita delle misure alternative, ma questo stesso meccanismo è visto oggi come fumo negli occhi dalla politica, soprattutto del centro-destra. 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"), in quella stessa legge ha aumentato le pene, oltre che per i delitti di associazione mafiosa, anche per i recidivi, e ha escluso per loro la possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione così come era previsto dalla legge Simeone-Saraceni. E quando il governo, per "contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata", con il pacchetto-sicurezza ha ritenuto di introdurre nel codice penale la circostanza aggravante di clandestinità, che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 249 del 2010, ha poi dichiarato incostituzionale, ha anche specificato 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, soprattutto 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 la guerra alle misure alternative continua. La stessa legge Fini-Giovanardi, all'art. 94 del DPR 309/90, ha reso più stringente e

complesso l'accertamento della condizione di tossicodipendenza, ed ha previsto che il beneficio dell'affidamento terapeutico non possa essere concesso più di due volte, limite che prima non esisteva e che non esiste per l'affidamento ordinario. Insomma, uno degli intenti dichiarati della legge, ovvero quello di indirizzare verso le comunità i consumatori, sembra osteggiato dalla legge stessa. Stando così le cose, è davvero possibile stupirsi se con queste novità normative, e con la crescente diffidenza del legislatore verso le misure alternative, i magistrati concedono meno misure alternative, e se le ASL pagano meno volentieri le rette ai detenuti, concentrando le risorse di cui dispongono su altri pazienti meno "malvisti"? E' davvero possibile sorprendersi se, a fronte di reiterate indicazioni politiche palesemente mirate al progressivo smantellamento del sistema delle misure alternative, le misure alternative calano?

A questo proposito merita un commento anche la modifica, introdotta dalla Fini-Giovanardi, al limite di pena per l'accesso all'affidamento terapeutico, innalzato addirittura fino a 6 anni. Questa norma, che pur sembra andare nella giusta direzione, favorendo l'accesso alle misure alternative, ha in effetti una efficacia molto modesta. La condizione drammatica che i dati qui riportati denunciano riguarda 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.

Sanzioni amministrative per uso personale e programmi terapeutici

Chiudiamo prendendo in esame due dati che non riguardano gli effetti penali e penitenziari della legge in esame, ma che sono tuttavia estremamente utili per misurare la dimensione dell'apparato sanzionatorio messo in modo dalla Fini-Giovanardi. Consideriamo

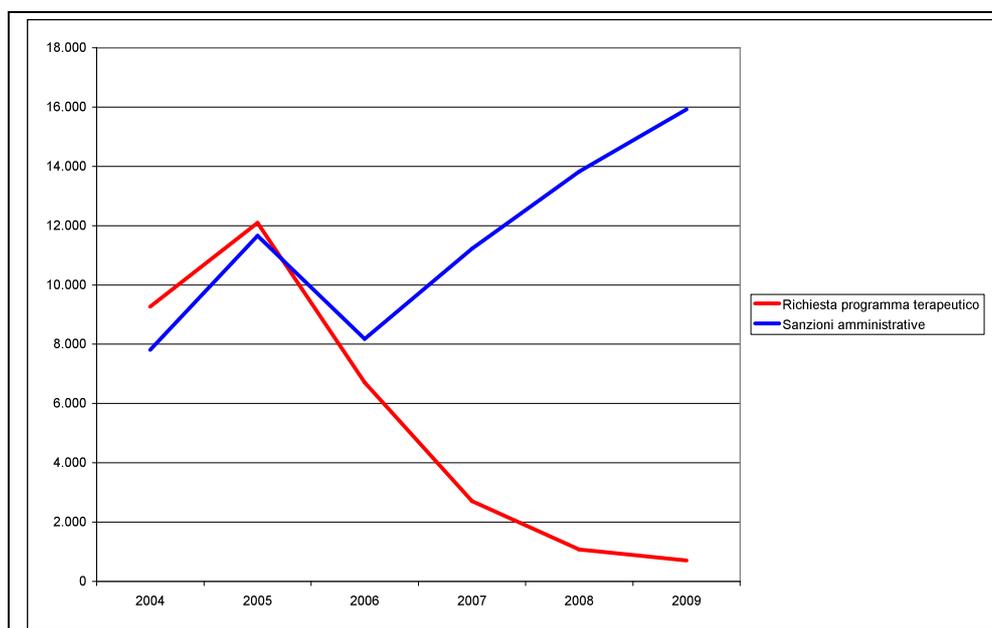
anzitutto l'evoluzione recente delle sanzioni amministrative previste dall'art. 75 del DPR n. 309/1990.

Sanzioni amministrative e richieste di invio a programma terapeutico in seguito a segnalazione ex art. 75. Anni 2004 - 2009

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
2009	711	15.923

Dipartimento Politiche Antidroga, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008*, pag. 46; *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009*, pag. 22 e 225.

La norma di fatto sanziona i comportamenti connessi all'uso personale di droghe, uso personale che la legge considera illecito, ma che non è teoricamente punito con sanzione penale, bensì con sanzione amministrativa. Le modifiche all'art. 75, introdotte alla fine del 2005, hanno previsto un aggravamento delle sanzioni amministrative, sia con riferimento alla quantità delle sanzioni, sia con riferimento alla loro durata, ed hanno modificato il meccanismo che avrebbe dovuto incentivare l'invio a seguire programmi terapeutici. Oggi, che si vada o meno in comunità, si subisce comunque la sanzione amministrativa, e quindi l'incentivo a frequentare i programmi è notevolmente scemato. I risultati di tutto questo sono assolutamente evidenti.



Nell'intervallo di tempo considerato le sanzioni amministrative crescono di oltre il 103%, mentre gli inviti a seguire un programma terapeutico registrano un calo di più del 92%. Il grafico riportato sopra, meglio di qualunque considerazione, illustra come tra opzione terapeutica e preventiva, ed opzione sanzionatoria, la seconda abbia in questi anni assunto funzione prevalente, anche rispetto all'uso personale. Anzitutto punire dunque, anche quando non ci si trova davanti ad un reato penale.

Concludiamo infine con alcune brevi osservazioni sui dati relativi al numero dei soggetti complessivamente in carico presso tutti i Ser.T. (penitenziari e non), dati che rimandano per lo più alle Relazioni del Dipartimento Politiche Antidroga per il 2006 ed il 2007, dato che la Relazioni per il 2008 e il 2009 su questo tema non aggiungono quasi nulla. Le precedenti Relazioni evidenziavano come ci fosse un unico numero costantemente in calo dal 2004 al 2007 (-5,6%), ovvero quello dei soggetti ospitati in strutture socio-riabilitative⁶. La Relazione relativa al 2008 non aggiunge dati rispetto a questo, ma segnala una riduzione del numero delle strutture socio-riabilitative pari al 3,3% (38 strutture in meno)⁷, mentre la Relazione relativa al 2009 segnala una ulteriore, pari all'1,4% (10 strutture in meno). 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 trattamentale 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, e verosimilmente meno ancora negli anni successivi, essendo diminuito il numero delle strutture) è davvero modesto rispetto al numero dei tossicodipendenti entrati in carcere annualmente (24.646 nel 2006, 24.371 nel 2007, 30.528 nel 2008 e 25.180 nel 2009). Di fatto, ad oggi, il sistema penitenziario nazionale, con buona pace di tutti, resta la più grande "struttura socio/riabilitativa" del paese, mentre come abbiamo visto le alternative suscitano sempre maggiore diffidenza.

Conclusione

I dati ad oggi disponibili sugli effetti della Fini-Giovanardi consentono 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

⁶ 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.

⁷ Dipartimento Politiche Antidroga, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008*, pag. 157.

superiore a quello di coloro che transitano dalle comunità terapeutiche. Un simile dato la dice lunga sulla scelta tra approccio repressivo ed approccio trattamentale fatta dal nostro legislatore, nonostante le promesse. 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 il numero delle persone che annualmente transitano dalle comunità terapeutiche, cresce il numero delle sanzioni amministrative irrogate e la loro durata, cresce il numero delle segnalazioni all'autorità giudiziaria per reati previsti dal Testo Unico sugli stupefacenti e cresce, meno nel 2009, la percentuale dei tossicodipendenti tra quanti entrano in carcere. Tutto questo ha naturalmente portato un numero enorme di tossicodipendenti in carcere, contenuto solo dal complessivo rallentamento negli arresti verificatosi nel 2009, probabilmente a causa dell'eccessivo sovraffollamento degli istituti.

In questo contesto il sottosegretario Giovanardi ha fatto bene a rilanciare più volte il ricorso alle misure alternative, ma crediamo anche che senza uno sforzo serio del governo, capace sia di rimuovere gli ostacoli normativi all'accesso alle misure, sia di dare una indicazione politica e culturale chiara, non si andrà lontano. Le misure alternative non sono condoni immotivati, come molti sembrano credere, ma modalità alternative di esecuzione della pena, più efficaci e rispettose del dettato costituzionale, e fintanto che chi governa il paese non si farà interprete di questa elementare verità, suffragata peraltro dai numeri, le misure alternative continueranno a calare, e la condizione di vita nelle carceri si caratterizzerà sempre più come inumana e degradante.

DOCUMENTAZIONE

Droga e carcere, i dati del tracollo

Franco Corleone svela in anteprima per la rubrica di Fuoriluogo sul Manifesto del 15 giugno i dati 2010 dei danni della legge antidroga.

Lo zar è nudo, finalmente. I dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria confermano i tremendi danni sul carcere che la legge antidroga votata nel 2006 dalle Camere già sciolte ha prodotto nei cinque anni di applicazione e in particolare nel 2010.

Carlo Giovanardi architettò il vulnus istituzionale inserendo il testo proibizionista nel decreto sulle Olimpiadi e il Quirinale purtroppo controfirmò.

Eravamo stati facili profeti a immaginare le conseguenze delle norme punitive introdotte per pura ideologia e a ridicolizzare la retorica salvifica secondo la quale la gravità delle punizioni avrebbe spinto alla cura i tossicodipendenti.

La strage che si compie ogni giorno nelle carceri italiane in termini di violazione della legalità e dei diritti e che va sotto il nome pudico di "sovraffollamento", non è un accidente naturale, ma ha una causa nella legge criminogena che si appella alla "guerra alla droga". Veniamo alle cifre.

Al 31 dicembre 2010 il numero dei tossicodipendenti in carcere era di 16.245 detenuti pari al 24% dei 67.961 presenti (la cifra è sottostimata perché mancano i dati di Roma e di altri Istituti minori). Per una valutazione completa del fenomeno, va aggiunto il numero imponente di 27.294 ristretti per violazione dell'art. 73 (detenzione e spaccio) del Dpr 309/90, pari al 40,16% delle presenze.

Il quadro diventa ancora più sconvolgente se esaminiamo i flussi di entrata in carcere in un anno e non le presenze in un giorno. Nel 2010 nelle carceri italiane sono entrati dalla libertà 84.641 soggetti per droga, di questi 24.008 (pari al 28,5%) classificati come tossicodipendenti e 26.141 (pari al 29%) per fatti inerenti l'art.73 della legge antidroga.

Ovviamente vi è un margine di sovrapposizione tra le due figure, ma è certo che più del cinquanta per cento degli ingressi e delle presenze in carcere sono dovuti a comportamenti legati alla questione droga che da problema sociale viene di fatto declinata come vicenda criminale.

Dai dati del Ministero dell'Interno (vedi questa rubrica del 18/5 scorso), si ricava che la persecuzione si orienta per il quaranta per cento contro la canapa. Ma chi sono realmente le oltre 27.000 persone in galera a fine 2010? Sono trafficanti e spacciatori? O sono consumatori in possesso di un quantitativo di poco superiore alla soglia stabilita in via amministrativa per trasformare un cittadino in uno spacciatore presunto? Dalla ricerca in profondità eseguita in

Toscana, risulta che almeno il 40 per cento degli incarcerati per l'art.73 sono consumatori o al più piccoli spacciatori. Se aggiungiamo le persone segnalate alle prefetture per semplice consumo (quarantamila giovani all'anno, per il 72% fermati con uno spinello!), dobbiamo avere il coraggio di denunciare la violenza su milioni di persone, vittime non della droga ma della war on drugs.

Pochi giorni fa si è svolto un Seminario dei giudici latini, organizzato da Magistratura democratica, che ha denunciato il carattere emergenziale delle leggi proibizioniste e la violazione dei diritti umani; con la conseguenza di un sistema giudiziario sommerso nella repressione della marginalità e debole verso i gravi reati della corruzione politica e dei colletti bianchi. Una giustizia di classe che in Italia è bene espressa dalla legge Cirielli che salva gli incensurati e calpesta i recidivi.

Il bilancio fallimentare della legge Giovanardi deve spingere a raccogliere le sollecitazioni autorevoli della Global Commission on Drug Policy per un cambio di paradigma. Una riforma subito, dunque.

Canapa, repressione a tutta birra

Franco Corleone commenta i dati della relazione annuale della Direzione Centrale dei Servizi Antidroga per la rubrica di Fuoriluogo sul Manifesto del 18 maggio 2011.

Una settimana fa è stata presentata la relazione annuale della Direzione Centrale dei Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno sull'attività di contrasto delle forze di polizia nell'anno 2010. Una buona occasione per valutare gli effetti della legge che porta il nome di Giovanardi e che quest'anno festeggia il primo quinquennio di applicazione.

Il quadro che scaturisce da questa Relazione conferma clamorosamente quanto già emerso e da noi denunciato negli anni scorsi: la repressione punta sempre più al "basso".

Lo si deduce dal rapporto inverso fra la quantità dei sequestri di sostanze stupefacenti (in diminuzione), le operazioni di polizia (- 5,15%) e le segnalazioni all'autorità giudiziaria che aumentano del 7,12 %, fino a raggiungere il record di 39.053 persone denunciate (di cui 12.006 stranieri e 1.139 minori). Il calo del volume delle sostanze sequestrate a fronte del boom dei segnalati potrebbe sembrare paradossale ma non lo è: vuol dire che si preferisce perseguire piccoli spacciatori e/o semplici consumatori trovati in possesso di quantità di sostanza superiore alla "dose massima" stabilita dai decreti ministeriali e perciò stesso presunti spacciatori.

Il grosso dell'attività poliziesca è contro la canapa. Le operazioni contro i soli derivati della cannabis sono state 10.129, le denunce per hashish 8.102 (-12,51%), 6.556 per marijuana (+ 122,16%), 1.372 per piante di cannabis con un aumento del 15%. Il totale raggiunge la ragguardevole cifra di 16.030 persone: più del 40 per cento dei segnalati sono per canapa! Il 96,80% delle denunce riguarda l'art. 73 del Dpr. 309/90 che ricomprende molte condotte, dall'acquisto, alla vendita, alla coltivazione, fino alla semplice detenzione finalizzata allo spaccio. La Relazione qualifica il tutto come "traffico", puntando "in alto" almeno nel linguaggio; e si guarda bene dal fornire i dati per andare a vedere meglio chi sono questi "trafficienti". Eppure, basterebbe estrapolare i denunciati in base al comma quinto dello stesso art.73, relativo alle azioni caratterizzate dalla "lieve entità": la piccola manovalanza a cavallo fra consumo e spaccio, se non semplici consumatori, come si è detto. Ma, guarda caso, questi dati così significativi non ci sono.

Li ha però ricercati lo studio condotto nel 2009 da Forum Droghe e dalla Fondazione Michelucci sui danni collaterali della legge antidroga, giungendo a risultati clamorosi. Nella parte di ricerca in profondità effettuata in Toscana, la fattispecie di "lieve entità" riguarda il

40% dei casi!

Da notare che l'aumento delle denunce di quest'anno s'inserisce in un trend di incremento quinquennale: in totale nel periodo 178.578 segnalazioni all'autorità giudiziaria , di cui 61.296 per cannabis.

La Relazione si premura anche di avvertire che i dati si riferiscono esclusivamente agli illeciti di carattere penale, per avere un quadro completo degli effetti sanzionatori della legge occorre aggiungere gli interventi sul consumo personale, che prevedono segnalazioni al Prefetto con conseguenti sanzioni di carattere amministrativo. Si tratta di un numero di persone colpite che si aggira intorno alle quarantamila all'anno (per il 70% consumatori di spinelli).

Per quanto riguarda i decessi per abuso di sostanze stupefacenti erano 502 nel 2008, calati del 6,38% nel 2009 e del 22,73% nel 2010; inutile dire che nessuno viene attribuito al consumo di cannabis.

Il sovraffollamento delle carceri, che rende tanto orgoglioso il ministro Alfano, è in gran parte determinato dalla presenza di tossicodipendenti, pari al 25% dei detenuti, spesso colpevoli di violazioni minime della legge antidroga. Per fare un esempio, in Toscana a fine marzo il Centro Regionale per la Salute in Carcere segnalava la presenza di 1.526 tossicodipendenti su 4.461 detenuti , pari al 34%.

L'anno scorso, lo zar antidroga Carlo Giovanardi, nel presentare la Relazione annuale 2010 sullo stato delle tossicodipendenze, annunciò il trionfo della sua politica con la diminuzione dei consumi del 25%, guardandosi bene dal soffermarsi sull'aumento degli arresti e delle sanzioni amministrative.

Quest'anno ci aspettiamo un altro miracolo: la scomparsa dei tossicodipendenti. Ci potremo consolare chiedendo la chiusura del dipartimento antidroga!

Giovanardi e il rapporto droga: numeri e nuvole

Franco Corleone commenta la relazione annuale al Parlamento per la Rubrica di Fuoriluogo sul Manifesto del 7 luglio 2010.

Se Giovanardi, nel presentare la Relazione 2010 al Parlamento sulle tossicodipendenze, avesse voluto sorprenderci positivamente, avrebbe avuto una scelta obbligata: dedicare il documento sui dati del 2009 a Stefano Cucchi e alla sua via crucis, dall'arresto alla morte, simbolo della persecuzione e del disprezzo per i tossicodipendenti. Sarebbe stato un segno di umanità e di resipiscenza rispetto al cinismo manifestato a caldo. Invece ha pensato bene di annunciare il trionfo della guerra alla droga in Italia con la diminuzione del 25% di consumatori di sostanze stupefacenti in un solo anno. Un milione di drogati in meno che ricorda l'altro efficace slogan berlusconiano di un milione di nuovi posti di lavoro! Che l'ispiratore di questa linea ottimista sia l'imbonitore di Arcore è testimoniato dal commento della Presidenza del Consiglio che ha elogiato l'opera dello zar e l'azione del governo per aver causato un evidente danno alla mafia. Ma i dati del crollo dei consumi sono incredibili. Soprattutto è incredibile che si pretenda di parlare in nome della scienza. Come è possibile che i consumatori «life time» di canapa (che hanno consumato almeno una volta nella vita) passino in un anno dal 32 al 22 per cento? Dove sono finiti, sono tutti morti in un così breve lasso di tempo? O era errata la cifra dell'anno passato o quello di quest'anno, «tertium non datur». La prevalenza «life time» comunque non può avere scostamenti simili. È inaccettabile che il governo si affidi a dati chiaramente inaffidabili per battere la grancassa politica. Forum Droghe non intende far passare questa valutazione come una bufala su cui scherzare e sta lavorando con un gruppo scientifico per contestare radicalmente il modo di lavorare del Dipartimento antidroga e per costituire un Osservatorio indipendente a disposizione degli operatori. Con questo escamotage ancora una volta Giovanardi è riuscito a non far parlare i giornali dei dati veri, quelli relativi alle conseguenze della legge da lui promossa quattro anni fa in termini di incarcerazioni e di sanzioni amministrative.

Nel 2008 gli ingressi in carcere dalla libertà per tutti i reati erano stati 92.800 di cui dichiarati tossicodipendenti ben 30.528 soggetti, pari al 33%. Nel 2009 gli ingressi in carcere sono stati 88.066, con una flessione del 5% e le persone con problemi di tossicodipendenza ammontano a 25.180, pari al 29%. Secondo i dati della Relazione vanno aggiunti gli ingressi in carcere per violazione del Dpr 309/90 e in particolare per l'art. 73 relativo a condotte di detenzione e spaccio che riguardano 27.640 persone rispetto ai 26.931 soggetti del 2008. Il numero delle denunce è invece nettamente più alto (36.277) e gli arresti sono stati ben 29.529. I soggetti in

carico al Sert in carcere nel 2009 sono stati 17.166, in aumento rispetto al 2008, quando erano 16.798.

Il quadro che emerge conferma, al di là di minime differenze, che il sovraffollamento che attanaglia le carceri è dovuto alla presenza di tossicodipendenti e di imputati di piccolo spaccio. I dati relativi alle segnalazioni alle prefetture per semplice consumo sono ancora provvisori e assommano a 28.494 unità; è certo invece il dato di aumento delle sanzioni inflitte (15.923 rispetto alle 14.993 del 2008). Resta confermata la percentuale di segnalazioni per consumo di cannabis, il 72%. Un ultimo dato che mostra il peso impressionante sul funzionamento della giustizia della legislazione antidroga è offerto dal numero di persone coinvolte in processi penali pendenti: 224.647 nel secondo semestre del 2009. Le persone in trattamento presso i Sert si attestano sulla cifra di 168.364 con una situazione del personale assolutamente carente.

Di questo quadro che conferma le analisi fatte nel Libro Bianco sugli effetti della Fini Giovanardi, presentato in occasione della Conferenza nazionale di Trieste, discuteremo martedì 13 luglio a Firenze in occasione della presentazione del volume «Lotta alla droga. I danni collaterali» sull'impatto sul carcere e sulla giustizia in Toscana della legge contro gli stupefacenti. È una ricerca che dà un contributo per un approccio scientifico alle politiche antidroga.

Carcere e droga, le cifre nere di Giovanardi

Ecco l'articolo di Alessio Scandurra, Fondazione Giovanni Michelucci, sui dati della relazione sulle tossicodipendenze 2009 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?

Tossicodipendenza e carcere.

a cura del Gruppo Abele

Perché rilanciare un dibattito su carcere e tossicodipendenza

Il primo obiettivo è costruire una controtendenza. Oggi il sociale, purtroppo, sta andando dove va il Paese, nella stessa direzione, senza riuscire a fare controtendenza. Si tratta di rilanciare una grammatica dei diritti, contrastando i vocabolari della punizione e della beneficenza. Occorre svelare la fallacia di politiche che negano i problemi anziché affrontarli e che, in tal modo, non aprono a una visione del futuro. Come già accadde 35 anni fa nella lotta per la 685, il mondo del sociale può oggi fungere da capofila di un movimento, culturale e politico, in grado di raccogliere le espressioni migliori della sensibilità civile. Essere soggetto politico vuol dire porsi in prima fila nel contrastare le “retoriche del disumano”, impedire che si cada nelle guerre tra poveri, riuscire a coniugare la tutela dei diritti con il loro impegno nel realizzarli. Vuol dire impegnarsi a decostruire gli stereotipi e i pregiudizi, produrre ricerca e argomentazioni, stringere alleanze e tenere viva la coscienza morale del Paese.

Un secondo obiettivo è promuovere la diffusione di buone pratiche di intervento. Vi sono molteplici esperienze positive in tanti luoghi d'Italia, si tratta di socializzarle perché offrono chiavi di lettura e ipotesi di azione utili ad altri operatori per rilanciare l'ideale riabilitativo. L'obiettivo è anche rilanciare un dibattito politico per una legislazione che inverta la rotta. Se in questi anni, anche per l'illusione repressiva che l'impatto giudiziario potesse comportare lo sviluppo di una motivazione per la cura della dipendenza, si è operato secondo una logica che di fatto ha spostato la problematica dal sociale al penale, si tratta oggi di invertire la rotta.

Quattro aree di dibattito

1. **Chi sono oggi i detenuti tossicodipendenti?** Sono la parte socialmente più marginale dei consumatori. Non più solo eroinomani, ma sempre più poliassuntori. Il carcere è l'istituzione che più di altre intercetta persone tossicodipendenti. Ci sono più tossicodipendenti in carcere che nelle comunità terapeutiche.
2. **Come entrano e come non escono dal carcere** (quale legislazione affolla il carcere di persone tossicodipendenti, quali suggerimenti per far sì che ne entrino di meno ma soprattutto ne escano di più?). Oggi il quadro legislativo porta a sovraffollare il carcere di persone appartenenti alla fasce marginali. Due leggi per incarcerare (Bossi-Fini e Fini-Giovanardi, che ha aggravato le pene per i reati correlati alla dipendenza e “parificato” in una stessa tabella di gravità l'uso di cannabis, cocaina ed eroina eliminando distinzioni cliniche e giuridiche) più una per impedire di uscire (ex Cirielli, che preclude l'ammissione ai percorsi alternativi alla detenzione per le persone recidive, ovvero la gran parte dei soggetti tossicodipendenti) e il cerchio si chiude.
3. **Come si può migliorare la qualità della vita delle persone dipendenti in carcere?** Lavorare bene dentro le carceri è un primo passo per invertire la rotta, per ritornare dal penale al sociale, dalla prigione a percorsi di reinserimento e di crescita.
4. **Come i servizi possono intervenire in maniera utile e soddisfacente?** Si tratta di svolgere e incrementare un lavoro di connessione tra tutti i soggetti del territorio per produrre progettualità e sviluppare percorsi alternativi alla detenzione. Tutti sono chiamati a contribuire: governo, regioni, asl, enti locali, mondo associativo, volontariato, nonché magistratura e direttori di istituti penitenziari. A beneficiarne sarebbero non solo le persone più fragili, ma la collettività. Le risorse sociali, le opportunità di inserimento lavorativo e abitativo, gli accompagnamenti relazionali non rappresentano infatti solo un atto di giustizia, ma un necessario e intelligente contributo alla sicurezza sociale.

IL TOSSICODIPENDENTE IN CARCERE, FIGURA EMBLEMATICA DELLA DETENZIONE SOCIALE

Chi sono i tossicodipendenti in carcere

Le persone con problemi legati al consumo di sostanze stupefacenti presenti in carcere oscillano dal 27% del 2007 sino al 33% del 2008 per ritornare al 27% attuale. In alcuni capienti istituti penitenziari (San Vittore, Le Vallette, Rebibbia, Marassi, Sollicciano, Dozza e Poggioreale) i tossicodipendenti presenti sono anche più del 50%.

La popolazione tossicodipendente in carcere comprende le fasce particolarmente marginali e problematiche. Per la gran parte si tratta di persone che vivono un cumulo di problemi: polidipendenza, patologie psichiatriche associate, famiglie disfunzionali, bassa scolarizzazione, situazioni di povertà... Persone che vivono uno stato di svantaggio, disagio o marginalità e per le quali, più che una risposta carceraria, sarebbero opportune politiche sociali.

Le persone tossicodipendenti detenute sono una figura chiave del processo di trasformazione della detenzione penale in detenzione sociale, parola chiave per comprendere la funzione delle carceri oggi. Per “detenzione sociale” (termine coniato da Alessandro Margara nel 2005) si intende quella quota di popolazione detenuta che accede al circuito penitenziario non perché abbia coscientemente scelto la strada del crimine, ma solamente perché non ha accesso a quelle risorse di inserimento sociale e lavorativo che in un welfare funzionante dovrebbero essere garantite a tutti i cittadini.

Quest'analisi è confermata anche dai dati relativi alle persone tossicodipendenti che entrano nelle comunità terapeutiche dal carcere. La maggioranza sono persone che non ce la fanno più per la gravosità delle situazioni personali, familiari e sociali. Molti sono senza dimora, ossia persone che uscendo in qualunque momento dalla comunità o dal carcere non saprebbero dove andare. Agli invisibili si aggiungono i fantasmi: coloro che sono stati cancellati dalle liste anagrafiche del comune di residenza e che quindi sono *sans papier*. Sono persone che, perdendosi, hanno perso ogni diritto. Che hanno bisogno dei diritti per ritrovarsi e di ritrovarsi per poter usufruire dei diritti minimi essenziali. La vera sfida sta nell'accompagnare queste persone all'interno di un percorso di ritrovamento di se stessi, verso l'acquisizione stabile di un'abitazione, verso un lavoro, verso un reddito, verso forme minime di autonomia. Tra i detenuti tossicodipendenti una quota significativa è costituita dagli stranieri senza permesso di soggiorno. Gli stranieri spesso risultano dipendenti come esito della deriva e del fallimento del loro progetto migratorio. Costretti, per la mancanza e il venir meno dei necessari supporti, oltretutto, molto spesso, per la loro condizione di “clandestinità”, a vivere in strada, su di essi l'alcoldipendenza e l'eroinadipendenza si innestano con relativa velocità, rendendo le persone ancora più emarginate e vulnerabili.

I detenuti dipendenti stranieri, come tutti i detenuti migranti, godono di meno benefici degli italiani e qualche giurista ha parlato di un vero e proprio *doppio ordinamento giuridico e penitenziario* a sfavore degli stranieri. Questi, nella stragrande maggioranza, non possono beneficiare dei permessi premio e ancor meno delle misure alternative, anche quando ne hanno diritto, per il semplice fatto che all'esterno non trovano gli appoggi sufficienti per una residenzialità, pur breve, in grado di fornire sufficienti garanzie alla magistratura di sorveglianza.

Di fatto i loro diritti, in quanto detenuti, vengono dimezzati. Anche la comunità terapeutica, rispetto alla quale il magistrato non avrebbe riserve, è spesso preclusa in quanto molte ASL non ritengono di doversi sobbarcare la retta per persone che non hanno un permesso di soggiorno (nonostante leggi e circolari ribadiscano il contrario). Per tutti questi c'è solo il metadone.

Il declino dell'ideale riabilitativo

Le problematiche connesse alla detenzione sociale delle persone tossicodipendenti sono da inquadrare dentro un clima culturale e politico preciso: la tendenza a carcerizzare i problemi sociali. Questa cultura della carcerizzazione segna il declino dell'ideale riabilitativo. E sancisce un passaggio culturale decisivo nell'approccio ai problemi sociali: dalla ricerca di inclusione come chiave per affrontare il disagio e la devianza alla reclusione dei problemi sociali.

Il declino dell'ideale riabilitativo è evidente da alcuni dati molto significativi (fonte Antigone, 2010):

- * la riduzione della spesa media annua per ogni detenuto, passata dai 13.170 euro del 2007 ai 6.257 del 2010. La spesa media annua sono le risorse che il sistema carcerario mette a disposizione per il cibo, l'igiene, l'assistenza e l'istruzione dei detenuti, oltre alla manutenzione delle carceri e al loro funzionamento (acqua, gas, luce, riscaldamento, pulizie). Il dimezzamento fa intuire il forte degrado della vita carceraria;

- * la drastica riduzione delle risorse investite dal Dipartimento per retribuire le attività di lavoro all'interno degli istituti penitenziari, che ha determinato il fatto che soltanto il 25% della popolazione detenuta oggi sia coinvolta in tali attività;

- * la riduzione della spesa dei farmaci;

- * la diminuzione degli operatori del trattamento sino a raggiungere la cifra di un educatore per 250 detenuti.

A fronte di questa delega, più o meno esplicita, al carcere di gestire l'esclusione sociale, si comprende come sia cruciale oggi invertire la rotta: dal penale al sociale. Ai servizi territoriali (Sert, servizi di salute mentale, servizi socio-assistenziali, cooperative sociali, associazioni), insieme con quanti operano nel mondo della giustizia (Uepe, magistratura di sorveglianza, personale penitenziario), spetta attivarsi per interrompere, o perlomeno contenere, la deriva della detenzione sociale, che trasforma le carceri in grandi contenitori di marginalità.

COME INVERTIRE LA ROTTA DAL PENALE AL SOCIALE?

Affrontare il nodo della diagnosi di tossicodipendenza per rilanciare le misure alternative

Per avere accesso alle misure alternative, è necessaria la diagnosi di tossicodipendenza. Ma, a differenza di un tempo (quando il tossicodipendente era quasi esclusivamente l'assuntore di eroina per via endovenosa), oggi fare diagnosi è più complesso. Ma l'aspetto più critico è che la legge 49/2006 sposta il focus della diagnosi dall'aspetto psicosociale e psicologico a quello prettamente bio-medico (positività al test delle urine o del capello) E così oggi il magistrato di sorveglianza può decidere di non concedere la misura alternativa a chi non risulta positivo a tali test.

Questo è un forte vincolo all'azione dei sanitari e al diritto di cura delle persone. La legge e la magistratura non tengono infatti conto che la tossicodipendenza, come dice l'Oms, è una malattia cronica recidivante e dunque può riproporsi nel corso del tempo. Inoltre lo stesso ordinamento penitenziario prevede che il soggetto possa dichiarare il proprio stato di tossicodipendenza in qualunque momento della carcerazione. Ora è evidente che se tale dichiarazione avviene tempo dopo l'ingresso in carcere, il medico ha a disposizione solo lo strumento di una valutazione anamnestica, che però la legge non consente.

Si tratta di aprire tavoli di confronto con la magistratura di sorveglianza convergendo sulla necessità di scongiurare comportamenti opportunistici ("mi dichiaro tossicodipendente per accedere alle misure alternative") ma anche sulla validità di una diagnosi basata su un'analisi di tipo psicologico o sui criteri del Dsm IV (che è lo strumento utilizzato dai clinici per fare diagnosi di dipendenza da sostanze stupefacenti o alcol). Infatti, ammesso e non concesso che in carcere non entrino le sostanze, il tempo della detenzione congela la situazione di

tossicodipendenza di una persona. Però, non appena la persona esce dal carcere, a temperatura diversa, il problema si scongela e la persona in molti casi ricade nella dipendenza.

A Milano, dove questo accordo tra Sert e magistratura è stato raggiunto, si sono redatte due certificazioni (modello A e modello B). Il modello A riguarda l'attualità della tossicodipendenza, il modello B è relativo alla riattualizzazione dello stato di tossicodipendenza. Al di là degli accordi locali e dell'opera di convincimento delle Corti d'appello che gli operatori sociali possono tentare, si tratta di superare la frammentazione delle singole situazioni e operare a livello nazionale con una legge in tal senso.

Evitare l'ingresso in carcere

L'esperienza di questi anni mostra che tossicodipendenza e carcere non si coniugano: non sarà mai un matrimonio felice. Benché il carcere non sia il luogo adeguato per curare la tossicodipendenza, i 207 istituti per adulti e i 17 per minori contengono più persone tossicodipendenti delle comunità terapeutiche. Da tempo il numero di persone tossicodipendenti che transita annualmente per le carceri italiane è assolutamente maggiore di quello di coloro che passano dalle comunità terapeutiche: circa 26.000 contro 16.000. Al punto che si potrebbe concludere che il carcere è la modalità con cui il nostro Paese intende rispondere al problema tossicodipendenza, quando ormai è assodato che: 1) il carcere aumenta esponenzialmente le innumerevoli problematiche delle persone, fratturando ancora di più un'interiorità e un'esistenza già duramente messe alla prova (come dimostra l'alto numero di soggetti che tentano il suicidio in carcere o compiono atti di autolesionismo); 2) i tassi di recidiva per chi sconta la pena in carcere sono estremamente elevati, al contrario di coloro che usufruiscono delle misure alternative (dato che smentisce l'ipotesi che il carcere possa avere effetto deterrente per chi è abitualmente dedito ad assumere sostanze stupefacenti).

E' fondamentale che la persona tossicodipendente, specialmente la persona giovane al primo reato, non entri nel circuito penitenziario, ma acceda immediatamente a percorsi di cura. Questo, come l'esperienza milanese del Sert nel Tribunale dimostra, ha molteplici effetti positivi: evita l'impatto con la realtà carceraria; trasforma un evento negativo (la commissione del reato) in opportunità di cura (attraverso la commissione del reato molti soggetti tossicodipendenti, specie cocainomani, prendono contatto per la prima volta con le strutture di recupero); riduce la probabilità di future recidive.

È importante utilizzare le norme che consentono questa possibilità. Per la prima volta i dati al 30 giugno 2010 mostrano come gli affidati dalla libertà siano inferiori degli affidati dalla detenzione, segno di una difficoltà crescente (legata non solo alla ex Cirielli, ma anche ad atteggiamenti difensivi della magistratura di sorveglianza e a volte degli stessi operatori) a costruire percorsi che evitino l'ingresso in carcere. L'art. 89, pur modificato in senso restrittivo dalla legge 49/2006, continua a consentire che per una persona tossicodipendente o alcolodipendente (laddove arrestata in flagranza di reato e quindi sottoposta a processo per direttissima, che abbia in corso o intenda avviare un programma terapeutico) il giudice possa evitare di disporre la misura cautelare in carcere ("laddove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza"). Questa norma, attiva dal 1990, è ancora poco applicata. Si apre qui uno spazio di maggiore intraprendenza per i servizi. Non si può infatti aspettare che sia il giudice alle direttissime che sospenda il procedimento, telefoni o faccia telefonare dai segretari alle comunità o al Sert per verificare se possono prenderlo in carico. È compito dei servizi svolgere questo lavoro di connessione e fornire al giudice le informazioni necessarie per applicare questa norma.

Rendere il tempo del carcere un tempo comunque di cura

Ribadita l'opportunità che il trattamento dei soggetti tossicodipendenti avvenga in contesti differenti dal carcere, resta il fatto che i tossicodipendenti in carcere ci finiscono. Per questa ragione, fermo restando che obiettivo del Sert è favorire l'accesso dei detenuti tossicodipendenti alle misure alternative, è importante occuparsi delle persone tossicodipendenti per il tempo che sono in carcere. Non bisogna adottare un atteggiamento rinunciatario, legato alle difficoltà di lavorare in carcere con una logica di cura o al timore che costruire dei buoni interventi porti paradossalmente a riaffermare la centralità del carcere come luogo della cura.

Gli operatori sociali e sanitari convergono sull'idea che si possano effettuare trattamenti anche in carcere. Occorre dare senso al tempo, un tempo troppe volte percepito come morto o come attesa che la misura alternativa venga concessa. Per lavorare in una logica di cura dentro il carcere occorre concentrare le proprie energie su cinque azioni.

• *Assicurare continuità al trattamento o prendere in carico.* Alcune persone tossicodipendenti che approdano in carcere sono già conosciute dai servizi ambulatoriali dei SERT, mentre altre sono ancora sconosciute e fanno parte del cosiddetto "sommerso". Per le prime il collegamento con il servizio di provenienza consente di ridefinire la terapia, affiancando a un intervento farmacologico antiastinenziale la rielaborazione delle situazioni e delle "scelte" che hanno portato alla detenzione. Per coloro che non sono conosciuti dai servizi, il carcere si conferma quale importante punto-rete per l'intercettazione dell'utenza sommersa e come opportunità per iniziare il percorso di cura della dipendenza.

• *Ridurre il danno e promuovere la cura di sé.* Nel tentativo di riveicolare un'attenzione positiva per il proprio corpo e per la propria salute, lo stato di detenzione può costituire l'occasione, anche grazie alla presenza del sistema sanitario nazionale, di accertare la presenza o meno di malattie droga-correlate, di effettuare gli screening necessari e avviare gli eventuali percorsi di cura.

• *Configurare la detenzione come custodia attenuata* In molti istituti penitenziari i tossicodipendenti stanno in cella 22 ore al giorno. Come si può pensare di curare? Come le persone possono aprire uno spazio di riflessione sulla propria storia? Come può emergere un desiderio di cambiamento? Il processo di cura in carcere richiede di lavorare, oltre che sull'aspetto farmacologico, sulle risorse delle persone. Molti scoprono in carcere di avere dei talenti o delle voglie nascoste. In questo senso bisogna sviluppare le esperienze degli Icat, in cui le persone vivono in reparti dedicati, a gestione Asl, conducendo una vita comunitaria (con celle aperte dalla mattina alla sera, possibilità di realizzare varie attività: gruppi di psicoterapia, di cucina, di musica...).

• *Progettare il dopo: la reintegrazione sociale.* Gettati i presupposti per la conduzione della terapia della dipendenza all'interno delle mura carcerarie, si tratta di definire, con la persona detenuta, un realistico progetto per il "dopo", in modo da riuscire a creare le condizioni per condurre, una volta "fuori", un diverso stile di vita. Possedere una dimora e poter esercitare un lavoro in grado di fornire il reddito sufficiente per la propria autonomia personale sono le condizioni indispensabili anche per il successo della continuazione della cura presso i servizi ambulatoriali. Bisogna coinvolgere gli enti locali nell'assumere una funzione di assistenza allorché il detenuto torna alla libertà. Alcuni comuni concedono sì la residenza al detenuto che viene trasferito nel carcere di quel territorio, ma non l'opportunità di usufruire di assistenza sociale nel momento in cui esce dal carcere. Rispetto alla costruzione del dopo occorre migliorare la connessione tra Sert, Uepe e servizi sociali territoriali. Per quanto riguarda le persone straniere senza permesso di soggiorno, si tratta di investire sul creare le condizioni affinché siano possibili "rientri con dignità" (anche detti "rientri onorevoli") nel proprio Paese una volta espiata la pena.

• *Prevenire la ricaduta e i rischi connessi alla scarcerazione.* Le prime otto settimane dall'uscita dal carcere rappresentano il più alto rischio di overdose (considerato l'equilibrio dei nuovi

assetto fisiologici dell'organismo in virtù di una diminuita tolleranza all'eroina). L'aggancio al servizio e la continuità della cura "dentro-fuori" sono i presupposti per una prevenzione efficace.

RIMETTERE IN AGENDA POLITICA LA QUESTIONE DEL CARCERE E DELLA TOSSICODIPENDENZA

Un'assistenza ancora troppo a macchia di leopardo

La situazione dei servizi di cura per i detenuti tossicodipendenti è a macchia di leopardo. Per una serie di ragioni di carattere economico e politico. Migliorare la cura in carcere è infatti un servizio che dev'essere fatto con i soldi delle Asl regionali. Ma ci sono forti disomogeneità tra territori, legate a un problema sia di fondi che di scelte politiche. Ciò crea una disuguaglianza di diritti. Essere detenuto tossicodipendente a Milano comporta fruire di diritti diversi rispetto all'esserlo a Napoli. Vi sono disomogeneità anche tra istituti della stessa regione: in alcuni istituti è prevista la somministrazione del metadone a mantenimento, in altri solo quella a scalare. In alcuni istituti sono ammesse terapie a base di psicofarmaci, in altri restano un tabù. Questo porta a dire che ogni carcere costituisce una sorta di "repubblica autonoma".

L'occultamento dei dati sui tossicodipendenti in carcere e il rischio di una ulteriore diminuzione delle risorse

Le ultime cifre fornite dal Dipartimento Politiche Antidroga (*Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia*, dati relativi all'anno 2009 - elaborazioni 2010) segnalano una significativa riduzione di soggetti tossicodipendenti in carcere: "Nel 2009 la percentuale di ingressi di soggetti che presentavano problemi socio-sanitari droga correlati (assuntori occasionali o abituali di droga in assenza di dipendenza, soggetti assuntori con dipendenza) sul totale degli ingressi negli istituti penitenziari, rispetto al 2008, è diminuita passando dal 33% al 29%". Si tratta, sottolinea la stessa Relazione, di un'inversione di tendenza, che assume contorni ancora più consistenti se si considera che tra i "soggetti che presentano problemi socio-sanitari droga correlati" i soggetti tossicodipendenti sono solo una parte. Al punto che cominciano a circolare stime intorno al 5-7%.

C'è il rischio che interessi convergenti spingano a sottostimare la presenza di persone tossicodipendenti in carcere. Gli interessi del Governo, che vuole mostrare l'efficacia delle proprie politiche sia preventive che repressive. E gli interessi di alcune Asl, che sono gli enti chiamati a farsi carico finanziariamente, oltre che operativamente, della cura dei detenuti tossicodipendenti e che, a fronte dei tagli, non hanno interesse a rilevare numeri alti. Il rischio è che la diminuzione del conteggio dei tossicodipendenti in carcere legittimi un'ulteriore diminuzione di risorse per avviare percorsi di cura e riabilitazione.

Per una legislazione che inverta la rotta

Di fronte a un'assistenza ancora a macchia di leopardo e al rischio di un ulteriore disinvestimento di fondi, è oggi importante rimettere la questione delle persone tossicodipendenti in carcere sul terreno del confronto politico. Su questo tema pare esserci un diffuso disinteresse. È importante tenere vigile l'attenzione su questo cono d'ombra. Proponendo dati, ragionamenti, momenti di discussione. Ricordando che l'esecuzione penale può essere non solo interna ma anche esterna. Che le misure alternative ha senso utilizzarle non solo per evitare di sovraccaricare il carcere (oggi pare esserci un'attenzione in questo senso da parte del tribunale ordinario), ma perché funzionano in termini di efficacia ed efficienza. Occorre argomentare che il carcere non può essere il modo con cui una società governa i suoi problemi. Che le carceri oggi sono sovraffollate per una serie di leggi che

penalizzano le fasce più deboli. Che il carcere non può essere la pattumiera di tutti i problemi della società.

Tutto ciò impone una revisione della normativa esistente, in più di una direzione: dalla riforma del processo penale (non bisogna mai dimenticare il fatto che il 60% dei detenuti è in attesa di giudizio, e che il ricorso alla custodia cautelare si abbina alla lunghezza dell'attesa e della celebrazione del processo), alle modifiche della legge sull'immigrazione là dove i migranti sono discriminati rispetto all'uguaglianza del diritto nei confronti dei cittadini italiani, alla soppressione dell'ex Cirielli nella parte riguardante la recidiva, all'abolizione della Fini-Giovanardi nel correttivo posto alla 309/90.

Il fondo della bottiglia

Cecco Bellosi

Un angolo di visuale utile ma parziale

Osservare il fenomeno della tossicodipendenza dal punto di vista delle comunità può essere assimilato per alcuni aspetti a vedere il mondo dal fondo di una bottiglia, sul quale si addensano i detriti della fermentazione, o dalla foce ristretta a valle di un fiume rovesciato, con la sorgente che a monte si rivela molto più ampia.

In altri termini, il punto di vista è necessariamente attento al *qui e ora* e alla parte estrema dell'utilizzazione di sostanze stupefacenti. La vita sociale oggi è gonfia di cocaina, psicofarmaci e alcool ad alta gradazione: l'ampia scena della droga si svolge tra i grandi numeri dei consumatori occasionali, quelli più contenuti dei consumatori abituali, quelli ancora più ristretti dei consumatori problematici e quelli, significativamente minoritari, delle persone tossicodipendenti.

La droga è diventata una merce normale, un oggetto di consumo come tanti, diffusa in tutti i ceti e distribuita in tutte le fasce di età. I suoi punti di vendita, come gli autogrill, sono sempre aperti. Solo una parte minore dei consumatori afferra ai servizi pubblici e privati per il trattamento, mentre la maggior parte affolla gli spazi di relazione sociale: le famiglie, le scuole, le fabbriche, gli uffici, i luoghi di divertimento. E solo una parte ancora più piccola arriva a lambire le comunità: tossicodipendenti e, a volte, consumatori problematici. Ma anche di questi, in comunità, arriva solo una quota limitata. Generalmente, quelli che non ce la fanno più per la gravosità delle situazioni personali, familiari o sociali.

L'utilità di un punto di osservazione più ampio

Le comunità quindi sono normalmente una risposta a una fase avanzata e acuta della carriera tossicomana. Vi arrivano le persone con problemi di dipendenza consolidata, per cui l'attenzione si rivolge soprattutto a forme di cura che non necessariamente sono in linea con il *trend* del consumo di massa prevalente in un determinato periodo. In questo scenario si incontrano invece persone che rappresentano la tendenza del momento, nei confronti della quale si possono sviluppare una traiettoria diretta e una relativa all'indotto. Per traiettoria diretta, si intende la risposta su diversi aspetti problematici che si possono presentare anche nei luoghi del divertimento, come l'importazione dal Nord Europa del *bidge drinking*, l'indigestione alcolica in rapida successione e da gara temeraria adolescenziale o postadolescenziale di almeno cinque o sei bicchieri ad alta gradazione alcolica. Per traiettoria dell'indotto si intende la possibilità di valorizzare le esperienze di chi lavora con i giovani, con l'obiettivo di leggere meglio i fenomeni in atto. Avere a che fare anche con la sorgente ci permette di disporre di una visuale più ampia.

Accoglienza, relazione, cambiamento

Le comunità esistono per rispondere a una domanda di accoglienza, per relazionarsi con gli ospiti in una prospettiva di prossimità, per agire strategie di cambiamento. Sono le tre strutture portanti dell'azione educativa e terapeutica. Questo comporta un continuo confronto su base negoziale tra operatori e ospiti, che porta al cambiamento possibile del soggetto che richiede aiuto, ma anche di chi è chiamato a dare aiuto. Serve quindi, dal nostro punto di vista, flessibilità e non rigidità. Le comunità sono zattere per naufraghi, non scogli di roccia inospitale cui aggrapparsi solo per disperazione. Ogni naufrago ha però un'Itaca come traguardo: le linee tracciate per la rotta di avvicinamento devono essere decise insieme. L'obiettivo non può essere uguale per tutti, perché ogni persona ha risorse, fragilità e

problemi diversi; cosa che comporta, pur in una necessaria storia di gruppo, l'individualizzazione dei percorsi.

Tenendo conto di questa priorità, si può parlare sinteticamente di almeno quattro tipologie di persone che approdano oggi nelle nostre comunità.

I tossici disintegrati

La prima, e più consistente, è quella delle vittime di derive sociali.

Nel 2008 nelle strutture per persone con problemi di tossicodipendenza o di abuso di sostanze dell'Associazione Comunità Il Gabbiano onlus sono state ospitate 204 persone. Di queste, 93, vale a dire il 46%, sono senza dimora. Per uomo o donna senza dimora si intende una persona che, uscendo in un determinato momento dalla comunità, non saprebbe dove andare: perché neppure prima aveva una casa, perché i suoi familiari non vogliono saperne, perché è subentrata nel frattempo una procedura di sfratto. A queste persone invisibili si aggiungono dei veri e propri fantasmi: sono coloro che sono stati cancellati dalle liste anagrafiche del comune di residenza e che quindi sono *sans papier*, tanto quanto i cittadini non comunitari costretti alla clandestinità.

Sono persone che, perdendosi, hanno perso ogni diritto. Vanno aiutate quindi, prima di tutto, a ritrovarsi dentro di sé e con gli altri: semplicemente non conoscono le regole dello *stare con*. Utilizzano come anestetici tutte le sostanze cui possono accedere: eroina, alcool, psicofarmaci. Poi, forse per poter provare una botta di vita, a tempo perso si fanno anche di cocaina. Spesso vengono dalle prigioni, perché anche le carceri sono diventate un luogo a metà tra la discarica e gli ospedali generali di un tempo.

Non essendo abituati ad avere diritti, non sanno neppure esigerli con le dovute maniere: spesso oscillano tra la questua e il rancore. Molte di queste persone però hanno bisogno dei diritti per ritrovarsi e di ritrovarsi per poter usufruire dei diritti minimi essenziali. Un lavoro lungo e arduo, vicino alle fatiche di Sisifo: il ricorso all'assistenzialismo disperato o alla rabbia impotente è sempre nascosto dietro l'angolo. La vera sfida sta nell'accompagnare queste persone all'interno di un percorso di ritrovamento di se stessi, verso l'acquisizione stabile di un'abitazione, verso un lavoro, verso un reddito. Insomma, verso forme minime di autonomia. Un'impresa difficile, ma non impossibile. La vera regola che va costruita con loro è la capacità di convivere con l'altro.

Di loro occorre *prendersi cura*, educandoli all'uso della libertà e all'inscindibile senso di responsabilità.

Gli stati di sofferenza individuali

Alle situazioni di sofferenza sociale si aggiungono, in un numero consistente di casi, le persone in condizioni di sofferenza individuale. Tra le persone ospitate nel corso del 2008 nelle comunità del Gabbiano, 62, il 30% in termini percentuali, sono state seguite anche dagli psichiatri consulenti delle comunità o dai servizi psichiatrici del territorio. Nei confronti di queste persone il *prendersi cura* si accompagna necessariamente all'*avere cura*. L'assunzione di sostanze è presente spesso come effetto collaterale di una situazione di sofferenza diffusa. Sono ospiti che per lunghi periodi trovano in comunità un rifugio, ma che ogni tanto possono conoscere dei momenti di forte crisi. In questi casi, la tentazione di lasciar perdere, di dirsi che occorre trovare un altro posto, che naturalmente non c'è, diventa insistente. Ma quando questi momenti si superano insieme, il legame si fa più forte. Con la sua tipica ambivalenza annessa.

I giovani del rancore trasgressivo

Nel 2006 gli ospiti tra i 20 e 30 anni rappresentavano l'11%, quelli tra i 31 e i 40 anni il 41% del totale. Nel 2008 gli ospiti nella fascia tra di età tra i 20 e i 30 anni rappresentavano il 13% e quelli tra i 31 e i 40 anni il 42% del totale. Si tratta di una sottile e lenta crescita nelle

comunità Il Gabbiano di persone più giovani, con cui coltivare obiettivi di cambiamento più impegnativi. Tra questi, ci sono detenuti, ma anche persone in libertà, con storie dalle tinte forti, in cui gli atteggiamenti prevaricatori, aggressivi quando non apertamente violenti si sono accompagnati all'uso di cocaina: ultras di calcio, bulletti di quartiere, rissaioli da locali di ritrovo. Comportamenti che in non pochi casi li hanno portati a finire dietro le sbarre per non poco tempo. Con loro i tempi di rielaborazione sono mediamente lunghi e intensi e richiedono un forte lavoro educativo, psicologico e sociale, in questo caso a partire dalla famiglia. Ma ci possono essere buoni risultati.

I tossici integrati

La quarta tipologia, decisamente minoritaria, è quella dei cocainomani integrati nella buona o nella mala società.

Li accomuna una strana adeguatezza alle regole, ai ritmi e alle attività comunitarie. Gli imprenditori e i professionisti vivono il periodo in comunità come una sorta di trekking impegnativo, in qualche modo simile alla palestra per tenersi in forma; i malavitosi caduti in uno stato di dipendenza lo vivono letteralmente come un tempo alternativo al carcere: rispettare le regole significa innanzitutto, per i più accorti tra loro, non avere, non dare, non fare problemi.

Il rischio, rispetto al futuro, è quello di interpretare la comunità come una vacanza più o meno intelligente, per poi tornare ai loro stili di vita. Magari senza o con poca *coca*, con l'intento o l'illusione di non ricaderci più o, almeno, di starci dentro.

C'è una complicazione in più per i cocainomani integrati rispetto agli eroinomani o agli alcolisti disintegrati: rinunciare al loro mondo è molto più difficile. Hanno molto più da perdere, soprattutto in termini materiali.

La disintossicazione clinica e l'accompagnamento psicoterapeutico in questi casi sono sicuramente utili, ma l'educazione alla sobrietà nei consumi, al gusto per il pensiero capace di riflessione sul senso esistenziale, alla pienezza dei silenzi è fondamentale. Così come è fondamentale la scoperta o la riscoperta dei doveri verso se stessi e verso gli altri, in fuga dal ricco e vuoto autismo che li ha accompagnati nella quotidianità di un'esistenza piena di impegni e vuota di contenuti.

La comunità di vita come possibile opzione

I percorsi delle persone affette da sofferenza sociale o individuale sono spesso lunghi.

E, alla fine, altrettanto spesso, si trasformano nella richiesta di rimanere in comunità. Negli anni scorsi l'Associazione Comunità Il Gabbiano onlus ha preso in affitto due appartamenti dalla parrocchia dove è situata la comunità di reinserimento: nessuno se ne vuole più andare. È come se, arrivati a quel punto, dopo un percorso terapeutico attraversato anche da periodi di conflittualità, il distacco pesi troppo. In termini di paura dell'isolamento, ma anche in termini affettivi. Sappiamo di usare un termine desueto e ostico, ma pensiamo che per una parte degli ospiti delle comunità terapeutiche sia tornato di attualità il termine *comunità di vita*. Con una differenza rispetto al passato: non ha più senso costruirle attorno alle idee del fondatore, ma attraverso l'esercizio della democrazia condivisa. In altri termini, la comunità che si fa condivisione nel rispetto degli spazi di ognuno e di tutti.

Le comunità, oggi, hanno senso per pochi primi e molti ultimi della classe.

Beati gli ultimi è una bella storia: trasformarli in primi lo è ancora di più. Sperando, nonostante le fatiche, di poterci essere anche noi.

29 marzo 2011

Carcere e droga, apriamo le porte delle comunità

L'articolo di 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 così. 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.

Le carceri scoppiano? Ricominciamo a pensare

Livio Pepino scrive della situazione dei tossicodipendenti nelle carceri italiane nella 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.

Alternative al carcere, iniziamo dai tossicodipendenti

Stefano Anastasia per la rubrica di fl sul Manifesto del 30 settembre scrive dell'appello "Le carceri scoppiano: potenziamo le misure alternative, liberiamo i tossicodipendenti"

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 prigioni, 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 fricchettona!) 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?

PROPOSTA DI MODIFICA DEL DPR 9/10/1990, N. 309

a cura di Sandro Margara

Per contenere l'attuale drammatico sovraffollamento delle strutture penitenziarie, agendo in particolar modo sulle persone tossicodipendenti autrici di reato, proponiamo di intervenire lungo tre direttrici, rappresentate dall'ingresso in carcere delle persone tossicodipendenti in custodia cautelare, dagli effetti per i tossicodipendenti dell'apparato sanzionatorio previsto dal Dpr 309/1990, e dai meccanismi atti a favorire il funzionamento delle misure alternative al carcere.

Custodia cautelare

La notevole crescita degli ingressi in carcere di persone tossicodipendenti (sono passati dal 28% degli ingressi nel 2005 al 33% nel 2008), a fronte della percentuale più o meno costante di tossicodipendenti tra i detenuti, e del numero addirittura in calo delle condanne, lascia supporre una notevole crescita dei tossicodipendenti in particolare tra le persone in custodia cautelare.

Per contrastare il fenomeno è necessario promuovere le alternative alla detenzione anche in fase processuale, agevolando il funzionamento delle misure previste dall'art. 89 TU, in difficoltà soprattutto per due ragioni.

1. Vista l'attuale carenza di risorse, per cui è impossibile rispondere a tutte le richieste di programmi comunitari, è in atto un processo di selettività che inevitabilmente penalizza soprattutto i tossicodipendenti in misura cautelare. Da un canto infatti le comunità terapeutiche accolgono malvolentieri le persone in custodia cautelare. Dall'altro per gli operatori dei Ser.T la programmazione di percorsi terapeutici con le persone in custodia cautelare è più difficile, non essendovi certezza sui tempi. Ed essendo le risorse poche per tutti, si preferiscono le persone in esecuzione di pena. Un potenziamento dell'accesso a programmi terapeutici esterni per i tossicodipendenti in custodia cautelare in carcere implica dunque un forte investimento di risorse ed un coinvolgimento di tutti gli attori.

2. L'art. 89 presuppone che il magistrato abbia gli strumenti per accertare il requisito della tossicodipendenza, della esistenza di un programma terapeutico, e della opportunità della sua prosecuzione, ma nella maggioranza dei casi il giudice non dispone di queste informazioni, e in attesa che si produca la documentazione necessaria la persona tossicodipendente entra, e resta, in carcere. Si propone dunque la istituzionalizzazione di servizi analoghi a quelli predisposti da progetti come "Dap.Prima" o "La cura vale la pena", che potrebbero contribuire a contenere l'ingresso dei tossicodipendenti in carcere in misura cautelare. Si segnala peraltro che iniziative simili sono guardate con favore anche dagli osservatori internazionali (cfr. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Selected issue 2 - Alternatives to imprisonment, 2005, pag. 30).

Apparato sanzionatorio

Si propone in particolare di attribuire maggiore rilevanza alla fattispecie di "lieve entità", circostanza attenuante oggi disciplinata dal comma 5 dell'art. 73 TU. I margini di applicabilità di questa fattispecie attenuata del reato di spaccio sono stati notevolmente ristretti dalla disciplina sulla recidiva introdotta dalla legge cosiddetta ex-Cirielli nel 2005. Il legislatore del 2005, modificando l'articolo 69 del codice penale, ha introdotto per i recidivi ex art. 99 comma 4 il divieto della prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti. Questa norma, nonostante i principi affermati dalla Corte Costituzionale (Sent.192/07) e ripresi dalla giurisprudenza, per cui l'applicazione o meno della recidiva non opera in modo automatico,

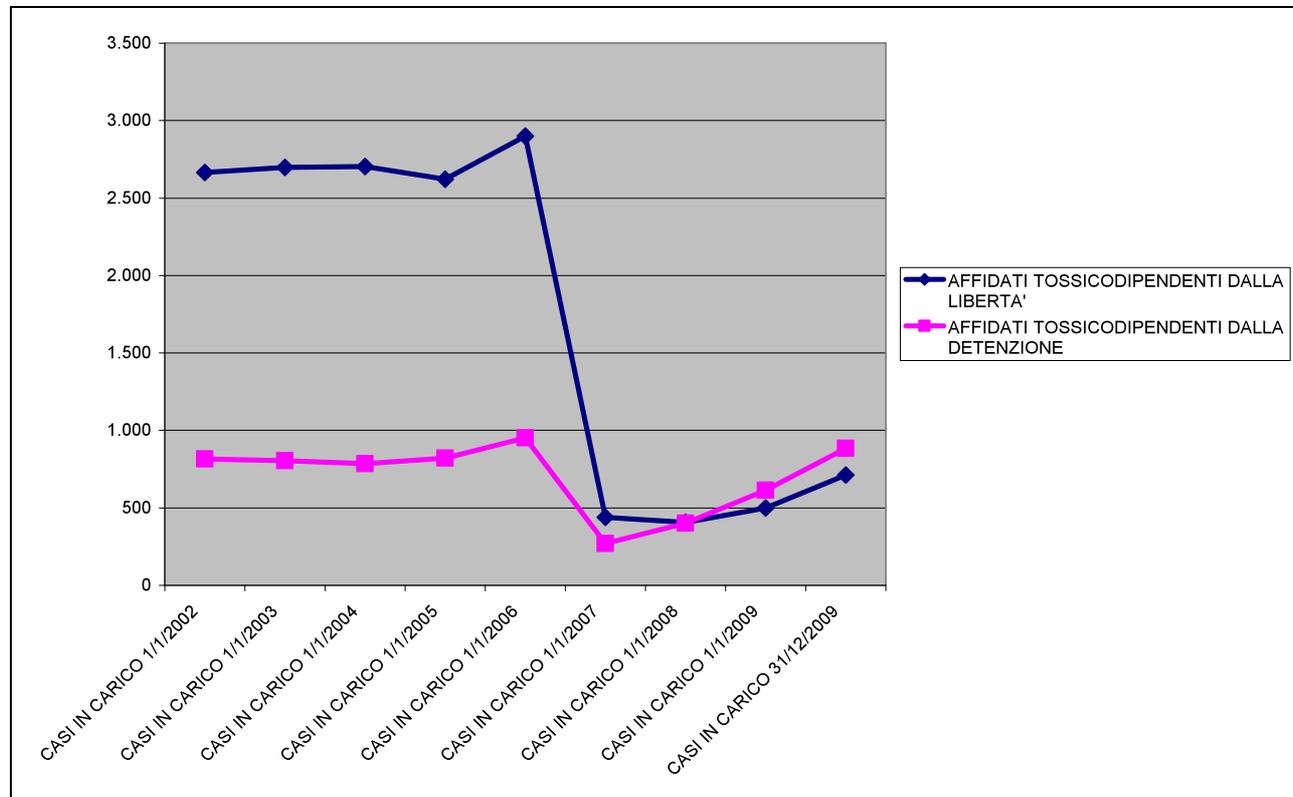
ma è rimessa alla discrezionalità del giudice, ha certamente influito sull'aumento della popolazione penitenziaria impedendo, ove sia stata contestata la recidiva ex art. 69 comma 4 c.p., di applicare la sanzione prevista dal comma 5 dell'art. 73, e imponendo l'applicazione della più severa sanzione prevista dal comma 1. Si propone pertanto l'abrogazione del comma 5 dell'art. 73 Dpr 309/90, e la previsione del fatto di "lieve entità" quale fattispecie autonoma, da inserire in un apposito articolo, abbassando peraltro nel minimo la sanzione prevista per questo nuovo reato.

Sempre per contenere la carcerizzazione dei tossicodipendenti si propone la esenzione dagli effetti dell'art. 69 comma 4 c.p. dei recidivi che hanno commesso un nuovo reato in relazione al proprio stato di tossicodipendenti. Nel caso in cui questa proposta non venisse accolta, in subordine si propone che, a coloro a cui viene applicata questa aggravante, nella determinazione della pena il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti non si applichi nei casi in cui il nuovo reato è stato commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendenza.

Misure alternative

Per contenere l'attuale drammatico sovraffollamento delle strutture penitenziarie, agendo in particolar modo sui detenuti tossicodipendenti, si sollecita l'applicazione del DPR 309/90 nella parte che prevede l'affidamento terapeutico in prova per i detenuti tossicodipendenti con residuo pena inferiore a sei anni.

Il quadro attuale su questo fronte non è affatto incoraggiante. A seguire un grafico che evidenzia l'andamento delle misure alternative per i tossicodipendenti dal 01/01/2002 al 31/12/2009:



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. Il problema risulta particolarmente evidente per gli affidati tossicodipendenti dalla libertà

che, per la prima volta, sono meno di quelli provenienti dalla detenzione. È chiaro come alla mancata crescita degli affidamenti dalla libertà corrisponde una crescita, altrettanto grande, delle detenzioni.

Per contenere la presenza di persone tossicodipendenti in carcere, e facilitare l'accesso alle misure alternative dei tossicodipendenti autori di reato, si propongono a seguire alcuni interventi normativi.

BOZZA MODIFICHE FINI-GIOVANARDI

Art. 1.

L'articolo 73 è modificato nel modo seguente:

Nel comma 1bis, lettera a), sono soppresse le parole:

“in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro della giustizia, sentita la presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento nazionale per le politiche antidroga”.

5. I commi 5 e 5bis sono inseriti **con modifiche** nel nuovo articolo 73bis. I commi 6 e 7 assumono i numeri 5 e 6.

MOTIVAZIONE MODIFICA

Con la soppressione dell'inciso nella lettera a) si elimina un sicuro aspetto di incostituzionalità della norma, in quanto, con quell'inciso, la punibilità della condotta viene fatta derivare da un provvedimento amministrativo, non da una norma di legge: art. 25, comma 2 Cost..

Per la seconda modifica, viene motivata alla fine del nuovo articolo 73bis, che segue.

Art. 2.

Dopo l'art. 73 è inserito l'articolo 73bis, **che riprende, modificandolo, il testo dei commi 5 e 5bis dell'art. 73 vigente.**

Art. 73bis.

1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'art. 73 sono di lieve entità, per tale distinta ipotesi di reato, si applica la pena della reclusione da 6 mesi a tre anni.
2. Per tale ipotesi di reato non sono applicabili ulteriori circostanze attenuanti o aggravanti. La recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, non opera come circostanza aggravante e non è comunque ostativa al riconoscimento della ipotesi di reato di cui al comma 1.
3. In tale ipotesi, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, **il giudice**, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'art. 115, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto da tale norma, al comma 5, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della

sanzione detentiva sostituita. **Tale misura sarà eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.**

4. L'organo **competente alla** esecuzione della pena di cui al comma precedente trasmette l'estratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, **individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere**. Lo stesso incarica l'Ufficio esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'Ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza, competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'art. 56 del decreto legislativo 28/8/2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il magistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 678 e 666 del codice di procedura penale, per la eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura.

MOTIVAZIONE MODIFICHE

Impostazione articolo separato e esclusione recidiva. L'adozione di una norma autonoma sembra preferibile perché consente di sottolineare che si tratta di una ipotesi di reato autonoma, sulla quale non può operare alcuna attenuante o aggravante, come è logico che sia in una ipotesi di reato già attenuata.

Riduzione pena. La pena da uno a sei anni di una ipotesi di lieve entità sembra poco adeguata, anche per la possibile sostituzione con il lavoro di pubblica utilità. Per questo, si è preferito di operare una riduzione della pena in misure più ragionevoli e con esclusione della pena pecuniaria, la cui esecuzione suscita sempre problemi rilevanti nell'ambito familiare del condannato.

Problema circostanza e recidiva. C'era, in particolare da disinnescare: la recidiva dell'art. 99, comma 4, C.P., cosa che è stata fatta in modo esplicito: d'altronde la recidiva, pur se riconosciuta, può non operare come circostanza aggravante, ma solo come dato di conoscenza della persona del colpevole.

Il lavoro di pubblica utilità. Si è sottolineato, come già faceva il testo attuale, che il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente alla pena detentiva che sostituisce e non si sconta solo nei giorni in cui si presta il lavoro medesimo. Si sono precisate però, come si spiega subito dopo, che le modalità sono diverse da quelle previste dall'art. 54, comma 5, che prevede la esecuzione della sanzione nei soli giorni in cui si presta il lavoro di pubblica utilità, cosa che determina tempi lunghissimi di esecuzione.

Applicazione del sistema delle sanzioni sostitutive al lavoro di pubblica utilità. Penso che si confidasse molto nelle regole generali sul lavoro di pubblica utilità, ancora lontane dall'essere operative. C'è però un problema concreto sul dove e sul quando si deve svolgere il lavoro. Per questo serve il sistema esistente per la esecuzione delle sanzioni sostitutive (art. 62 e 66 legge 689/81 su depenalizzazione), che coinvolge il magistrato di sorveglianza nella indicazione delle modalità (il "giudice" della condanna non ha un ufficio autonomo per ricevere le relazioni UEPE, e lo stesso o il giudice dell'esecuzione sono relativamente organizzati per la procedura di revoca, che il magistrato di sorveglianza sperimenta invece regolarmente per le sanzioni sostitutive e per le misure alternative alla detenzione).

Applicazione del sistema operante per l'affidamento in prova al servizio sociale per la revoca del lavoro di pubblica utilità. Quanto agli effetti della revoca si sono utilizzati quelli

relativi alle revoche dell'affidamento in prova e della liberazione condizionale, dettati, d'altronde, in situazione analoghe, dalle sentenze costituzionali 343/87 e 282/89.

La procedura. E' quella di sorveglianza, che richiama quella del procedimento di esecuzione (artt.678 e 666). Non serve prevedere il ricorso per Cassazione non sospensivo: già tutto scritto nell'art. 666.

Soppressione del limite alle concessioni. **E' soppressa l'ultima proposizione dell'art. 5bis dell'art. 73 vigente.** Sembra inadeguato, nel tormentato percorso di reinserimento del tossicodipendente, il limite di due volte per la sostituzione del lavoro di pubblica utilità. Soprattutto in presenza di un fatto di lieve entità.

Art. 3

L'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è modificato nel modo seguente:

Modifica comma 1. Prima proposizione. "1. Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, se lo ritenga necessario, applicare gli arresti domiciliari o altra misura cautelare."

Per la parte restante del comma, nessuna modifica al testo vigente.

Modifica comma 2. Prima proposizione e inizio seconda. "2. Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, il giudice, se non ricorrano esigenze cautelari di particolare rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, se lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare. La revoca o la sostituzione sono concesse su istanza dell'interessato:"

Per la parte restante del comma, nessuna modifica al testo vigente.

Nuovi commi dopo comma 2. "2bis. Presso ogni tribunale, i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere, effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi precedenti in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento."

"2ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi."

Comma 3: O.K:

Comma 4. E' modificato come segue: "4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 4bis, comma 1, della legge 26/7/1975, n. 356."

Comma 5. E' soppresso.

Comma 5bis. E' soppresso.

MOTIVAZIONE DELLE MODIFICHE

Le singole modifiche rendono più flessibili, le rigidità introdotte dalla L. 49/2006 al testo previgente dell'art. 89, ovvero:

- al primo comma, prevede che il giudice possa scegliere, solo se lo ritiene necessario, l'applicazione di una misura cautelare; se ne dispone l'applicazione può scegliere fra le varie misure cautelari, senza essere vincolato alla adozione degli arresti domiciliari;
- al comma 2, si prevede che il giudice, nei confronti della persona detenuta, possa anche decidere la restituzione in libertà, senza il vincolo, anche qui, di disporre gli arresti domiciliari;
- dopo il comma 2, si inseriscono i commi 2bis e 2ter, finalizzati ad evitare comunque il passaggio dal carcere e a rendere possibile l'adozione di un programma terapeutico senza, appunto, passare dal carcere;
- al comma 4, si limita la restrizione ai soli reati maggiori previsti dal comma 1 dell'art. 4bis O.P., riscritto recentemente: è stata costante la preoccupazione di non introdurre restrizioni alla fruizione dei benefici contenuti nel DPR 309/90 per i tossicodipendenti. Se si vuole introdurre la restrizione, la si limiti ai reati più gravi;
- il comma 5 può essere soppresso: non è più operante dopo il passaggio del Servizio sanitario penitenziario al servizio sanitario nazionale;
- si ritiene di sopprimere anche il comma 5bis: sino ad oggi il sistema di comunicazione all'A.G. (di cognizione o di sorveglianza) ha funzionato regolarmente, con l'intervento sia dei responsabili delle strutture, sia degli organi di polizia di controllo: stabilire un obbligo come quello dell'art. 5bis equivale a creare confusione sulle violazioni segnalande, non esistenti in passato. La preoccupazione è anche quella di vedere crescere senza limiti le revoche delle ammissioni.

Art. 4.

L'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 è modificato nel modo seguente:

1. Al comma 4 le parole "Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati" sono soppresse.
2. Il comma 5 è abrogato.
3. Il comma 6ter è abrogato. I commi 6 e 6bis assumono i numeri 5 e 5bis.

MOTIVAZIONE DELLE MODIFICHE

- a. Abrogazione della prima proposizione del comma 4 dell'art. 94 Dpr 309/90, che connota la misura in funzione prevalentemente custodialistica, anziché terapeutica, e disincentiva alla sua concessione, nonostante i dati relativi alle revoche della misura in oggetto conseguenti alla commissione di nuovi reati siano da sempre, prima e dopo la novella del 2006, di modestissima entità.
- b. Abrogazione del comma 5 art. 94 Dpr 309/90. Altro intervento che sembra ragionevole è quello della rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento ex art. 94, limite che non esiste per l'affidamento ordinario e che sembra irragionevole per l'affidamento terapeutico, soprattutto alla luce delle difficoltà e dell'elevato rischio di condotte recidivanti da parte dei tossicodipendenti.

c. Quanto alla soppressione del comma 6ter di questo articolo, non si fanno che ripetere le motivazioni date per la soppressione della disposizione parallela – comma 5bis – nell’art. 89.

Art. 5.

All’art. 69 del Codice Penale, dopo le parole “esclusi i casi previsti dall’articolo 99, quarto comma” sono inserite le parole: “a meno che il nuovo delitto sia commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendente”.

Art. 6.

Al quarto comma dell’art. 99 del Codice Penale, dopo le parole “Se il recidivo commette un altro delitto non colposo” sono inserite le parole: “a meno che questo sia commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendente”.

MOTIVAZIONE DELLE MODIFICHE DEGLI ARTICOLI 5 E 6

Nei confronti dei tossicodipendenti sembra adeguato disinnescare il ritorno alla recidiva nei termini del codice Rocco e, se si vuole, anche peggiori di quello. D’altronde, i tossicodipendenti hanno una storia giudiziaria caratterizzata proprio da ripetute ricadute in reati, generalmente modesti, ma non modestamente sanzionati, per i quali il nuovo regime della recidiva rende molto difficile il percorso di riabilitazione.

Art. 7.

Nella terza proposizione del comma 6 dell’art. 656 del Codice di procedura penale, sono soppresse le parole “salvi i casi di inammissibilità”.

La lettera c) del comma 9 dell’art. 656 del codice di procedura penale è integrata, alla conclusione del testo attuale, nel modo seguente: “La presente disposizione non è efficace nei casi in cui potrebbe essere applicata la misura alternativa alla detenzione di cui all’art. 94 del D.P.R. 9/10/1990, n. 309, nei quali casi pertanto opera la sospensione della esecuzione di cui al comma 5”.

MOTIVAZIONE DELLE MODIFICHE

La prima modifica, relativa al comma 6, si giustifica in quanto alla espressione “casi di inammissibilità” può essere dato un significato molto ampio, che può frustrare la possibilità di integrare la documentazione che non è stato possibile completare nei tempi stretti disponibili per l’interessato.

Quanto alla seconda modifica, la legge Cirielli o ex Cirielli è del 5/12/2005 inseriva l’art. 94bis nel DPR 309/90 che, in caso di recidiva ex art. 99, comma 4, determinava limitazioni al regime vigente in materia di ammissibilità alle misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 90 e 94 DPR 309/90. Venticinque giorni dopo, con il dl. 30/12/2005, l’art. 94bis era abrogato, premessa, in sede di conversione del dl, dei vari articoli della l. 21/2/2006, n.49, c.d. Fini-Giovanardi. In sede di conversione, comunque, si limitava egualmente il regime di ammissibilità alla procedura di cui all’art. 656, comma 5, del Cpp (era ammessa solo quando il programma terapeutico fosse già in atto), che prevedeva che la esecuzione delle pene ammissibili alle misure alternative fosse sospesa in attesa della decisione del Tribunale di sorveglianza sulla concessione o meno delle stesse e si lasciava operare la limitazione che la legge Cirielli aveva introdotto, inserendo la lettera c) del comma 9 per tutti i condannati. Per dare un senso alla abrogazione dell’art. 94bis, sembra logico escludere, nei confronti di chi può fruire delle alternative alla detenzione ex articoli 90 e 94 DPR 309/90, la limitazione contenuta nel comma 9, lettera c) e consentire la pregressa ammissibilità al sistema di cui al comma 5 dello stesso art. 656 Cpp.

APPENDICE

La relazione che non c'è

Rilievi metodologici alla Relazione al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze 2010

La presentazione della Relazione 2010 è stata segnata da un grande clamore in merito alla caduta nei consumi, presentata dai responsabili governativi come esito delle politiche intraprese (inasprimento politiche penali, test antidroga sulle strade e nei luoghi di lavoro, promozione test fra i giovani quale politica preventiva). La caduta dei consumi è stata desunta dalla comparazione fra l'indagine sui consumi nella popolazione generale (età 15-64) del 2010 (GPS ITA 2010), condotta dal Dipartimento antidroga in collaborazione con International Training Center di Torino) e la precedente IPSAD Italia 2007/8, condotta dal CNR). Si riportano alcuni dati a titolo di esempio: prevalenza life time di canapa: da 32% nel 2008 a 22,4% nel 2010 (Relazione 2010, p.13); prevalenza life time di cocaina: da 7% nel 2008 al 4,8% nel 2010 (ibidem, p.11); prevalenza ultimi 12 mesi di canapa: da 14,3% nel 2008 a 5,2% nel 2010; prevalenza ultimi 12 mesi di cocaina: da 2,1% nel 2008 a 0,9% nel 2010.

Esaminando nel dettaglio la Relazione, emergono alcuni punti chiave:

- *Indagine GPS ITA 2010*: occorre distinguere fra la validità dell'indagine più recente (GPS ITA 2010) e la comparabilità con l'indagine antecedente (indagine IPSAD Italia 2007/8). Riguardo al primo problema, va sottolineato quanto scritto nella Relazione (Relazione 2010, p.7): "La presentazione del profilo del consumo di sostanze stupefacenti.. sarà dunque orientata a fornire un quadro generale e *indicativo* del fenomeno nella popolazione generale italiana, sebbene *non statisticamente rappresentativo* di tutta la popolazione italiana". Dunque gli stessi ricercatori ammettono che lo studio non è rappresentativo, tuttavia non si dice *perché* non è rappresentativo.
- Dalla lettura del testo si segnala *il problema del basso numero di responders*. A fronte di 99.400 questionari spediti (di cui circa 2000 non recapitati) ne sono ritornati 12.323, pari al 12,7%. E' una percentuale assai più bassa della precedente indagine IPSAD 2008, quando il questionario fu inviato ad un campione casuale stratificato di 30.000 soggetti con livello di rispondenza del 33%, dato più elevato della media europea (Relazione 2008, p.20). La Relazione 2010 così commenta a proposito del basso numero di responders: "I noti limiti strutturali di queste metodologie di studio caratterizzati da esigui livelli di adesione alle indagini, con le conseguenti problematicità in termini di significatività delle informazioni raccolte, pongono tuttavia una riflessione di carattere metodologico, orientando l'attenzione *a nuovi percorsi informativi alternativi ed integrativi a studi di popolazione*, al fine di pervenire ad un profilo conoscitivo il più aderente possibile alla situazione reale" (Relazione 2010, p.3). Dunque sembra che chi ha condotto l'indagine 2010 faccia una scelta metodologica. Infatti, la strada maestra sarebbe di verificare la rappresentatività del campione. Conoscendo le caratteristiche del campione che ha risposto, si può stabilire la rappresentatività o meno di questo campione. C'è differenza fra numero del campione e rappresentatività dello stesso. L'analisi dei non responders servirebbe a ponderare il campione dei responders. Conoscendo i bias si può giungere ad un campione ponderato (ad es. eliminando le risposte della popolazione più anziana se l'età media è più alta dell'età media della popolazione reale etc.) Al contrario, *i ricercatori scelgono di confrontare i loro dati con altri tipi di ricerche*, senza preoccuparsi della loro validità nonché del fatto che queste danno informazioni di tipo diverso. Paradossale inoltre il dilungarsi

sull'interpretazione delle motivazioni dei non responders e di quelle dei responders (potrebbero non rispondere perché consumano, o al contrario rispondono di più gli utilizzatori sfruttando l'anonimato) (Relazione 2010, p.7).

- *Comparabilità fra indagine GPS ITA 2010 e indagine IPSAD 2008.* Il problema della comparabilità non viene affrontato affatto e semplicemente si dice: “I risultati (dell’indagine 2010 n.d.r.) evidenziano un profilo dei consumi di sostanze stupefacenti nel 2010 in diminuzione rispetto alla precedente rilevazione, *pur considerando le differenti metodologie utilizzate e i diversi fattori che influiscono sulle risposte fornite*” (sic!). Se le metodologie sono differenti, su che cosa si fonda la plausibilità della comparazione? Inoltre: analizzando l’andamento dei consumi life time di cannabis, si osserva un calo di un terzo: questo è di per sé indice di non comparabilità, eppure nella Relazione non se ne fa menzione.
- Come si è detto, i ricercatori hanno scelto la via di supportare “i limiti strutturali” della ricerca sulla popolazione con “percorsi informativi alternativi”. I principali sono l’analisi delle acque reflue e l’analisi delle concentrazioni atmosferiche. In più, il DPA “ha utilizzato anche un’analisi di coerenza dei trend di dati provenienti dalle diverse fonti informative indipendenti”. A pag.XV della Sintesi della relazione 2010 troviamo un prospetto di tutti i dati utilizzati che, essendo tutti in calo, confermerebbero l’ipotesi del calo dei consumi rispetto al 2008. I dati utilizzati sono: 1) indagine studenti 2) acque reflue 3) nuovi utenti Sert 4) ricoveri droga correlati 5) incidenti stradali droga correlati 6) mortalità overdose 7) sequestri 8) prezzo sostanze 9) numero detenuti tox e numero affidi in alternativa al carcere. Per alcuni di questi (3, 4, 6) si può facilmente osservare che questi indici non sono tanto correlati alla prevalenza quanto ai modelli di consumo e ai comportamenti, più o meno rischiosi di consumo. Una menzione a parte merita il confronto col numero di detenuti in carcere. Se si analizza la sequenza storica dal 2000 in poi, si vede bene che il 2008 ha segnato un picco, mentre il dato 2010 è in linea con l’andamento di tutto il decennio. Quanto agli affidi, è evidente che non c’entrano niente con la prevalenza dei consumi. Peraltro, la loro crescita va vista nel contesto di un forte calo precedente, soprattutto per ciò che riguarda gli affidi dalla libertà.
- *Dati sulle conseguenze penali della legge antidroga.* L’attenzione sulla indagine sui consumi e l’enfasi sulla diminuzione degli stessi ha fatto passare assolutamente in seconda linea la parte più significativa della Relazione, ossia l’analisi delle conseguenze penali della legge antidroga (finalità principale per cui la Relazione è stata a suo tempo introdotta). In particolare, la ricerca sulle conseguenze penali della legge condotta da Forum droghe e dalla Fondazione Michelucci, con un approfondimento nel contesto toscano, ha chiaramente dimostrato come le Relazioni al parlamento non forniscono una griglia di dati utile per la valutazione della legge. Fra le carenze più gravi: mancano i dati sulle denunce differenziati per sostanze; mancano i dati relativi alle persone incriminate per il comma 5 art.73 (ipotesi spaccio di lieve entità, utili per valutare la pressione penale sui consumatori/piccoli spacciatori); le informazioni sugli ingressi e sulle presenze dei tox in carcere non fanno menzione dei reati per cui sono stati incriminati (art.73 o altri reati).

Segnalare la possibilità di individuare bias geografici, di età e genere attraverso l’analisi dei responders (in modo diretto) e dei non responders (in modo indiretto).

- *Calcolo dei soggetti con bisogno di trattamento:* Si riportano dubbi sulla spiegazione e la relativa modalità di calcolo del numero di soggetti che necessitano di trattamento per tossicodipendenza. Leggendo la spiegazione viene riportata a p. 51 ci domandavamo se le raccomandazioni e opportune metodologie statistiche definite dall'OEDT siano applicabili e affidabili anche utilizzando valori di livello locale (regione Abruzzo, Trentino e area metropolitana di Bologna), quali quelli usati nella Relazione per effettuare la stime dei soggetti problematici.
- *Utilizzo dei dati sulle malattie infettive:* Se i dati rilevati per mezzo delle Schede Ministeriali (SEM e ANN) hanno non pochi problemi dovuti soprattutto alla natura amministrativa (e non epidemiologica) delle stesse, quelli che riguardano le malattie infettive (specialmente HIV, ma anche HBV e HCV) risentono in modo particolare di questi problemi. Tuttavia nella Relazione i dati sulle malattie infettive (delle schede ANN) sono stati tranquillamente riportati sottoforma di elaborazioni e confronti regionali.

Esempio: Prendendo come esempio la scheda che riguarda il test HIV (ANN04) si individuano 4 voci da compilare:

- **positivo e negativo**, la cui somma rappresenta il numero di utenti "testati";
- **non eseguito**, che come riportato sul retro della scheda, comprende tutti coloro che non hanno mai eseguito il test e coloro che, essendo risultati negativi ad un test effettuato in precedenza, non lo hanno ripetuto nel corso dell'ultimo anno
- **Non noto** tutti coloro per i quali i dati sull'infezione da HIV non è disponibile.

Ministero della Sanità - Sistema Informativo Sanitario
Dipartimento della Prevenzione
Ufficio Dipendenze da Farmaci e Sostanze d'abuso e AIDS

ANN.04

RILEVAZIONE ATTIVITA' NEL SETTORE TOSSICODIPENDENZE
TEST SEROLOGICO HIV

A ANNO DI RIFERIMENTO

B

REGIONE AZIENDA U.S.L. SERVIZIO

C SOGGETTI PRESI IN CARICO DAL SERVIZIO

ESAME HIV	NUOVI INGRESSI		GIÀ IN CARICO O RIENTRATI	
	MASCHI	FEMMINE	MASCHI	FEMMINE
1) POSITIVO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2) NEGATIVO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3) NON ESEGUITO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
4) NON NOTO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
TOTALE	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Data / / Il Responsabile del SERT

Analizzando i dati della Toscana per Az. USL sono emerse diverse problematiche sia di qualità del dato che di disomogeneità inter-aziendale.

Come è possibile infatti osservare dalle due tabelle riportate di seguito, si osserva che la percentuale di soggetti "testati" è molto bassa e con una distribuzione piuttosto eterogenea (percentuali di testati che variano da 0,9% a Livorno, a 45,6% a Empoli).

Inoltre nella tabella 2 si osserva un'elevata prevalenza di test non eseguiti (anch'essa molto variabile da un'Az. all'altra).

TABELLA 1.

CodUsl	TOT_POS	TOT_NEG	TOTALE	N° totale "testati"	% "TESTATI"
1	4	37	726	41	5,6
2	3	154	800	157	19,6
3	3	33	515	36	7,0
4	27	94	877	121	13,8
5	26	474	1726	500	29,0
6	13	1	1513	14	0,9
7	6	248	845	254	30,1
8	15	220	1340	235	17,5
9	14	133	886	147	16,6
10	114	456	2649	570	21,5
11	21	225	540	246	45,6
12	11	147	740	158	21,4
tot	257	2222	13157	2479	18,8

TABELLA 2.

Cod Usl	II_POS	C_POS	TOTALE POSITIVI	II_NEG	C_NEG	TOTALE NEGATIVI	II_NESE	C_NESE	TOTALE NON ESEGUITI	% NON ESEGUITI SUL TOT	II_NOTO	C_NOTO	TOTALE NON NOTO	TOTALE ANNI 04	TOTALE ANNI 01	DIFFERENZA	DIFF_%
1	1	3	4	2	35	37	81	599	680	93,7	0	5	5	726	726	0	
2	0	3	3	30	124	154	77	566	643	80,4	0	0	0	800	801	1	
3	0	3	3	13	20	33	61	418	479	93,0	0	0	0	515	933	418	CIRCA 50%
4	0	27	27	39	55	94	146	483	629	71,7	0	127	127	877	882	5	
5	3	23	26	144	330	474	244	978	1222	70,8	0	4	4	1726	2170	444	CIRCA 25%
6	1	12	13	0	1	1	0	0	0	0,0	182	1317	1499	1513	1559	46	
7	0	6	6	75	173	248	117	464	581	68,8	3	7	10	845	845	0	
8	1	14	15	32	188	220	221	857	1078	80,4	0	27	27	1340	1340	0	
9	0	14	14	31	102	133	97	588	685	77,3	13	41	54	886	884	-2	
10	6	108	114	67	389	456	377	1595	1972	74,4	6	101	107	2649	2649	0	
11	1	20	21	57	168	225	63	231	294	54,4	0	0	0	540	540	0	
12	1	10	11	11	136	147	99	88	187	25,3	0	395	395	740	740	0	
tot	14	243	257	501	1721	2222	1583	6867	8450	64,2	204	2024	2228	13157	14069	912	

Quali conoscenze sono necessarie per una valutazione delle politiche pubbliche sulla droga?

Riflessioni e proposte dall'analisi della Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia

Questo scritto è il frutto di una prima riflessione sui contenuti, le finalità, l'utilizzo (tecnico e politico) della Relazione annuale del governo al parlamento sul problema droghe, in quanto strumento che offre (o dovrebbe offrire) i mezzi di conoscenza del fenomeno nei suoi vari aspetti. L'obiettivo è di verificare se i flussi informativi offrano davvero gli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche messe in campo⁸.

A tal fine, è utile ripercorrere la storia di questa relazione annuale.

Come nasce la Relazione al Parlamento sulle tossicodipendenze

L'idea di impegnare il governo a presentare annualmente un documento sul fenomeno droga nacque durante la discussione del disegno di legge Jervolino Vassalli, che sfociò nella legge 309 del 1990. La proposta fu avanzata dall'opposizione, volendo avere uno strumento di valutazione delle strategie di contrasto messe in campo, sulle quali esisteva un radicale contrasto di posizioni, specie circa il ruolo e l'estensione degli interventi penali messi in campo. Dunque, il primo obiettivo del Rapporto annuale avrebbe dovuto essere *il monitoraggio dell'impatto penale*; insieme alla verifica della rete dei servizi che si andavano costruendo e della loro capacità di intercettare la potenziale utenza; e insieme alla raccolta dei dati epidemiologici, con una prevalente valenza di orientamento nell'azione dei servizi. Col tempo, la mission originaria della Relazione si è persa in parte nella memoria, mentre lo EMCDDA ha assunto un ruolo di indirizzo sia nella metodologia di raccolta dati che nella presentazione degli stessi, *ossia nella struttura stessa della relazione*.

Un primo punto da discutere è proprio la struttura della relazione: è davvero adatta ad una seria valutazione delle politiche pubbliche nel campo della droga? Ad esempio, il fatto stesso che il costo economico, sociale ed umano degli aspetti penali sia catalogato come "costo sociale" del consumo di droga (escludendo a priori che sia il costo della scelta di una determinata politica di contrasto alla droga), è per l'appunto frutto di una particolare (e opinabile) scelta politica, la quale del tutto impropriamente si presenta sotto le vesti di scelta tecnica.

Un secondo punto riguarda gli indirizzi metodologici dello EMCDDA e la comparabilità dei dati che pervengono all'osservatorio europeo: nonostante le metodologie non siano ancora omogenee e dunque i dati non siano comparabili fra i diversi paesi, lo EMCDDA continua a compararli, pur avvertendo della debolezza metodologica. *Questo si traduce in un enorme equivoco in sede di comunicazione pubblica dei dati*: la cautela metodologica scompare nella percezione mediatica e dunque l'opinione pubblica ricava il proprio orientamento a partire da dati di assai dubbia consistenza. Su quella base poco solida i politici fanno i loro commenti: il risultato finale è la facile manipolazione dell'opinione pubblica.

⁸ Queste note scaturiscono da un incontro di alcuni esperti che si è tenuto a Firenze nel mese di febbraio, con la partecipazione del sociologo Peter Cohen che per molti anni ha diretto l'indagine sui consumi nella popolazione generale ad Amsterdam e in Olanda.

La Relazione al Parlamento sulle tossicodipendenze del 2010

Se i problemi esposti precedono la relazione 2010, tuttavia quest'anno si sono grandemente aggravati: a fronte di problemi di correttezza metodologica e di comparabilità dei dati non risolti, e che anzi si sono accentuati nel passaggio dall'indagine sulla popolazione generale 2007/08 (indagine IPSAD Italia 2007/8) a quella più recente (GPS ITA 2010), la presentazione dei dati ad opera dei responsabili delle politiche antidroga nazionali è stata a dir poco spregiudicata.

Per una trattazione più estesa degli appunti metodologici alla relazione 2010, rimandiamo allo scritto.... . Segnaliamo qui le critiche più importanti e l'utilizzo strumentale dei dati più discutibili che è stata fatto in sede governativa:

- *Comparabilità fra i dati 2008 e quelli 2010.* La relazione segnala che “i risultati evidenziano un profilo dei consumi di sostanze stupefacenti nel 2010 in diminuzione rispetto alla precedente rilevazione, *pur considerando le differenti metodologie utilizzate..*”. Da un punto di vista tecnico, questa frase è incongrua: se le metodologie sono differenti, su che cosa si fonda la comparazione? Inoltre: analizzando l'andamento dei consumi *life time* di cannabis, si osserva un calo di un terzo: *questo è di per sé indice di non comparabilità*, poiché è impossibile che nel giro di due anni (lo spazio di tempo fra le due rilevazioni) siano scomparsi un terzo di coloro che hanno provato la sostanza almeno una volta nella vita: eppure nella Relazione non se ne fa menzione.
- *Dati sulla mortalità.* Il dato nazionale è suddiviso regione per regione, con evidente errore metodologico. Ci sono problemi di uniformità nella raccolta dati (che peraltro si riscontrano anche a livello europeo).
- *Malattie infettive.* Manca uniformità nella rilevazione (vedi oltre.....).
- *La valutazione del sommerso*, ossia dei consumatori che avrebbero bisogno dei servizi. Ci sono dubbi circa la validità del sistema di calcolo scelto calato nel livello locale.

La caduta dei consumi, desunta dalla impropria comparazione dei dati 2008/10, è stata utilizzata dal governo come “dimostrazione” della efficacia delle sue politiche antidroga. Invece, i dati (altrettanto dubbi) sulla mortalità, malattie infettive e “sommerso” dei consumi, sono stati utilizzati per propagandistiche “graduatorie” fra Regioni.

C'è ancora un'osservazione da fare circa l'ipotetica “caduta” dei consumi e le sue cause: alla base dell'interpretazione del governo, sta l'idea che politiche penali più severe riescano a diminuire il numero dei consumatori. Ma questa idea non è supportata dalla ricerca⁹. Sembra invece che l'andamento dei consumi sia piuttosto influenzato dalle dinamiche sociali, assai poco influenzate dall'approccio penale¹⁰. A fronte di una limitata capacità di contenere i consumi, l'approccio penale “forte” mostra d'altro lato molti effetti collaterali indesiderati¹¹

E' da denunciare che l'obiettivo principale della Relazione, ossia la valutazione circa l'impatto penale e carcerario della legge, sia passato in secondo piano.

⁹ Si veda l'articolo di P.Cohen a proposito del rapporto Unodc sulla Svezia (“Costa vola in soccorso dei fondamentalisti”, in *Fuoriluogo*, ottobre 2006)

¹⁰ Vedi il Report della Global Commission on Drug Policy, giugno 2011, p.10; e ancora lo studio di Reinerman C., Cohen P., Kaal H. (2004), “The limited relevance of drug policy. Cannabis in Amsterdam and in San Francisco”, in *American Journal of Public Health*, vol.94, pp836-842

¹¹ Cfr. la ricerca di Forum droghe e Fondazione Michelucci: “Lotta alla droga. I danni collaterali” edizione Polistampa 2010

In particolare, è passato in secondo piano il problema della qualità del flusso informative: i dati forniti permettono di valutare davvero l'impatto punitivo, specie sulla categoria più debole dei consumatori e dei consumatori/piccoli spacciatori. Una ricerca sulle conseguenze penali della legge condotta da Forum droghe e dalla Fondazione Michelucci, finanziata dalla Regione Toscana, ha chiaramente dimostrato come le Relazioni al parlamento non forniscono una griglia di dati utile a tale scopo.

Fra le carenze più gravi: mancano i dati sulle denunce differenziati per sostanze; mancano i dati relativi alle persone incriminate per il comma 5 art.73 (ipotesi spaccio di lieve entità); le informazioni sugli ingressi e sulle presenze dei tossicodipendenti in carcere non fanno menzione dei reati per cui sono stati incriminati (art.73 o altri reati).

Come adeguare la Relazione annuale al Parlamento

I policy maker regionali e nazionali devono essere consapevoli dei problemi di debolezza metodologica dei dati della Relazione, così come della cattiva interpretazione politica che ne viene data. E' urgente avviare la riflessione circa la qualità dei dati, ossia se davvero permettono una valutazione seria delle politiche di contrasto alle droghe.

L'obiettivo è di creare un coordinamento di esperti, col sostegno delle Regioni, con un mandato preciso: sviluppare expertise nel campo della ricerca sulle droghe del campo, con le seguenti priorità nella propria agenda:

- analisi sistematizzata delle carenze e dei flaws del flusso dati contenuto nelle relazioni al parlamento

- individuazione delle priorità nella raccolta dati e nel tipo di informazioni più utili ai fini della valutazione della legge. Alcuni esempi in proposito: è davvero necessario fare una rilevazione epidemiologica annuale o biennale sui consumi nella popolazione generale? Magari a scapito della correttezza metodologica, stante gli alti costi di questo genere di indagine? Oppure queste potrebbero essere effettuate ogni 4 anni, ad esempio, ma in compenso con un maggiore grado di correttezza e affidabilità? Non potrebbe essere preferibile svolgere ricerche sui modelli di consumo (più o meno intensivi, più o meno rischiosi etc.) invece che sulla prevalenza dei consumi nella popolazione generale?

Ancora: non potrebbe essere una priorità creare una griglia di rilevazione dei dati del penale che permetta davvero di avere una valutazione dell'impatto penale e della sua evoluzione, seguendo le indicazioni emerse dalla ricerca Forum droghe-Fondazione Michelucci già citata?

- promozione di alcune ricerche pilota sulla base delle priorità individuate (es. la ricerca in profondità già effettuata in alcune carceri toscane potrebbe essere estesa in alcune carceri di altre regioni; e/o: una ricerca pilota sui consumatori che non trovano risposte alle loro domande, pur rivolgendosi ai servizi).