

**a cura di
Franco
Corleone**

DROGHE & DIRITTI

NUOVA SERIE
ANNO 8
NUMERO 1
SUPPLEMENTO
MENSILE
DE
IL MANIFESTO

27
GENNAIO
2006
**IN EDICOLA
L'ULTIMO
VENERDÌ
DEL MESE**

Mentre andiamo in stampa, ancora non sappiamo se il governo sarà riuscito a imporre l'approvazione dello stralcio-emendamento Giovanardi, usando una via danestina per evitare ogni discussione in Parlamento. Sarebbe il colpo di grazia alle regole della dialettica parlamentare, e a un sistema penitenziario, al quadro di garanzie e di libertà individuali, e a un sistema repressivo e di tentazioni già duramente provato da cinque anni di tensioni repressive e di tentazioni autoritarie. Ne scrivono **Stefano Anastasia** e **Sandro Margara**, mentre **Grazia Zuffa** svela l'interpretazione strumentale a fini propagandistici del minisro Castelli. Intanto, il garante per la privacy si è espresso contro l'intensificazione del governo di ricorrere a un uso generalizzato dei test antidroga per

varie categorie di lavoratori. Ne scrive
Marina Impallomeni.

O NUMERO

varie categorie.

Marina Impallomeni.
Al metadone – un farmaco che è anche un terreno costante di confronto, conflitto, negoziazione fra consumatori, utenti e operatori, medici – dedichiamo il paginone centrale con interventi di **Susanna Ronconi, Paolo Jarre, Ermes Zaccanti, Henri Margaron.**

Giustizia. **Sergio Segni** propone una sua riflessione sulle "chiacchiere bitartusiane" che in Parlamento hanno affondato l'ennesima proposta di amnistia-indulto. La questione dei diritti dei detenuti è presente anche negli scritti di **Loïc Wacquant** e **Carlo Sini**, dalle pagine della rivista *Antigone*. E un'altra rivista, *La nuova città*, dedica il suo ultimo numero al carcere. L'articolo è di **Massimiliano Bagagnoli**.



PRESIDENTE, BASTA!

Come Cassandra inascoltata abbiamo denunciato le trame del ministro Giovanardi per approvare a tutti i costi almeno uno stralcio di legge sulle droghe da sventolare in campagna elettorale come trionfo ideologico, della lotta del Bene contro il Male. Non potevamo immaginare che l'impudenza e il disprezzo delle regole arrivassero ad utilizzare lo strumento del decreto-legge e a ricorrere al voto di fiducia per ridurre al silenzio i possibili dissensi. Se il Parlamento, già sciolto, votasse una legge di criminalizzazione dei consumatori equiparati a spacciatori e soggetti a pene da sei a vent'anni, le carceri già piene di poveracci scoppierebbero con l'ingresso di altri venti o trentamila detenuti. In nome della salvezza si vuole in realtà costruire un gigantesco impero di affari sulla pelle dei tossicodipendenti, veri o presunti. Denunciamo inoltre che il provvedimento conserva tutti i caratteri di incostituzionalità della proposta Fini: per violazione del referendum popolare del 1993, delle norme del giusto processo e delle competenze delle regioni in materia. Proclamiamo uno sciopero della fame per denunciare la provocazione. Presidente Ciampi, batta un colpo!

alle pagine 3 e 4

fuoriluogo.it

AFFARI & CLIENTELE

Nessuno se ne era accorto, né l'opposizione, né i presidenti delle Camere né il presidente della Repubblica, ma anche nella Finanziaria il signor G. ha messo a segno un colpo miliardario con puntuale violazione delle regole istituzionali e delle norme di correttezza finanziaria. Così, nel silenzio della notte e con l'astuzia dei bari è stato inserito un comma (556) che istituisce un "Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze". Legato a questo uovo è stato fissato un "Fondo nazionale per le comunità giovanili" (sic!), per favorire attività in materia di prevenzione del fenomeno delle tossicodipendenze. La dotazione decisa nelle del

La società della ragione

Dossier a cura di Franco Corleone
© 2013 La Società della Ragione ONLUS
www.societadellaragione.it
Realizzazione a cura di Leonardo Fiorentini

Indice

La legge Fini-Giovanardi a giudizio – Presentazione	pag. 3
La questione di legittimità costituzionale	pag. 7
Appendice	
Una proposta ad alta penalità Franco Maisto	pag. 37
Dal penale al sociale, una proposta alternativa Giuseppe Cascini	pag. 43
Autonomie locali e regionali sotto scacco Alessandro Margara	pag. 49
Rassegna stampa da Fuoriluogo	pag. 55

La legge Fini-Giovanardi a giudizio

Presentazione

Sono sette anni che la cosiddetta legge Fini-Giovanardi approvata nel febbraio 2006 dispiega i suoi effetti nefasti sul funzionamento della giustizia e sulla condizione delle carceri. Questo periodo, fin troppo lungo, ha visto aggravarsi lo stato di illegalità e aumentare l'invivibilità degli istituti penitenziari. La denuncia del sovraffollamento e del carattere di scarica sociale delle prigioni è stata incessante da parte delle associazioni impegnate su questo tema, da Forum Droghe ad Antigone, dal Cnca alla Società della Ragione e con la significativa adesione dell'Unione Camere Penali e di Magistratura Democratica. Questa azione si è concretizzata nell'organizzazione di convegni, nell'elaborazione di documenti, in piattaforme di proposte legislative. Di particolare impatto è stata la pubblicazione di tre Libri Bianchi sugli effetti della legge punitiva e proibizionista con la contestazione puntuale delle Relazioni annuali sullo stato delle tossicodipendenze curate dal dipartimento antidroga.

L'opposizione parte da lontano. La proposta di Gianfranco Fini allora vicepresidente del Consiglio e leader di Alleanza Nazionale fu approvata dal Consiglio dei ministri il 13 novembre 2003 e già il 7 dicembre Antigone, Forum Droghe e Magistratura Democratica organizzarono un seminario di studio a Roma dal titolo "Droghe e diritto penale massimo". Le relazioni sono state pubblicate nel volume *La guerra infinita* (Edizioni Menabò, 2005, a cura di Franco Corleone e Grazia Zuffa). Il disegno di legge era composto da 106 articoli che, a detta dei proponenti intendeva imporre una svolta di 180 gradi alla legge del 1990 Jervolino-Vassalli, voluta fortemente da Bettino Craxi e che già aveva determinato una torsione repressiva. Il testo stranamente fu presentato in Parlamento solo il 14 maggio 2004 (ddl n. 2953 del Senato della Repubblica).

Va ricordato che il 24 luglio 2003 era stata presentata una proposta di legge alternativa (n. 4208 della Camera dei Deputati, primo firmatario Boato), che riproponeva per la parte sanzionatoria il testo della Commissione La Greca (ipotesi lasciata sciaguratamente nel cassetto dai governi dell'Ulivo e del centro sinistra nella legislatura 1996-2001) e per la parte dedicata alle misure alternative la proposta di Sandro Margara.

La proposta governativa suscitò vaste opposizioni che portarono alla costituzione di un Cartello di associazioni per impedire la approvazione di questa svolta radicale e l'iter parlamentare fu molto accidentato e lento.

Solo un colpo di mano del sottosegretario delegato Carlo Giovanardi consentì alla fine della legislatura l'approvazione del provvedimento nelle sue linee essenziali con l'inserimento di un maxi emendamento in un decreto legge dedicato alle Olimpiadi invernali di Torino.

Sul mensile *Fuoriluogo* vennero poste questioni di legittimità costituzionale, in quanto per la prima volta il legislatore annullava la volontà espressa direttamente dai cittadini, attraverso la cancellazione del risultato chiaro e inoppugnabile del referendum abrogativo del 1993 che depenalizzava la detenzione di sostanze stupefacenti finalizzata ad uso personale.

Vennero anche segnalate due altre gravi contraddizioni politiche e costituzionali rispetto ai principi del giusto processo e del federalismo.

La Società della Ragione ha organizzato nel febbraio 2012 un seminario internazionale dal titolo “Un percorso per una politica della droga efficace e umana”. Sono stati esaminati gli strappi sullo stato di diritto che la cosiddetta guerra alla droga fondata su una legislazione d'emergenza e su norme che violano i principi di legalità, di offensività e di proporzionalità della pena ha provocato alla giustizia e alla democrazia.

Si è anche affrontato il tema dei principi per la riforma delle leggi sulla droga, la questione della decriminalizzazione e depenalizzazione del consumo, il nodo del rapporto tra droghe e carcere, lo sviluppo della riduzione del danno e in particolare per l'Italia come reintrodurre una efficace depenalizzazione del consumo e come integrare la riduzione del danno nella prossima strategia per la droga nella nuova stagione politica.

E' stata individuata una Agenda di analisi e di lavoro a partire dalla possibilità di ricreare un movimento dal basso, popolare, in particolare sul tema della canapa.

Si è discusso in maniera approfondita anche di una proposta illustrata da Luigi Saraceni relativa alla incostituzionalità della legge in relazione ai criteri dettati dalla Corte Costituzionale per la approvazione dei decreti legge sulla base di due sentenze del 2010 e soprattutto del 2012 che hanno stabilito il divieto per il Parlamento di inserire disposizioni estranee all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto di urgenza.

Presentiamo ora uno studio assai approfondito e argomentato, messo a punto da un gruppo di lavoro della associazione e che ci auguriamo venga discusso dai giuristi e venga accolto sotto forma di ricorso da avvocati e magistrati, in modo che la Corte Costituzionale possa esaminare la questione sotto questo aspetto.

Va anche ricordato che all'indomani dell'approvazione del decreto-legge, le Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte ed Umbria, sollevarono la questione di legittimità costituzionale di numerose norme (artt. 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*sexies*, 4-*septies*, 4-*octies*, 4-*undecies*, 4-*quaterdecies*, 4-*quinquiesdecies*, 4-*sexiesdecies*, 4-*vicies bis* e 4-*vicies ter*) inserite nel decreto dalla legge di conversione.

Secondo le Regioni, le suddette norme, adottate in violazione del principio di collaborazione e di specifiche norme della Costituzione (artt. 5, 32, 97, 117, 118 e 119), ledevano la loro autonomia legislativa e organizzativa.

La Regione Emilia-Romagna rilevava altresì che il decreto-legge conteneva una sola disposizione (art. 4) in materia di tossicodipendenza, mentre le norme denunciate erano state aggiunte in sede di conversione, con una «distorsione della procedura di conversione» che configurava, già di per sé, «un autonomo vizio di costituzionalità».

Tale generico rilievo non si traduceva tuttavia nella specifica denuncia della violazione dell'art. 77, comma 2 della Costituzione, giacché all'epoca la giurisprudenza della Corte costituzionale non si era ancora consolidata nel senso della sindacabilità dei requisiti di necessità e urgenza dei decreti-legge, anche dopo l'intervenuta conversione.

La Corte, quindi, non ha esaminato a suo tempo la questione sotto il profilo del citato art. 77, che pertanto – dopo le ripetute pronunce intervenute tra il 2007 e il 2012 – può essere fondatamente riproposta. Quindi questa proposta è rivolta anche alle Regioni che possono riproporre un ricorso alla Corte Costituzionale.

A tale proposito appare opportuno sottolineare che, come si legge nella sentenza n. 22 del 2012 (che, su ricorso di alcune Regioni, ha dichiarato la illegittimità, sotto il profilo dell'art. 77, di una disposizione del decreto "milleproroghe"), la costante giurisprudenza della Corte ha sempre "ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione".

Pertanto, nel nostro caso, possono essere sottoposte al vaglio della Corte, sotto il profilo della violazione dell'art. 77 Cost., tutte le norme della legge di conversione n. 49/2006 che ridondino sul riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, ancorché dette norme non siano di per sé immediatamente lesive dell'autonomia legislativa o organizzativa delle Regioni stesse.

In conclusione si può sostenere che ci sono tutte le ragioni per riprendere la battaglia per un cambio della politica delle droghe tenendo presente che in questi ultimi anni alcune fondazioni (la Commissione latino americana su droghe e democrazia e la *Global Commission on Drug Policy*) hanno elaborato analisi critiche delle politiche dominanti, sulla base della consapevolezza del fallimento della strategia rilanciata dall'Assemblea straordinaria delle Nazioni Unite nel 1998 a New York e che nel momento del previsto bilancio dopo dieci anni del piano "un mondo senza droga", a Vienna è stata melanconicamente prorogata al 2019.

In Italia l'iniziativa è ancora più urgente ora alla vigilia delle elezioni e alla apertura di una nuova stagione politica che dovrebbe abbattere moralisti e tecnicismi.

La conseguenza dell'accoglimento del ricorso non lascerebbe un vuoto normativo, perché tornerebbe in vigore la legge precedente, ma creerebbe le migliori condizioni per una revisione completa della legge e per una riforma della politica sulle droghe.

La questione di legittimità costituzionale

QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DI DISPOSIZIONI DEL DECRETO-LEGGE 30 DICEMBRE 2005 N. 272, CONVERTITO CON LEGGE 21 FEBBRAIO 2006 N. 46, SOSTITUTIVE DI OMOLOGHE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO 309/90.

SOMMARIO

1. La vicenda processuale. 2. Dalla legge c.d. ex Cirielli (5 dicembre 2005 n. 251) al decreto legge sulle Olimpiadi invernali (30 dicembre 2005 n. 272): l'andirivieni delle restrizioni per i tossicodipendenti recidivi. 3. La legge di conversione: a) la trasfusione del ddl Fini nel "maxiemendamento" Giovanardi; b) la discussione nell'Aula del Senato; c) la discussione alla Camera. 4. La verifica di legittimità del decreto-legge n. 272/2005 convertito con legge n. 46/2006 alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale: a) le sentenze n. 171/2007 e n. 128/2008. La conversione in legge non preclude il sindacato della Corte in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni del decreto-legge che, in assenza di tali presupposti, contrastano con l'art. 77, comma 2, della Costituzione; b) la sentenza n. 355/2010. Le disposizioni aggiunte in sede di conversione, ove non siano del tutto estranee al contenuto del decreto-legge, sono legittime se assistite dai requisiti di necessità e urgenza; c) la sentenza n. 22/2012. Le disposizioni aggiunte in sede di conversione, estranee all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto di urgenza, esorbitano dal potere di conversione attribuito al Parlamento dall'art. 77, comma 2, della Costituzione. 5. La macroscopica estraneità del "maxiemendamento Giovanardi" al caso straordinario di necessità e urgenza che legittimava la norma abrogatrice contenuta nel decreto-legge n. 272 del 2005. 6. La rilevanza della questione nel caso di specie.

1. la vicenda processuale

Come si sa, la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata solo in via incidentale davanti all'Autorità giudiziaria ed è condizionata dalla rilevanza della questione per la decisione del caso concreto sottoposto a giudizio. La presente trattazione vuol essere soltanto una bozza di argomenti utilizzabili in una eventuale vicenda processuale avente ad oggetto l'applicazione della legge Fini-Giovanardi.

2. Dalla legge c.d. ex Cirielli (5 dicembre 2005 n. 251) al decreto legge sulle Olimpiadi invernali (30 dicembre 2005 n. 272): l'andirivieni delle restrizioni per i tossicodipendenti recidivi.

L'8 dicembre 2005 entrava in vigore la legge c.d. ex Cirielli (5 dicembre 2005 n. 251), che conteneva due disposizioni concernenti i tossicodipendenti in programma terapeutico di recupero:

- a) l'art. 8, aggiungendo l'art. 94 bis al testo unico 309/90 sugli stupefacenti, riduceva da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova finalizzato all'attuazione del programma terapeutico;
- b) l'art. 9 aggiungeva la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del c.p.p., escludendo dalla sospensione della esecuzione della pena i recidivi, compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico.

Tali disposizioni apparivano inaspettate e sorprendenti, perché dissonanti con le previsioni del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, su iniziativa dell'allora suo vice Presidente Gianfranco Fini, nelle sedute del 13 e 27 novembre 2003 e presentato al Senato, dove era fermo da tempo nelle competenti Commissioni referenti (Giustizia e Sanità).

Il suddetto ddl rimodellava, all'art. 98, le condizioni per la sospensione della esecuzione della pena (art. 656 cpp) e modificava (art. 65), ampliandone l'operatività, limiti e modalità applicative della misura alternativa prevista dall'art. 94 del citato T.U. Per nessuno dei due casi erano previste eccezioni restrittive per i tossicodipendenti recidivi.

Inoltre, proprio nei giorni in cui veniva approvata ed entrava in vigore la legge n. 251, si teneva a Palermo la IV Conferenza Nazionale sulle droghe (5-7 dicembre), nel corso della quale il ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle politiche sulle droghe, Carlo Giovanardi, rassicurava ripetutamente i critici delle sue posizioni proibizioniste, affermando che il suo governo intendeva "aiutare i consumatori, non mandarli in galera". A sua volta Gianfranco Fini dichiarava esplicitamente che la legge ex Cirielli, da poco approvata, andava modificata per evitare "che i tossicodipendenti recidivi possano restare tagliati fuori dalla possibilità di un recupero".

In effetti, 22 giorni dopo la entrata in vigore della legge 251, le due suddette disposizioni restrittive verso i tossicodipendenti recidivi venivano spazzate via dal decreto legge 30 dicembre 2005 n. 272, emanato per fronteggiare le spese e le esigenze di sicurezza delle imminenti Olimpiadi invernali, nel quale veniva inserito l'art. 4 (intitolato *“Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici”*) che disponeva:

- a) la soppressione del citato art. 94 bis introdotto dal menzionato art. 8 della legge 251;
- b) la modifica della lettera c) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al comma 9 dell'art. 656 del c.p.p., nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi.

Nel preambolo del decreto di urgenza queste disposizioni venivano giustificate dalla *“straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva”*.

Il suddetto decreto, presentato al Senato lo stesso 30 dicembre per la conversione, appariva adottato in palese violazione dell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge, oltre che corrispondente al titolo, «deve essere specifico ed omogeneo».

Ma, al di là della macroscopica eterogeneità delle materie disciplinate nel decreto d'urgenza, la singolare vicenda legislativa riguardante i tossicodipendenti sembrava avere esaurito la sua effimera esistenza nell'arco di tre settimane, con limitate e passeggere conseguenze sulla sorte dei recidivi. Un caso di sciatteria istituzionale, contrassegnato dal paradosso di una maggioranza parlamentare che produce una norma che qualche giorno dopo il governo ritiene necessario e urgente cancellare. Un banale difetto di coordinamento tra il governo e la sua maggioranza, rimediato da un intervento in via di urgenza per espungere dall'ordinamento alcune norme maldestramente introdotte tre settimane prima.

3. La legge di conversione.

3a) la trasfusione del ddl Fini nel “maxiemendamento” Giovanardi.

Senonché la vicenda assumeva altro e ben più pregnante significato in sede di conversione: la cancellazione urgente da parte del governo di una (una sola) norma introdotta dalla sua maggioranza nel T.U. sugli stupefacenti (il citato art. 94 bis), diventava occasione per riscrivere l'intero T.U. avvalendosi della procedura privilegiata prevista, appunto, per la conversione in legge dei decreti di urgenza. Da qui il malizioso sospetto – avanzato, come si vedrà, anche in sede parlamentare – che le

norme della ex Cirielli sui tossicodipendenti recidivi fossero tutt'altro che "maldestre" ed anzi oculatamente preordinate alla successiva cancellazione in via di urgenza.

Sta di fatto che il ministro Giovanardi, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, presentava direttamente in aula un "maxiemendamento" (n. 1.200) interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto d'urgenza n. 272, nel quale inseriva un corposissimo "stralcio" del disegno di legge Fini del novembre 2003 giacente nelle citate Commissioni referenti.

Il "maxiemendamento" conteneva una nuova, articolata, diffusa disciplina della materia. In pratica, una radicale riscrittura dell'intero T.U. 309/90 sugli stupefacenti, mediante una serie innumerevole di articoli aggiuntivi (dal 4 bis al 4 vices ter, a loro volta articolati in una serie innumerevole di commi), che modificavano in modo incisivo rilevanti disposizioni della precedente normativa (basti ricordare la unificazione in unica tabella e la parificazione del trattamento sanzionatorio delle droghe "leggere" e "pesanti", prima suddivise in due diverse tabelle e sottoposte a diversi regimi punitivi).

Per la stretta attinenza al caso di specie, giova riportare quanto è stato scritto in dottrina (Carlo F. Ferrajoli, in *Diritto Pubblico* n.2/2008) sull'abuso dei "maxiemendamenti" sostitutivi dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di decreti d'urgenza:

«Il progressivo consolidarsi della prassi parlamentare dei maxi-emendamenti, sui quali il Governo pone la fiducia, costituisce un caso esemplare di quella tendenza – recentemente evidenziata da Nicola Lupo – ad "inseguire il precedente peggiore", che ha caratterizzato nelle ultime Legislature numerosi istituti di diritto parlamentare. In questo caso il richiamarsi ad un precedente acquista "un connotato particolarmente stridente con le esigenze di giustizia cui dovrebbe prestarsi, assumendo talora un sapore quasi 'vendicativo', quando esso avviene 'a cavallo' di due Legislature caratterizzate da maggioranze opposte (e altresì da presidenti di Assemblea provenienti da schieramenti politici contrapposti)"....

L'altro fenomeno, che testimonia l'evoluzione in senso gravemente degenerativo dell'istituto della questione di fiducia, è quello riguardante la richiesta del Governo di una votazione fiduciaria sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. di conversione di un d.lg. Una prassi, questa, strettamente legata ai maxi-emendamenti sia sul piano concettuale, sia per il concreto utilizzo, spesso combinato, delle due differenti tecniche di azzeramento del potere di emendamento delle assemblee. In questo caso, ponendo la fiducia sull'articolo unico, il principale effetto procedimentale è quello di precludere alle Camere l'esame e la deliberazione degli emendamenti alla legge di conversione, con la

conseguenza di estendere l'effetto preclusivo all'intero testo del d.lg., che sarà, pertanto, convertito in blocco impedendo al Parlamento di approvare la conversione in legge del decreto modificandone le disposizioni normative.

Questa pratica, anch'essa risalente ai primi anni ottanta, ha subito dalla XIV Legislatura un'ulteriore gravissima degenerazione. Sempre più spesso il Governo presenta, nella prima lettura parlamentare dell'articolo unico del d.d.l. di conversione, un maxi-emendamento "innovativo" rispetto al contenuto originario del decreto, al fine di sostituirne parzialmente o interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia. Con questo stratagemma l'esecutivo svincola il contenuto della legge di conversione da quello del d.lg., e può così far approvare con un solo voto, con una discussione ridotta al minimo e senza la possibilità da parte dell'assemblea di votare emendamenti, una disciplina legislativa del tutto nuova e completamente sganciata dal contenuto originario del decreto. In questo modo, al fine di accentuare al massimo le proprie prerogative, il Governo affianca ad un uso meramente procedurale della questione di fiducia, un uso meramente tecnico del procedimento di conversione dei d.lg. previsto dall'art. 77 della Costituzione. Quest'ultimo non serve più a convertire in legge il contenuto di quei provvedimenti provvisori adottati dall'esecutivo in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma viene utilizzato come *escamotage* per far approvare un'iniziativa legislativa del tutto nuova, di fatto inemendabile, eludendo le regole ordinarie del procedimento legislativo. Non solo. La fiducia sarà posta anche nella seconda Camera, questa volta sul mantenimento dell'articolo unico come modificato dal maxi-emendamento presentato in prima lettura. La gravità di questi casi di abuso della questione di fiducia è, inoltre, accentuata dalla tipologia degli atti sui quali essi si manifestano: leggi la cui iniziativa è riservata al Governo, come la legge finanziaria; leggi di conversione di atti normativi adottati dall'esecutivo sotto la propria responsabilità e già immessi nell'ordinamento, come nel caso dei d.lg. In questi casi l'abuso della questione di fiducia è tanto più grave perché attraverso di essa non si impone "solo" l'integrale approvazione di un d.d.l., ma si mina l'effettività del controllo politico del Parlamento nei confronti del Governo, che dovrebbe qui esercitarsi attraverso lo strumento legislativo. Private le Camere della possibilità di emendare e di discutere esaurientemente le principali scelte di politica economica operate dal Governo o le disposizioni normative da esso adottate in casi straordinari di necessità e di urgenza, la funzione di controllo decade ad un intervento di mera ratifica delle decisioni già prese dall'esecutivo».

Tutti i rilievi critici sopra riportati sono perfettamente riferibili a quanto accaduto nel caso che ci occupa.

3b) la discussione nell'Aula del Senato.

In effetti, la sortita del governo, che nella seduta del 25 gennaio poneva la questione di fiducia sull'emendamento Giovanardi, sollevava una serie di critiche e proteste delle opposizioni, che invocavano il potere-dovere attribuito dal Regolamento (art. 97) al Presidente del Senato di dichiarare inammissibili emendamenti "estranei all'oggetto della discussione".

In proposito veniva evocato il parere della Giunta per il regolamento, che sin dall'8 novembre 1984 si era espressa in questi termini: *"Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dell'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento -secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso".*

Rimasto senza esito il richiamo al Regolamento, nella seduta del 26 gennaio 2006 intervenivano nella discussione numerosi senatori, che stigmatizzavano, anche con parole assai severe, la lesione della funzione legislativa del Parlamento da parte del governo.

Vale la pena riportare qui di seguito brevi stralci di alcuni dei più significativi interventi sulla questione, estratti dal resoconto stenografico o sommario della seduta.

ZANCAN

Signor Presidente, colleghi, è proprio vero che non c'è limite al peggio. La scorrettezza istituzionale e costituzionale del Governo nell'inserire questo pacchetto di norme in materia di sostanze stupefacenti nel provvedimento sulle Olimpiadi di Torino tocca veramente un limite che pensavo non dovesse mai essere raggiunto.

Debbo altresì lamentarmi, signor Presidente, con rispetto ma con altrettanta fermezza, della supina condiscendenza con la quale la Presidenza del Senato non ha espunto degli emendamenti palesemente inammissibili per una serie di ragioni che andrò ad esporre.

Su questo stralcio - che in realtà stralcio non è, ma è il trasferimento della sostanza della proposta Fini nel decreto - **non vi era nessuna necessità ed urgenza**. È agli atti del Senato la circostanza che **l'ultima riunione delle Commissioni riunite sanità e giustizia è del 25 maggio 2005...** **Dov'è la necessità e l'urgenza, se le Commissioni riunite sono state ferme dal 25 maggio ad oggi**, signor Presidente e signori colleghi? Dov'è? Come potrà, chiunque abbia il compito di verificare questa

necessità ed urgenza, dire che qui non c'è stata una patente violazione di questo principio per i decreti-legge?

Con questa operazione di stralcio... si è offeso il Parlamento attraverso una discussione che non ci sarà su un problema sociale di gravità estrema... manca la necessità e l'urgenza... manca soprattutto la pertinenza. Ma non è mica possibile che il testo della legge sulla droga finisca nel decreto sulle Olimpiadi! Non è possibile!

Non c'è nessuna pertinenza, signor Sottosegretario. Voi avete lasciato la traccia, come i ladri che vanno a fare un sopralluogo preventivo; avete lasciato traccia della vostra rapina perché avete inserito, sin da subito, l'articolo 4 - avete fatto un sopralluogo e poi avete lasciato le tracce sul posto - in cui avete introdotto le norme sul recupero dei tossicodipendenti che non c'entravano nulla. Poi, agganciandovi a questo, avete inserito la sostanza legislativa in materia di sostanze stupefacenti.

Signor Ministro, signori colleghi, il Governo si è comportato esattamente come quegli automobilisti che, avendo davanti a sé in corsia giustamente preferenziale un'ambulanza, si sono accodati senza averne titolo, anzi sono saliti sull'ambulanza... Ma com'è possibile che non ci rendiamo conto che **una norma che ha suscitato un civile dibattito nel Paese, una serie innumerevole di congressi, di riunioni, sale all'ultimo momento sull'ambulanza per le Olimpiadi** perché le norme riguardo a questo evento erano necessarie?

Voi state rovinando, con questa legge, non soltanto la legislazione in materia di sostanze stupefacenti, ma una bella festa di tutto il popolo italiano, chiamandoci a contrapporci nel voto di fiducia. Com'è possibile che non capiate le reazioni che suscitate in questa congiunta festa di popolo che sono le Olimpiadi?

PETRINI

La decisione di introdurre in via emendativa la normativa in materia di tossicodipendenza nel decreto-legge inerente misure per la sicurezza in vista delle prossime Olimpiadi invernali è la conferma dello **stravolgimento dei principi posti a base dello Stato di diritto** cui si è assistito nella legislatura.... Evidente appare altresì la **responsabilità della Presidenza che colpevolmente non ha esercitato la funzione regolamentare ad essa specificamente assegnata di giudicare della ricevibilità dei testi.**

È evidente che nel momento in cui il potere esecutivo si è impossessato del potere legislativo e ha fatto *tabula rasa* di qualsiasi garanzia procedurale siamo nell'evidenza di un evento sovversivo dell'ordinamento democratico...

Che sia stata fatta strage di ogni procedura è assolutamente evidente. Abbiamo introdotto al voto di quest'Aula un intero impianto legislativo in una materia sociale di particolare rilevanza quale la

tossicodipendenza, con risvolti penali di particolare rilievo e l'abbiamo introdotto attraverso un emendamento legato ad un decreto-legge che riguardava il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino. Si poteva immaginare uno stravolgimento più ampio e completo di questo, signor Presidente?

Avevamo denunciato ciò in tempi non sospetti, signor Presidente, ma ci è stato risposto che vi sono i precedenti. È curiosa la logica per cui un errore una volta commesso diventa legittimo e può essere commesso di nuovo in ogni altra situazione. È curiosa questa logica dei precedenti per cui ogni articolo regolamentare, una volta trasgredito, decade dal suo valore, non esiste più. Esso rimane scritto nel nostro Regolamento, ma come memoria storica, e non ha più un reale valore, perché c'è stata una volta in cui lo stesso articolo è stato trasgredito. È una logica davvero assurda, direi perversa. Non sfugge... la responsabilità che la Presidenza ha nella degenerazione delle nostre istituzioni e nell'aver sovvertito ogni regola dell'ordinamento democratico. È una responsabilità evidente, ben presente nel nostro Regolamento. Le cito l'articolo 8 del Regolamento, relativo alle attribuzioni del Presidente. Tra queste vi è quella di giudicare la ricevibilità dei testi. È una delle specifiche attribuzioni che il nostro Regolamento assegna alla Presidenza e che quest'ultima non ha - colpevolmente e, ritengo, anche coscientemente - esercitato.

MALABARBA

Lo stralcio Giovanardi, come è stato conosciuto per alcune settimane grazie ai mezzi di informazione, ritrasformato nell'intero disegno di legge Fini (perché questo è in sostanza il maxiemendamento 4-*bis*), rappresenta **una grave scorrettezza istituzionale** con la quale tentate di aggirare tutte le controversie e le critiche che queste norme sulla tossicodipendenza erano riuscite a calamitare e ponete vergognosamente la fiducia senza aver offerto una sede di discussione sull'argomento da tempo immemorabile e a pochi giorni dallo scioglimento delle Camere.

È il culmine della volgarità istituzionale e del disprezzo del Parlamento: non so che altro termine usare

VALLONE

L'insieme di queste norme **non ha potuto essere sottoposto al vaglio delle Commissioni di merito...** è stato introdotto con un maxiemendamento sul quale sono stati imposti tempi contingentati di discussione ed è inemendabile a causa della questione di fiducia.

In questo scorcio di legislatura si consuma l'ennesima vergogna istituzionale. Richiamo l'attenzione sulla **eterogeneità del decreto...**

C'è poi un'altra grave criticità in merito all'atto in esame: **mi riferisco alle nuove norme relative all'esecuzione delle pene detentive per i tossicodipendenti e ai programmi di recupero. In questo modo, con il maxiemendamento, si è introdotto, in modo surrettizio, e soprattutto al di fuori di qualsiasi dibattito parlamentare, la proposta nota come legge Fini sulla tossicodipendenza...**

FASSONE

L'introduzione attraverso un maxiemendamento, che il Governo ha reso inemendabile con la richiesta del voto di fiducia, di un complesso insieme di norme in materia di tossicodipendenza costituisce **una violenza nei confronti del Parlamento**, per l'evidente violazione delle norme regolamentari e costituzionali in materia di omogeneità e necessità del contenuto dei decreti-legge...

...il disegno di legge n. 2953, intitolato «Modifiche e integrazioni al testo unico in materia di disciplina delle sostanze stupefacenti e psicotrope» **ha traccheggiato per quasi un anno nelle Commissioni riunite sanità e giustizia senza che nemmeno un emendamento venisse votato; ciò per le evidenti e palesi perplessità presenti nell'ambito stesso della maggioranza, alcune componenti della quale avvertivano la pesantezza ingiustificata di questo disegno e la gravità delle sue conseguenze.**

Per questo - come è stato detto - dal marzo 2005 il disegno di legge si è inabissato nel silenzio e pareva destinato alle tante opere incompiute di questa legislatura. Poi, di colpo, la trovata geniale già ricordata dal senatore Zancan: un appiglio formale nel decreto-legge e l'aggiunta di un testo che è poco meno che un'enciclopedia Treccani... **un decreto-legge di tre pagine cui pretende di aggiungersi un testo di 67 facciate.**

Dov'era la necessità e l'urgenza di una materia che è stata trattata per un anno e per un anno accantonata? Soprattutto, dov'era l'omogeneità con il resto della materia, l'affinità con le assunzioni di polizia e la lotteria per le Olimpiadi?

BISCARDINI

La Presidenza consente che il Governo operi l'ennesimo grave strappo costituzionale e regolamentare, giudicando ammissibili norme non omogenee al contenuto del decreto, né urgenti o necessarie.

...si tratta di un vero e proprio *blitz* del Governo, un ulteriore strappo istituzionale e costituzionale purtroppo accettato in modo ingiustificato dalla Presidenza del Senato.

Mi spiace che non ci sia il presidente Pera, ma volevo ricordargli che nei giorni scorsi, invocando una prassi costituzionale che non c'è, egli ha impedito ai senatori della Rosa nel pugno di chiedere di portare a compimento la richiesta di un dibattito sull'amnistia. Oggi, facendo valere una prassi

costituzionale che non c'è, il presidente Pera consente il dibattito su un maxiemendamento e consente su questo il voto di fiducia.

Si tratta di un provvedimento che non ha carattere di urgenza, non risponde minimamente ai criteri di omogeneità... È un maxiemendamento di 50 pagine che riguarda la disciplina degli stupefacenti ed è riferito ad un decreto che non ha nulla a che vedere con una materia di questa natura.

Perché è stata adottata questa procedura? Noi crediamo per non consentire, in primo luogo, il dibattito, per non consentire a questo Parlamento di legiferare, alle opposizioni e ai parlamentari di discutere...

Mi meraviglio che il Ministro per i rapporti con il Parlamento non si faccia carico della tutela di **una norma costituzionale che non consente l'approvazione di decreti-legge non ispirati dal principio dell'urgenza e al loro interno non omogenei per materia**; anzi, il Ministro ha testé sottolineato che questo provvedimento è stato scritto da centinaia di mani. Faccio notare che le uniche mani con le quali non si è potuto scrivere questo provvedimento sono quelle dei parlamentari, cui il provvedimento è stato sottratto.

VILLONE

...abbiamo di fronte un caso evidente di incostituzionalità sotto molteplici profili. Innanzitutto abbiamo una violazione formale e sostanziale dell'articolo 72 della Costituzione sul procedimento legislativo, che prevede un modello fondato sul doppio passaggio tra Commissione ed Aula.

Si tratta di un modello non formale ma sostanziale, essendo stato posto dalla Costituzione per il perfezionamento del testo legislativo - come spiegano tutti i manuali di diritto costituzionale - e che appunto viene stravolto. In questo caso **non abbiamo di fronte un emendamento d'Aula, ma un intero testo legislativo, una nuova legge che ci piomba addosso. È una violazione palese dei diritti del singolo parlamentare, delle forze politiche e dell'interesse alla migliore formazione del testo.**

DI GIROLAMO

...oggi il Governo compie un'ulteriore violazione dei principi che devono regolare i rapporti tra maggioranza e opposizione e **una nuova violenza nei confronti del Parlamento tutto e dei cittadini.**

MARINO

...siamo di fronte ad un'altra mortificazione del Parlamento... una violazione sistematica dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione... è stato sottratto al confronto e al dialogo tutto il provvedimento sulle tossicodipendenze.

... ci troviamo anche di fronte ad **una violazione specifica dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988...**

CAVALLARO

... la proposta del Governo di introdurre lo stralcio della normativa Fini in materia di sostanze stupefacenti rappresenta una nuova tangibile espropriazione delle prerogative del Parlamento in quanto scardina il corretto *iter* di conversione di un provvedimento d'urgenza. La scelta del Governo infatti appare preordinata già in fase di emanazione del decreto-legge, come risulta dalla presenza di norme apparentemente estranee al nucleo fondamentale del provvedimento, quali quelle in materia di recidiva per i tossicodipendenti, su cui si è innescata la revisione della normativa sulle sostanze stupefacenti.

...in realtà, **il decreto-legge era una sorta di cavallo di Troia, una sorta di progetto per scardinare il sistema normale istituzionale e costituzionale** di accesso dei decreti-legge alla conversione e all'approvazione da parte del Parlamento.

... l'introduzione recita solo: **«Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi»**. Quindi, una norma puntuale che nulla ha a che vedere con l'oggetto principale del decreto-legge, e in questa norma, che come tutti noi sappiamo era soltanto la correzione necessitata di un errore clamoroso commesso dal Governo e dalla maggioranza nell'approvare la ex Cirielli, **si inserisce ora un totale riordino della materia del controllo e della lotta all'uso degli stupefacenti** nel nostro Paese, tema quant'altro delicato e che non dovrebbe essere mai affrontato in termini emotivi, ideologici o preelettorali..

Qui si è fatto scempio della necessità e dell'urgenza... signor Ministro... lei, come le ho già detto, si sta qualificando come Ministro per rapporti "contro" il Parlamento e non "con" il Parlamento.

BOCO

Con un vero e proprio *blitz* il ministro Giovanardi presenta al Senato un maxiemendamento al decreto-legge sulle Olimpiadi, inemendabile e quindi impossibile a discutersi e modificarsi da parte del Parlamento perché contestualmente viene chiesta la fiducia.

Abbiamo, quindi, 23 articoli, che intervengono con il gridato obiettivo della tolleranza zero, sulla normativa relativa agli stupefacenti; e questo dopo il fallimento dell'originario disegno di legge presentato nel 2003 a firma del ministro Fini.

È già uno scandalo che il Presidente del Senato abbia accettato, anziché cestinarlo, questo testo come emendamento...

Al coro di critiche svolte dai senatori della minoranza sulle violazioni procedurali, in particolare per l'assenza dei presupposti di necessità e urgenza e per la estraneità alla materia del decreto-legge delle norme aggiunte con il "maxiemendamento", né il governo né i senatori della

maggioranza opponevano alcuna replica, salvo un accenno del senatore BOBBIO (AN), nei seguenti termini:

“Ho sentito parlare prima alcuni colleghi di problemi di ordine costituzionale con riguardo all'inserimento dell'emendamento nel testo della legge di conversione del decreto-legge relativo ai Giochi olimpici invernali, in relazione ai requisiti di necessità e di urgenza, o di pertinenza. Mi sembrano argomentazioni assolutamente inconferenti sul piano del diritto... *non c'è dubbio che parliamo di una legge di conversione, la quale per definizione non è legata ai requisiti costituzionali del decreto-legge, ossia la necessità e l'urgenza. Non vi è neanche un problema di pertinenza della materia, posto che lo stesso testo del decreto-legge opportunamente contiene un riferimento, all'articolo 4, alla materia in questione.*”

A sua volta il ministro GIOVANARDI così spiegava il modus operandi del governo:

“Perché questo stralcio è stato inserito in questo decreto-legge? Perché dal momento che siamo persone serie, a Palermo abbiamo riconosciuto che esisteva una contraddizione: noi parlavamo di recupero, ma nella ex Cirielli è contenuta una norma che prevede la recidiva anche per i tossicodipendenti ed il tossicodipendente ha una coazione a ripetere. Quindi, in questo decreto-legge, che ha rappresentato il primo strumento utile, abbiamo eliminato la recidiva per i tossicodipendenti ottemperando ad una richiesta che è stata formulata a Palermo.

E poiché questo decreto, fin dall'inizio, ha avuto un titolo che fa riferimento alle Olimpiadi invernali di Torino e anche a disposizioni sulla tossicodipendenza, lo abbiamo integrato con queste norme, una delle quali, lo ricordo, va proprio in questa direzione. Infatti, gli operatori - e chi vive le comunità lo sa - ci hanno segnalato che si verificavano casi in cui persone che da due o tre anni stavano effettuando un percorso di recupero in comunità, la cui sentenza di condanna nel frattempo - i tempi della giustizia in Italia sono lenti - passava in giudicato, venivano prese e schiaffate in carcere e tutto il lavoro di recupero andava perduto”.

Nella stessa giornata del 26 gennaio 2006 il Senato approvava la conversione del decreto-legge, il cui titolo, come si legge a conclusione del resoconto stenografico, «si intende conseguentemente integrato con le seguenti parole: e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

3c) la discussione alla Camera.

Martedì 31 gennaio il ddl approdava alla Camera nelle Commissioni riunite Giustizia e Affari sociali. La seduta comincia alle 19.10 e termina alle 20.10, giusto il tempo per le relazioni dei due

relatori e per l'annuncio da parte del Presidente della Commissione Giustizia che occorre chiudere i lavori entro il giovedì successivo perché il provvedimento è calendarizzato in Aula per il venerdì.

Inutilmente il deputato BUEMI "chiede che su una materia così complessa venga riservato un esame più approfondito mediante la previsione di ulteriori sedute di Commissione".

Inutili anche le proteste dei deputati della minoranza nella seduta dell'indomani, Mercoledì 1° febbraio 2006, che comincia alle 14.15 e termina alle 16.20.

FINOCCHIARO (DS-U) osserva preliminarmente che la ristrettezza dei tempi riservata all'esame del provvedimento rende evidente la volontà del Governo e della maggioranza di non dare corso ad alcun tipo di confronto parlamentare.

BURTONE condivide le opinioni espresse del deputato Finocchiaro sulla inopportunità del percorso scelto dal Governo e dalla maggioranza per l'esame del provvedimento. Si dichiara rammaricato per l'esiguità dei tempi riservati all'esame del decreto-legge che impedirà ogni forma di riflessione che pure sarebbe servita alla luce della delicatezza della materia in questione.

LABATE osserva preliminarmente che la ristrettezza dei tempi riservata all'esame del provvedimento ne impedisce un'approfondita analisi, che pure sarebbe stata necessaria alla luce della delicatezza del provvedimento.

BONITO contesta come abnorme il metodo adottato nel caso in esame: ricorda che il Governo ha inserito la riforma del testo unico sugli stupefacenti all'interno di un decreto-legge mediante un maxiemendamento sul quale al Senato è stata posta la questione di fiducia. Osserva che un tale modo di legiferare è ancora più inaccettabile quando, come in questo caso, comporta un radicale innovamento su una materia della massima rilevanza sociale e sulla quale gli italiani si sono per di più pronunciati direttamente, manifestando, in occasione del referendum del 1993, un orientamento opposto rispetto a quello che ora viene imposto dal Governo, e cioè un orientamento non proibizionista. Pur riconoscendo che si tratta di un punto di vista legittimo, anche se non condiviso da lui e dalla sua parte politica, reputa inaccettabile che esso venga imposto al Paese con la forza, senza un adeguato dibattito parlamentare, impedendo quindi al Parlamento l'esercizio delle sue prerogative e della sua funzione propria, che è quella di un'alta sintesi delle diverse opinioni politiche e culturali che animano la società civile.

ZANELLA ritiene si sia di fronte ad un nuovo colpo di mano della maggioranza: un colpo di mano non inatteso, ma che sorprende per la protervia, l'arroganza e l'irresponsabilità con cui è stato

compiuto. Giudica infatti inammissibile che la disciplina su una materia delicata e complessa come quella della lotta alla droga venga innovata in modo radicale attraverso un maxiemendamento di spropositata ampiezza inserito all'interno di un decreto-legge che trattava, in origine, di tutt'altra materia e sul quale viene posta la questione di fiducia. Sottolinea l'abnormità di tale procedimento, esprimendo l'avviso che l'emendamento del Governo avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile dalla Presidenza del Senato...

GRILLINI ricordato che la normativa introdotta nel decreto-legge in titolo al Senato è la stessa contenuta in un disegno di legge all'esame del Senato (S. 2953), rileva che il Governo, non essendo riuscito a farla approvare con l'ordinaria procedura di esame nel corso di un'intera legislatura, nonostante abbia una maggioranza estremamente ampia, è ricorso all'espedito di introdurla in un decreto-legge con un emendamento sul quale ha posto la fiducia. Premesso quindi che la materia delle droghe non può costituire, a suo avviso, l'oggetto di un provvedimento di urgenza, da approvarsi in tempi ridotti e per di più blindato mediante la posizione della questione di fiducia, si dice convinto che la ragione di fondo di tale scelta è che quella in discussione sia una legge manifesto con la quale Alleanza nazionale vuole presentarsi al corpo elettorale nella prossima campagna elettorale.

ZANOTTI osserva che la ristrettezza dei tempi dedicati all'esame del provvedimento mortifica il ruolo del Parlamento al quale non viene riservato un apprezzabile margine di approfondimento.

Alle denunce della minoranza si associava la deputata della maggioranza Chiara MORONI che, “pur premettendo che non farà mancare il suo voto favorevole al Governo ove sul provvedimento sia posta la questione di fiducia, stigmatizza il metodo utilizzato dal Governo per riformare in profondità la disciplina in materia di lotta alla droga, ritenendo che **su una materia così importante si sarebbe dovuto consentire al Parlamento un approfondito e prolungato dibattito**”.

La seduta veniva quindi rinviata alle ore serali del 31 gennaio, al termine dei lavori pomeridiani dell'Assemblea. Tra le 19.55 e le 22.10 venivano rapidamente bocciati tutti gli emendamenti dei deputati della minoranza, sui quali i relatori di maggioranza esprimevano in blocco e senza motivazioni parere contrario, cui il governo si associava.

Nella seduta conclusiva dell'indomani giovedì 2 febbraio 2006 – iniziata alle 14.10 e terminata alle 15 – c'è appena il tempo di prendere atto dei pareri di altre Commissioni e del Comitato per la legislazione.

Quest'ultimo, nella seduta del 1° febbraio, aveva accolto il suggerimento del deputato Giuliano PISAPIA, il quale “nel condividere l'esigenza di affermare con forza una generale censura

sulle modalità legislative adottate, che hanno portato addirittura all'inserimento, in un decreto legge sulle olimpiadi, di una complessa riforma della disciplina contro la droga e di tutela nei confronti dei tossicodipendenti”, proponeva di inserire nel parere “un esplicito richiamo ai contenuti del messaggio con cui il Presidente della Repubblica, il 29 marzo 2002, ha rinviato alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, ove si faceva espressamente riferimento ad aspetti patologici delle modalità di svolgimento dell'iter legislativo”.

Il relatore Enzo TRANTINO, deputato della maggioranza (AN), accoglieva il suggerimento e proponeva al Comitato, che lo approvava, un articolato parere, il cui primo punto è del seguente tenore: *«Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 6297 e rilevato che: esso reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità – peraltro già presenti nella originaria formulazione di 5 articoli (concernenti il personale della polizia di Stato e prefettizio, l'istituzione di una lotteria connessa ai giochi olimpici, una norma dedicata all'esecuzione di pene detentive per i tossicodipendenti ed, infine, il finanziamento delle attività di aggiornamento degli schedari consolari per l'esercizio del voto dei cittadini italiani residenti all'estero) – sono stati notevolmente accentuati a seguito dell'inserimento, durante il procedimento di conversione presso il Senato, di una vasta mole di ulteriori disposizioni (recate in 25 nuovi articoli) riguardanti principalmente, ma non esclusivamente, misure di contrasto alla diffusione degli stupefacenti, mutate da un disegno di legge da tempo all'esame del Senato (S. 2953); tale circostanza si pone in contrasto con l'esigenza di garantire la specificità e l'omogeneità dei contenuti normativi recati nei provvedimenti di urgenza anche nella fase di esame parlamentare, esigenza il cui rispetto è stata oggetto di richiamo anche nel messaggio del Presidente della Repubblica di rinvio alle Camere della legge di conversione del decreto legge n. 4 del 2002».*

Nella citata seduta conclusiva delle Commissioni riunite, il Presidente della Commissione Giustizia, Gaetano PECORELLA, si soffermava, confutandoli, su tutti i numerosi altri rilievi del parere, tacendo tuttavia, significativamente, sul primo e principale rilievo sopra testualmente riportato.

Il 6 febbraio il ddl approdava in Aula, dove il governo poneva “la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, nel testo delle Commissioni identico a quello approvato dal Senato”.

Nella seduta del 7 febbraio si procedeva alla discussione sull'inemendabile articolo unico, nella ristrettezza dei tempi “contingentati” imposti dalla procedura di conversione.

L'8 febbraio – tre giorni prima dello scioglimento delle Camere e due giorni prima dell'avvio delle Olimpiadi – il decreto convertito, con “allegate” le disposizioni del “maxiemendamento”, veniva definitivamente approvato e sarà poi promulgato il 21 febbraio.

Gli “aspetti patologici delle modalità di svolgimento dell'iter legislativo” erano certamente più gravi di quelli che, come ricordato dal deputato Pisapia, avevano indotto il Presidente della Repubblica (Azeglio Ciampi) a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4. Ma nel caso che ci occupa il Capo dello Stato che, com'è noto, non dispone di un potere di rinvio parziale dei disegni di legge, avrebbe potuto esercitare la sua prerogativa, a Camere sciolte e nell'imminenza della scadenza del termine di conversione, solo assumendosi la grave responsabilità di mettere a rischio le esigenze di sicurezza e lo stesso svolgimento delle Olimpiadi di Torino, un avvenimento su cui erano da tempo concentrate le attese di tutto il mondo sportivo, nazionale e internazionale. Il decreto-legge convertito, con il suo pesante allegato, non poteva non essere promulgato.

Il “testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione” – un ibrido di rara eterogeneità normativa – sarà infine pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2006.

4. La verifica di legittimità del decreto-legge n. 272/2005 convertito con legge n. 46/2006 alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Occorre ora verificare se la singolare vicenda legislativa che ha portato alla riscrittura del T.U. sugli stupefacenti, sia conforme al dettato costituzionale ovvero se ne discosti a causa delle anomalie denunciate nel corso del dibattito parlamentare e degli “elementi di eterogeneità notevolmente accentuati – secondo il Comitato per la legislazione della Camera – a seguito dell'inserimento, durante il procedimento di conversione presso il Senato, di una vasta mole di ulteriori disposizioni” (la suddetta riscrittura del T.U. sugli stupefacenti).

All'uopo, riferimento obbligato è il quadro costituzionale siccome definito dalla recente giurisprudenza del Giudice delle leggi.

4a) Le sentenze n. 171/2007 e n. 128/2008. La conversione in legge non preclude il sindacato della Corte in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni del decreto-legge che, in assenza di tali presupposti, contrastano con l'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Con sentenza n. 171 del 9 maggio 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 7, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del decreto legge n. 80 del 2004 che, modificando l'art. 58, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 267 del 2000, aveva escluso che la condanna per il peculato d'uso costituisse causa di incandidabilità alla carica di sindaco e, poi, di decadenza dalla stessa.

La questione era stata sollevata dalla Corte di cassazione – per palese insussistenza del requisito del “caso straordinario di necessità e urgenza”, imposto dall'art. 77, secondo comma, Cost. – dopo che il suddetto decreto di urgenza era stato convertito con la legge n. 140 del 2004.

La Corte Costituzionale – dopo aver rilevato che, fino a quel momento, nella sua giurisprudenza erano convissuti due distinti orientamenti: uno teso a negare la sindacabilità del decreto convertito (perché gli eventuali vizi del decreto-legge convertito sono sanati dalla conversione operata dal Parlamento); l'altro volto ad affermare la sindacabilità del decreto-legge anche dopo la conversione (perché il vizio originale del decreto-legge non è sanato, ma si trasmette alla relativa legge di conversione) – optava per quest'ultimo orientamento, che può considerarsi ormai consolidato essendo stato ribadito, senza altri ripensamenti, da tre successive sentenze (n. 128/2008, n. 355/2010, n. 22/2012, che saranno analizzate in prosieguo).

La Corte opinava che la norma censurata – concernente, come s'è detto, una condizione di esclusione dalla carica di sindaco – si connotava per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge, la cui epigrafe recava l'intestazione «Disposizioni urgenti in materia di enti locali» e dal cui preambolo risultava che la straordinaria necessità ed urgenza era riferita alla emanazione di «disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario».

La ritenuta estraneità della norma censurata alle disposizioni cui si riferivano, secondo la stessa enunciazione di titolo e preambolo, i requisiti della straordinaria necessità ed urgenza che supportavano la emanazione del provvedimento del Governo, escludeva, dunque, che la norma stessa fosse partecipe di tali requisiti. Da qui la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

La Corte teneva a sottolineare come il suo sindacato giurisdizionale era limitato agli aspetti di “evidente” carenza dei suddetti requisiti, sicché esso non si sovrapponeva al controllo del Parlamento, che è anche di carattere politico, ma si limitava a verificare i vizi giuridici del decreto-legge riscontrabili *ictu oculi*.

D'altra parte – sottolineava ancora la Consulta – non era possibile sottrarre il decreto di urgenza al sindacato di legittimità a causa della sua conversione, giacché **“affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”**. E ciò perché l'immediata efficacia del decreto-legge “lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento” e condiziona “l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa... la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-*bis* del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)”.

L'orientamento sopra riassunto veniva ribadito dalla sentenza n. 128 del 16 aprile 2008 che, sempre in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dichiarava la illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Anche in questo caso la Corte Costituzionale ravvisava l'assenza di collegamento della norma censurata (che disponeva l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari) con le altre disposizioni (in materia tributaria e finanziaria) del decreto e quindi la sua estraneità alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza, che nel preambolo del decreto stesso erano riferite a “interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici”, nonché a “misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione”.

Secondo gli insegnamenti della Corte sopra riassunti, dunque, tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l'esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo. E la estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce, è segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto.

Ma se è vero che la legge di conversione non può sanare l'assenza dei requisiti di taluna delle disposizioni del decreto-legge, deve ritenersi, *a fortiori*, che essa neppure può legittimamente inserire *ex novo* nel decreto disposizioni che appaiono estranee alle ragioni di necessità e urgenza che

giustificano le norme del decreto stesso o, come dice il Comitato per la legislazione, ne dilatano a dismisura la eterogeneità.

Orbene, nel caso di specie, le norme in materia di stupefacenti aggiunte in sede di conversione (artt. 4 bis e seguenti), appaiono estranee (salvo l'art. 4 undecies, strettamente connesso all'esecuzione del programma terapeutico del tossicodipendente) al presupposto di necessità e urgenza che connotava l'unica norma del T.U. sugli stupefacenti contenuta nel decreto-legge.

Come spiega lo stesso ministro Giovanardi, la necessità e urgenza di intervenire sulla materia degli stupefacenti, nasceva dall'infausta disposizione della ex Cirielli per cui "persone che da due o tre anni stavano effettuando un percorso di recupero in comunità, la cui sentenza di condanna nel frattempo passava in giudicato, venivano prese e schiaffate in carcere e tutto il lavoro di recupero andava perduto".

Ed in effetti, come s'è visto, l'art. 4 del decreto di urgenza recava il titolo *"Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici"* e nel preambolo si enunciava la *"straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva"*.

Questo e soltanto questo era il "caso straordinario" (peraltro creato pochi giorni prima dalla stessa maggioranza di governo) che giustificava la "necessità e urgenza" di provvedere e legittimava l'esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo.

Già era uno strappo alla legge ordinaria (art. 15 l. 400), sotto il profilo della omogeneità, l'inserimento nel decreto sulle Olimpiadi delle disposizioni dell'art. 4, che avrebbero potuto e dovuto essere oggetto di un autonomo provvedimento di urgenza. Ma accentuarne notevolmente "gli elementi di eterogeneità" in sede di conversione, è certamente contrario ai principi costituzionali enunciati dalla Corte.

In ogni caso, sostenere, secondo l'unica voce (il senatore Bobbio) levatasi in Parlamento a giustificazione del *modus operandi* del Governo, che il suddetto art. 4 sarebbe sufficiente a rendere "non estranea" alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano, l'intera riscrittura del T.U. sugli stupefacenti, significherebbe legittimare il Governo, e le sue contingenti maggioranze, a cogliere il pretesto di una qualunque, anche marginale ed effimera "emergenza", per riformare, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante decreti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, interi settori dell'ordinamento giuridico.

Seguendo una simile impostazione, nel caso di specie si sarebbe potuto riscrivere, con apposito “maxiemendamento” d’Aula – saltando quindi anche l’esame in sede referente – l’intero testo del codice di procedura penale, dato che il decreto di urgenza conteneva una norma che modificava l’art. 656 del codice stesso.

In realtà, accogliere tale soluzione, significherebbe tradire la meditata giurisprudenza della Corte Costituzionale e il suo sofferto approdo in difesa di quelle “*ragioni esclusivamente procedimentali ma di indubbio rilievo istituzionale*” cui fa riferimento il Presidente della Repubblica nel messaggio susseguito alla sentenza n. 22 del 2012 (su cui si dovrà tornare).

Se si ritenesse che, traendo spunto dall’abrogazione in via di urgenza di una norma di effimero vigore maldestramente (se non preordinatamente) inserita in un complesso testo normativo, si possa legittimamente riscrivere, con la legge di conversione, l’intero corpo di disposizioni dal quale la norma stessa viene espunta, gli insegnamenti del Giudice delle leggi sarebbero svuotati di qualunque serio significato, perché significherebbe fornire al Governo, e alla maggioranza che lo sostiene, uno strumento di facile elusione del dovere di legiferare in conformità “all’assetto delle fonti normative” che costituisce “uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale” (sent. 171/07); significherebbe, in altre parole, “attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”.

Non può esservi dubbio, dunque, che l’unica norma riguardante la materia degli stupefacenti contenuta nel decreto d’urgenza, non basti per considerare le disposizioni aggiuntive della legge di conversione – ed anzitutto quelle di cui si denuncia l’illegittimità in questa sede – “non estranee” alle ragioni di straordinaria necessità e urgenza che sorreggono il decreto stesso.

4b). La sentenza n. 355/2010. Le disposizioni aggiunte in sede di conversione, ove non siano del tutto estranee al contenuto del decreto-legge, sono legittime se assistite dai requisiti di necessità e urgenza.

Anche se si ammettesse, del tutto irragionevolmente, che le disposizioni in materia di stupefacenti aggiunte in sede di conversione (in pratica, come si è detto, la radicale riscrittura del T.U. 309/90), debbano ritenersi non del tutto estranee al contenuto del decreto di urgenza perché una delle sue disposizioni (una sola) abrogava una norma posticcia appena introdotta nel citato T.U., le predette norme aggiuntive dovrebbero ritenersi ugualmente illegittime alla luce della sentenza della Corte n. 355 del 1° dicembre 2010.

Detta decisione ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in relazione all'art. 77 Cost., dell'articolo 17, comma 30-ter, aggiunto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 nel decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, ritenendo che la norma contenuta nel citato comma 30-ter, non si trovasse “in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge in esame”.

In tal caso – osserva la Corte – “seguendo l’orientamento delle precedenti sentenze n. 171/07 e n. 128/08, va ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza”. E siccome nel caso di specie non era “dato evincere la carenza, nella censurata disposizione introdotta dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, dei necessari presupposti di necessità ed urgenza”, la questione sollevata (dalla Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Lombardia) si appalesava infondata.

Come si vede, anche dalla sentenza n. 355/2010 risulta confermato il principio che tutte le disposizioni del decreto-legge convertito, ivi comprese quelle introdotte con la legge di conversione e non del tutto dissonanti rispetto al contenuto originario del decreto, devono essere assistite, pena l’illegittimità, dai requisiti della straordinaria necessità e urgenza.

Nel caso che ci occupa, anche ammesso che la riscrittura del T.U. sugli stupefacenti, in virtù del formale aggancio al ricordato art. 4, non si trovi “in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge”, non si vede come si potrebbe opinare che le disposizioni introdotte in sede di conversione con il “maxiemendamento” Giovanardi fossero dotate dei requisiti della straordinaria necessità e urgenza.

Infatti, non si vede quale straordinaria necessità potesse mai rendere urgente, in quel momento, la riscrittura del testo unico e in particolare gli inasprimenti del trattamento sanzionatorio relativo alle c.d. “droghe leggere”.

Non si trattava di fronteggiare una emergenza, di introdurre specifiche modifiche imposte da ragioni contingenti (per il che bastava convertire il decreto, senza emendamenti, tanto meno maxi), ma di riscrivere una corposa disciplina “a regime” in una materia di grande rilevanza sociale, che aveva suscitato ampi dibattiti dentro e fuori del Parlamento e che perciò non avrebbe dovuto essere sottratta alle ordinarie procedure di discussione e approvazione da parte delle Camere.

Del resto, le stesse istituzioni parlamentari avevano chiaramente mostrato di non ritenere né necessario né urgente disporre che l’originario disegno di legge Fini – poi trasfuso nel maxiemendamento Giovanardi – fosse inserito nel calendario dei provvedimenti da approvare

prioritariamente, se è vero che detto disegno, come documentano gli atti della XIV Legislatura, era fermo da oltre un anno e mezzo nelle Commissioni del Senato.

Né nel corso del dibattito sul maxiemendamento, alcun esponente della maggioranza o del governo interveniva per confutare i rilievi formulati sul punto dai parlamentari dell'opposizione. Lo stesso senatore Bobbio, nel ricordato intervento a difesa dell'operato di maggioranza e governo, affermava (in consonanza con l'indirizzo minoritario e ormai superato della giurisprudenza costituzionale) che la legge di conversione *“per definizione non è legata ai requisiti costituzionali del decreto-legge, ossia la necessità e l'urgenza”*, con ciò implicitamente riconoscendo che detti requisiti non ricorrevano. A sua volta il deputato Anedda (AN), relatore per la Commissione Giustizia della Camera, intervenendo in Aula nella seduta del 7 febbraio, si limitava all'affermazione – del tutto ovvia nella sua genericità – che sotto il “profilo formale, potremmo ricordarne la regolarità, giacché il regolamento del Senato consente l'inserimento di nuove norme in un decreto-legge”.

Del tutto evidente è, dunque, nel caso di specie, l'assenza dei requisiti di necessità e urgenza delle disposizioni in materia di stupefacenti inserite nel decreto-legge n. 272/2005 con la legge di conversione n. 49/2006. Pertanto, anche alla luce della citata sentenza n. 355/2010, dette disposizioni devono ritenersi costituzionalmente illegittime ancorché si volesse sostenere che esse siano “non del tutto estranee” all'oggetto del decreto di urgenza.

4c). La sentenza n. 22/2012. Le disposizioni aggiunte in sede di conversione, estranee all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto di urgenza, esorbitano dal potere di conversione attribuito al Parlamento dall'art. 77, comma 2, della Costituzione.

A ribadire e completare il quadro dei principi costituzionali che segnano i limiti entro i quali la legge di conversione può legittimamente emendare i decreti d'urgenza, è intervenuta infine la sentenza n. 22 del 13 febbraio 2012.

Con detta decisione la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. decreto “milleproroghe”), convertito con legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

La Corte osserva preliminarmente, che le disposizioni censurate non facevano parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma erano state

introdotte nel corpo del d.l. n. 225 del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione.

La Corte rileva altresì che le suddette disposizioni regolavano «i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992». Si trattava perciò di «una normativa “a regime”, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione» del decreto-legge c.d. milleproroghe.

Ritenuta quindi la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del suddetto decreto-legge, la Corte, respinta la tesi della difesa dello Stato secondo cui le disposizioni censurate erano legittime in quanto «i presupposti di necessità ed urgenza sarebbero riferibili al contenuto del decreto-legge, e non a quello della legge di conversione», ne dichiarava la illegittimità per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

L'analogia fra il caso che ci occupa e la fattispecie esaminata dalla Corte in questa sentenza, è del tutto evidente. Anche nel nostro caso, per effetto di un emendamento approvato in sede di conversione, è stata introdotta una disciplina “a regime”, del tutto slegata dalla contingenza particolare – l'abrogazione delle restrizioni per i programmi terapeutici dei tossicodipendenti recidivi da poco inserite nel T.U. sugli stupefacenti – cui si riferivano le ragioni di necessità e urgenza che supportavano il decreto e che non si vede come si possano estendere all'intera riscrittura del predetto T.U.

Secondo la Corte, l'oggetto della legge di conversione deve tendere a coincidere con quello del decreto di urgenza. Ed è del tutto evidente che non può darsi alcuna tendenziale coincidenza tra la norma abrogatrice contenuta nel decreto d'urgenza e la riforma organica del suddetto Testo Unico disposta con la legge di conversione.

La verità è che la riscrittura del T.U. sugli stupefacenti introdotta dalla legge di conversione, macroscopicamente carente dei requisiti di necessità e urgenza, deve in ogni caso ritenersi illegittima, sia che la si consideri “non del tutto estranea” alla materia del decreto-legge (sent. n. 355/2010), sia che la si consideri – come vuole una lettura seria e non pretestuosa della lettera e dello spirito della giurisprudenza della Corte – del tutto estranea «all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto di urgenza», sicché il più volte citato maxi emendamento «non soltanto contrasta con esigenze

di buona tecnica normativa, ma viola l'art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sent. n. 22/2012).

Infatti – spiega la Corte riprendendo gli argomenti della sentenza n. 171 – «il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere “il giorno stesso” della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni».

«Non si può tuttavia escludere – prosegue la Corte – che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica. In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge».

Insomma, secondo la Corte, le norme aggiunte in sede di conversione, ove non siano riconducibili alle ragioni di necessità e urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

«L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – spiega ancora la Corte – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge “deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”, pur

non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

5. La macroscopica estraneità del “maxiemendamento Giovanardi” al caso straordinario di necessità e urgenza che legittimava la norma abrogatrice contenuta nel decreto-legge n. 272 del 2005.

L'ormai consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale – evidentemente ispirato alla salvaguardia dell'assetto dei rapporti tra i poteri dello Stato disegnato nella Costituzione – costituisce un argine necessario all'abuso della decretazione di urgenza, strumentalmente utilizzata per alterare l'equilibrio tra i predetti poteri, segnatamente a detrimento dell'istituzione parlamentare.

Questa meritoria opera di risanamento costituzionale – già intrapresa dalla Corte con la sentenza n. 360 del 1996, che ha messo fine all'abuso della reiterazione dei decreti di urgenza in scadenza – trova il suo ancoraggio nella straordinaria necessità e urgenza cui l'art. 77, comma 2, Cost., subordina la legittimità dell'esercizio della funzione legislativa senza delega da parte del Governo. Mancando tale ancoraggio, la immissione nell'ordinamento di norme di legge in sede di conversione di decreto-legge, si colloca al di fuori del dettato costituzionale, perché spezza “il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione”.

Ma se questa è l'essenza delle decisioni della Corte costituzionale che si sono esaminate, appare del tutto evidente che la norma di un decreto-legge che abroga il frammento posticcio di una organica disciplina generale, non può bastare ad attrarre l'intera riscrittura di detta disciplina nella sfera delle contingenti ragioni di straordinaria necessità e urgenza che giustificano la norma abrogatrice.

Nel caso di specie, le disposizioni introdotte dal “maxiemendamento” Giovanardi in sede di conversione sono macroscopicamente disancorate dal caso straordinario di necessità e urgenza che legittimavano la norma abrogatrice contenuta nel decreto-legge n. 272 del 2005. Disconoscerlo sarebbe un grave arretramento sulla via del ripristino delle regole della nostra Costituzione troppo frequentemente disattese nelle prassi governative e parlamentari, nonostante i ripetuti richiami della massima istituzione di garanzia della Repubblica.

Da ultimo, nella ricordata lettera del 22 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, inviata proprio in occasione della bocciatura delle disposizioni aggiuntive al decreto “milleproroghe”, il Capo dello Stato, richiamati i precedenti messaggi presidenziali rimasti inascoltati, ha ribadito *«la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge»*.

Di conseguenza, il Presidente della Repubblica ha sottoposto all'attenzione delle autorità istituzionali destinatarie della lettera *«la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità...al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedimentali ma di indubbio rilievo istituzionale»*.

Nel caso di specie non può dubitarsi che – com'è stato rilevato nel corso del dibattito parlamentare – siano state ampiamente sacrificate le rilevanti ragioni procedimentali evocate dal Capo dello Stato e di cui la Corte Costituzionale è definitiva custode.

6. la rilevanza della questione nel caso di specie.

Quanto alla rilevanza della questione, giova sottolineare che ciascuna delle disposizioni della legge di conversione sostituisce, in tutto o in parte, e quindi implicitamente abroga, la corrispondente disposizione del T.U. 309/90, sicché la dichiarazione di incostituzionalità della prima avrebbe l'effetto di far rivivere la seconda, con conseguente applicazione del più favorevole trattamento sanzionatorio previsto da quest'ultima (pena edittale da a, anziché da a).

A tale proposito è appena il caso di rilevare che il ripristino di disposizioni a seguito di dichiarata incostituzionalità della norma che le abrogava (id est sostituiva), non pone i problemi dibattuti in relazione alla reviviscenza di disposizioni abrogate da una norma a sua volta abrogata per via referendaria o legislativa.

Invero, secondo la *communis opinio*, la pronuncia della Corte – che non è atto avente forza o valore di legge, ma atto di natura giurisdizionale – non determina propriamente la “abrogazione” della norma

dichiarata illegittima, ma concretizza un accertamento di invalidità della norma stessa. Pertanto, ove si tratti di disposizione abrogatrice, la sua accertata invalidità, in particolare per vizi di forma o procedurali, determina la caducazione dell'effetto abrogativo, con conseguente ripristino della norma precedentemente abrogata (cfr. Corte Cost. n. 108 del 23.4.1986).

Evidente è pertanto l'incidenza che, nel caso di specie, avrebbe sull'esito del procedimento _____ la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata (art. _____ del decreto legge n. 272/2005 convertito con la legge n.46/2006, sostitutivo dell'art. _____ del DPR 9 ottobre 1990 n. 309, in Suppl. ord. n.67 Gazzetta Ufficiale Serie gen. n. 255 del 31 ottobre 1990).

A questo proposito va ulteriormente precisato che, come si è accennato, il deteriore trattamento sanzionatorio stabilito nella suddetta norma, trova il suo presupposto nella unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, con inclusione della cannabis e dei suoi prodotti nella prima delle predette tabelle. Nel caso di specie appare perciò rilevante anche la illegittimità delle disposizioni di cui agli artt. 4 vices-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, sostitutive, rispettivamente, degli artt. 13 e 14 del suddetto DPR.

Per questi motivi, chiede che _____ voglia dichiarare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle sopra indicate disposizioni del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272, convertito con legge 21 febbraio 2006 n. 46, per contrasto con l'art. 77, comma 2, della Costituzione e rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per la decisione.

NOTE

La questione è trattata con particolare riferimento alle fattispecie criminose (artt. 73, 79, 82 ecc. del T.U.) in cui, mediante la unificazione delle tabelle (artt. 13 e 14), è stato gravemente inasprito il trattamento sanzionatorio relativo alle c.d. droghe leggere.

Ma ovviamente la incostituzionalità è riferibile a tutte le disposizioni, salva la rilevanza, che rende la questione praticamente non denunciabile con riferimento alle “droghe pesanti”, il cui trattamento sanzionatorio è stato attenuato (almeno nel minimo) dalla Fini-Giovanardi.

Con riferimento ad entrambi i tipi di droga, la questione potrebbe essere sollevata – molto più problematicamente – in relazione alla reintroduzione (art. 4 bis della Fini-Giovanardi) del limite tabellare oltre il quale, secondo una diffusa opinione, si ha una presunzione della destinazione allo spaccio della sostanza acquistata, esportata, importata o comunque detenuta.

Come si sa, il limite della “dose media giornaliera” tabellarmente stabilita – che segnava il confine tra spaccio e consumo – era stato eliminato dal referendum del 1993. La Fini-Giovanardi lo reintroduce, ovviamente non più come elemento della fattispecie incriminatrice (sarebbe stato palesamente inammissibile, per contrasto con il risultato del referendum), ma come decisivo elemento di prova di destinazione allo spaccio.

Di fronte a una condanna fondata su tale elemento probatorio, la modifica introdotta dalla Fini-Giovanardi sarebbe rilevante e potrebbe essere denunciata davanti alla Corte costituzionale.

La illegittimità della legge potrebbe altresì essere denunciata nei casi in cui le inasprite sanzioni amministrative di cui agli artt. 75 e 76 del T.U. approdino in sede giurisdizionale (Giudice di Pace).

Appendice*

** i testi sono tratti dal volume La Guerra Infinita*

Una proposta ad alta penalità

Franco Maisto, magistrato

L'analisi dell'impianto generale ed in particolare, di alcuni articoli del disegno di legge governativo (n. 2.953, Senato della Repubblica) abitualmente attribuito al vice Presidente del Governo Fini dimostra, senza alcuna necessità di avversione preconcepita, che si tratta di una legislazione speciale finalizzata, non solo, a riportare la nostra legislazione, già di per sé inadeguata, alla fase precedente al referendum del 1993, ma anche a radicare la penalità più a fondo, fino alle condotte inoffensive.

La conferma del fatto che si tratta di una legislazione speciale balza agli occhi naturalmente, per l'elefantiasi della carcerazione prevista ed auspicata, ma ancor più, dalla modifica di norme penali sostanziali e processuali di organica collocazione sistematica e di collaudata applicazione giurisprudenziale. Valga, come esempio di queste ultime, la riforma dell'art. 671 del Codice di Procedura Penale, con riferimento all'art. 81 del Codice Penale, e cioè la previsione di una disciplina particolare di favore della continuazione dei reati, solo che siano stati commessi da tossicodipendenti, così erodendo la nozione di "medesimo disegno criminoso". Come pure, la riforma dell'art. 688 del Codice Penale, nel senso della previsione di pena anche per l'assuntore di stupefacenti in stato di alterazione psichica, al pari dell'ubriaco, in luogo aperto al pubblico o in circoli privati. Quindi, si vorrebbe sanzionata perfino la condotta riferibile ad un'alterazione psichica transitoria, con un aumento della penalità, consistente dapprima, in una pena pecuniaria (tale pena, come dimostrato dalla criminologia, è criminogenetica), e poi passando alle sanzioni detentive. Un apparato disciplinare dunque, speciale per i tossicodipendenti, perbenista ed autoritario sul piano sociale.

Sostengo fondatamente poi, una valutazione negativa sulla rozzezza di ingegneria sociale, quale humus del progetto, se solo mi limito ad apprezzare lo scenario globale, caratterizzato altresì da paternalismo e privatizzazione, al punto da alterare alcuni nodi teorici della concezione dello Stato Sociale, fino ad intaccare la visione liberale dello Stato. Penso, ad esempio, al mutamento del rapporto tra il medico e la Legge, in generale, e, specificamente, al mutamento della concezione della terapia (art. 122 ddl.) laddove si prevede soltanto (naturalmente si dice "si tende a", ma è previsto per legge) la terapia a scalare, escludendo quella di mantenimento. Penso al mutamento del ruolo delle comunità che, attraverso il meccanismo di riforma dell'art. 89, con l'esclusiva previsione degli arresti domiciliari, quale misura cautelare vicariale della custodia in carcere, verrebbero trasformate in tante piccole carceri private. Ne conseguirebbe naturalmente, una trasformazione del ruolo degli educatori e degli operatori in senso custodiale. Uno scenario fosco che supera la stessa odiosità di cui è intrisa la nuova configurazione degli illeciti penali.

Il disegno di legge governativo si ispira chiaramente al “diritto penale massimo” che, peraltro, è già, di per sé e contestualmente, contrario alle dichiarazioni pubbliche sulla minima penalità del riformando sistema sanzionatorio generale nelle previsioni della Commissione Nordio per la riforma del Codice Penale. Si tratterebbe dunque, di due orientamenti legislativi, innovativi sul piano sanzionatorio, nonché refrattari al principio della riserva esclusiva di codice, espressi dalla stessa maggioranza, ma profondamente contrastanti tra loro.

Una ipotesi di incostituzionalità

Il tema è l'equiparazione delle droghe fino alla punizione del consumo, dando per noto il confine mobile tra consumo e detenzione.

Prima di passare all'esame di alcune norme, credo che si ponga una questione più generale e fondamentale: quella della legittimità costituzionale di una Legge che ripristina sia i principi ispiratori, sia la dizione formale della Legge n° 162 del 1990, parzialmente abrogata dal referendum del 1993. Quindi, un problema generale è quello dei rapporti tra referendum e potere legislativo ordinario: qui basta far riferimento all'art. 72, ad esempio, in cui era stata abrogata la dizione «è vietato l'uso personale», mentre la nuova dizione ripristina il divieto («sono vietati l'uso»). La vecchia dizione, abrogata dal referendum, recitava «è vietato qualunque impiego», ora viene ripristinata con «sono vietati l'uso e qualunque impiego di sostanze stupefacenti». Ma questa operazione di riproposizione, sostanziale e formale, di vecchi principi non si ritrova soltanto nell'art. 72 (primo e secondo comma, in parte), ma anche negli artt. 73, 75, 76 e 78. Queste modifiche concettuali mediante abrogazione, occorre ricordare, comunque in molti le ritenemmo inadeguate per difetto, e tuttavia, la gran maggioranza degli italiani ritenne sufficiente quel livello di disciplina repressiva, limitato alla cancellazione del divieto dell'uso personale e del concetto di dose media giornaliera.

Per inquadrare correttamente la questione appena posta, occorre premettere che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 68 del 1978 ha stabilito che una disciplina non è nuova «quando non modifica né i principi ispiratori della precedente, né i contenuti dei singoli precetti, essendo, cioè rilevante il comune principio che si ricava dalla disciplina, ed irrilevante invece, la mera apparenza». Naturalmente, non è questa la sede per discutere della natura giuridica del referendum e, quindi, la tesi dell'equiparazione del referendum alla legge ordinaria, sostenuta dal Crisafulli, oppure della superiorità o del «plusvalore democratico del referendum», sostenuta dal Baldassarre; basta richiamare il principio enunciato dalla Corte Costituzionale (n° 468 del 1990), per cui il Parlamento non può ripristinare la normativa abrogata dal corpo elettorale. Infatti, come è stato esattamente osservato da Azzariti, l'illegittimità di una disciplina che riproponesse quella abrogata, deriverebbe, non da un'inferiorità di grado della legge rispetto al referendum, ma dalla violazione indiretta del combinato

disposto degli artt. 1 e 75 della Costituzione. Senza attardarsi in questioni generali di diritto costituzionale sembrano appaganti le indicazioni della Corte Costituzionale, come obiter dicta: una è l'ordinanza n. 9 del 1997: «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza - da parte del legislatore stesso - dei limiti relativi al dedotto divieto di formale e sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare».

L'altra precisa indicazione è, appunto, quella contenuta nella sentenza n. 468 del 1990 della Corte Costituzionale, sulla nota questione della responsabilità dei magistrati in relazione all'art. 36 del Codice di procedura civile, in cui si dice: «Si deve qui richiamare la peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento. A differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza stabilito, il referendum manifesta una volontà definitiva ed irripetibile».

Ci sono, quindi, più argomenti per sostenere che sul nuovo Progetto di Legge pesi una grossa ipoteca di carattere costituzionale. Si tratta di una legislazione in odio al referendum del 1993.

Una visione farmaceutica del diritto

Passando all'articolato, è da segnalare innanzitutto il combinato disposto degli artt. 13 e 14 che riguarda la previsione delle Tabelle, con la differenza che qui si ritrova una metodologia di compilazione normativa diversa rispetto al Dpr. n° 309/1990, nel senso che si prevedeva che le tabelle fossero approvate con decreto del Ministro, mentre il ddl. le prevede direttamente, quale normazione primaria, limitandole a due e lasciando insoluta la questione del potere, della legittimazione e delle procedure di modifica delle stesse ad opera del Ministro della Sanità.

Evidenziata la riduzione delle tabelle a due, la seconda per i farmaci e la prima per tutte le droghe, da quelle leggere a quelle pesanti, ne consegue la parificazione del trattamento sanzionatorio, mediante l'unico rinvio alla Tabella 1. Quindi, ad esempio, una quantità di eroina, superiore alla dose massima detenibile è equivalente, dal punto di vista sanzionatorio, ad una certa quantità di hashish o di marijuana.

Per esigenze sistematiche occorre poi sottolineare, anche a questo punto, che l'art. 72 sancisce il divieto di uso e di impiego, prima di analizzare l'art. 73. Il primo comma prevede una pena unificata per tutte le droghe, ma con un minimo edittale inferiore (del tutto irrilevante in relazione all'aumento complessivo della penalità per effetto della parificazione delle droghe) rispetto a quello attuale: sei e non otto anni di reclusione (fino a venti anni di reclusione nelle ipotesi non aggravate) e la multa da

26.000 euro a 260.000 euro. La diversificazione delle condotte sanzionate viene operata qualificando come più gravi quelle previste dal primo comma dell'art. 73, cioè, la produzione, la coltivazione, l'estrazione, la fabbricazione, raffinazione, vendita, ecc. Sempre in relazione alla Tabella 1, il comma 1bis, invece, prevede altre e diverse condotte, sommariamente assimilabili, secondo la ratio legis, alla detenzione, ma comunque sempre punite ai sensi del primo comma. Infatti, l'incipit del comma 1bis dell'art. 73 dice «con le medesime pene è punito chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17, importa, esporta, acquista, riceve, a qualsiasi titolo o comunque illecitamente detiene». Si può pensare, se dovesse essere ancora possibile svolgere un'attività interpretativa negli anni a venire, dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario, che, in qualche modo, il dilettante legislatore abbia pensato di assimilare, in qualche maniera, la condotta di esportazione e di importazione a quella di detenzione. Comunque, la pena è uguale: da sei a venti anni, anche per le droghe leggere. Le condotte diverse, quelle dell'art. 1bis, vengono diversificate, ma con la stessa pena di cui al primo comma. Ciò avviene quando la quantità di droga è superiore a quella prevista dalla Tabella 1. Per incidens, non essendo di mia competenza l'aspetto farmacologico e tossicologico, bisogna chiedere con forza per quale strano motivo si è dato preferenza al principio attivo della cocaina rispetto a quello dell'hashish e della marijuana.

Il disegno di legge reintroduce dunque, un principio quantitativistico prevedendo una dose massima consentita, rapportata ai parametri fissi della tabella, quale discrimine del diverso trattamento sanzionatorio. Invece, sempre la lettera A dell'art. 1bis prevede una presunzione generica di superamento della dose massima consentita, quando appunto si possa presumere la destinazione di una quantità (anche inferiore) a terzi o comunque un uso non esclusivamente individuale, desunti dalle modalità di presentazione, con riguardo al peso lordo complessivo, al confezionamento frazionato e ad altre circostanze dell'azione.

Non si può tralasciare che sul principio quantitativistico già la Corte Costituzionale, con sentenza n. 28 del 1993, in tema di ammissibilità del referendum, ha iscritto lo stesso principio di *extrema ratio* tra «i concetti fondamentali dell'Ordinamento» e perciò lo ha ritenuto idoneo a escludere che «lo Stato italiano si sia vincolato a configurare come reato la detenzione per uso personale», sicché già secondo la Cassazione, 3 maggio 1994, bisogna ritenere che, valorizzando l'insegnamento suddetto della Corte Costituzionale, sia da escludere la rilevanza del dato quantitativo al fine discriminatorio.

Il quinto comma dell'art. 73 prevede la già nota lieve entità che, naturalmente, quale conseguenza della parificazione delle droghe leggere a quelle pesanti, verrà punita con la maggior pena della reclusione da uno a sei anni e con la multa da 3.000 euro a 26.000 euro. La differenza, rispetto alla vigente disciplina, è che si va ad attingere con la penalità anche le condotte meno offensive.

La previsione innovativa nel comma 5 bis dell'art. 73, della sanzione facoltativa del lavoro di pubblica utilità balza agli occhi come il prodotto dell'“attrazione fatale” per certa criminologia statunitense che ha fatto dei *boot camps* la penalità elettiva per i giovani devianti.

Questa norma prevede, come sanzione, il lavoro di pubblica utilità per l'imputato tossicodipendente, da svolgere su sua richiesta, anche nelle strutture private, ma solo per le condotte qualificate ai sensi del quinto comma (e, quindi, di lieve entità), in relazione al comma 1bis (cioè, quelle assimilate alle detenzione). Si tratta di una tipologia sanzionatoria molto discutibile in relazione alla personalità ed ai bisogni di questi soggetti ritenuti devianti.

Una repressione sproporzionata

Le conseguenze immediate di questa disciplina si rifletteranno innanzitutto, sull'ampliamento dell'ambito di operatività dell'art. 380, secondo comma, lettera H del Codice di Procedura Penale (arresti obbligatori e facoltativi in flagranza o quasi flagranza), e quindi, di fatto, sull'aumento della discrezionalità della polizia nella quotidiana attività di strada, come avveniva prima del 1993.

La terza conseguenza: gli arresti domiciliari, e non il quadro delle possibili misure alternative alla detenzione preventiva, diventeranno l'unica misura alternativa al carcere.

È fin troppo facile prevedere l'aumento di arresti in flagranza che, essendo appunto facili anche nella operatività, a “bocce ferme”, a meno che, sul piano economico, non si progettino grandi investimenti, influiranno sul decremento delle forze e delle energie di contrasto del narcotraffico.

Altra ovvia conseguenza sarà l'aumento dei processi per le nuove condotte sanzionate, che oltre alla intrinseca inutilità, per la sproporzione tra costi e benefici, arrecherà un ulteriore danno alla già ingolfata macchina giudiziaria.

Questa politica criminale, in conclusione, viola alcuni principi fondamentali: quello di idoneità, quello di sussidiarietà e quello di proporzionalità del sistema penale.

Secondo il principio di idoneità, la criminalizzazione non è un mezzo utile a controllare e risolvere i problemi dei tossicodipendenti in quanto, al contrario, li aggrava.

Previo dimostrazione che non ci sono alternative adeguate, risulta violato il principio di sussidiarietà dall'intervento punitivo; anzi, esso influisce negativamente sul sistema terapeutico-assistenziale utilizzato parallelamente al sistema penale.

Viene violato infine, anche il principio di proporzionalità della pena alla gravità del danno sociale da una legislazione che, per la verità, e globalmente, ha visto aumentare la delle pene.

Dal penale al sociale, una proposta alternativa

Giuseppe Cascini, magistrato

Più volte mi è capitato di affrontare, sul piano della teoria generale del diritto, il tema della legittimità costituzionale delle scelte proibizionistiche, tema che evidentemente precede quello della opportunità e dell'utilità, sul piano della politica criminale, dell'intervento proibizionistico. Non parlerò di questo oggi, anche perché si tratta di una prospettiva evidentemente lontana: è utile, però, che i termini della questione siano chiari.

Entrambe le proposte sul tappeto, sia quella del vicepresidente del Consiglio, on. Gianfranco Fini, sia quella elaborata nella scorsa legislatura in sede tecnica e poi, in parte, ripresa da alcuni parlamentari dell'opposizione (i primi firmatari della proposta di legge n. 4308, depositata alla Camera dei Deputati, sono gli onorevoli Boato, Turco, Ruggeri, Russo Spena, Maura Cossutta, Buemi, Zanella) si inseriscono all'interno di una strategia proibizionista. Una strategia che assume come dato il divieto di produzione, vendita e circolazione di sostanze stupefacenti. Sul tappeto, quindi, non abbiamo una proposta proibizionista ed una antiproibizionista. Su entrambi i versanti c'è, al contrario, un'accettazione del proibizionismo come dato, come scelta non discutibile. Seppure per ragioni diverse: chi ne fa una questione etica; chi richiama i vincoli internazionali, chi osserva, su di un piano pratico, che la scelta alternativa dovrebbe essere condivisa dalla comunità internazionale. In ogni caso il dato è questo: si tratta di due modelli di intervento legislativo all'interno di una strategia proibizionista. E chi nega questo dato fa cattiva informazione.

Non tutto, però, all'interno di una strategia di tipo proibizionistico, è lecito fare al legislatore. Non tutte le scelte sono uguali, né neutre, né tutte sono consentite.

All'interno di una strategia proibizionista si può graduare l'intervento della legge, in particolare di quella penale, da un massimo ad un minimo. Ed è questo il tema di oggi. Da un lato una proposta che potremmo definire di diritto penale massimo, dall'altro, invece, un progetto che, pur in qualche modo accettando il dato di partenza, prova a misurare la legge sulla realtà.

Questo, secondo me, è il primo punto sul quale occorrerebbe riflettere: il rapporto tra la legge e la realtà. Chi conosce il fenomeno del consumo, dell'abuso e del traffico di sostanze stupefacenti sa quanto variegata, complessa ed articolata sia questa realtà. Da quella della produzione, dei paesi produttori a quella del traffico, i rapporti con la criminalità organizzata, le piccole terribili vicende dei corrieri della droga con gli ovuli nello stomaco, le situazioni locali di piccola, media e grande criminalità che gestiscono il traffico in loco, il piccolo spaccio e, infine, il consumo. E sa quanto queste distinzioni che ho fatto siano complesse e variegate in rapporto ai tipi di sostanze: noi abbiamo una conoscenza abbastanza approfondita delle questioni inerenti al consumo di eroina, consumo sul quale in qualche modo si è modellato l'intervento sanitario e terapeutico, incentrato in particolare sulle comunità di tipo residenziale. Scarsa o nulla è, invece, la conoscenza sul consumo di altre sostanze. Dalla più antica sostanza con la quale i centri terapeutici hanno poco contatto, la cocaina, alle nuove sostanze di tipo sintetico. Ora, una delle caratteristiche principali della proposta Fini è il lasciar perder tutte queste sottigliezze e queste distinzioni: la droga, qualsiasi droga, è male. E tutto ciò che ha a che fare con le sostanze proibite dalla produzione alla vendita fino al consumo, va proibito.

e, soprattutto, trattato allo stesso modo. Non facciamo tutti questi ragionamenti, semplifichiamo: non si deve fare. Non si deve fare, e quindi si punisce.

Punire il consumo, un vulnus costituzionale

E questo è, però, dal divieto alla punizione, un altro passaggio sul quale mi fermerò un attimo perché non è consentito dal nostro sistema costituzionale italiano. Anche qui è importante chiarirsi immediatamente sui termini della questione. La proposta Fini, oltre a riesumare le sanzioni amministrative per i consumatori ed a rivedere l'art. 73 del Dpr 309/90, ripristina l'art. 72, pure abrogato dal referendum. Questa era, prima di essere soppressa dal referendum, l'unica norma penale che esplicitava un divieto.

Nel codice penale, infatti, di regola non si trovano mai divieti quali: «è vietato uccidere le persone», ma si trova solamente la norma che punisce la condotta illecita, ad esempio: «chi cagiona la morte di un uomo è punito» (art. 575 c.p.).

Nella propaganda che accompagnò l'approvazione della legge sugli stupefacenti, l'on. Craxi (ed è bene ricordare oggi in un paese dalla memoria così corta e dalle facili riabilitazioni, che la legge del 1990 fu fortemente voluta da Bettino Craxi) ripeteva questo leit motiv: «se una cosa non bisogna farla bisogna scrivere che è vietata». E ciò condusse a scrivere una norma inutile: un divieto non accompagnato dalla sanzione. Perché qui si annida l'ipocrisia che caratterizza il nostro legislatore: non dire esplicitamente che la scelta è di punire chi consuma sostanze. Quando, infatti, si andava a cercare, nella legge, il corrispondente del «è vietato l'uso», cioè la sanzione per la violazione del divieto, non la si trovava. In nessuna norma del testo unico è scritto: «chi usa sostanze stupefacenti è punito». Si trovano solo formule ambigue, indirette, di sanzione del consumo. La sanzione penale era infatti costruita con riferimento al divieto di detenzione di una sostanza in quantità superiore a quella stabilita dalla legge. Dunque la legge sanzionava il consumo, anche se, ipocritamente, non in maniera esplicita e diretta.

La repressione penale del consumo di sostanze stupefacenti pone, però, un rilevante problema di legittimità costituzionale. E cioè il problema della legittimità dell'intervento penale con riferimento a condotte che ledono esclusivamente la sfera dell'agente.

Il problema è quello della legittimità di punire gli atti lesivi esclusivamente della sfera personale del soggetto agente, gli atti contro se stessi; la legittimità di punire chi tenta di suicidarsi (essendo ovviamente impossibile punire chi ci è riuscito), o la legittimità di punire chi chiede ad altri, come nel caso dell'eutanasia, di sopprimere la propria vita. Come è noto, nel nostro ordinamento è punito l'omicidio del consenziente, è punito colui che toglie la vita ad una persona col suo consenso, ma quella persona, anche se dovesse sopravvivere, va esente da pena, in applicazione di questo principio, che molti considerano iscritto nella Carta Costituzionale, del divieto di punire condotte che ledono esclusivamente l'autore della condotta. Questo è probabilmente il motivo per cui il legislatore ha scelto, ipocritamente, di passare attraverso il meccanismo della «dose media giornaliera». Invece di affermare esplicitamente che si vuole punire il consumo, si afferma che si punisce la detenzione di una quantità superiore ad «x», «modica quantità» nella legge del 1975, dose media giornaliera nella legge del 1990.

Ma è un velo di carta. È mera apparenza. Basta pensare che commette reato colui che detiene una quantità superiore alla Tabella 1 allegata alla legge, anche se dimostra che quella quantità serve

esclusivamente a fine personale, persino se dimostra, ad esempio, di averla già interamente consumata. Nel sistema penale, si definiscono forme di presunzione assoluta. Anche la dimostrazione della destinazione esclusiva ad uso personale non basta ad andare esenti da pena. Ed è evidente allora che questo modello punitivo punisce anche la detenzione ai fini del consumo. Ed è una prima questione che, secondo me, dovrà essere riproposta, in caso di approvazione di questo disegno di legge, alla Corte Costituzionale, anche se, purtroppo, in questi termini fu proposta nel 1990 e fu respinta con una motivazione, secondo me, sbagliata e pericolosa, perché la Corte Costituzionale individuò il bene protetto nella salute della collettività e nella tutela di beni come il patrimonio, eccetera, dicendo che il consumo di droghe produce un pericolo di diffusione di malattie infettive e un pericolo di commissione di reati contro il patrimonio ed è quindi lecito considerare la condotta di assunzione di sostanze pericolosa e punibile dal sistema penale. La questione va dunque riproposta, ma tenendo conto che queste sono le premesse culturali, anche da parte della Corte Costituzionale.

L'altro aspetto che desta notevoli preoccupazioni è il fatto che la proposta di legge non solo punisce il consumo, ma accorpa tutto in un'unica ipotesi di reato. La stessa fattispecie penale punisce il consumatore di hashish ed il narcotrafficante di eroina: dal minimo al massimo, stanno tutti dentro la stessa norma penale. Un giovane che compra 150/200 mg di hashish per sé ed il capo del cartello di Medellin stanno tutti nella stessa fattispecie penale e quindi, nelle ricerche statistiche di quanti commettono quel reato, entrambi contribuiscono alla somma. Tutti puniti con la stessa pena, tutto regolato allo stesso modo. Anche questo è un aspetto inaccettabile di semplificazione della realtà. Certamente risponde alle ragioni di propaganda che hanno indotto il vicepresidente del Consiglio ad accelerare i tempi di approvazione di questa proposta, ma rappresenta anche il taglio culturale dell'intervento. Non tener conto della realtà, forzarla alle proprie scelte ideologiche e, quindi, capovolgere il normale rapporto che ci deve essere tra la legge e la realtà. La legge dovrebbe tener conto di quello che accade e cercare di regolarlo per indirizzare, in qualche modo, la realtà. Invece, l'uso ideologico della legge è quello che pretende di trasformare la realtà: un esempio attuale è quello della procreazione medicamente assistita. Io non regolo un fenomeno per quello che è, ma affermo semplicemente quello che secondo me dovrebbe essere, quello che io vorrei che fosse e, quindi, creo una regolazione talmente distante dalla realtà da rendere impossibile l'incontro tra la legge e la realtà.

La deriva ideologica della legge

Al ragazzino trovato con 300 grammi di hashish gli fai fare sei anni di lavori di pubblica utilità? E se si rifiuta gli fai fare sei anni di galera? Ad un ragazzino che si è fatto due canne? Qual'è la ricaduta pratica della scelta ideologica? Io capisco che ormai il legislatore, per così dire, sta tracimando talmente che l'unica questione che sembra avere rilievo attiene agli equilibri politici della coalizione di governo. Il disegno di legge di cui discutiamo serve come "risposta" a Bossi. Serve a dire "qualcosa di destra", parafrasando Moretti. Questa deriva, però, è pericolosissima. Perché se una proposta diventa legge non è solo propaganda, ma questa poi si applica. Noi da tredici anni applichiamo una legge che prevede un minimo di otto anni per l'ipotesi base, di detenzione e spaccio di stupefacenti. Noi l'applichiamo, con una giurisprudenza che ha ridotto drasticamente gli spazi di applicazione dell'ipotesi lieve di cui al quinto comma, facendo i salti mortali, per scendere ad una pena di cinque anni, dieci mesi e venti giorni. Ad esempio per le vite vendute, i poveracci che arrivano con gli ovuli nella pancia. Allora, questa scelta ideologica che dice "dobbiamo far vedere che siamo inflessibili" si traduce in una pena minima che è superiore al massimo dell'associazione mafiosa ed è quasi il doppio della pena massima prevista per la corruzione! Parliamo di questo, non di un sistema penale tutto

allineato, parliamo di pene completamente fuori linea rispetto al sistema complessivo. Queste leggi si applicano e ci sono persone che vanno in galera. Infatti, quando vai a valle, trovi che la metà dei detenuti sono tossicodipendenti perché questo livello di penalità produce carcere, mentre livelli di penalità media producono normalmente poco carcere. La ricaduta a valle ci fa capire che la realtà non corrisponde ai proclami e alla ipocrisia di chi ha immaginato la legge Jervolino-Vassalli e di chi ha preparato questo progetto di legge. Sul punto c'è piena continuità ideologica tra la legge Craxi e la legge Fini, così come corrispondente ad entrambe è lo strumento attraverso il quale imporre la cura: cura coatta perché tu non devi drogarti. Se lo fai, io uso il carcere come strumento di dissuasione, il carcere mi serve per importi la terapia e la terapia è la comunità. Siccome la realtà non corrisponde a questa teoria, il risultato è la galera: tu minacci la galera se il tossicodipendente non si cura, egli non si cura perché la terapia coatta non funziona...e finisce in galera. La tua minaccia, quindi, diventa realtà e si va in carcere.

Questo progetto dunque rappresenta un modello di proibizionismo massimo, lontano dalla realtà. Non so se mi è consentito affermare che si tratti di una proposta fascista, in tempi di revisione delle ideologie del passato. Ma certamente è una proposta che rifiuta il confronto con la realtà e vuole utilizzare uno strumento violento nei confronti di scelte individuali, soprattutto scelte che riguardano i giovani. Tecnicamente, quindi, si tratta di una proposta fascista.

Una proposta a bassa penalità

In campo, come alternativa a questo, c'è la proposta che, in qualche modo, era stata anticipata nella scorsa legislatura all'interno del Ministero della Giustizia e che è stata presentata dall'on. Boato e da altri.

Questa proposta, lo ripeto, non è una proposta antiproibizionista. È una proposta che, accettando la logica dei vincoli internazionali del divieto di produzione e vendita, cerca di usare la legge per quello che dovrebbe essere, cioè per distinguere la realtà, regolare i casi e le reazioni penali a seconda della diversa intensità della condotta, cercare di indirizzare le condotte, ottenere dei risultati pratici.

Ovviamente in questa proposta non si punisce il consumo, né direttamente, né indirettamente, né esplicitamente, né ipocritamente: non si punisce il consumo perché non è lecito, sul piano costituzionale, punire il consumo. Allora, l'unico modo per evitare ipocrisie è dire esplicitamente che quello che è vietato è vendere. Altrimenti, si ricade nella modica quantità, nella dose media giornaliera o nella tabella allegata alla proposta Fini. La tecnica legislativa per non punire il consumo è punire la vendita perché ci sono o la vendita, o il consumo, non è che esistano altre possibilità. A quel punto, se dico che detieni per cedere differenzio le due grandi condotte che ci sono: c'è chi detiene per sé per consumare (e quelli sono i consumatori) e chi detiene per vendere (e quelli sono gli spacciatori). Questa distinzione, piuttosto banale, manca nella legislazione attuale che si arrampica in «coltiva, fabbrica, estrae, esporta, importa, cede, mette in transito» e quant'altro (sono 17 i verbi).

La prima distinzione è dunque nella individuazione della condotta illecita nella detenzione ai fini di cessione e di profitto. Sono escluse, quindi, dalla sanzione penale tutte le condotte di consumo: la detenzione a fini di consumo ma anche l'acquisto, l'importazione e la coltivazione ai fini di consumo.

Quindi, la prima questione è l'individuazione in termini precisi della condotta di spaccio di sostanze stupefacenti.

Lo spaccio di stupefacenti è, però, una realtà variegata, e molto spesso è una condotta collegata all'uso. I consumatori sono, spesso, anche piccoli spacciatori. Nella proposta si tiene conto di questo imponendo la riduzione di cui al quinto comma nel caso di comportamenti di vendita attribuibili a persone tossicodipendenti.

L'onere della prova torna all'accusa

Capovolgendo l'impostazione della Jervolino-Vassalli, l'ipotesi grave è quella del traffico. In quel modello è tutto gravissimo: poi si può, nel caso della lieve entità, attenuare la pena. Secondo le regole del sistema penale, ciò non è secondario, in termini di arresto obbligatorio e di prescrizione del reato. Definire l'ipotesi base come quella più grave, da otto a venti anni, comporta una serie di conseguenze: durata della custodia cautelare, termine di prescrizione, arresto obbligatorio in flagranza. Nel 1990, la scelta di livelli di pena elevatissimi portò, nella prima applicazione, all'arresto obbligatorio in flagranza di ragazzi che si portavano un poco di scorta di hashish. Dopo alcuni casi di suicidio il governo adottò un decreto legge che esclude l'arresto obbligatorio in flagranza per la detenzione di hashish per i casi di lieve entità. In quegli anni, a fronte di una propaganda che diceva: "noi vogliamo fermare il consumo, ma non vogliamo punire i consumatori" il suicidio in cella di giovani innocenti fu uno scioccante richiamo alla realtà, che impose al legislatore di porre in fretta rimedio all'errore. La scelta di propaganda che si propone oggi, ha fatto i conti con i possibili rischi che potrebbero derivarne?

Con la proposta "Boato", invece, l'ipotesi base è quella della vendita di sostanze. Quando questa condotta è grave, perché si inserisce in un'attività di traffico, come recita la rubrica del nuovo 73bis, allora la pena è aumentata. Il rapporto, quindi, si inverte: significa che l'aggravante deve essere provata, onere che appartiene all'accusa. Oggi, invece, chi deve provare la sussistenza dell'attenuante è la difesa. Chi deve dimostrare di essere consumatore e di avere ragioni di attenuazione del trattamento dovrebbe essere la difesa.

Anche il reato associativo viene diversamente disciplinato. Si tratta di un altro aspetto "stravagante" di questa legislazione. Pensate che la pena minima per l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti è più del doppio del massimo della pena per l'associazione mafiosa armata (nove anni per i capi, i promotori di associazioni mafiose). Le due associazioni possono anche concorrere: se gli associati mafiosi costituiscono anche un'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti commettono entrambi i reati ed è più grave, nel computo delle pene, l'art. 74. Per fare un esempio, si tratta della stessa cosa che accade nei processi per le nuove schiave: sfruttamento della prostituzione, violenza carnale, riduzione in schiavitù ed immigrazione clandestina. Tra questi reati, il più grave è sempre l'immigrazione clandestina! Anche qui, la scelta ideologica ha delle ricadute anche sul piano dei trattamenti sanzionatori.

Non so quanto la rilevanza dell'associazione sul piano territoriale, che è un'aggiunta al testo La Greca, sia sufficiente alla definizione della fattispecie; essere l'organizzazione più importante o la seconda all'interno del territorio potrebbe essere un elemento estraneo agli organizzatori. Il segno principale è, però, l'attenuazione del trattamento sanzionatorio che rimane alto: un minimo di cinque anni per il solo fatto di far parte di un'associazione è una pena alta, il massimo è ventiquattro. Rimane una pena altissima, più alta di quella prevista per la associazione mafiosa.

Infine, ma ne parlerà più diffusamente Alessandro Margara, il rapporto con gli interventi terapeutici e le misure alternative. Anche qui, la filosofia è radicalmente diversa da quella proposta dal disegno Fini dove è chiarissimo il rapporto di coazione alla terapia. L'intervento sanzionatorio-penale serve

esclusivamente a coartare ed a costringere. Il modello delineato in questo disegno di legge mostra, invece, un approccio laico alla realtà: per quanto si voglia limare, abbassare le pene e regolare diversamente, è inevitabile, in un sistema proibizionista, che il consumo di droghe produca penalità. Il consumo di droga, infatti, produce reati di vario tipo: dalle rapine, ai furti, al piccolo spaccio, è inevitabile. L'unico modo per evitarlo è l'antiproibizionismo, ma non è all'ordine del giorno della discussione. Una strategia proibizionista, per quanto leggera e mite, non può sottrarsi al fatto che si ruba per comprare la sostanza, si scippano le vecchiette e si vende un po' per strada per procurarsi la dose. Il proibizionismo produce microcriminalità e quindi penalità nei confronti dei consumatori. Per come funziona il sistema penale, questa penalità si accumula negli anni, fino ad arrivare a cumuli di pena molto alti a carico di persone che, attraverso questi percorsi, a volte, riescono a liberarsi dal rapporto con la sostanza. Qui il legislatore si deve fare carico della realtà e trovare una risposta che non può essere semplicemente: "hai commesso il reato ed ora devi pagare". Le misure alternative alla detenzione presenti in questa proposta, a sua volta alternativa a quella di Fini, rappresentano un'offerta per chi ha maturato un percorso.

Concludo con una notazione quasi personale: abbiamo trascorso, io, Franco Corleone, Sandro Margara e tanti altri, cinque anni ad occuparci di queste cose in ben altre posizioni e provo rammarico per il fatto che queste proposte raccolgano oggi così tanti consensi all'interno dello schieramento che oggi è all'opposizione, ma che allora era al governo. Non fare le cose produce comunque un arretramento culturale. Aver accettato per cinque anni di governo come un buon testo la legge Jervolino-Vassalli, per la sola emenda del referendum, secondo me è stato un grave errore politico ed ha prodotto un arretramento culturale perché ha arretrato, in qualche modo, la trincea. Adesso, Fini propone di avanzare ulteriormente. Se alcuni di quelli che oggi hanno sottoscritto questa proposta allora, dalle alte cariche ricoperte, avessero fatto qualche cosa in più perché questa proposta marciasse nella scorsa legislatura, oggi ci troveremmo forse di fronte alla stessa proposta di Fini che vorrebbe modificare la legge del centrosinistra ma, almeno, avremmo una barriera di resistenza più avanzata.

Aver passato cinque anni ad occuparsi di queste cose, senza riuscire ad affermare punti di principio così rilevanti, è una piccola nota di grande rammarico che consegno a voi perché ha un minimo di rilievo, anche politico.

Autonomie locali e regionali sotto scacco

Alessandro Margara, già magistrato

Il rifiuto del progetto Fini può essere motivato in base a vari argomenti.

Il primo riguarda un aspetto di incostituzionalità. C'è stato un referendum abrogativo nel 1993 che ha escluso la punibilità dell'uso degli stupefacenti e della detenzione per il solo uso. Reintrodurre questa punibilità, attraverso il divieto dell'uso di cui all'art. 72 del disegno di legge e punire la detenzione attraverso l'art. 73 è contro la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale la legislazione successiva al referendum deve essere conforme e non opposta allo stesso.

Il secondo argomento riguarda quella che potrei chiamare l'ossessione centralista del disegno Fini. Si vedrà più avanti come questo, per altre ragioni, sia ancora contrario alla legge e, in particolare, proprio alla Costituzione perché realizza una invasione in competenze delle Regioni, ma intanto si può rilevare che si è voluto un sistema organizzativo e di indirizzo unico e centrale, destinato verosimilmente ad essere gestito da un'unica mano: quella, ferma e severa, dello stesso proponente del disegno e, cioè, del vicepresidente del consiglio, di cui è prevista esplicitamente la sostituzione al presidente del consiglio. Basta leggere l'art. 1 e i subalterni fino all'art.1 sexies per rendersi conto di quanto affermato. Si vedrà che presso il già esistente (nel Dpr 309/90) comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga è concentrata tutta la organizzazione operativa, scientifica, di rilevazione e di indirizzo. Resta la previsione della Conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope, che, nella legislazione vigente, raccoglie tutti i soggetti pubblici e privati che esplicano la loro attività nel campo della prevenzione e della cura delle tossicodipendenze. La Conferenza va convocata ogni tre anni e deve avere un valore significativo di indirizzo, che non pare interessare molto gli attuali responsabili, che hanno lasciato scadere il triennio - la precedente Conferenza è del 2000.

Vengo allora ad un altro argomento. Il discorso sulla ossessione centralista va condotto anche sotto un profilo strettamente giuridico. Tale ossessione ha chiaramente fatto dimenticare che vi è un delicato problema di rispetto delle competenze regionali in materia, come previste dall'art. 117 della Costituzione, oggetto della riforma del 2001, che ha introdotto elementi di federalismo con cui non abbiamo preso bene la mano (e forse le tirate sulla mitica devolution di Bossi non ci aiutano).

La materia che ci interessa, della prevenzione e dell'intervento sulle dipendenze, sta fra il sanitario e il sociale.

Violata la potestà delle Regioni

Per il primo aspetto, il comma 3 dell'art. 117 indica la tutela della salute fra le materie di "legislazione concorrente", nelle quali (v. comma 3 in fine) «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Per il secondo aspetto – il sociale – si applica il comma 4 dello stesso art. 117 della Costituzione: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Ora, la legislazione sugli stupefacenti, presenta due versanti ben distinti: l'uno è quello della prevenzione e del contrasto alla produzione e allo spaccio degli stupefacenti e alla conseguente punizione di chi pone in essere le condotte relative; l'altro è quello concernente la prevenzione e gli interventi nei confronti di coloro che usano gli stupefacenti e, in particolare, di coloro che hanno un rapporto di dipendenza dagli stessi: questa è attività di tutela della salute e della situazione sociale, gestita, infatti, da organi che appartengono alla organizzazione sanitaria o anche a quella sociale.

Va osservato subito che l'attenzione riservata dal disegno di legge Fini al primo versante – quella del contrasto alla produzione e al mercato degli stupefacenti – è minima. Invece, sia in sede di annunci ripetuti e di conclusiva redazione delle modifiche alla legislazione vigente, si interviene sul regime sanzionatorio con ricadute pesanti sul versante sanitario e sociale e, in secondo luogo, si entra pienamente nello stesso con tutta una serie di disposizioni che toccano chiaramente l'ambito della organizzazione e del contenuto degli interventi attinenti al versante della tutela della salute e della riabilitazione sociale.

Se è incontestabile che l'intervento penale è di competenza dello Stato, è vero anche però che ci sono materie nel quale lo stesso deve essere coerente con il sistema complessivo, specie quando lo stesso preveda anche specifiche competenze di organi diversi, come le Regioni. È chiaro che fino a che ci si interessa di condotte illecite concernenti gli spacciatori di stupefacenti, il problema di coerenza ora indicato non sorge. Potrà sorgere un problema di coerenza con il restante sistema penale e credo non si avvertisse il bisogno di un ulteriore rafforzamento delle sanzioni previste dal Dpr 309/90, già arrivate a livelli elevatissimi (sono previsti livelli di penalità edittali superiori a quelli dell'omicidio e già oggi si vedono pene inflitte in concreto sovente superiori a quelle inflitte, appunto, per l'omicidio). Ma, quando, il trattamento sanzionatorio riguarda le condotte illecite poste in essere dai tossicodipendenti, allora sembra necessario pensare in termini di coerenza con gli interventi di assistenza e cura previsti: tenendo conto, sì, per un verso, dei principi fondamentali della legge dello Stato, ma anche delle necessità operative e delle linee di assistenza e cura rimesse alle competenze regionali. E qui va detto che, in sostanza, quei principi fondamentali sono nel senso della prevenzione e del superamento della dipendenza e nella ricerca della inclusione sociale delle persone che ne sono vittima. L'articolazione organizzativa e operativa dei servizi per le tossicodipendenze si muove in questo senso, in attuazione di quei principi.

L'intervento sanzionatorio pregiudica l'assistenza

Con il disegno di legge Fini nascono problemi estremamente delicati che ho chiamato di coerenza fra intervento normativo dello Stato e competenza normativa delle Regioni. In sostanza, il disegno di legge Fini non nega esplicitamente quei principi fondamentali, ma traccia linee di intervento sanzionatorio sui tossicodipendenti, che contrastano con gli stessi principi fondamentali indicati e con l'attività che svolgono i servizi tossicodipendenze, condizionandoli negativamente.

È ammissibile questo? Credo che la risposta debba essere negativa, sotto almeno tre aspetti.

Il primo è il divieto dell'uso degli stupefacenti e la punibilità dello stesso (art. 72 e 73): ci si è chiesti in che modo può convivere con l'intervento socio-assistenziale sulle dipendenze?

Il secondo: per le sanzioni amministrative del prefetto (art.75) e ancora peggio per quelle del questore (art. 76), vale l'interrogativo precedente. Significativo che, per questi provvedimenti, gli accertamenti sono limitati alle sostanze e sono condotti da organi di analisi sulle stesse (commi 3 e 10 dell'art.75):

la persona interessa poco. L'invito al programma terapeutico è fatto dal prefetto, su tali basi. E ricordiamoci che le procedure di applicazione di tali sanzioni prescindono del tutto dalle garanzie giurisdizionali che almeno accompagnano la applicazione delle sanzioni penali.

Il terzo riguarda le norme relative alla custodia cautelare in carcere: l'originario divieto della stessa, salve "esigenze cautelari di eccezionale rilevanza", già abbastanza annacquato da disposizioni successive (si possono calcolare in circa 27.000 i detenuti non definitivi in carcere), si complica molto. Il disegno di legge Fini sostituisce al divieto una semplice facoltà del giudice di non applicare la custodia cautelare in carcere, ma prevede, come alternativa alla stessa, la custodia cautelare agli arresti domiciliari. Cosa significa? Che gran parte delle comunità non accettano persone in arresti domiciliari e che, per un'altra disposizione del disegno di legge, gli arresti domiciliari saranno condizionati dall'inserimento in una comunità residenziale. Due considerazioni: la prima, che non sarà facile uscire dal carcere; la seconda, che la scelta della comunità è obbligata e non è affatto detto che sia la più idonea per l'interessato.

La punizione come cura

Stiamo attenti. Questo sembra un problema sottile, ma è il problema fondamentale. Tutto il disegno Fini è pervaso dalla filosofia della punizione come strumento di prevenzione-dissuasione-controllo e, in sostanza, come risposta centrale e decisiva alla dipendenza. Anche l'alternativa comunitaria (cioè dell'inserimento in comunità) appare come strumento della punizione ed è retta da regole rigide di controllo, assimilabili al carcere e che al carcere riportano facilmente. Se così è, l'incoerenza con il sistema di assistenza e cura che rimane egualmente nella normativa complessiva e che è di competenza delle Regioni è evidente. Credere nella punizione come mezzo di cura significa demolire l'effettivo sistema di assistenza e cura che la legge prevede e che, bene o male, è stato istituito.

Si è anticipato un altro argomento rilevante, che si lega al discorso ora concluso. È quello della specifica invasione di campo che il disegno di legge Fini opera sulle competenze legislative regionali: quelle relative al sistema sociosanitario di assistenza e cura alle dipendenze.

Si deve dire che questa distinzione di competenze non è sconosciuta ai redattori del disegno di legge. Non è un caso che, nel disegno di legge, il comma 6 dell'art. 1 del Dpr 309/90 viene soppresso: era quello che riguardava indirizzo e coordinamento delle attività di competenza delle Regioni, che il testo vigente chiama "amministrative", ma che non possono più essere considerate tali, perché ora regolate dalla potestà legislativa delle Regioni.

Detto questo in termini generali, si possono formulare più rilievi specifici su vari punti del disegno di legge in questione. È un florilegio sicuramente non esaustivo: i riferimenti degli articoli citati riguardano il disegno di legge.

- Art. 2, comma 1, lettera a): è il Ministero della Salute che «definisce... gli indirizzi per le attività di prevenzione del consumo e delle dipendenze... e per la cura e il reinserimento sociale dei soggetti dipendenti...». Ciò avviene "di intesa" anche con le Regioni. Ma la potestà legislativa è di queste ultime!

- Art. 113: siamo per definizione nelle competenze legislative delle Regioni. Il disegno di legge ci lavora a piene mani. Ma non è competenza dello Stato: e non lo è anche la parificazione delle strutture private al servizio pubblico. La collaborazione c'è stata da sempre, ma la parificazione

significa fare venire meno nel servizio pubblico il carattere di organo centrale che coordina ed indirizza: e così si viola l'art.117 della Costituzione.

Vedi anche l'art. 114: qui versiamo in materia sociale di competenza esclusiva delle regioni. E, invece, in questa materia lo Stato tira diritto e legifera.

- Art. 78: «il tipo, il grado e l'abuso delle sostanze» è problema che interessa il versante socio-sanitario e il disegno di legge stabilisce le modalità e procedure diagnostiche. E qui va notato un punto: che si sottolineano gli aspetti “medico-legali” e “tossicologico-forensi” di tali accertamenti: l'idea di fondo è che si vuole accertare la dipendenza fisica, non quella psichica, che è la decisiva. Anche questo è un punto di estrema delicatezza. L'accertamento della tossicodipendenza, che è essenzialmente psichica e sopravvive ai processi di disassuefazione fisica, deve essere frutto di una paziente anamnesi sulla storia di vita di una persona. Non curarsi di questo vuol dire tagliare drasticamente una fascia assolutamente rilevante dei tossicodipendenti; meglio: vuol dire ignorare il fenomeno della dipendenza nei suoi esatti termini. Vuol dire, inoltre, supporre che vi possano essere tentativi di simulazione di una dipendenza che non c'è, quando il rischio reale è quello di una dipendenza nascosta, che cerca di proseguire restando clandestina.

- Artt. 89 (comma 2), 91 (comma 2) e 94 (comma 1): si regolano le certificazioni della dipendenza e il contenuto dei programmi e i procedimenti diagnostici relativi: non è competenza dello Stato. Queste norme confermano alcune scelte, già individuate nelle annotazioni precedenti. Intanto, quella della parificazione della certificazione della dipendenza fra servizio pubblico e organizzazione privata, equiparazione che crea un problema di difficile soluzione: chi stabilisce l'onere della spesa e a carico di chi viene posto? Il servizio pubblico, cui dovrebbero continuare ad essere assegnate le risorse e la erogazione delle stesse, è vincolato dalle valutazioni della organizzazione privata? Continua ad essere posto in evidenza il problema della «procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze». C'è il rischio notevole di identificare la “procedura” con verifiche laboratoristiche e di renderle decisive da parte della autorità giudiziaria, quando, invece, l'accertamento è assai più complesso e multiprofessionale.

- Artt. 122 e 123: si confermano anche in queste norme le impostazioni denunciate per quelle precedenti. Intanto, è evidente che siamo ancora in materie di competenza delle Regioni. Così per il contenuto dei programmi, come per l'andamento degli stessi. E, invece, per un verso, nei programmi si scoraggia l'adozione di terapie di disassuefazione (solo, “se necessarie”), nonchè di programmi di riduzione del danno con terapie di mantenimento, abbandonando politiche ripetutamente affermate nelle conferenze nazionali. Quindi: nuove scelte dello Stato, operate in materie non di sua competenza. E poi le scelte di merito sullo sfondo. Per esempio, è significativo che, in occasione della definizione dei programmi, gli interessati possano farsi assistere da «un medico di fiducia», come se il problema fosse meramente fisico-organico. E ancora: la relazione sull'andamento del programma terapeutico durante la esecuzione di misure alternative alla detenzione non solo deve essere redatta «secondo modalità definite con decreto del Ministro della Salute», al solito chiaramente privo di competenza, ma deve anche assicurare che vi siano «risultati conseguiti a seguito del programma stesso e della sua eventuale ultimazione, in termini di cessazione di assunzione delle sostanze». Chi conosca le difficoltà di aggancio e le incertezze del percorso di superamento della dipendenza non credo si ritrovi in una visione così netta ed esigente dell'andamento positivo di un programma.

- Art. 96, comma 3: si conferma che l'attività sociosanitaria in carcere è gestita dal servizio pubblico, ma poi gli obiettivi di tale attività vengono fissati dagli organi centrali dello Stato e sono ancora questi che, senza alcun ruolo del servizio pubblico, fanno convenzioni per l'attuazione di programmi terapeutici in carcere.
- Art. 95: non si deve dimenticare che il servizio sanitario per le tossicodipendenze in carcere appartiene al servizio sanitario nazionale. Il testo dell'articolo non sembra tenere in alcun punto questo aspetto.
- Artt. da 104 a 106bis: a prescindere dal fatto che la competenza a legiferare in proposito dovrebbe essere delle Regioni, non si trova alcuno spazio partecipativo per le stesse e questo quando anche il sistema scolastico ha una organizzazione regionalizzata, nella quale è significativo il ruolo di Regione e Provincia.

Una riforma dei servizi per l'inclusione sociale

Provo a tirare una conclusione. Il disegno di legge Fini è, con la sua fiducia nella punizione come soluzione magica dei problemi, contro i tossicodipendenti, contro il referendum abrogativo del 1993, contro i servizi pubblici di assistenza e cura delle dipendenze. Difendersi da questo attacco significa dare completezza ad una politica totalmente opposta e alternativa. Si deve convenire che la situazione dei servizi pubblici è assolutamente precaria, non solo in carcere, ma anche in carcere, dove l'organizzazione dovrebbe essere sempre efficace e in grado di raggiungere il gran numero di persone che ne hanno bisogno, mentre così non è.

Rifare, dunque, il punto organizzativo sui servizi, dare agli stessi la completezza multiprofessionale che devono avere, sostenere lo sviluppo scientifico e di conoscenza dei fenomeni, mettere a disposizione tutte le risorse necessarie, anche per il sostegno, quando occorrono, dello svolgimento di programmi terapeutici presso gli enti ausiliari affidabili. Dimostrare, insomma, attraverso una maturazione e operatività effettiva della rete complessiva dei servizi di assistenza e cura che questa è la via da battere per il superamento della dipendenza e dei problemi delle persone che la subiscono. E la via per tornare ad includere le persone nella società, mentre la via della punizione, scelta dal disegno di legge Fini è solo la risposta sempre fallita e sempre risorgente che rifiuta la conoscenza dei problemi e delle crisi delle persone e non trova di meglio che isolarle ed escluderle.

Rassegna stampa da Fuoriluogo

Indice degli articoli

Il No a Fini delle Regioni - Gianluca Borghi – 28.1.2005	pag. 57
Non abbassare la guardia - Franco Corleone - 29.7.2005	pag. 58
Il ruggito del topo - Franco Corleone – 28 ottobre 2005	pag. 59
La trappola di Giovanardi - Stefano Anastasia – 25 novembre 2005	pag. 60
Colpo di coda del regime - Stefano Anastasia – 27 gennaio 2006	pag. 62
I temerari della legge - Alessandro Margara – 27 gennaio 2006	pag. 63
I legulei tragicomici - Franco Maisto – 24 febbraio 2006	pag. 66
Delinquenti virtuali - Livio Pepino – 28 aprile 2006	pag. 69
Regioni alla riscossa - Maurizio Coletti – 26 maggio 2006	pag. 71

Il No a Fini delle Regioni

Gianluca Borghi* – 28.1.2005

Il disegno di legge Fini avvia i primi passi alla commissione del Senato: se qualcuno aveva dei dubbi appare ormai chiaro come invece l'iniziativa politica del Governo sulle droghe sia concreta quanto pericolosa. È per non subire l'agenda istituzionale politica dettata dalla destra che il 7 e l'8 febbraio prossimi si terrà a Bologna, presso la sala Europa del Palazzo dei Congressi, una Conferenza per un progetto delle Regioni sulle dipendenze. La Conferenza è organizzata dal cartello nazionale "Non incarcerate il nostro crescere" in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna; hanno aderito e fattivamente collaborato all'organizzazione la Provincia Autonoma di Bolzano e le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Sardegna e Campania. La Conferenza segue altri incontri, organizzati dal cartello in collaborazione con alcune Regioni, nella logica del rilancio di una politica di ascolto, di solidarietà e di rispetto per la persona, in un momento in cui le parole d'ordine del Governo in questo settore sembrano essere "punire ed escludere".

La riforma del Titolo V della Costituzione ha rafforzato le competenze regionali in tema di organizzazione dei servizi, attribuendo alla programmazione regionale un ruolo centrale e fondamentale. Le Regioni che aderiscono alla Conferenza hanno condiviso a questo proposito alcuni punti irrinunciabili. Innanzitutto, gli interventi di tipo preventivo devono essere attivati attraverso la promozione della partecipazione dei giovani, sostenendo il conseguimento dell'autonomia e del senso critico, senza lasciare spazio a messaggi di tipo terroristico che equiparano tutte le sostanze e tutte le modalità di assunzione. Quanto al trattamento è appena il caso di sottolineare come sia eticamente corretto garantire la disponibilità di tutti i trattamenti riconosciuti efficaci ed appropriati compresi i farmaci oppioidi, valorizzando le competenze dell'utente e privilegiando i trattamenti integrati; è indispensabile garantire equità di accesso all'assistenza a tutti i cittadini, ivi compresi i detenuti tossicodipendenti e i soggetti a forte rischio di esclusione sociale, coinvolgendo l'Ente locale e la comunità locale in senso lato nelle sue funzioni di supporto al reinserimento sociale, abitativo e lavorativo.

Un no deciso, quindi, a chi vorrebbe confinare le persone con problemi di dipendenza in sedi e percorsi standardizzati e chiusi al territorio e alla comunità locale. Gli interventi di riduzione del danno costituiscono una irrinunciabile componente dell'offerta e hanno l'obiettivo di garantire l'accoglienza e il supporto alle persone che usano sostanze a prescindere dalla loro intenzione a cessarne o meno l'uso, migliorando la qualità della vita e favorendo l'inclusione sociale: la conferenza si propone come un luogo ove le Regioni e i professionisti del settore possano dialogare su questi temi.

Sono convinto della urgente necessità di rilanciare a livello nazionale un dibattito che rimetta al centro la persona nel suo contesto di vita. Gli inaccettabili contenuti della legge Fini, ora in discussione alle commissioni Sanità e Giustizia del Senato, vanno combattuti con la forza delle esperienze concrete di chi quotidianamente lavora per l'accoglienza e l'integrazione. È evidentemente più semplice punire e reprimere, equiparando sostanze e comportamenti, e proponendo solo interventi residenziali che, spacciati per riabilitativi, di fatto rischiano di diventare piccoli carceri. Nella carenza pressoché totale di occasioni di confronto tra il livello nazionale e le realtà del territorio, questa Conferenza dovrà riaprire utilmente la discussione, fornendo aria nuova ad un dibattito che appare sempre più asfittico e di corto respiro rispetto alla complessità del tema ed alla necessità di rilanciare le politiche sociali nel nostro Paese.

*Assessore politiche sociali, immigrazione Regione Emilia-Romagna

Non abbassare la guardia

Franco Corleone - 29.7.2005

L'esame del disegno di legge del Governo per una svolta proibizionista e punizionista della politica delle droghe è impantanato al Senato. Non certo per responsabilità dell'opposizione che con sobrietà ha messo in luce attraverso emendamenti di merito e non ostruzionistici le contraddizioni più pesanti del provvedimento.

L'impasse nell'ultimo mese si è determinato per la mancanza del parere della Commissione Bilancio che finora inutilmente ha richiesto al sottosegretario all'Economia Maria Teresa Armosino di fornire la quantificazione dei costi e le possibilità di adeguata copertura dell'articolo che estende l'assistenza socio-sanitaria ai tossicodipendenti in strutture pubbliche o private convenzionate e della norma che prevede la possibilità di effettuare immediate analisi delle sostanze stupefacenti sequestrate in laboratori specializzati. Solo allora le commissioni di merito, Giustizia e Sanità, potranno riprendere l'illustrazione degli emendamenti (ferma all'articolo 50) e passare al voto delle proposte di modifica per consegnare il testo all'Aula.

La previsione realistica è che Palazzo Madama non potrà approvare la riforma prima della fine dell'anno. La Camera dei deputati inizierebbe così la seconda lettura nel gennaio del 2006, praticamente alla vigilia dello scioglimento del Parlamento in vista delle nuove elezioni politiche.

Si comprende così la ragione della sconsolata confessione del ministro Giovanardi che ha dichiarato che la legge sulla droga non trova spazio nei lavori parlamentari e sarà quindi difficile arrivare a una sua approvazione entro questa legislatura. L'ira di Gasparri si è manifestata immediatamente con la riaffermazione della assoluta priorità per Alleanza nazionale dell'approvazione della nuova legge sulla droga, con la minaccia che «senza la quale altri provvedimenti non meriterebbero la nostra attenzione». Addirittura Storace, ministro della Sanità, pretenderebbe una prova di coesione della maggioranza attraverso il voto di fiducia.

Il fallimento della strada della propaganda fa esplodere le contraddizioni all'interno della maggioranza e occorrerà vigilare per evitare colpi di coda o scorciatoie pericolose. La palla deve passare inevitabilmente al nuovo Parlamento e da subito alle Regioni che già oggi hanno competenze programmatiche e costituzionali per individuare politiche avanzate. Su impulso del presidente Vendola, le regioni l'11 luglio hanno indicato una linea di impegno comune sull'immigrazione e per il superamento dei Centri di detenzione temporanea. Questo esempio dovrebbe costituire un modello per individuare un'efficace politica di riduzione del danno sulla base delle più avanzate esperienze europee attraverso anche sperimentazioni scientificamente fondate.

È indispensabile porre nell'agenda della politica la questione della politica delle droghe e dell'intervento sulle tossicodipendenze a partire dai contenuti della proposta di legge presentata alla Camera e al Senato dall'opposizione in tutte le sue componenti.

La Relazione al Parlamento presentata al Parlamento il 28 giugno ha il segno caratterizzante della lettura ideologica proibizionista, l'elaborazione e l'interpretazione dei dati è sfrontatamente funzionale al disegno terapeutico-repressivo.

Le considerazioni di Giovanardi sono desolanti: mostra preoccupazione per il processo di "normalizzazione" del consumo e lancia l'allarme perché la diffusione delle sostanze illegali presso tutte le categorie sociali e a quanti mantengono apparentemente buoni livelli di integrazione rischia di minare le basi stesse della democrazia. Ovviamente viene rilanciata, contro le indicazioni anche del Piano d'azione dell'Unione europea una politica dei tre pilastri: prevenzione, repressione e recupero dimenticando il quarto, più importante, della riduzione del danno.

Il ruggito del topo

Franco Corleone – 28 ottobre 2005

In questi anni di lotta contro il disegno di legge Fini sulle droghe, non mi sono mai stancato di richiamare l'attenzione sui rischi del possibile colpo di mano. L'avvicinarsi della fine della legislatura sembrava a molti una garanzia di sepoltura senza onore della proposta annunciata dal Governo in pompa magna al summit Onu di Vienna nell'aprile 2003: un cambio di 180 gradi della legge sulle droghe in Italia.

L'ineffabile ministro Giovanardi ha confermato i miei timori. L'istinto di sopravvivenza spinge questa maggioranza ad abbandonare ogni freno inibitorio e a compiere ogni sorta di arbitrio e prevaricazione.

Le modalità di approvazione della legge elettorale non sono solo il segno di una mancanza di fair play: rappresentano plasticamente la riduzione del Parlamento ad "aula sorda e grigia", in cui si esercita la dittatura della maggioranza, a suon di voti, non di argomenti. In questo clima di arroganza, si spiega la sfrontatezza del ministro per i rapporti con il Parlamento con la delega alle politiche antidroga, che ha annunciato uno stralcio di 22 articoli dal testo completo di 106.

La scelta di buttare a mare una riforma organicamente proibizionista per smerciare un saldo di fine legislatura conferma che a lor signori dei tossicodipendenti non importa nulla (si tratta di carne da macello) e men che meno dei principi morali retoricamente proclamati.

Conta solo una bandierina di propaganda elettorale. Bisogna ricordare che la proposta di Gianfranco Fini fu approvata dal Consiglio dei ministri il 13 novembre 2003, e presentata al Senato solo il 10 maggio 2004; e che da mesi l'esame presso le Commissioni riunite Giustizia e Sanità è fermo perché il Governo non risponde alla richiesta della Commissione Bilancio di quantificare i costi e indicare la copertura.

Proprio in questi giorni, il 13 ottobre, il Governo ha comunicato alle Regioni e agli enti locali il dimezzamento del Fondo sociale. Così i 500 milioni di euro dovuti sono saltati, assieme alla riunione della Conferenza unificata Stato-regioni-comuni. La sfrontatezza del Governo è tale che da una parte taglia i fondi ordinari per gli interventi di prevenzione e di bassa soglia, mentre dall'altra prepara la polpetta avvelenata dello stralcio a costo zero.

Di fronte a un fenomeno sociale complesso che richiede stanziamenti adeguati, quali sono gli interventi senza oneri? Le chiacchiere, l'ideologia di bassa lega, le ricette false e miracolistiche. Ma c'è qualcosa d'altro che non costa, per Giovanardi e soci, il carcere. Infatti, lo stralcio conterrà l'unificazione delle tabelle, "allineando" la canapa all'eroina e alla cocaina, nonché la fissazione di un limite quantitativo per il possesso: al di sotto del quale saranno previste gravissime sanzioni amministrative, al di sopra una pena da sei a venti anni di carcere.

Per la marijuana, il limite sarà di 250 milligrammi di principio attivo. L'altro punto qualificante dello stralcio sarà l'equiparazione tra Sert e comunità terapeutiche per la certificazione dello stato di tossicodipendenza. Infine, volendo fingere di favorire le alternative al carcere per i tossicodipendenti, si alzerà il tetto delle pene al di sotto del quale si può chiedere l'affidamento terapeutico, dagli attuali quattro a sei anni. Una finta, ripeto, visto l'aumento delle pene previsto. E comunque la confusione del governo è massima, dato che nella ex Cirielli il tetto per i recidivi (molti dei quali tossicodipendenti), viene ridotto a tre anni. Rimane la speranza che l'ingordigia di portare a casa le tanti leggi-vergogna li faccia schiattare di indigestione.

«Ora sai che non può nascere l'aquila dal topo», ci ammoniva saggiamente Eugenio Montale.

LO STRALCIO DEL DISEGNO DI LEGGE FINI SULLE DROGHE, VENTI ARTICOLI PER FARE UN PO' DI PROPAGANDA SULLA PELLE DEI CONSUMATORI

La trappola di Giovanardi

Il governo va avanti sul trattamento penale dei consumatori, e il privato sociale è adeguato ai Sert per la certificazione dello stato di tossicodipendenza e per la predisposizione dei programmi terapeutici

Stefano Anastasia - 25 novembre 2005

C'era una volta il Governo Berlusconi. C'era una volta il temibile vice premier Fini, un giorno in questura, a Genova, a garantire i protagonisti della mattanza e l'altro in comunità, a lanciare la nuova war on drugs all'italiana. C'era una volta lo zar abruzzese, Nicola Carlesi, per cui fu creato il pomposo Dipartimento antidroga. Fulmini e saette minacciavano, fino a produrre un roboante disegno di legge di revisione dell'intero testo unico sulle droghe, firmato da mezzo governo e dai suoi capi.

È passato un anno e mezzo ormai da quei fulmini di guerra. Tra i firmatari, Sirchia non è più ministro della Salute; Buttiglione non è più alle politiche comunitarie dopo l'"incidente" europeo; Tremonti ha fatto a tempo a dimettersi e a tornare al ministero dell'Economia. Intanto il disegno di legge 2953 è sempre lì, alle Commissioni riunite giustizia e sanità del Senato della Repubblica. Di quella gioiosa macchina da guerra non è rimasto che il ministro Giovanardi, al quale Fini ha passato la patata bollente dopo l'uscita di scena del suo zar di fiducia. Ma Giovanardi no, non è tipo da passare il cerino. Se lo tiene e ci si brucia, indomito e fermissimo nelle sue pessime opinioni.

Nasce così la buffonata palermitana, una Conferenza nazionale sulle droghe che si tiene con due anni di ritardo sui tempi fissati da una legge dello stato (a proposito di fermezza e di legalità...) e a due mesi dallo scioglimento del Parlamento, a campagna elettorale sostanzialmente aperta. Esce così dal cappello ministeriale la proposta di uno stralcio del ciclopico disegno di legge Fini, da discutersi a Palermo e da approvarsi – magari a colpi di fiducia – tra Natale e Capodanno. Venti articoli per salvarsi la faccia e fare un po' di propaganda sulla pelle dei consumatori di sostanze stupefacenti. Venti articoli per una truffa. Partiamo dai contenuti. Il disegno di legge è ancora tutto lì. Manca qualche orpello, ma la sostanza non è cambiata. Basti sapere che i tre punti sui quali Giovanardi chiede di andare avanti sono quisquiglie tipo il trattamento penale e penitenziario dei consumatori e l'adeguamento del privato-sociale alle strutture pubbliche nella certificazione degli stati di dipendenza e nella predisposizione dei programmi terapeutici. I «nodi più controversi» (?? quali altri? oltre questi?) sarebbero invece stati magnanimamente stralciati dal Governo. E così, diversamente da quanto scritto nelle note di propaganda ministeriale, se è vero che gli articoli collazionati nel taglia e incolla di Palazzo Chigi sono solo venti, in realtà in essi sono trasfusi ben 46 degli originari 106 articoli del disegno di legge, a cui se ne aggiungerebbe peraltro uno, secondo una idea un po' bizzarra dello "stralcio" su cui torneremo più avanti.

Stiamo dunque al merito: resta l'unificazione delle sostanze in un'unica tabella e dunque l'innalzamento delle pene non solo per il traffico e lo spaccio, ma anche per la semplice detenzione dei derivati della cannabis quando non sia destinata al consumo individuale;

resta la predeterminazione legale del reato di spaccio, desumibile sempre dal quantitativo di sostanza detenuta o, in difetto, dalle circostanze del fatto; resta l'aggravamento delle sanzioni amministrative, rese ancor più dure, per i consumatori di cannabis, dall'uguale trattamento con le altre sostanze; ad accompagnare le sanzioni amministrative, resta la possibilità che siano affiancate da misure di sicurezza la cui violazione porta dritto dritto in galera; resta ovviamente anche la pelosa carota delle alternative al carcere, offerta per redimere i naufraghi e risollevare le imprese comunitarie filogovernative, tutte solerti nel chiedere il bastone, sennò la carota non la mangia nessuno; resta quindi, come tiene a far sapere Giovanardi, la parificazione di pubblico e privato non solo nei servizi e nell'assistenza, ma anche nelle certificazioni e nei controlli. Resta tutto, insomma. Perché allora

questo stralcio dovrebbe interessarci? Perché dovrebbe cambiare le carte in tavola e come potrebbe consentire a un disegno di legge immobile da due anni di compiere in due mesi il suo percorso parlamentare tra commissioni e assemblea, Senato e Camera?

L'insidia è tutta nell'ambiguità del ricorso allo stralcio e nelle modalità con cui esso si viene delineando. Possiamo sorvolare sul discredito gettato sull'istituzione parlamentare da un'anomala procedura attraverso la quale un Ministro rende noto ciò che il Parlamento si appresterebbe a fare e, per scrupolo di documentazione, mette nero su bianco, su carta intestata della Presidenza del Consiglio, la proposta di stralcio che sarebbe stata avanzata dal (viceversa taciturno) relatore del disegno di legge. Non possiamo però sorvolare sul fatto che una proposta di stralcio si dovrebbe limitare a indicare le parti dell'originario disegno di legge che non si intende portare all'esame dell'aula parlamentare e non dovrebbe, come invece fa il testo che il ministro Giovanardi ha messo in bocca al relatore Tredese, riformularne l'ordine e finanche qualche articolo. Non è un'obiezione formale, si badi bene (anche se formalmente andrà valutata nel prosieguo dell'iter parlamentare). Il timore è piuttosto che vi si nasconda la tentazione del colpo di mano.

Sintomatico è quel bizzarro articolo 20 della proposta di stralcio che in ventotto commi riprende metà del disegno di legge sotto una fantasiosa rubrica denominata "modifiche di coordinamento". Coordinando coordinando ci scappa pure l'equiparazione delle sostanze stupefacenti in un'unica tabella, punto chiave della proposta governativa. La forma, ripetiamo, sarà valutata. Dovrà essere valutato cioè se ci si trova davanti a una proposta di stralcio o a un nuovo disegno di legge governativo (che allora dovrebbe essere formalmente approvato dal Consiglio dei ministri, depositato in Parlamento e assegnato alle Commissioni, e che quindi riaprirebbe, lungi dal chiuderlo, l'esame parlamentare). La sostanza è invece che quell'articolo 20 sembra un maxi-emendamento alla finanziaria, di quelli su cui chiedere la fiducia e impedire al parlamento di discutere. Non è che questi a Palermo andranno alla ricerca di una claque che li autorizzi a tentare il colpo di mano e a chiudere in due voti una contesa durata più di due anni?

Colpo di coda del regime

Stefano Anastasia – 27 gennaio 2006

Mentre questo giornale va in stampa, ancora non sappiamo se il governo sarà riuscito a dare il suo colpo di grazia a un quadro di garanzie e di libertà individuali, e a un sistema penitenziario, già duramente provati da cinque anni di tensioni repressive e di tentazioni autoritarie. Genova, la morte di Carlo Giuliani, le torture di Bolzaneto e la mattanza della Diaz non ne furono che il prologo. Poi, il giro di vite repressivo contro i migranti.

Quindi, è notizia di ieri l'altro, l'approvazione della legge Cirielli, che cancella di fatto la Gozzini per gran parte dei detenuti e, con essa, mette in mora l'articolo 27 della Costituzione, secondo cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato»: quale umanità potrà esserci nelle carceri ulteriormente sovraffollate dalla stretta repressiva voluta dalla maggioranza parlamentare? Quali possibilità di reinserimento saranno offerte ai recidivi tagliati fuori dalla legge Gozzini?

Di mezzo, tra quell'incipit e questo epilogo, i tanti tentativi di affossamento di quelle poche cose che il mondo ci invidia, dalla giustizia penale minorile alla legislazione sulla salute mentale.

Tra gli altri, stavamo per archiviare anche il ddl Fini sulle droghe: l'inasprimento repressivo della già brutta legge in vigore e il baratto con i salvatori di anime delle comunità autoritarie.

Poi si sveglia Giovanardi, ed ecco lo stralcio: venti articoli per una truffa. Una triste e desolata kermesse di regime, in quel di Palermo, gli dà il via libero e l'ineffabile Ministro – come temevamo – caccia fuori l'asso dalla manica: perché non chiudere una partita, della quale il Parlamento e la stessa maggioranza – solitamente prona ai desideri dell'esecutivo – fino a ieri non avevano voluto sentire parlare, con un bel voto di fiducia su un emendamento a un decreto-legge casualmente in transito nelle aule parlamentari negli sgoccioli della legislatura?

Necessità e urgenza? Omogeneità della materia? Ma su, questi sono requisiti dei decreti-legge della prima repubblica, quella che era una democrazia parlamentare! Siamo o no alle soglie di una grande riforma che dà tutti i poteri al premier e ai suoi pretoriani? E allora si può ben ricominciare a mandare in galera un po' di ragazzini cannabisti, in deroga a quelle vetuste usanze parlamentari.

Non sappiamo ancora se un governo scadente e una maggioranza scaduta avranno messo a segno il loro colpo di coda. Sappiamo però che il centro-sinistra nella prossima legislatura non potrà più fare il pesce in barile: sia che Giovanardi riesca nel suo intento, sia che non ci riesca, le bocce non potranno restare ferme.

Troppo a lungo, quando era al governo, il centro-sinistra ha cincischiato sulla legge Iervolino-Vassalli, lasciandola inalterata e affidandosi alle buone prassi degli operatori delle tossicodipendenze.

In verità – come tutti sanno – le carceri sono già piene di consumatori di droghe e davvero non c'era bisogno che Fini e Giovanardi dessero il loro contributo a peggiorare ulteriormente le cose.

Dal penale al sociale, questo è il viaggio di ritorno che la legislazione sulla droga deve compiere, dando seguito alla scelta referendaria del 1993 che cancellò le forme più odiose di criminalizzazione dei consumatori di droghe. C'è una proposta largamente condivisa, e già depositata in questa legislatura, che vorremmo fosse fatta ufficialmente propria dall'Unione. Tra una baruffa e l'altra, Prodi e i suoi alleati troveranno il tempo per dire qualcosa di chiaro su questi temi?

DAL DDL FINI ALLO STRALCIO GIOVANARDI, EPOPEA DELLA CRIMINALIZZAZIONE DEI TOSSICODIPENDENTI

I temerari della legge

Si vuole porre la fiducia su un emendamento unico che contiene ben ventuno articoli, una via clandestina per evitare ogni discussione

Alessandro Margara – 27 gennaio 2006

La vicenda di quello che è stato chiamato disegno di legge Fini sugli stupefacenti ha accompagnato la vita di questo Governo, dalla sua origine alla sua conclusione. Infatti, il primo annuncio, da parte dello stesso Fini, a Vienna, in una riunione internazionale, risale al 2001. Dopo questa uscita, il disegno di legge Fini veniva ogni tanto rilanciato sulla stampa o anche, attraverso incontri e convegni, dai suoi detrattori, che furono da subito tantissimi. Intervenendo sul Dpr 309/90 – il testo legislativo vigente sugli stupefacenti, che già era tutt'altro che tenero – il disegno di legge Fini inaspriva la linea repressiva, indeboliva quella della assistenza ai tossicodipendenti, manifestava una fede incrollabile (di altri tempi) sulla galera come strumento di recupero dalla dipendenza ipotizzando limitate alternative che assicurassero chiusure quasi carcerarie.

La filosofia, se vogliamo chiamarla così, era evidente. Il fatto pacifico è che la tossicodipendenza è un problema complicato, che richiede attenzione alle persone, articolazione delle risposte, servizi che siano in grado di realizzarle. Senonché, il carcere è da sempre la via maestra della semplificazione: e allora il progetto sposa questa via: proibizione dell'uso, inflizione della pena detentiva per chi la viola, allontanamento in carcere delle persone, che, a fine pena, torneranno a tutti i loro problemi complicati e da qui, più prima che poi, al solito carcere. Era logico dissentire da queste linee, che ignoravano la crescita del sistema di assistenza e cura, e la contestazione del progetto fu immediata ed estesa. Ma il Fini, seguendo l'antica consegna, tirava dritto, sia pure con calma. Bisogna infatti arrivare all'aprile del 2003 per un nuovo lancio del progetto ad un summit dell'Onu in materia, e, poi, al novembre 2003 per l'approvazione del disegno di legge in Consiglio dei Ministri e, infine, alla presentazione in Parlamento nel maggio 2004.

Al Senato, come racconta Franco Corleone in un suo articolo su il manifesto dell'11/1/06, la discussione si arena: manca il parere della Commissione bilancio sulla quantificazione delle spese e la relativa copertura e manca perché il governo, richiesto, non risponde.

Ci sarebbe aria di rinuncia, confermata dalla difficoltà a organizzare la conferenza nazionale su stupefacenti e dipendenze, scaduto ormai da due anni il termine di legge. Alla fine, la conferenza si svolge a fine 2005, a Palermo, disertata da enti locali, responsabili della assistenza ai tossici, società scientifiche del settore e anche da tutta l'area dei servizi privati che si riconoscono nella cura e non nella punizione: tutti questi si riuniscono in una contemporanea controconferenza, nella quale il no al progetto Fini viene ripetuto dopo analoghe conclusioni di svariati riunioni e convegni tenuti negli anni precedenti.

Gli azzecagarbugli al lavoro

La conferenza di Palermo è servita, però, a dare risonanza ad un altro annuncio, che porta il Ministro Giovanardi: è pronto uno stralcio del progetto Fini e quello può avere via libera e, se si frapperanno ostacoli, è pronta la fiducia. Lo stralcio raccoglie il più e il peggio del progetto Fini, per cui evidentemente il problema della copertura finanziaria non è superato, ma dimenticato: quando è pacifico che quattrini non ce n'è. Ma come si farà, a questo punto, con ormai meno di 15 giorni a disposizione, ad avere il passaggio dello stralcio Giovanardi dinanzi alle camere? Una volta c'era l'intellettuale collettivo, ora c'è l'azzecagarbugli collettivo, che ha poderosi rappresentanti nelle file governative. Cosa ti combina questo personaggio? Vedi il racconto del disegno criminoso nell'articolo

già citato di Corleone. Nel testo di un decreto legge che parla d'altro, si inserisce un articolo che corregge la legge Cirielli nei confronti dei tossicodipendenti.

Si noti: la legge è stata approvata il 5/12 e la pensata dell'articolo aggiunto al decreto legge, che modifica la legge, è del 23/12: o caducità delle leggi umane! Ci si prepara ad un emendamento unico dell'articolo correttivo della Cirielli, emendamento che raccoglie tutto il testo dello stralcio Giovanardi, rappresentato da 21 articoli per 27 pagine. Questa l'idea, si può sempre provare, mai morti. E la copertura finanziaria? Ormai non più dimenticata, ma dissolta. E dove sta l'urgenza, richiesta per un decreto legge, per una riforma legislativa lanciata cinque anni fa? E dove sta la decenza – la grande dimenticata – di usare una via

clandestina per evitare ogni discussione su un cambiamento radicale di politica delle dipendenze, che, in qualsiasi incontro aperto ha raccolto soltanto contestazioni e rifiuti?

La manovra si commenta da sé. Si tratta di sapere se supererà il necessario vaglio notarile: speriamo che il notaio non sia fuori studio, come già successo per la Cirielli.

Scusatemi se il racconto è stato lungo, ma illustra lo spirito di avventura di questa combriccola di asseriti legislatori. Asseriti, ma disgraziatamente reali. E il merito della questione? Si è corretta la Cirielli nei confronti dei tossicodipendenti, ma su un punto soltanto. I tossici resteranno il bersaglio più esposto di questa guerra ai recidivi, dichiarata da quella geniale legge, rispetto alla quale c'è da fare un esame di coscienza: se meritava tutta la resistenza su Previti e il silenzio sulle decine di migliaia di recidivi delle nostre galere, molte migliaia dei quali sono tossici. Non era bella la prescrizione per Previti, ma neppure lo era il ripristino della quantità di penalizzazione del vecchio codice Rocco per i più disgraziati: le vie d'uscita per il primo saranno trovate comunque, mentre ai secondi non resta che constatare che non sono interessanti. E i distinguo su amnistia e condono di questi giorni lo confermano: amaramente.

Una irrisione al sistema di garanzie dei diritti

E lo stralcio Giovanardi? Resta il cuore del disegno di legge Fini, la sua filosofia. Punire è la strada. Chi teme di misurarsi col vivere, come spesso i tossici, può essere confortato dalla paura della pena: agli zoppi grucciate, come si dice. Cancellando ogni effetto del referendum del '93 sulla non punibilità dell'uso (o problemi costituzionali non li riguardano), si ripristinano, accanto a quelle penali, le sanzioni amministrative che hanno come organo di decisione il prefetto o, in una situazione indefinibile aperta a tutti gli arbitrii, il questore, con possibilità di opposizione al giudice di pace. Ogni aspetto di questo regime è una irrisione ad un sistema giurisdizionale di garanzia di diritti. E anche l'unificazione del trattamento penale quale che sia il tipo di stupefacente detenuto o usato, nonché le quantità minime punibili dello stesso, sono rimesse ad una sede governativa: e l'art. 25, comma 2, della Costituzione? Ogni tanto un po' di propaganda: per i reati di detenzione e simili, se di lieve entità, si può disporre, anziché la sanzione penale, il lavoro di pubblica utilità, previsto per il giudice di pace. Senonché, nel caso del giudice di pace, questi determina la durata del lavoro sostitutivo, calcolando che il lavoro sostitutivo non può superare le sei ore settimanali.

Nello stralcio Giovanardi la durata del lavoro sostitutivo è quella della pena inflitta per il reato e che parte da un minimo di un anno. Quante settimane, per quanti anni, con la media di sei ore settimanali, ci vorranno per espiare la pena minima? Se non sbaglio, qualcosa più di sette anni. Anche la custodia cautelare può avere un'alternativa al carcere per completare o avviare un programma terapeutico, come già previsto peraltro dall'art. 89 del Dpr 309/90, ma in questo l'alternativa era la revoca della custodia cautelare, mentre nello stralcio è la ammissione agli arresti domiciliari. E le misure alternative previste dagli articoli 90 e 94 del Dpr, rientrano fra quelle per cui valgono le limitazioni dell'art. 4bis, dal quale erano rimaste sempre fuori, anche nei tempi della più dura emergenza criminale. Per queste misure, poi, nessuna tolleranza per le violazioni del programma, che devono essere denunciate subito al giudice, attivando un sistema di automatismi, che non è quello di cui ha

bisogno il procedere di programmi terapeutici, che presentano molto spesso momenti di difficoltà che vanno aiutati.

Resta nello stralcio Giovanardi quello che era uno dei caratteri di fondo del disegno Fini. Ignoranza del decentramento, attraverso l'articolazione del servizio sanitario pubblico, della assistenza e cura delle dipendenze e rilancio dell'intervento privato. Per il primo aspetto, nonostante il passaggio costituzionale (art. 117 Cost.) di competenze alle regioni, in ogni fase prevale il centralismo nella definizione dei principi (che in precedenza erano indicati dalla legge per evitare anarchie) ed anche nella descrizione di singole attività, come quelle di accertamento della dipendenza, rimesso a criteri medico-legali e laboratoristici, che sembrano più oggettivi, ma che in sostanza ignorano il quadro di conoscenza diretta della persona e di ricostruzione anamnestica del suo percorso. In questo settore l'equiparazione del privato al pubblico è l'altra caratteristica, che potrebbe anche sembrare poco significativo, se non fosse che il privato accreditato sembra selezionato in base alla condivisione dei criteri di fondo di questa legislazione, che abbandona acquisizioni, realizzazioni e valori, maturati nei decenni scorsi. Ricordo uno slogan realistico di questi anni, secondo il quale "la cura vale la pena", ovvero che la pena può essere l'occasione per accedere ai programmi terapeutici. Ebbene: credo sia utile chiarire che questa legislazione non ha niente a che fare con quello slogan. Per la stessa "la pena vale la pena", la pena è la strada.

TRA IL DECRETO FINI GIOVANARDI E LA LEGGE CIRIELLI VITALI, ANATOMIA DELLA CONTRORIFORMA SULLE DROGHE

I legulei tragicomici

Franco Maisto – 24.2.2006

Un'interpretazione ragionata dell'interessata, sconosciuta (nella storia repubblicana) frenesia legislativa che ha caratterizzato la controriforma della legge sulla droga, esige pazienza, se si vuole apprezzarne la comica e la tragedia. Attenzione alla rapida successione delle date. Si comincia con la legge Cirielli-Vitali del 5 dicembre 2005 che, tra le altre aberrazioni punitive ispirate alla tolleranza zero, modifica in un solo punto la legge sulla droga, limitando fortemente la concessione dell'affidamento terapeutico ai tossicodipendenti, comunque ritenuti obbligatoriamente recidivi, anche, ad esempio, per precedente ingiuria o per resistenza a pubblico ufficiale. Ma alla Conferenza nazionale sulla droga di Palermo sale la protesta e, finalmente – si fa per dire – la sinistra, la mano, comunica con la destra, sempre la mano, sempre per dire, che il disegno di legge Fini già approvato dal Governo, prevedeva diversamente l'affidamento per i tossicodipendenti: concesso fino ad una pena di 6 anni di carcere e senza esclusione dei recidivi. Appena il 30 dicembre 2005, col decreto-legge per le Olimpiadi invernali, si cancella la limitazione dell'affidamento imposto dalla legge Cirielli, motivandolo correttamente come caso straordinario di necessità e d'urgenza collegabile all'art. 77, 2° comma della Costituzione. Ma ancora gli interessi premono e la campagna elettorale, di fatto, è aperta: l'occasione della conversione in legge del decreto sulle Olimpiadi si presta a modificare, non solo l'impianto della complessa ed articolata normativa sulla droga, ma a definire altresì, con ben 45 nuovi articoli, un intero apparato, direttamente o indirettamente, penale.

Il tutto, senza innovare positivamente sul piano del contrasto investigativo e giudiziario al narcotraffico (a parte l'improduttivo specchietto per le allodole sull'attività sotto copertura) ed anzi, premiando con una pena minore di 2 anni gli spacciatori di droghe pesanti. La legge deve entrare in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione, e poiché l'elenco e la quantità delle droghe da inserire nelle due tabelle è rinviato ad un futuro decreto del Ministro della salute, si porrà probabilmente la questione delle cosiddette norme penali in bianco, cioè, grosso modo, del vuoto di penalità o dell'arbitrarietà dei criteri per assolvere o condannare. È evidente che, globalmente, si tratta di un metodo scorretto sul piano costituzionale, sia perché si legifera su materie eterogenee non urgenti, sia perché si tratta di temi esistenziali e dolorosi, tanto travagliati per la storia del Paese che, oltre al referendum parzialmente abrogativo del 1993, è dovuta intervenire la Corte Costituzionale con un elevato numero di sentenze non riscontrabile in altre materie.

L'equivoco delle tabelle

Distonico rispetto alle Convenzioni internazionali (di New York e di Vienna) ed alle direttive europee, il novello legislatore italiano ha irrazionalmente scelto di accorpare in un'unica tabella (rispetto alle due precedenti), tutte le diverse sostanze psicoattive illegali, droghe leggere e pesanti, prevedendo per tutte la stessa pena della reclusione da 6 a 20 anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000. Molti commenti non evidenziano che la tabella funziona in due modi: o solo per individuare la sostanza vietata per la quale "scatta", per ciò solo, la penalità o anche, per altre condotte, per individuare la soglia della penalità, ossia la quantità di sostanza oltre la quale scattano le pene suddette. In altri termini, la varietà delle condotte finora previste, viene raggruppata in: 1) quelle tipiche dello spacciatore: la cessione, la vendita, la consegna ed assimilate – per le quali "scattano" le pene sopra indicate 2) quelle tipiche del consumatore: la detenzione, la ricezione, l'acquisto ed assimilate – per le quali la stessa penalità "scatta" col superamento (anche) della soglia indicata in tabella, ma, 3) "scatta" la medesima penalità, nonostante le sole condotte del consumatore di cui al n. 2, ed indipendentemente dalla quantità, in presenza di presuntivi parametri di detenzione finalizzata ad un

uso non personale (modalità di presentazione o confezionamento frazionato o circostanze dell'azione). Inutile dunque, la lezione della sentenza 24 luglio 1995, n. 360 della Corte Costituzionale sulla ragionevolezza di «un atteggiamento meno rigoroso del legislatore... per le condotte collegate immediatamente e direttamente all'uso stesso... sicché il quantitativo di sostanza stupefacente certo e determinato, consente, unitamente ad altri elementi attinenti alle circostanze soggettive ed oggettive della condotta, la valutazione prognostica della destinazione della sostanza...». Le tre ipotesi indicate mettono quindi in evidenza che non è esatto affermare come la distinzione tra uso e spaccio dipenda sempre dalle tabelle, potendosi avere casi di spaccio indipendente dalle quantità delle tabelle. Come non è esatto dire che gli altri criteri indiziari di spaccio, per quanto equivoci, siano di supporto alle tabelle, mentre invece, sono chiaramente alternativi alle tabelle medesime («ovvero », dice la legge). Non si è tenuto conto cioè, della sentenza dell'11 luglio 1991, n. 333 della Corte Costituzionale che, in relazione all'individuazione del confine tra l'uso personale e la detenzione al fine di spaccio, ha sancito il principio della valenza integrativa del dato quantitativo rispetto ai parametri di riferimento o indici indiziari per il convincimento del giudice.

E tuttavia, nei confronti di questa controriforma torna di attualità la triplice lezione della citata sentenza: a) il giudice ha il potere-dovere di disapplicare il decreto che determina le quantità, ove ne ritenga l'illegittimità, b) deve verificare l'offensività della condotta in concreto, c) la detenzione è punibile quando ci sia consapevolezza della detenzione (dolo) oltre la soglia. E sempre per restare sul piano della ragionevolezza, che è principio costituzionale, risulta evidente l'assurdo di premiare lo spacciatore di cocaina o di acidi con una pena uguale a quella dei venditori di "fumo", quindi con 2 anni di meno rispetto alla legge del 1990, e di punire poi lo spacciatore di droghe leggere con quella pena minima di 6 anni che, invece per la legge del 1990 è il massimo.

Tutto diventa grave

Il falso paternalismo di quanti hanno visto un rimedio a tanto rigore nelle pene più basse (da 1 a 6 anni, ma prima era da 6 mesi a 4 anni) per l'applicazione dell'attenuante speciale ai fatti di "lieve entità" (per i mezzi, le modalità, le circostanze dell'azione, ecc.), tipica di coloro che detengono quantità di sostanza appena superiori alla soglia, si connota di cialtroneria o ignoranza perché, ancora una volta, si finge di non sapere che la Cirielli è legge. E poiché questa, peggiorando il bilanciamento tra circostanze aggravanti (tra cui la recidiva) e circostanze attenuanti (tra cui, la "lieve entità" e le "generiche") non consente l'applicazione dell'attenuante di "lieve entità" per i recidivi: basta che un "consumatore" venga preso per la seconda volta, o abbia un precedente per un qualsiasi delitto, per escludere ogni attenuante e condannare sempre, nella migliore situazione, ad una pena minima di 6 anni di carcere. Di conseguenza, cade il fiore all'occhiello del lavoro di pubblica utilità, patteggiato al posto del carcere.

Il circuito para-penale

La favola che si narra è che per la detenzione e condotte assimilate, per uso personale, non superiori alla soglia, "scattano" gli illeciti e le sanzioni amministrative, applicate dal Prefetto (su contestazione immediata degli organi di Polizia), come la sospensione della patente di guida, la sospensione del passaporto, ecc.; ma è proprio sulla individuazione di queste condotte che nasce l'altro equivoco perché il nuovo art. 78 collega sia queste sanzioni, sia quelle più gravi di pubblica sicurezza, all'"abuso". Il tenore della nuova batteria di sanzioni "anfibe" (amministrative-misure di prevenzione-penali), applicate dal Questore e convalidate dal Giudice di pace (che ritorna sulla scena, dopo la legge Bossi-Fini, così diventando un "giudice di guerra" per la castrazione della giustizia riparativa), sposta il baricentro del controllo sociale dal sistema socio-assistenziale a quello di polizia. A parte la previsione, tra le altre, di questa equivoca condizione del "pericolo per la sicurezza pubblica", non è difficile cogliere che la simultanea e contemporanea applicazione di tutte le misure di pubblica sicurezza le rende assimilabili alle misure cautelari limitative della libertà personale tipiche del processo penale, ovvero alla misura alternativa della detenzione domiciliare.

Ed infatti, applicando i vari obblighi e divieti noti, insieme a quello indeterminato «di rientrare nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata», l'ambito di operatività della misura coincide quasi con gli arresti domiciliari o la detenzione domiciliare con qualche deroga per le necessità quotidiane. C'è sempre, naturalmente, una via d'uscita: basta portare a termine positivamente il programma terapeutico e socio-riabilitativo e le misure vengono revocate! Si ricostruisce, così aggravandolo, tutto l'armamentario abrogato dal referendum.

Il business sanitario-penitenziario

Solo una lettura d'insieme delle norme penali, processuali, penitenziarie ed amministrative consente di cogliere il mix di privatizzazione implementato dalla nuova legge. Non è questo il momento di discutere, a livello di sistematica penale sostanziale e di razionalità, della norma che prevede l'attribuzione ad enti privati del potere di certificazione dello stato di tossicodipendenza e la parificazione al pubblico; ma la sola previsione degli arresti domiciliari (escludendo tutte le altre misure cautelari alternative) per i delitti, ad eccezione di quelli famigerati dell'art. 4bis, e l'ulteriore limitazione dei "domiciliari", per qualsiasi tipo di rapina o estorsione (esclusi i collegamenti con la criminalità organizzata), alle strutture residenziali (alle comunità), non abbisognano della zingaro-indovina per svelare il futuro: la creazione di istituti privati a custodia attenuata. L'innalzamento a 6 anni dei livelli di pena per avere la sospensione "particolare" o l'affidamento terapeutico (amplificazione del caso Merlonghi), pur nell'apparente buonismo, oscilla tra vecchi e nuovi autoritarismi: tra la vecchia politica del bastone e la carota e la "moderna" certezza della pena (intesa come meritevolezza del quantum imm modificabile), si è scelta la prima, esaltando l'irrazionalità del sistema, allargando la forbice tra pena inflitta e pena effettiva, ma così dimostrando che la seconda è solo una "parola d'ordine", del tutto sganciata dai principi della Costituzione. Peraltro si tratta di pura apparenza perché, da una parte, la limitazione del tetto a 4 anni di reclusione per i famigerati delitti dell'art. 4bis e, dall'altra, l'esplicita previsione di applicazione solo in assenza di un pericolo di recidiva, snaturano la misura cancellandone il carattere terapeutico.

Scenari foschi

Per effetto dell'ampliamento dell'area della punibilità della nuova legge, naturalmente, aumenteranno gli arresti in flagranza o quasi flagranza, con conseguente aumento dei processi per direttissima ed ingolfamento ulteriore della giustizia penale di rango inferiore, privilegiata rispetto a quella dei "garantiti" per la sola dislocazione delle modeste risorse personali e finanziarie. Si ridimensionerà la tensione di alcuni settori degli operatori della polizia verso le più complesse e costose indagini di lotta al narcotraffico. Le gravi condizioni di capienza, di sanità, di terapia per tossicodipendenti, di servizio sociale ed educativo del sistema penitenziario, ne faranno un carcere agonizzante e più insicuro per tutti, polizia e detenuti. Ai 17.000 detenuti tossicodipendenti se ne aggiungeranno alcune decine di migliaia. Ricordiamo che poco prima del referendum del '93, la curva dei suicidi e degli atti di autolesionismo dei giovani nelle carceri segnò il punto più alto nella storia del nostro Paese.

«Tutto quello che possiamo fare è sostenere la legge, ma non permettere che il ricordo della giustizia sbiadisca...» dice il vecchio giudice del nobel Coetzee in *Aspettando i barbari*, ma forse si salva quando, di fronte a qualcuno che soffre ingiustamente, aggiunge «è destino di coloro che assistono alla sua sofferenza provarne vergogna». Non solo, noi abbiamo ancora i principi della Costituzione e la Corte Costituzionale.

LE TABELLE DELLA FINI-GIOVANARDI STRAVOLGONO I PRINCIPI DEL DIRITTO

Delinquenti virtuali

Con la responsabilità tabellare il sospetto si trasforma in prova: la storia insegna che dal sospetto spacciatore si può passare al sospetto terrorista, al sospetto criminale, all'untore.

Livio Pepino – 28.4.2006

«Quindici o venti spinelli, cinque strisce di coca, dieci iniezioni di eroina, cinque compresse di ecstasy o anfetamine: queste le quantità massime consentite per il consumo personale, il cui superamento introduce una presunzione di spaccio e apre la porta a una condanna da sei a venti anni di carcere». Il messaggio che ha accompagnato la diffusione delle tabelle predisposte dalla Commissione chiamata a precisare la disciplina introdotta con la legge 2 febbraio 2006, n. 49, è chiaro e univoco, pur se resta tutta da verificare la sua resistenza di fronte alla complessità del reale.

I pilastri della svolta repressiva in atto in tema di stupefacenti e tossicodipendenze sono noti: l'assimilazione delle droghe leggere a quelle pesanti, l'aumento abnorme delle pene per la detenzione a fini diversi dal consumo personale (elevate nel minimo a sei anni), la drastica diminuzione delle ipotesi di applicabilità dell'attenuante della lieve entità del fatto (esclusa dalla legge n. 251/2005 nel caso di reato commesso da un recidivo), l'aumento – qualitativo e quantitativo – delle sanzioni amministrative, comunque previste per l'uso di qualunque stupefacente in qualunque quantità. È in questo contesto che mutano il ruolo e la funzione delle tabelle previste dal testo unico n. 309/1990: da indicatore delle sostanze vietate a improprio sostituto del giudice nell'accertamento della finalità della detenzione. Il nuovo comma 1 bis del testo unico sugli stupefacenti prevede, infatti, la pena della reclusione da sei a venti anni e la multa da 26.000 a 260.000 euro per chi «importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque illecitamente detiene sostanze stupefacenti o psicotrope che per quantità, in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, ovvero per modalità di presentazione, avuto riguardo al peso lordo complessivo o al confezionamento frazionato, ovvero per altre circostanze dell'azione, appaiono destinate a un uso non esclusivamente personale». E in due mesi di lavoro la solerte commissione ministeriale ha stabilito, per ciascuna sostanza, la «dose media singola» (corrispondente alla «quantità di principio attivo per singola assunzione idonea a produrre in un soggetto tollerante e dipendente un effetto stupefacente o psicotropo»), il «moltiplicatore variabile» («individuato in base alle caratteristiche di ciascuna classe di sostanze e con particolare riguardo al potere di indurre alterazioni comportamentali e scadimento delle capacità psicomotorie») e, infine, la «quantità massima detenibile» (determinata dal prodotto della dose singola e del moltiplicatore).

Inutile dire che questa individuazione preventiva dello spacciatore virtuale è priva di ogni attendibilità fattuale e stravolge i principi fondamentali dell'equità, della logica e del diritto. Bastino alcuni flash. Primo. Moltiplicare per un numero determinato la «dose media singola» (anche a ritenere tale concetto dotato di una qualche dignità scientifica) può indicare, in ipotesi, il margine di pericolosità di assunzioni ravvicinate nel tempo ma è strutturalmente inidoneo a dire alcunché sulla finalità della relativa detenzione: definire spacciatore per legge chi detiene sedici anziché quindici spinelli è del tutto irrazionale e privo di riscontri nelle più comuni massime di esperienza. Secondo. La civiltà dei moderni ha abbandonato il sistema delle prove legali: nessuno può essere ritenuto colpevole in base alla direzione del volo degli uccelli, o al numero delle testimonianze d'accusa, o allo status dell'accusatore. La condanna esige, in ogni caso, un giudizio in concreto sorretto dal vaglio critico delle prove acquisite: cioè esattamente ciò che viene escluso dal sistema delle tabelle. Terzo. Per rendere praticabile questo distorto meccanismo, la legge ha costruito un inedito diritto penale dell'apparenza: secondo il comma 1 bis dell'art. 73 del testo unico n. 309 si è colpevoli non se si spaccia ma se le sostanze detenute «appaiono destinate a un uso non esclusivamente personale» (sic!).

La domanda al novello Giustiniano è d'obbligo: cosa accade se la detenzione (data la quantità) sembra destinata allo spaccio, ma in concreto si accerta al di là di ogni ragionevole dubbio che così non è? Quarto. La responsabilità tabellare realizza, a ben guardare, l'introduzione nel sistema «del tipo d'autore» o, in altri termini, la trasformazione del sospetto in prova: la storia insegna, peraltro, che dal "sospetto spacciatore" è agevole passare al "sospetto terrorista", al "sospetto delinquente" o all'untore di manzoniana memoria.

C'è quanto basta per drastici interventi demolitori della Corte costituzionale e prima ancora, nei limiti della sua competenza, della magistratura. Sperando che non ce ne sia bisogno, avendo la nuova maggioranza parlamentare la possibilità di cancellare subito, con un tratto di penna, questo scempio etico e giuridico.

Regioni alla riscossa

Maurizio Coletti – 26 maggio 2006

I governi regionali sono privati del potere di accreditamento delle strutture private, ma dovrebbero pagare per prestazioni decise dalle stesse strutture in totale autonomia. Paolo Ferrero è il nuovo ministro alla Solidarietà sociale con delega sulle droghe. Tuttavia, nel momento in cui scrivo, non sono ancora del tutto definiti gli assetti istituzionali riguardo alle strategie di intervento nel campo delle droghe. I segnali che ci sono giunti finora parlano di un'unica, forte continuità: quella di un atteggiamento di sottovalutazione e di disattenzione che ha attraversato tutti i percorsi di opposizione alle politiche messe in campo dal governo precedente, tutte le proposte avanzate, tutti gli appelli, le denunce che i movimenti e le associazioni da parte del centrosinistra. Fatto salvo l'ammirevole impegno di un pugno di parlamentari durante l'indegno percorso della Fini-Giovanardi, le bellicose dichiarazioni sul momento e l'impegno scritto sul programma per la sua cancellazione, il tema è stato accuratamente cancellato dalle agende politiche ben prima della campagna elettorale.

Nel frattempo, corre il rischio di squagliarsi anche il movimento, forse anche a causa delle delusioni e delle mancate risposte.

In questo panorama, si fanno vive alcune Regioni: l'Emilia Romagna, la Toscana, il Lazio, l'Umbria. Su queste, e su un rapporto organico con queste, il Cartello "Non incarcerate il nostro crescere" ha puntato molto. Di fatto, la legge indecente era incardinata su tre punti abbastanza differenti; il primo è rappresentato dalla pretesa di "aiutare quei poveri drogati", innalzando il tetto del limite di pena per il quale si possono chiedere le misure alternative. Sappiamo bene come questa generosità codina ed untuosa abbia effetti assai relativi e, soprattutto, l'accoppiata con la ex Cirielli renda il tutto devastante per coloro che si pretendeva di aiutare.

Il secondo punto è quello che ruota attorno all'idea di una sostanziale uguaglianza di tutte le droghe e la pretesa di fissarne per tabella il limite massimo, oltre il quale scattano le misure penali.

Il terzo punto si configurava come un tentativo di *captatio benevolentiae* verso i supporter di Giovanardi e del governo, attraverso un meccanismo che prevede la delega alle strutture private di due competenze finora appannaggio del servizio pubblico: l'accesso diretto ai centri di trattamento e la certificazione di tossicodipendenza. Finora (meglio detto: prima) un utente che si rivolgeva ad una comunità terapeutica, doveva ritornare prima al Sert di competenza territoriale.

Lì si accertava il suo stato di dipendenza patologica e si concordava un programma terapeutico che poteva (o no) includere una fase residenziale. Insomma, c'era chi provvedeva alle esigenze diagnostiche e di certificazione ed identificava un percorso terapeutico e chi ne assumeva l'onere della messa in pratica. Alcune reti di comunità terapeutiche leggevano il progressivo calo degli utenti da inserire nelle loro strutture come un ostracismo ideologico nei loro confronti di coloro (i Sert) che avevano il "potere" di dare l'assenso all'invio ed al conseguente pagamento delle rette. La nuova legge ha astutamente inserito norme che spezzano questo equilibrio.

Questo è il punto più importante di attacco per le eccezioni avanzate dalle Regioni: in questa maniera si viene a cancellare un'importante funzione delle amministrazioni regionali in materia di organizzazione dei servizi sociali e sanitari. Le Regioni si trovano prive del potere di accreditamento delle strutture private in quanto la legge detta le norme in questo campo. Non solo, ma esse si troverebbero a pagare a piè di lista per prestazioni decise in tutta autonomia dalle stesse strutture private, senza alcuna possibilità di controllo e di programmazione.

Il passaggio che manca (ai suoi tempi denunciato con vigore), è l'assoluta mancanza di finanziamenti aggiuntivi, né per questo tipo di prestazioni, né per il settore nel suo complesso. Il nodo

certificazione-accesso diretto prefigura un sistema territoriale del tutto differente da quello attuale, con due canali totalmente autonomi ed in competizione.

Ciò produrrà a breve tempo l'interruzione di un faticosissimo processo di integrazione e di dialogo tra operatori e strutture del settore pubblico e del settore privato, con probabile corsa all'accaparramento dei pazienti e problemi di copertura di spese non previste delle Asl.

L'indecenza sta nel fatto che proprio il progressivo avvicinamento fra pubblico e privato aveva prodotto un clima di dialogo, e si avanzavano proposte per permettere agli utenti che lo volessero di recarsi direttamente presso le comunità terapeutiche, ma restando le competenze della certificazione a carico dei Sert. Ma sappiamo le cambiali che Giovanardi e soci hanno dovuto pagare, i suggerimenti e le richieste provengono da Bum Bum Gelmini e "don" Andrea Muccioli; due che sono lontani anni luce dal confronto quotidiano, dalle pratiche delle discussioni e degli incontri comuni, dalle evidenze scientifiche e professionali.

Ultimo interrogativo: dov'erano esperti, scienziati ed operatori pubblici quando si concepiva questo sgorbio? La loro voce contraria non risulta agli atti. Mentre risultano attualmente penosi i loro tentativi di riqualificarsi come "uomini di scienza", neutrali e poco interessati alle beghe di potere. Quindi, spendibili in quello che si dovrebbe prefigurare come un nuovo corso delle politiche sulle droghe.

*Itaca Italia