

LOTTA ALLA DROGA I DANNI COLLATERALI

L'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana

LOTTA ALLA DROGA I DANNI COLLATERALI

Forum Droghe
Fondazione Michelucci

Patrocinio:



Pubblicazione a cura di:
Franco Corleone
Alessandro Margara

Testi di:
Franco Corleone
Alessandro Margara
Patrizia Meringolo
Alessio Scandurra
Massimo Urzi
Grazia Zuffa

Coordinamento editoriale:
Nicola Solimano (Fondazione Michelucci)

Progetto grafico:
Aurora Brogini (Fondazione Michelucci)

Collaborazione redazionale:
Lucia Piccinni

Fondazione Giovanni Michelucci Onlus
Via Beato Angelico 15 - 50014 Fiesole (Fi)
tel. (+39) 055.597149 - fax (+39) 055.59268
redazione@michelucci.it
www.michelucci.it

ISBN 978-88-596-0802-8

Edizioni Polistampa di Mauro Pagliai
50142 Firenze - Via Livorno, 8/31 - Tel. 055.7326272 - Fax 055.7377428
<http://www.polistampa.com> - e-mail: info@polistampa.com

INDICE

INTRODUZIONE

Grazia Zuffa La valutazione delle politiche penali: un passo verso un approccio scientifico al tema droga	7
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

PRIMA PARTE: *IL QUADRO STORICO*

Franco Corleone Droghe: diritti & castighi	13
Alessandro Margara Il proibizionismo in Italia: lo sviluppo storico	31
Alessio Scandurra Tre anni di applicazione della Fini-Giovanardi	49

SECONDA PARTE: *L'IMPATTO PENALE E SANZIONATORIO IN TOSCANA*

Massimo Urzi Le politiche antidroga nel territorio	69
La ricaduta sul carcere (Firenze, Prato, Pisa, Livorno, Arezzo)	91
L'area penale esterna e il Tribunale di Sorveglianza	133
Le sanzioni amministrative e il ruolo della Prefettura	157
Le politiche regionali di intervento sociale	167

TERZA PARTE: *ANALISI & PROPOSTE*

Patrizia Meringolo La legge antidroga, una ricerca valutativa	193
------------------------------------------------------------------	-----

La valutazione delle politiche penali: un passo verso un approccio scientifico al tema droga

Questa ricerca si propone di valutare l'impatto della recente normativa penale antidroga sull'insieme delle attività delle forze dell'ordine, degli apparati giudiziari e sul carcere. E' un compito non semplice, perché nella politica delle droghe la valutazione ha finora trovato poco spazio, specie per ciò che riguarda l'aspetto penale. A livello globale, un qualche interesse alla verifica (*review*) delle politiche è emerso in tempi relativamente recenti. Il punto di svolta è stato l'appuntamento di "Vienna 2009": nella seduta del marzo 2008, l'organismo Onu che decide le politiche internazionali delle droghe, la Commission on Narcotic Drugs (Cnd), decise di dedicare un intero anno, fra una sessione annuale e l'altra, alla valutazione della strategia globale di contrasto alle droghe, decisa nell'assemblea generale dell'Onu di New York del 1998.

A riprova del fatto che siamo ancora ai primi passi, parlano le dispute perfino sul significato del termine "valutazione". Dobbiamo valutare l'efficacia delle strategie, ovvero se queste hanno raggiunto gli obiettivi prefissati? Oppure dobbiamo valutare se e come gli interventi decisi sono stati messi in atto?

E' facile comprendere che la questione non è affatto tecnica come può sembrare a prima vista. Se diciamo sì alla prima ipotesi, optiamo per la valutazione in senso stretto. Il che ha delle conseguenze: nel caso risulti che gli obiettivi prefissati non sono stati raggiunti, è giocoforza prendere in considerazione l'ipotesi di un cambiamento. Nel secondo scenario, il conseguimento o meno degli obiettivi rimane fuori scena, così come l'opzione di un cambio di rotta, in caso di fallimento accertato. Ci si limita semplicemente a monitorare l'implementazione delle politiche, evitando di confrontarsi con la questione chiave della loro effettiva utilità nel contrasto alle droghe.

Generalmente, ha prevalso la seconda interpretazione. Così è per il testo unico sugli stupefacenti del 1990 (la legge Jervolino Vassalli), che ha previsto una relazione annuale al Parlamento sullo stato d'applicazione della legge, non sulla verifica dei suoi obiettivi. Neppure la recente normativa del 2006, che inasprisce la repressione in maniera sostanziale, ha stabilito scadenze e modalità di verifica del nuovo indirizzo.

Intanto però a livello internazionale le cose sono andate un poco avanti. In vista della revisione della strategia globale di contrasto alla droga del 1998 (*Ungass Review*), di cui si è detto, l'Unione Europea ha preso sul serio l'appuntamento commissionando una ricerca in merito. Il titolo dello studio, *Un rapporto sui mercati internazionali delle droghe illecite 1998-2007*, (a cura di Peter Reuter e Franz Trautmann) già indica che il suo scopo è la verifica degli obiettivi fissati dal piano globale del 1998: la "eliminazione" (o almeno la riduzione significativa) della produzione e del traffico di eroina, cocaina e canapa entro il 2008. Questi obiettivi sono stati raggiunti?

E' un quesito non di poco conto, pensando allo strumento principale su cui si appoggia la strategia del 1998: l'inasprimento della repressione contro le coltivazioni illegali tramite l'eradicazione forzata e la fumigazione con pesticidi manu militari. Con la militarizzazione di vaste aree di territorio, la "guerra alla droga" ha assunto in molti paesi produttori un tragico significato letterale. Si veda il conflitto in Afghanistan, in cui la produzione di oppio riveste un ruolo importante o la guerra civile in Colombia, dove è centrale il controllo delle coltivazioni di coca.

E' sotto gli occhi di tutti, non solo degli esperti, che l'auspicata "riduzione significativa" dell'offerta di droghe illegali (per non parlare della "eliminazione") è di là da venire. In compenso, sono sempre più evidenti i "danni collaterali" della guerra alla droga, tanto che un altro rapporto, uscito sempre nel 2009, denuncia che la *war on drugs* sta addirittura minando la democrazia in America Latina. E' un documento autorevole,

varato da una commissione presieduta dall'ex presidente del Brasile Fernando Cardoso, insieme agli ex presidenti del Messico Ernesto Zedillo e della Colombia Cesare Gaviria: l'appello è ad un cambio di passo nella politica antidroga, spostando l'accento e le risorse dalla legge penale allo sviluppo sociale.

Torniamo al Report di Reuter e Trautmann, per certi versi unico. Esso non si limita a raccogliere informazioni sull'evoluzione del problema droga nel decennio preso in considerazione, cerca anche di costruire un modello di valutazione delle politiche penali, individuando gli indicatori per misurarne l'efficacia. Uno di questi è l'evoluzione dei prezzi delle droghe sul mercato illegale. Poiché l'obiettivo dell'azione penale è la riduzione dell'offerta di droga, i mercati dovrebbero registrare i cambiamenti. Se l'azione repressiva coglie nel segno, i prezzi delle droghe illegali dovrebbero salire e le droghe dovrebbero essere meno accessibili.

Niente di tutto questo è accaduto. Il rapporto mostra che i prezzi delle droghe al dettaglio sono generalmente diminuiti nei paesi occidentali, inclusi quelli che hanno aumentato l'impatto repressivo contro gli spacciatori, come Gran Bretagna e Stati Uniti (ma anche l'Italia è fra questi). La caduta del prezzo dell'eroina e della cocaina è così imponente che probabilmente le entrate totali del 2007 sono state inferiori a quelle del 1998; in più, non c'è alcun segno che oggi sia più difficile procurarsi le droghe di 10 anni fa.

Il fenomeno si spiega in parte con l'effetto ballon nei paesi produttori. Quando la repressione si fa più aspra in una zona, la produzione si sposta in un altro paese: è ciò che è accaduto in passato con la diminuzione delle coltivazioni in Perù e Bolivia controbilanciata dall'espansione in Colombia. Un fattore altrettanto importante è costituito dall'alta competitività e frammentazione dei mercati, che "non sono verticalmente integrati o dominati da grandi cartelli" - recita il Report; inoltre, la stragrande maggioranza di chi vende droga guadagna molto poco: solo un ristretto numero di soggetti accumula grandi fortune col traffico e lo spaccio, ma questo riguarda solo una piccola parte dell'incasso totale.

Sono indicazioni di grande interesse, non solo per l'informazione circa i prezzi al dettaglio delle droghe, in genere mai presi in considerazione; ma perché capovolgono alcuni luoghi comuni sulla "lotta alla droga". L'obiettivo è di stroncare i "grandi cartelli", non di imprigionare i piccoli spacciatori, né tanto meno i consumatori - si dice. Ma il mercato si regge su questa vasta platea di "disperati" che spacciano per poche lire: l'illegalità stessa strutturalmente favorisce lo sfruttamento della manodopera. L'inasprimento della repressione si abbatte sui "poveracci", come dimostra anche questa ricerca, senza minimamente ripercuotersi sui mercati, dove abbonda l'offerta di manovalanza disposta a correre il rischio del carcere anche a fronte di guadagni sempre più bassi. Visto così, il problema droga si presenta come parte importante e dolente della questione sociale, di giustizia sociale. E c'è da chiedersi quale sia il vero obiettivo della "lotta alla droga" visto che le droghe continuano a circolare, più a buon mercato e accessibili di primi. Di più: i "danni collaterali" degli alti livelli di incarcerazione sono davvero unintended consequences (conseguenze non volute), come dicono gli anglosassoni? Oppure sono il prezzo cinicamente messo in conto per continuare una guerra senza fine: che non si prefigge tanto la missione impossibile di eliminare le droghe, quanto di mantenere alta l'intolleranza verso i consumatori.

La ricerca che presentiamo non si propone obiettivi così ambiziosi come il Report commissionato dall'Unione Europea, ovviamente. Tuttavia, è importante innanzitutto da un punto di vista metodologico. Non solo perché si parte dal "basso", dal territorio della Toscana: il che permette di raccogliere dati più affidabili per la vicinanza delle fonti e di valorizzare il punto di vista degli attori coinvolti (come nel panel di discussione fra operatori di diverse agenzie del territorio). Inoltre, rispetto ai dati nazionali, questo studio ha iniziato ad arare il terreno per una vera valutazione dell'azione antidroga: non solo cercando di interpretare i pochi dati disponibili sull'attività di *law enforcement*, ma soprattutto indicando le incongruenze fra i dati provenienti da diverse amministrazioni ed evidenziando quelli che mancano. In altre

parole, prefigurando una griglia di valutazione dell'impatto delle politiche penali in materia di droga. Le difficoltà incontrate sono state molte. La Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, che raccoglie i dati provenienti dalle diverse agenzie non è esaustiva. Non solo: essa mostra anche numerose criticità su questioni chiave, quali le misure alternative al carcere di cui usufruiscono i detenuti tossicodipendenti. Parimenti, il quadro offerto dall'Amministrazione penitenziaria sulla presenza dei detenuti tossicodipendenti in carcere non coincide con quello fornito dai Servizi Tossicodipendenze; né i dati forniti dalle Prefetture coincidono con quelli delle Questure.

Con soddisfazione commisurata alla fatica, possiamo dire che le cifre contenute in questa ricerca sono assai più affidabili di quelle ufficiali. Inoltre, la raccolta dati negli istituti penitenziari di Prato, Pisa, Livorno, Arezzo e l'approfondimento di tipo qualitativo svolto nel carcere fiorentino di Sollicciano hanno permesso una verifica dell'ipotesi alla base dello studio, circa la relazione fra la scelta del legislatore nel 2006 di penalizzare l'uso di droghe e il sovraffollamento carcerario.

Esaminando le Relazioni al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze degli ultimi anni, va segnalata una pericolosa tendenza: non solo non ci sono progressi nella raccolta e nell'affidabilità dei dati, addirittura ne vengono forniti di meno. Tale negligenza non può essere causale, è la spia di una scarsa disponibilità politica alla valutazione dell'azione antidroga, che va al di là delle difficoltà storiche di cui si è detto. Parrebbe che il tema della verifica delle politiche sia al crocevia di due tendenze in conflitto: se l'impegno dell'Unione Europea a contribuire alla *Ungass Review* testimonia lo spostamento verso un approccio più pragmatico, all'opposto in Italia l'impovertimento del data base e della sua pubblicizzazione è sintomo (fra gli altri) del prevalere dell'approccio ideologico rispetto a quello scientifico.

Per questa ragione, questa ricerca ha anche un'importante valenza politica. Sarebbe perciò importante proseguirla nei prossimi anni, sia per continuare nel monitoraggio degli effetti della legge, sia per contribuire alla costruzione di un modello di valutazione delle politiche antidroga. Così la Regione Toscana può porsi come capofila nel campo largamente inesplorato della "revisione scientifica" delle politiche penali antidroga.

Un'ultima osservazione. La ricerca ha un limite di genere, poiché è stata svolta sui soli dati dei detenuti maschi. Ci auguriamo che i successivi studi possano colmare questa lacuna.

I

IL QUADRO STORICO

DROGHE: DIRITTI & CASTIGHI

Premessa

La droga fa male, anzi, la droga è il male. Questo assunto si è affermato in maniera pressoché incontrastata nel corso di un secolo di proibizione e una sorta di pensiero unico si è rafforzato usando tutti gli strumenti di persuasione e di pressione disponibili. Burocrazie internazionali, eserciti, forze di polizia, magistrati, medici, scienziati al servizio di una politica cattiva hanno elaborato leggi e convenzioni e hanno costruito un castello di menzogne spacciate per verità scientifiche.

Nonostante i rapporti scientifici più autorevoli e le ricerche più accreditate abbiano smontato la costruzione retorica della droga come flagello, per la salute e per la morale, i miti resistono e condizionano il modo di pensare della maggioranza della popolazione. Nessuno è riuscito a contestare le acquisizioni del Rapporto Roques commissionato dal ministero della Sanità del governo francese nel 1999; il Rapporto Nolin approvato dal Senato canadese e il più recente studio sulla canapa elaborato dalla Beckley Foundation per non parlare del volume *Marijuana, miti e fatti* di Zimmer e Morgan rimangono testi fondamentali da cui non si può prescindere. Il modello proibizionista ha fallito negli anni Venti con l'alcol (inaugurata nel 1919, l'esperienza fu chiusa nel 1933 dal presidente Roosevelt) e continua a produrre disastri ancora oggi con la repressione dei consumi delle sostanze definite illegali, ma il mostro rimane in piedi. La ragione è forse più semplice di quanto si possa pensare. La politica sulle droghe non si misura come una azione di governo, in questo caso di un problema sanitario e sociale, e come tale soggetta a verifiche e aggiustamenti, ma si valuta invece come un tabù e una superstizione.

Da qui la difficoltà a presentare dati di realtà da offrire a chi opera nel campo delle droghe e delle tossicodipendenze e soprattutto a chi deve assumere scelte legislative e amministrative a livello nazionale e locale, in Parlamento, nelle Regioni e nei Comuni.

Questo volume presenta i risultati della ricerca "L'impatto penale e sanzionatorio della legge antidroga. Il contesto della regione Toscana", nel quadro di una ricostruzione storica, politica e giuridica della normativa che nel 2006 ha impresso una svolta, proibizionista dal punto di vista ideologico, e punitiva dal punto di vista pratico.

Mentre l'Europa ha scelto di privilegiare il modello dei quattro pilastri (prevenzione, terapia, riduzione del danno, repressione), l'Italia ha assunto il ruolo di "lancia spezzata" della repressione, enfatizzando la criminalizzazione del consumo di droga. La politica di riduzione del danno è stata bandita non solo nei fatti e nei finanziamenti dal Dipartimento politiche antidroga, ma addirittura nella semantica. Così una pratica diffusa in tutto il mondo è addirittura impronunciabile, quasi fosse una bestemmia, nell'attività quotidiana degli operatori dei Sert, delle Comunità o della bassa soglia.

Il progetto, con tutta evidenza controcorrente, è stato messo a punto e sviluppato dall'Associazione Forum Droghe e dalla Fondazione Michelucci. È stato quindi esplorato in profondità l'aspetto delle conseguenze pesanti che la legge provoca nei tribunali, nelle carceri, nelle prefetture, nei servizi socio-sanitari pubblici e privati. La conclusione emersa è quella di una espansione senza limiti del danno penale che viene inevitabilmente diffuso nella società attraverso una informazione drogata.

La Regione Toscana ha sostenuto e finanziato la ricerca e ha ora a disposizione una analisi e una proposta per immaginare interventi alternativi alla vulgata corrente.

Gli addetti ai lavori del settore giustizia sanno bene che quasi la metà degli ingressi in carcere avviene per

la violazione delle disposizioni contenute nel Decreto del Presidente della Repubblica (Dpr). 309 del 1990 pomposamente intitolato "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", eppure questa conseguenza della normativa penale nel campo delle droghe e della ricaduta dell'impatto criminogeno non viene messa con la dovuta urgenza e drammaticità al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica.

È questa una delle ragioni per cui il numero elevato di consumatori e tossicodipendenti in carcere, al di là di professioni di rincrescimento ipocrita, non produce azioni conseguenti per la scarcerizzazione, né tantomeno per la modifica della legge.

La denuncia del sovraffollamento carcerario non spinge neppure a un ricorso massiccio alle misure alternative alla detenzione, anzi il governo persegue la illusoria, per fortuna, strada della costruzione di nuovi istituti penitenziari. Il ministro Alfano illustrando il cosiddetto "Piano carcere" ha presentato l'obiettivo di raggiungere la disponibilità di 80.000 posti: se oggi a metà del 2010 si è giunti a 68.000 presenze, costituite per la grande maggioranza da tossicodipendenti, stranieri, poveri, soggetti marginali, vuole dire che oltre a tutta la "devianza" si ha l'intenzione di rinchiodare altri soggetti (magari i disoccupati che protestano) in quella che si è rivelata una orrenda discarica sociale.

Sarebbe la sconfitta definitiva del diritto penale minimo, della Costituzione e del giusto processo, insomma la cancellazione della democrazia e dello stato di diritto.

La cosiddetta legge Fini-Giovanardi, approvata con un decreto legge (DL) all'inizio del 2006 rappresenta il punto di arrivo di una legislazione che si è sviluppata nel nostro Paese parallelamente e contestualmente con le Convenzioni internazionali che si sono occupate delle sostanze stupefacenti. Alessandro Margara analizza nel successivo capitolo i contenuti di questa riforma che ha cambiato profondamente la legge del 1990 e soprattutto le norme derivate dall'esito del referendum tenutosi nel 1993.

La legislazione del Novecento

La prima legge che si è occupata della repressione del commercio abusivo di sostanze velenose aventi azione stupefacente a partire dalla cocaina e dalla morfina è la 396 del 18 febbraio 1923 che esplicita nel regolamento del 1929 l'adesione alla Convenzione internazionale sull'oppio, firmata all'Aja il 23 gennaio 1912. Compaiono le firme di Mussolini e di Alfredo Rocco, ma va detto che la detenzione e il consumo personale non erano sanzionati (era punito con una multa e solo in caso di recidiva con la detenzione, da 1 a 3 mesi, il consumo collettivo in locali di intrattenimento o di ritrovo abusivamente destinati all'uso di sostanze tossiche stupefacenti).

Il fascismo, con le norme inserite nel Codice penale (Cp) del 1931 e altri successivi provvedimenti confermava l'orientamento di punire solo i comportamenti connessi all'uso eccessivo di sostanze stupefacenti; un analogo criterio era previsto per l'abuso di alcol e quindi dalla previsione di circostanza aggravante in presenza di precisi delitti di sangue.

Va segnalato che una norma particolarmente odiosa fu introdotta nel 1934 con la previsione del ricovero coatto per gli intossicati da sostanze stupefacenti, sul modello della legge manicomiale del 1904.

Occorre giungere ad una legge della Repubblica, la 1041 del 1954 per vedere sanzionata con gravi pene della reclusione, da 3 a 8 anni, la semplice detenzione delle sostanze vietate con una impostazione che riprendeva pedissequamente l'indirizzo delle convenzioni internazionali in particolare quella di Ginevra del 1931. Questa legge ignobile ribadiva il ricovero in ospedale psichiatrico su decisione del pretore.

Il dibattito si accende a metà degli anni Settanta con un movimento di forte contestazione della legge in vigore, duramente punitiva. Un nuovo mondo si era aperto con il sessantotto e con la prima diffusione di

massa dei consumi di droghe fra i giovani e si accentuò la consapevolezza dei limiti di una ottusa repressione che riempiva le carceri e provocava morti. Così si arrivò alla approvazione della legge 685 del dicembre 1975 su sollecitazioni diverse e quindi ricca di contraddizioni e di rischi di abusi come segnalava Giancarlo Arnao, autorevole esponente antiproibizionista. Pur mantenendo l'impianto culturale della proibizione, la nuova normativa introduceva la "non punibilità" dell'uso di sostanze psicoattive nel caso, previsto dall'articolo 80, della detenzione di una "modica quantità". Ciò significava distinguere la figura dello spacciatore da quella del consumatore rinunciando a punire quest'ultimo per avviarlo al circuito terapeutico-riabilitativo. La 685 era chiaramente ispirata alla rappresentazione della droga come "problema sociale"; il mutamento di paradigma era sollecitato, come detto, anche dalla diffusione dei consumi di canapa (è il caso di ricordare alcune iniziative di disobbedienza civile di Marco Pannella) e dal tentativo di contenere la criminalizzazione indiscriminata di tanti giovani consumatori operata dalla legge del 1954. Critiche drastiche alla legge, definita illiberale, psichiatrizzante e, addirittura, un vero inganno furono espresse tra gli altri da Giovanni Jervis i cui strali si appuntarono contro l'immagine del drogato come "vittima sociale" a cui si estendeva il peso del "paternalismo umanitario", già fiorente nei confronti del ricoverato manicomiale. Con il risultato di introdurre:

[...] l'immagine del tossicomane come di un soggetto che va difeso contro se stesso; ed è inevitabile qui il disprezzo (appena nascosto da uno strato di bontà cristiana tradizionale, opportunamente laicizzata) per chi, a differenza di colui che esprime il giudizio, non si è saputo gestire e ora è vittima di un destino maligno. Qui non c'è salvezza senza pentimento, ravvedimento, adesione ai valori dominanti, e riconoscenza; non c'è redenzione senza un itinerario pedagogico che la prepari; la cura richiede che il malato si infantilizzi, e il curante sparga su di lui (ed esibisca ai 4 punti cardinali) il suo impegno vocazionale - e la sua abnegazione - di liberatore.

La retorica umanitaria che vorrebbe salvare l'individuo da se stesso, permette di lasciare pressoché inalterata l'immagine della droga come "perdizione" del corpo ma anche dell'anima. In altri termini, l'immagine del drogato "vittima" rafforza l'esecrazione morale verso la droga, senza scalfire l'impalcatura proibizionista.

Dopo 14 anni, improvvisamente e a freddo, fu inserito nell'agenda politica il tema dell'emergenza droga, senza che la legge 685 fosse stata integralmente applicata. Basti pensare che ben 5 regioni non avevano ancora emanato la relativa legge regionale in applicazione di quella nazionale; oppure che nel sud d'Italia erano stati predisposti solo il 35% dei servizi previsti dalla legge. Ma soprattutto si cambiò la legge volendo convincere l'opinione pubblica di una (l'ennesima e, forse, la più spudorata di questa storia) falsità: ovvero che nessun tossicodipendente sarebbe finito in carcere, se non per spaccio.

Craxi, l'americano

La svolta punitiva attuata nel 1990 fu sollecitata dal partito socialista. O meglio fu imposta da Bettino Craxi al ritorno da un viaggio negli Stati Uniti dove fu conquistato dalla scelta della *zero tolerance*. Una svolta tanto più significativa perché costituiva una mutazione genetica rispetto alla tradizione laica e libertaria dei socialisti che si erano distinti nella sinistra per la politica dei diritti civili e la rivendicazione con Loris Fortuna del divorzio e dell'aborto. Proprio sulle droghe i socialisti si erano caratterizzati con la presentazione di proposte di legge per la legalizzazione delle droghe leggere e con l'azione del ministro della Sanità Aldo Aniasi per l'introduzione dei farmaci sostitutivi (compresa la morfina) per il trattamento dei tossi-

codipendenti. Una torsione drastica a favore di una impostazione etica, di una didattica del divieto e della cura coatta fatta passare senza dibattito e con esplicite minacce per chi non si fosse prontamente allineato a una linea ammantata di solidarismo autoritario. La polemica di Craxi assunse toni particolarmente duri contro i sostenitori del cosiddetto "club della modica quantità". In quel clima fu sancito il principio della illiceità assoluta del consumo di tutte le sostanze con l'approvazione di una specifica norma-manifesto e con il ripristino delle sanzioni penali per il consumo personale.

Quello di Craxi fu peggio di un crimine, fu un errore (per dirla con il cinico ma efficace aforisma di Fouché). Un errore politico di gravità enorme, spesso non valutato adeguatamente per il segno culturale, il tatticismo e la strumentalità che rappresentava.

La semplificazione mediatica utilizzata per imporre l'urgenza di mettere fine al flagello droga ricorse ad affermazioni dal sillogismo ad effetto: "se è vietato vendere dev'essere vietato comprare". Questa missione non filò liscia. In Parlamento l'opposizione di radicali, comunisti e della sinistra indipendente fu accanita nel merito, dal confronto durante le audizioni di tanti autorevoli esperti fino alla presentazione di relazioni di minoranza che costituirono una piattaforma alternativa al pensiero debole, ricco solo di demagogia.

Si costituì anche un cartello di associazioni e movimenti con l'efficace sigla "Educare, non punire" che contrastò la disinformazione dei mass media ancora accodati al volere del principe.

Furono descritti i rischi e furono previsti i risultati. Gli effetti della svolta punitiva non tardarono a farsi sentire. La popolazione detenuta raddoppiò in un breve giro di tempo: dalle 25.804 presenze al 31 dicembre 1990 si arrivò dopo soli 3 anni a superare le 50.000 unità. I tossicodipendenti raddoppiarono, passando da 7.000 a quasi 15.000 con una percentuale del 30% sulla popolazione detenuta.

La situazione divenne clamorosamente insostenibile e le voci critiche si estesero. Già nel 1991 la Corte costituzionale, pur respingendo le eccezioni di costituzionalità proposte da coraggiosi magistrati, affidava "alla sensibilità del legislatore il compito di verificare nel concreto la bontà delle scelte operate e di individuare le linee di ogni possibile ed utile modifica migliorativa".

Inoltre invitava esplicitamente il giudice a "esercitare il potere-dovere di disapplicare nel caso concreto" le tabelle ministeriali, ovvero la definizione rigida di dose media giornaliera, punto cardine e maggiormente contestato della nuova legge, in virtù del quale si determinava il massiccio arresto del semplice consumatore equiparato di fatto allo spacciatore, attraverso un diabolico meccanismo della presunzione di spaccio e dell'inversione dell'onere della prova.

L'invito della Consulta si tradusse nel "decreto Martelli" (comunque tampone e insufficiente), con il quale, nell'agosto 1991, in deroga alla legge 162 appena approvata, si rese non più obbligatorio l'arresto di chi detenesse una quantità di poco eccedente la "dose media giornaliera", la norma ritenuta più rigorosa della "modica quantità" che invece caratterizzava la legge 685 e che aveva il vantaggio di consentire al giudice di valutare meglio, caso per caso, l'effettiva destinazione allo spaccio o, viceversa, al consumo personale della sostanza posseduta.

Proprio per un giudizio di insufficienza di questi correttivi, avendo verificato che i dati relativi ai primi 15 mesi di applicazione (in particolare l'aumento dei morti per overdose e degli arresti di consumatori, ma anche di suicidi in carcere di giovani arrestati spesso con piccole quantità di canapa), un cartello di forze e associazioni promosse un referendum abrogativo di quella parte della legge Iervolino-Vassalli che sanciva la punibilità del consumatore di droghe.

La consultazione, il 18 aprile 1993, a dispetto di corrive previsioni, vide una netta vittoria del fronte anti-punitivo e dimostrò come una parte significativa del paese, messo in condizioni di giudicare con un minimo di informazione non demagogica, non fosse succube delle culture ciecamente repressive, delle logiche autoritarie e delle illusioni fondate su ricette semplicistiche.

Il referendum e la riduzione del danno

Il successo referendario bocciò la norma-manifesto e abolì il criterio della dose media giornaliera e le sanzioni amministrative più persecutorie; quindi la detenzione per uso personale venne, in sostanza, depenalizzata. In teoria e in linea di principio. In concreto molti giudici adottarono una sorta di inversione dell'onere della prova privilegiando la presunzione di spaccio, per cui continuò ad esserci un cospicuo numero di arresti per violazione della legge anche dopo il referendum.

Certo la bocciatura culturale e politica della prova di forza craxiana venne sancita anche dai lavori e dalle conclusioni della prima conferenza nazionale sulle droghe (una scadenza istituzionale istituita dalla legge 309 del 1990 per valutare l'applicazione e gli esiti della normativa), tenutasi a Palermo nel giugno 1993 dove, anche grazie all'impostazione di Fernanda Contri, ministra per gli Affari sociali, si affermò per contrasto la scelta della strategia della riduzione del danno.

Tale approccio fu confermato dalla seconda conferenza nazionale che si svolse a Napoli nel marzo 1997; in quella sede furono presentate coraggiose proposte rivolte alla completa depenalizzazione delle condotte di semplice detenzione finalizzata all'uso personale, del consumo di gruppo, della coltivazione domestica. Fu avanzato anche un riferimento esplicito alla depenalizzazione di tutte le condotte connesse alla cannabis e un richiamo alla necessità di una revisione del sistema sanzionatorio amministrativo considerato inutilmente afflittivo.

Dopo la Conferenza di Napoli il ministro della giustizia Flick istituì una commissione presieduta da un magistrato, il consigliere La Greca che lavorò intensamente e presentò i risultati nell'aprile del 1998. La crisi del governo Prodi fermò l'esame del testo che fu rielaborato da un nuovo gruppo di lavoro coordinato da chi scrive questo capitolo e allora sottosegretario. Alla fine del 1999 fu consegnato al nuovo ministro un articolato che concentrava l'attenzione sul sistema sanzionatorio e amministrativo. Il nuovo testo prevedeva, in sintesi, una differenziazione delle condotte illecite in materia di stupefacenti, dalla cessione gratuita al piccolo spaccio e al traffico, operando una graduazione delle pene a seconda della gravità delle azioni e rendendo più netta la distinzione tra sostanze.

Va ricordato anche che in quella stagione una proposta di legge per la legalizzazione della cannabis, da me presentata alla Camera dei deputati, venne sottoscritta da ben 125 parlamentari, un vero record che manifestava un consenso diffuso e una modificazione di orientamento.

D'altronde erano gli anni in cui la relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario per bocca del procuratore generale della Cassazione Galli Fonseca analizzava criticamente gli effetti del regime proibitivo e mostrava consenso per le misure adottate in molti paesi europei di somministrazione controllata di eroina. Purtroppo queste spinte riformatrici si scontrarono con le resistenze di settori politici che per opportunismo, calcolo o per convinzioni arcaiche misero il veto a concezioni più aperte e illuminate e dovettero concentrarsi soltanto sul potenziamento dei servizi. Nel novembre 2000 si svolse la terza Conferenza nazionale a Genova dove andò in scena una ricca presenza del movimento antiproibizionista dentro e fuori la sede istituzionale. Ma lo scandalo scoppiò per l'intervento del ministro della sanità Veronesi che, dati alla mano, distinse le conseguenze e i rischi del consumo delle diverse sostanze.

Chiari anche sulla base delle evidenze scientifiche la non addittività della canapa e la non mortalità a causa delle droghe leggere. Il presidente del consiglio Amato rimase turbato e disertò la chiusura della Conferenza. Il ripiegamento sul terreno dell'amministrazione preparò il terreno alla riscossa del più vieto conservatorismo.

La svolta di 180°

Il ritorno al governo nel 2001 di Berlusconi e soci dette fiato alla logica della crociata e dopo ripetuti annunci il disegno di legge finalizzato, secondo la netta affermazione di Gianfranco Fini allora ministro degli Esteri e leader di Alleanza Nazionale, ad una "svolta di 180° nella politica delle droghe" fu presentato in Consiglio dei ministri il 13 novembre 2003; nello stesso giorno veniva presentata alla camera dei Deputati una proposta di legge alternativa (n. 4208) sottoscritta da oltre 70 parlamentari.

La proposta Fini-Giovanardi (da allora questo fu il nome per identificare il testo e il bersaglio delle polemiche) fu presentata in Parlamento solo il 10 maggio 2004 (disegno di legge n. 2953 del Senato della Repubblica) e iniziò un travagliato percorso nelle commissioni parlamentari. Si trattava di un vero e proprio manifesto di intolleranza e un condensato di tutti i pregiudizi ideologici e moralistici che stanno alla base del senso comune del proibizionismo. Gli ingredienti dello scontro di civiltà erano stati messi integralmente in campo, a cominciare dall'affermazione apodittica secondo la quale "non esiste il diritto a drogarsi", o la variante "drogarsi non è un diritto", accompagnata da quella, antiscientifica, "non esistono droghe leggere, tutte le droghe sono uguali".

Al di là della presunta efficacia di simili slogan, resta intatto il nodo della maniera di affrontare le questioni sociali e i comportamenti individuali, privilegiando la libertà e la responsabilità delle persone o imponendo con il codice penale e la galera, un modello di vita.

La sostanza, la "droga," mitizzata e demonizzata, avrebbe un potere assoluto che per altro ne aumenta il fascino magico, per cui il consumatore immediatamente diverrebbe dipendente e quindi incapace di intendere e di volere.

Sostanze demoniache e soggetti indemoniati legittimano la presunzione salvifica: non importa se per salvare l'anima si schiacciano i corpi. Qualche "esperto," non si sa di quale scienza, ribadisce la necessità per i tossicodipendenti di "toccare il fondo", da cui devono riemergere solo i pentiti e i convertiti: può così trionfare come eroe positivo l'ex tossicodipendente, una sorta di San Giorgio che ha sconfitto il drago.

Siamo in piena mitologia, allo stesso modo della pura utopia di un mondo in cui, come ha scritto lo studioso americano Zinberg, "nessuno avrà più bisogno di droghe, per i loro effetti piacevoli o spiacevoli, per rilassarsi o per stare insieme, o per distaccarsi o per dimenticare,"

Il disegno di legge Fini constava di 106 articoli e costituiva una riscrittura in peggio della Iervolino-Vassalli del 1990 e, per alcuni aspetti, segnava una pazzesca discontinuità anche rispetto alle leggi proibizioniste dominanti nel panorama legislativo dell'Europa e del mondo.

Immediatamente fu denunciato un problema di legittimità costituzionale del testo, in quanto per la prima volta il legislatore intendeva annullare esplicitamente la volontà espressa direttamente dai cittadini, attraverso la cancellazione del risultato chiaro e inequivocabile del referendum abrogativo del 1993 che aveva bocciato la punizione del consumo e depenalizzato la detenzione di sostanze stupefacenti finalizzata ad uso personale.

L'articolato presentava due altre gravi contraddizioni politiche e costituzionali rispetto ai principi del giusto processo e del federalismo. Infatti, da un lato, contro tutte le proclamazioni di garantismo, era previsto che scattasse la presunzione di spaccio con pene da 6 a 20 anni di carcere senza la prova del reato. Dall'altro lato, la centralizzazione di competenze e di risorse presso lo "zar antidroga" insediato a palazzo Chigi, eliminando il ruolo del ministero del Welfare, contraddiceva la retorica della devoluzione, togliendo alle regioni prerogative essenziali proprio su una materia su cui la corte Costituzionale già si era espressa bocciando un decreto del Governo. Era prevista anche la reintroduzione della norma-manifesto sul divieto d'uso di qualsiasi sostanza, già abrogata dal referendum.

L'altra modifica centrale nello schema repressivo e punitivo era l'unificazione delle tabelle delle sostanze che da 6 venivano ridotte a 2 di cui una riservata ai medicinali. Così la tabella I diveniva il medesimo contenitore per l'oppio, la coca, le amfetamine, gli allucinogeni e la cannabis indica. In Italia si sarebbe così adottato il criterio di eliminare ogni distinzione fra le sostanze in base ad affermazioni pseudo-scientifiche per cui "la droga è droga" e rimettendo in auge l'adagio popolare del fare di ogni erba un fascio.

Ciò significava che le pene dell'articolo 73 (spaccio) venivano drasticamente inasprite, in quanto unificate verso l'alto: il semplice spaccio sarebbe stato perciò punito con la reclusione da 6 a 20 anni, come abbiamo già detto. Anche la pena proposta per i "fatti di lieve entità" (ci si riferisce al piccolo spaccio) sarebbe stata quella prima riferita alle sostanze "pesanti", cioè da 1 a 6 anni. Veniva sbandierata come una positiva novità la norma seconda la quale la pena irrogata per fatti relativi al piccolo spaccio avrebbe potuto essere commutata dal giudice, su richiesta dell'imputato, in uno stesso periodo di lavori forzati (eufemisticamente chiamati di pubblica utilità) da svolgersi anche in una comunità.

L'altro cardine attorno a cui si fondava la proposta Fini era rappresentato dalla reintroduzione di una soglia quantitativa di sostanza detenuta, al di sopra della quale sarebbe scattata la presunzione di spaccio: si trattava di una riedizione riveduta e "scorretta" della famigerata "dose media giornaliera" contenuta nella Iervolino-Vassalli, anche questa abrogata dal referendum. Per essere riconosciuti come spacciatori non sarebbe stato necessario vendere una quantità di sostanza a qualcuno, ma sarebbe bastato essere in possesso di più di 250 milligrammi di cannabis, 500 di cocaina, 0,05 di acido lisergico, 200 di oppio, 200 di morfina, 200 di eroina.

Si affermava quella che sarcasticamente fu definita dall'onorevole Alfredo Biondi, "una visione farmaceutica del diritto".

Per la semplice detenzione sotto la soglia "maledetta" prevista dalla tabella predisposta da una Commissione del ministero della Salute, sarebbero state applicate le sanzioni amministrative, rese ancora più odiose e più vessatorie specialmente per i possessori di uno spinello. In caso di violazione era previsto amministrativamente l'arresto fino a diciotto mesi. Nella legge Iervolino-Vassalli nel caso di un fermo per il possesso di sostanze per uso personale il Prefetto, la prima volta, poteva limitarsi a comminare una semplice "ammonizione" al posto delle sanzioni amministrative (ritiro della patente e/o del passaporto); questa discrezionalità era abolita, forse in nome della certezza della pena. Anche il sottoporsi a un programma terapeutico non avrebbe sospeso le sanzioni.

L'accanimento punitivo era mascherato dalla possibilità di eseguire un programma riabilitativo in comunità terapeutica come alternativa al carcere. Ma l'inasprimento delle pene rendeva più esplicitamente coattiva questa misura, trasformando così le comunità in luoghi di custodia più che di volontario trattamento. D'altronde, l'intenzione di affidare il trattamento terapeutico della struttura penitenziaria di Castelfranco Emilia alla Comunità di San Patrignano segnalava una direzione di marcia che nella legge sarebbe stato sancito esplicitamente. Le strutture dei servizi pubblici, i Sert, venivano invece ridimensionate e nella legge, contro i principi di libertà terapeutica del medico, si prevedeva che i medicinali sostitutivi, come ad esempio il metadone, fossero utilizzati solo a dosaggi decrescenti; così i programmi a mantenimento sarebbero stati banditi per legge. Fatto altrettanto grave era la norma per cui la certificazione dello stato di tossicodipendenza veniva affidata anche alle strutture private.

Il ridicolo veniva toccato quando in uno dei primi articoli si prevedeva una spesa non inferiore a 5 milioni e rotti di euro a favore di campagne pubblicitarie (mancava solo il nome dell'agenzia). Infine, si prescriveva per i docenti dei corsi di informazione scolastica l'obbligo di segnalare alle famiglie i giovani che avessero fatto uso di sostanze stupefacenti, mettendo in crisi un proficuo rapporto educativo fondato sulla fiducia. Per contrastare la svolta di 180 gradi sulla politica delle droghe, si formò un nuovo cartello di numerose

associazioni denominato “Non incarcerate il nostro crescere”. L’opposizione fu forte e il livello di mobilitazione così esteso – coinvolgendo, regioni, sindacati, centri sociali, comunità, operatori, giuristi, mondo del carcere – che scompaginò i piani del Governo per una rapida approvazione della nuova legge. Si giunse così quasi alla fine della legislatura con il testo ancora all’esame delle commissioni al Senato senza alcuna speranza di conclusione. Fu allora che il ministro Carlo Giovanardi, che aveva ricevuto la delega sulle politiche antidroga, escogitò una trappola per arrivare al risultato attraverso un colpo di mano. Nell’ottobre del 2005 annunciò lo stralcio di 22 articoli dal testo completo di 106. In realtà i funzionari fedifraghi di palazzo Chigi trasferirono nella nuova versione ben 46 degli articoli originari, tralasciando gli orpelli e conservando la sostanza. Ma questo escamotage da solo non sarebbe arrivato a nulla. L’improntitudine doveva esercitarsi nell’insulto massimo del Parlamento: 21 articoli diventavano un unico emendamento inserito nel decreto delle Olimpiadi, votato a Camere sciolte con un doppio voto di fiducia. Il Quirinale silente lasciò passare una rottura istituzionale così lacerante e sfrontata.

La proposta del cartello “Dal penale al sociale”

Così il decreto Fini-Giovanardi diventò legge e la macelleria giuridica si completò a elezioni già concluse con l’ultimo tocco della Commissione di esperti di provata fiducia littoria del ministro Francesco Storace per la definizione delle soglie quantitative per ogni sostanza al di sopra della quale scatta lo spaccio presunto. Per la canapa il limite fu fissato in 500 milligrammi di principio attivo.

L’Unione vinse nel 2006 di stretta misura le elezioni e l’impegno previsto con estrema nettezza nel programma di abrogare il decreto Fini-Giovanardi, di cancellare le sanzioni amministrative per i consumatori di sostanze stupefacenti e di superare la Iervolino-Vassalli rimase però nel cassetto delle buone intenzioni. Va segnalata la presentazione il 28 aprile 2006 di una proposta di legge (n. 34 della Camera dei deputati) sottoscritta da decine di deputati rappresentativi di tutte le forze dell’Unione che recuperava il testo già presentato nella precedente legislatura sempre con Marco Boato come primo firmatario. Al fine di superare le contraddizioni della legge in vigore, veniva riproposto per la parte sanzionatoria il testo elaborato nella XIII legislatura dalla commissione istituita presso il ministero della Giustizia e coordinata dal magistrato Giuseppe La Greca (ipotesi rimasta sciaguratamente nel cassetto); per la parte sulle misure alternative l’elaborazione era stata curata da Sandro Margara.

La relazione introduttiva alla legge riproduceva anche il testo dell’appello del cartello di associazioni “Dal penale al sociale”, segnalando positivamente la sinergia fra momento istituzionale e movimenti della società, e faceva proprio l’intendimento di non limitarsi alla denuncia e alla difesa dello *status quo ante*, ma di proporre un avanzamento per nuove politiche di inclusione sociale. Il testo Boato rappresentava un punto di vista equilibrato rispetto alle occasioni mancate nel passato, delineando una completa depenalizzazione del consumo, praticabili alternative al carcere e una legittimazione delle politiche di riduzione del danno e di sperimentazioni sociali.

Pene più basse per una legge più giusta ed efficace

La proposta di legge prevedeva un sostanziale ridimensionamento delle pene: da 1 a 6 anni per lo spaccio delle sostanze della tabella I (eroina, cocaina, ecstasy) e da 6 mesi a 2 anni per la tabella II (canapa) al posto delle pene allora in vigore di 8-20 anni per la tabella I e di 2-6 anni per la tabella II. L’opzione di ridurre le pene nasceva dalla constatazione del fallimento dell’applicazione della Iervolino-Vassalli che aveva scelto l’innalzamento delle pene finalizzato al recupero attraverso programmi alternativi al carcere.

In realtà, la previsione di una pena minima di 8 anni di reclusione per le condotte di semplice spaccio, aveva determinato un rilevantissimo innalzamento delle pene da scontare, con migliaia di persone che non potevano accedere ad alcuna misura. Per ovviare a ciò, si sarebbe potuto innalzare il tetto di pena che consente l'accesso alle misure alternative. Ma, come si spiegava nella relazione introduttiva:

[...] tale proposta, pur condivisibile nello spirito, si tradurrebbe però in una esaltazione della irrazionalità del sistema, allargando la forbice tra pena inflitta e pena effettivamente scontata. Più razionale appare la scelta di adeguare il sistema sanzionatorio ai livelli previsti dal codice penale per reati gravissimi, dall'associazione di stampo mafioso alla violenza sessuale, dalla rapina e l'estorsione alla corruzione e concussione. La pena da 8 a 20 anni risulta sproporzionata, velleitaria e ingiusta.

Per lo spaccio di lieve entità le pene erano ridotte rispettivamente alla reclusione da 6 mesi a 3 anni e da 3 mesi a un anno. Si prevedeva anche per il soggetto tossicodipendente la possibilità di una sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto.

Il consumo è completamente depenalizzato

L'articolo 73, che incardina la parte penale della legge, era stato riscritto in maniera più semplice, senza le ridondanze riprese dalle Convenzioni Onu che contengono ben 22 fattispecie sanzionabili (chiunque coltivi, produca, fabbrichi, estragga, raffini, venda, offra o metta in vendita, ceda, distribuisca, commerci, trasporti, procuri ad altri, passi o spedisca o comunque detenga), ed eliminando con chiarezza ogni ipotesi di sanzione per le condotte di consumo. Era reso esplicito il principio che non è punibile né l'uso delle sostanze, né la detenzione per l'uso e che pertanto è punibile solo la detenzione al fine di cedere le sostanze ad altri per ricavarne un profitto, cioè, in una parola, la vendita. Ciò significa che, a differenza di quanto accade ancora oggi, non sarebbero più penalmente perseguibili né la cessione gratuita né la cosiddetta coltivazione domestica.

In questa logica erano soppresse anche le sanzioni amministrative per i consumatori, che rappresentano una inutile afflizione nei confronti di soggetti che avrebbero semmai bisogno di aiuto e di sostegno, e non certo di una ulteriore spinta verso l'emarginazione sull'onda di una forte stigmatizzazione.

Un nuovo articolo prevedeva interventi di riduzione del danno e a titolo esemplificativo citava la offerta gratuita di analisi delle sostanze per i consumatori (il *pill testing*); la predisposizione di luoghi igienicamente idonei per l'assunzione sicura di sostanze (le *injecting rooms*); la distribuzione di siringhe e di profilattici. Ciò allo scopo di superare dubbi interpretativi che hanno impedito finora l'apertura di alcuni servizi essenziali.

Più facili le alternative fuori dal carcere

Le modifiche al sistema previsto per l'affidamento in prova dei detenuti tossicodipendenti (articoli 90 e 94 in particolare), avevano lo scopo di superare le difficoltà di applicazione da parte dei tribunali di sorveglianza. Furono prese in considerazione anche alcune situazioni di particolare disagio, in particolare degli stranieri, prevedendone comunque la presa in carico da parte dei servizi pubblici.

Al momento dell'approvazione della legge Fini-Giovanardi vi erano quasi sessantamila detenuti nelle carceri italiane, di cui la metà per violazioni dirette o per reati comunque connessi alla legge sulla droga; era assolutamente realistica la previsione di un gonfiamento di tali numeri che avrebbero reso il carcere già

sovraffollato e invivibile in una polveriera pronta a esplodere. Il necessario e semmai tardivo provvedimento di indulto, varato nell'estate 2006, ha depotenziato nell'immediato gli effetti, con l'uscita di 27.000 detenuti spostando in avanti il rischio, anche se, in assenza di misure strutturali e di revisione delle leggi criminogene, è risultato un semplice palliativo dagli esiti evanescenti.

I rientri degli indultati per reiterazione del reato sono stati assai contenuti rispetto alle previsioni e riguardano reati concernenti in grande percentuale la violazione della legge sulle droghe o quella sull'immigrazione. L'indulto è dunque stata una misura giusta che purtroppo non è stata utilizzata come leva per il cambiamento del carcere e per una diversa visione del diritto e della giustizia.

L'Impero del Male

In definitiva, l'idea che i consumatori di sostanze siano o malati o criminali, quindi soggetti da curare o da punire è antiscientifica e dissennata, frutto di un pregiudizio semplicistico che costringerà sempre più alla clandestinità e alla emarginazione milioni di cittadini considerati dediti al vizio e al piacere, cioè doppiamente colpevoli per una commistione e una confusione di piani fra ciò che è morale e ciò che è legale. In conclusione, va denunciato il tentativo di mistificazione che viene portato avanti dai proibizionisti: una legge più severa è necessaria per superare i danni del permissivismo! I guerrieri della droga mascherano il loro fallimento e la volontà di proseguire all'infinito, per sete di potere, la loro lotta in nome della salute e della libertà. Ma come ha scritto Paolo Mieli sul *Corriere della Sera* del 2 dicembre 2003, rispondendo all'allora sottosegretario all'Interno di An, Alfredo Mantovano (vero artefice del testo di Gianfranco Fini), in Italia non è mai stata sperimentata non solo la "libertà" ma anche solo la "legalità della droga". E aggiungeva:

[...] Sono anni che lo Stato insiste a proibire anche le sostanze leggere e i risultati sono quelli da lei descritti. Infine fa sorridere, mi creda, il tentativo di riversare la colpa di ogni calamità in questo campo su quel (peraltro disatteso) referendum del 1993.

Gianfranco Fini addirittura è arrivato a sostenere che il suo disegno di legge non sarebbe proibizionista ma indicherebbe una "terza via" tra la proibizione e la legalizzazione. Il confronto deve avvenire anche sul terreno simbolico, tra una concezione del diritto laico e liberale, e una visione "morale" della legge frutto proprio del diritto penale massimo. Purtroppo il confronto è reso difficile per la deriva pseudo etica che si è imposta nell'esame delle questioni che attengono all'autonomia delle persone e che sono spesso a sproposito definite "eticamente sensibili".

La Chiesa della proibizione

Non si può dimenticare il quadro internazionale che determina il clima culturale e che legittima la *war on drugs*. Il sistema internazionale di controllo sulle droghe si fonda su tre convenzioni adottate nel 1961, nel 1971 e nel 1988. Sono testi che mischiano precetti morali, auspici, indicazioni di reati in un guazzabuglio buono per tutti gli ordinamenti giuridici, per i diversi principi costituzionali e i concetti basilari del sistema legale vigente negli Stati. Dittature feroci e democrazie tolleranti, stati con l'obbligatorietà dell'azione penale e con la piena discrezionalità, regimi di *common law* e paesi con codici rigidi si ritrovano a condividere un apparato di norme che non hanno un potere vincolante, tanto è vero che non esiste sanzione di sorta per i trasgressori.

Come sostiene Peter Cohen:

[...] i trattati Onu sulle droghe vanno considerati alla stregua di testi religiosi che formano la base della Chiesa internazionale della proibizione delle droghe. [...] I burocrati della Chiesa della Proibizione non vengono reclutati per le loro competenze sociologiche o farmacologiche; né per le loro conoscenze sul consumo di droghe, o sui problemi che il proibizionismo crea a centinaia di milioni di persone. Vengono assunti per la loro ortodossia religiosa, in quanto sono utili alla Chiesa; e naturalmente i loro uffici sono spesso lontani dal mondo dei consumatori di droghe e dagli effetti della politica delle droghe.

Peter Cohen si dimostra convinto che la riforma della politica delle droghe non tarderà a lungo, perché le riforme stanno già avvenendo a livello locale e sono destinate a svuotare le Convenzioni, proprio come un tempo “le pompose Congregazioni non poterono impedire l’avvento della Riforma”.

L’Agenzia sulle droghe dell’Onu (Unodc) millanta una forza del tutto illusoria, ma nel nome della lotta del Bene contro il Male, chiede sempre più denaro, risorse, mezzi militari per una battaglia insensata. La narcoburocrazia sa di non poter vincere e di non poter raggiungere l’obiettivo di un mondo senza droga ma per poter sopravvivere deve rilanciare una missione impossibile all’infinito.

Finora, a dispetto di fallimenti e disastri sul fronte dei diritti umani e della vita di milioni di contadini del sud del mondo e di consumatori del mondo sviluppato, continua a imporre una sorta di monopolio che però comincia a mostrare delle vistose crepe. L’Unodc si è dotata anche di un cane da guardia della corretta applicazione delle convenzioni.

Si tratta dell’Incb, un organismo “indipendente” composto da 13 esperti che redigono un rapporto annuale richiamando gli stati che non applicano in maniera ortodossa le convenzioni. La presunzione di tale organismo è assolutamente patetica. Ricordo che alla fine degli anni Novanta una delegazione dell’Incb si presentò al ministero della giustizia italiano, contestando la legge allora in vigore perché non puniva la detenzione di sostanze per uso personale. Furono gentilmente messi alla porta sulla base del fatto che quella norma era stata voluta dal popolo con una decisione referendaria; fu anche ricordato che il referendum fu ammesso al giudizio popolare dalla Corte Costituzionale in quanto il quesito non era in contrasto con trattati internazionali. La sovranità della Repubblica, del Parlamento e del popolo non poteva certo essere messa in discussione da poveri untorelli e da irresponsabili carneadi.

Un mondo senza droga

Nel 1998 si tenne a New York una sessione speciale dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite sul tema droga. L’occasione di un dibattito vero sulle politiche delle droghe fu perduta e fu invece scelta la via della retorica. Il testo finale della dichiarazione politica chiamava alla mobilitazione per raggiungere l’obiettivo dell’eliminazione della coltivazione illecita di oppio, coca e cannabis in 10 anni.

Una operazione di immagine ambiziosa costruita da Pino Arlacchi allora capo dell’Agenzia antidroga dell’Onu. Facevo parte della delegazione ufficiale del governo italiano e con l’intervento di Romano Prodi e una conferenza stampa delle ministre Bindi, Turco e di chi scrive come rappresentante del ministero della Giustizia tenemmo una posizione pragmatica e di contrasto alle scelte di pura repressione. La strategia salvifica doveva essere sottoposta a due verifiche, nel 2003 e nel 2008. La verifica dopo i primi 5 anni fu sottoposta alla contestazione di un vasto fronte di associazioni e gruppi impegnati sul terreno delle politiche pragmatiche e ottenne il risultato di rompere l’unanimità ipocrita e il sentimento unitario. L’ambasciatore del Canada poté riassumere il nuovo clima con queste parole:

[...] Nel 2008 saranno passati 100 anni dalla Conferenza di Shanghai che introdusse il sistema di controllo sulle droghe. A quella data i Paesi avranno l'opportunità di verificare se questo regime di controlli e proibizione, che si è esercitato a livello nazionale ed internazionale per un secolo, sia ancora valido e utile.

Sotto la guida di Antonio Costa, il successore di Arlacchi alla guida dell'Agenzia antidroga dell'Onu si è svolta anche la sessione delle Nazioni Unite dedicata al bilancio dei 10 anni del famoso Piano per un mondo liberato dalle droghe.

In realtà Costa e la burocrazia che vive delle illusioni ha rifiutato di presentare un bilancio onesto. Avrebbe dovuto dichiarare il proprio fallimento e lasciare la responsabilità ad altri.

Purtroppo gli interessi geopolitici, economici e criminali sono ancora troppo forti perché gli Stati siano in grado di concepire una ipotesi alternativa.

È così andato in scena il solito balletto moralistico, rotto però dall'intervento clamoroso di Evo Morales che ha ricordato di essere già stato a Vienna quale rappresentante dei cocaleros e "oggi sono qui come presidente della Bolivia: di strada ne abbiamo fatta, e ne faremo ancora".

Morales di fronte ai sepolcri imbiancati e ai volti sbigottiti degli ipocriti ha masticato una foglia di coca rivendicando una cultura millenaria che si fa beffe di convenzioni vecchie di pochi decenni. Ha sottolineato la contraddizione patente con altre risoluzioni dell'Onu dedicate alla tutela della diversità delle culture indigene, schiacciate dal dominio coloniale e dal razzismo.

Lo scontro incredibilmente si è incentrato sulla riduzione del danno che i regimi autoritari con l'appoggio degli Stati Uniti ancora rappresentati dagli eredi di Bush hanno contestato e ridimensionato come azione in funzione dell'obiettivo dell'astinenza, con il risultato di provocare la dissociazione scritta di 26 paesi capeggiati dalla Germania.

Con la mancata unanimità si è rotto anche il mito su cui si regge l'inganno. Il re è ormai nudo e la proclamazione di rinviare l'obiettivo salvifico al 2019 ha il sapore rancido della routine rispetto all'afflato titanico del 1998.

Una piattaforma riformista possibile

Come ha scritto Grazia Zuffa:

Nel 2003, Cindy Fazey indicava le opzioni di riforma della politica internazionale delle droghe. La prima è la revisione delle convenzioni, giudicata non realistica. Eppure, solo 5 anni dopo, Evo Morales ha rotto l'incantesimo della intangibilità delle convenzioni. La seconda è un linea di 'tacita diserzione', in cui ciascun paese sfrutta gli spazi di riforma all'interno delle convenzioni senza però sollevare alcun conflitto a livello internazionale: È quanto è avvenuto dagli anni Novanta in poi nei paesi europei che hanno scelto di depenalizzare l'uso personale di droga e di implementare la riduzione del danno. L'ultima è quella del 'rimpatrio' della politica delle droghe, attraverso la creazione di una coalizione di paesi uniti da una piattaforma riformista: per aprire un confronto internazionale trasparente e guadagnare spazi di autonomia nazionale e locale. Vienna 2009 ha reso più vicina la terza opzione.

E l'Italia? Nel 2003 a Vienna fu rappresentata da Gianfranco Fini che annunciò la svolta italiana e nel 2009 da Giovanardi che si è distinto nel rompere il fronte dell'Unione europea. Il nostro paese si sta ritagliando un ruolo marginale, accordato agli ultimi "giapponesi" e di sostegno ad Antonio Costa che però è malinconicamente giunto alla fine del mandato.

Il Libro Bianco fa chiarezza

In occasione della conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope svoltasi a Trieste dal 12 al 14 marzo del 2009 fu presentato dalle associazioni Forum Droghe, Antigone e Società della ragione un Libro Bianco sulla Fini-Giovanardi, sui 3 anni di applicazione della legge 49 del 2006.

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

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

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

Queste prime valutazioni che suscitavano reazioni polemiche con l'accusa di dare numeri a casaccio, sono state confermate dall'ultima Relazione al Parlamento del sottosegretario Carlo Giovanardi sui dati del 2008 che ha segnalato una ulteriore crescita dei tossicodipendenti che entrano in carcere dal 27% al 33% (+ 6% rispetto al 2007). Nel 2008 gli ingressi totali dalla libertà in carcere per i vari reati sono stati 92.800 con un aumento dal 2004 del 12,8%. Sempre nello stesso anno, gli ingressi dalla libertà di persone che si sono dichiarate tossicodipendenti sono stati di 30.528 unità e 26.931 soggetti per violazioni del Dpr 309/90, senza essere tossicodipendenti.

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

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

È un quadro davvero desolante soprattutto per chi aveva promesso risultati miracolistici. Le segnalazioni per semplice consumo alle prefetture continuano a crescere e dal 1990 sono ormai più di 600.000 i giovani colpiti (oltre il 70% è fermato per detenzione o consumo di uno spinello).

Infine va ricordato che il pilastro della repressione da solo assorbe 2.469.337.029 euro, mentre per i pilastri sociosanitari le risorse sono solo 1.862.030.851 e la conseguenza è un numero enorme di persone segnalate all'autorità giudiziaria per droghe dal 1973 al 2008: ben 826.636 soggetti!

Un'analisi circostanziata dei dati è sviluppata nel terzo capitolo curato da Alessio Scandurra.

All'inizio del 2010, come già detto, le presenze in carcere superavano le 67.000 unità e in Toscana le 4.313 unità di cui 1.169 tossicodipendenti.

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

La sfida per la Regione Toscana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In conclusione, va anche sottolineato il peso della presenza di detenuti stranieri nelle carceri toscane, pari al 48,5%. La ricerca si è focalizzata sul carcere di Sollicciano, il maggiore istituto della regione che ha una presenza stabilizzata di circa 950 detenuti rispetto alla capienza regolamentare della metà.

I detenuti presenti per la violazione dell'articolo 73 costituiscono circa la metà delle presenze complessive; questo dato assolutamente abnorme viene esaltato dal risultato di una analisi qualitativa per scoprire l'incidenza delle violazioni relative al comma 5 dell'articolo 73.

È il caso di sottolineare che la discussione sulla natura giuridica del comma 5 dell'articolo 73 (autonoma figura di reato o semplice circostanza attenuante) non interessa astrattamente la dottrina, ma produce delle significative ricadute sul giudizio dei fatti contestati in particolare riguardo all'applicazione della recidiva. Questa parte è ampiamente sviluppata nella seconda parte del volume curata da Massimo Urzi.

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

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

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

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

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

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

Per le proposte di interventi specifici e i suggerimenti per individuare buone pratiche, si rimanda ai risultati del *panel* di discussione riportato come conclusione al volume.

I tossicodipendenti fuori dal carcere

In questa sede, davvero conclusiva, non si può che rimettere alla valutazione politica della Regione Toscana l'opportunità di una iniziativa verso il Parlamento, secondo la possibilità prevista dall'articolo 121 della Costituzione, con la presentazione di una proposta di legge alle Camere. Potrebbe anche essere presa in considerazione la proposta avanzata all'appuntamento del Gruppo Abele "Strada facendo", nel documento finale "La Carta di Terni per un nuovo welfare" di predisporre un referendum abrogativo su alcune parti della legge 49 del 2006 da parte di 5 Regioni secondo quanto prevede l'articolo 75 della Costituzione. Ovviamente i contenuti potrebbero essere ampi ed incidere sugli articoli che determinano l'impatto penale e sanzionatorio che è emerso indiscutibilmente dalla ricerca o limitarsi ad aspetti minori ma ugualmente essenziali come quelli riguardanti le sanzioni amministrative e il ricorso alle misure alternative al carcere. Non si può non suggerire anche un intervento legislativo con legge regionale per chiarire in modo non dubbio il diritto al trattamento delle dipendenze per tutte le persone presenti sul territorio toscano, stranieri irregolari inclusi, e per affermare gli interventi legati alla politica di riduzione del danno.

Per quanto riguarda infine la presenza di un numero strabordante di tossicodipendenti nelle carceri italiane, si intende suggerire con prudenza ma convinzione alla Regione Toscana un progetto pilota a legislazione invariata per far uscire dalla galera un numero significativo di persone per dimostrare l'insostenibilità della situazione esistente e per chiedere al governo, al sottosegretario Giovanardi e al dipartimento Antidroga le risorse necessarie per una soluzione concreta e vera e non la pura declamazione retorica di un dover essere. Il progetto richiederebbe una concertazione con l'Amministrazione penitenziaria, i Sert, le comunità di accoglienza, la Magistratura di sorveglianza.

Alla fine del 2009 è stato presentato l'appello "Le carceri scoppiano. Potenziamo le misure alternative, liberiamo i tossicodipendenti", che rappresenta uno strumento fondamentale per costruire una campagna

di sensibilizzazione politica e di mobilitazione sociale. Occorre individuare le responsabilità del governo e delle regioni per fare scoppiare contraddizioni che si rivelino proficue.

In un incontro svoltosi a palazzo Chigi con il sottosegretario Giovanardi e il Capo del Dipartimento anti-droga, Giovanni Serpelloni e i rappresentanti di Forum Droghe, di Antigone, del Gruppo Abele e del Cnca, è stata annunciata l'istituzione di un tavolo di lavoro con tutte le organizzazioni e gli enti che si occupano di tossicodipendenti. Il tavolo dovrà occuparsi della detenzione e delle sanzioni penali e amministrative anche con l'obiettivo di incrementare il ricorso alle misure alternative al carcere e di creare rapidamente una analisi e uno studio sulla fattibilità sui problemi normativi e quelli amministrativi e sulla sostenibilità finanziaria. Infine è stata anche riconosciuta la necessità di definire un programma comune che permetta di ridurre il sovraffollamento degli istituti attraverso l'affidamento in comunità o l'applicazione di programmi terapeutici territoriali.

Bisogna proseguire su questa strada e per questo ritengo utile riportare integralmente il testo dell'appello promosso da: Forum Droghe, Antigone, Gruppo Abele, Arci, La Società della Ragione, Ristretti Orizzonti, Comunità San Benedetto al Porto, Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale, Conferenza nazionale volontariato giustizia, Cnca nazionale, Seac (Coordinamento enti e Associazioni volontariato penitenziario), Fondazione Basaglia, Cooperativa Cat (Firenze) e con le adesioni individuali di: Stefano Anastasia, Sergio Alberti, Beatrice Bassini, Paolo Beni, Rita Bernardini, Stefano Bertoletti, Giorgio Bignami, Gianluca Borghi, Giuseppe Bortone, Stefano Cecconi, Claudio Cippitelli, Luigi Ciotti, Maurizio Coletti, Franco Corleone, Sandro Del Fattore, Andrea Gallo, Maria Grazia Giannichedda, Patrizio Gonnella, Leopoldo Grosso, Franco Marcomini, Sandro Margara, Bruno Mellano, Patrizia Meringolo, Mariella Orsi, Pier Paolo Pani, Livio Pepino, Morena Piccinini, Stefano Regio, Susanna Ronconi, Fabio Scaltritti, Sergio Segio, Maria Stagnitta, Franco Uda, Stefano Vecchio, Grazia Zuffa.

Le carceri italiane hanno rotto il muro del silenzio. I detenuti ammassati nelle celle hanno protestato contro la loro condizione. Oggi quasi 65.000 uomini e donne sono reclusi oltre ogni limite di capienza, per cui anche il Ministro della giustizia lamenta la situazione delle galere come fuori dalla Costituzione. Il sovraffollamento non avviene per caso, ma a causa di leggi che hanno un nome (la legge Fini-Giovanardi sulle droghe, quella sull'immigrazione e la legge Cirielli sulla recidiva) e per reati di irrilevante offensività sociale, come quello recentemente reintrodotta di oltraggio a pubblico ufficiale. Da sola la legge sulle droghe riempie per la metà le carceri italiane. Anche gli autori della legge più punitiva dell'Europa unita si sono affannati in questi anni a sostenere che le persone tossicodipendenti non devono stare in carcere; invece accade il contrario. L'affidamento speciale previsto per i tossicodipendenti può essere concesso quando la pena detentiva inflitta o residua non sia superiore a 6 anni. Sono oggi almeno 10.000 i detenuti che si trovano in questa situazione ossia che stanno in carcere ma potrebbero usufruire di questa misura alternativa sulla base di un programma da intraprendere in comunità o presso il servizio pubblico. Un detenuto affidato in comunità costa più o meno 18 mila euro annui (all'Amministrazione penitenziaria costa il triplo). Con 180 milioni di euro a disposizione le regioni italiane potrebbero pagare le rette in comunità per 10.000 detenuti tossicodipendenti oggi inspiegabilmente in carcere. Con la stessa cifra si costruirebbero al massimo 3 carceri che darebbero spazio a circa 600 detenuti nel 2019 (10 anni è la media italiana di tempo per la costruzione di un nuovo istituto). Se usati invece per liberare i tossicodipendenti si darebbe l'avvio a un processo di vera decongestione del sistema penitenziario.

Chiediamo ai responsabili del Governo e delle Regioni di predisporre al piano immediato di risorse, a partire da quelle inutilmente congelate da troppi anni nella Cassa delle ammende, per garantire l'applicazione delle norme previste per l'affidamento speciale dei detenuti tossicodipendenti e ogni altra misura

idonea a potenziare il circuito delle misure alternative alla detenzione. Chiediamo una applicazione estesa delle misure alternative, dal lavoro esterno alla semilibertà, attraverso un piano di lavori socialmente utili, impegnando le persone nella tutela dell'ambiente, del verde pubblico, nell'agricoltura, nelle zone di montagna abbandonate. La risposta non può essere affidata all'edilizia penitenziaria, alla costruzione di nuove carceri, alla faraonica pretesa di costruire per il 2012 quindicimila nuovi posti nelle carceri italiane, dissipando ingenti risorse economiche per un risultato che già oggi sarebbe insufficiente a ricondurre nella legalità le carceri italiane. Pretendiamo piuttosto la ristrutturazione del patrimonio esistente per renderlo coerente con i principi definiti con chiarezza assoluta dalla Costituzione per definire il senso della pena e per garantire la risocializzazione, nel rispetto dei diritti previsti dalla Riforma penitenziaria del 1975 e dal regolamento del 2000, affinché la pena sia scontata in condizioni di umanità e dignità come previsto dalle Convenzioni internazionali. Questo non vuole essere un generico appello, ma il primo anello di una catena di azioni pubbliche e collettive per rivendicare l'urgenza di impegni concreti e credibili. Il Governo, le Regioni e gli enti locali possono e devono costruire una manovra coordinata per predisporre un calendario operativo di dimissioni di tutti i detenuti che, a vario titolo, hanno diritto alle misure alternative coinvolgendo associazioni, volontariato, comunità disponibili al cambiamento possibile.

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

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

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

IL PROIBIZIONISMO IN ITALIA: LO SVILUPPO STORICO

La legislazione in Italia fino al Dpr 309/90

Credo si debba partire da un chiarimento: quale possa essere individuata come legislazione proibizionista italiana in riferimento agli stupefacenti e sostanze psicotrope. Se si considera la prima legislazione, precedente al Codice penale(Cp) del 1930, possiamo constatare che le regole di controllo individuate dalla legge riguardano la circolazione delle sostanze. Le stesse non possono circolare liberamente, ma sono sottoposte a regole precise, che definiscono un mercato particolare di soggetti autorizzati alle varie attività di fabbricazione e commercio, mercato al quale non possono accedere i consumatori delle sostanze. Si deve essere però più precisi: il proibizionismo che conta ai nostri fini è il proibizionismo penale, quello cioè che configura come reato e punisce l'uso e la detenzione per l'uso delle sostanze.

Anche il codice penale del 1930 non seguiva la strada del proibizionismo penale. L'articolo 446 puniva il commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti. Non commetteva il reato chi riceveva la sostanza. L'articolo 447 puniva, invece, l'agevolazione dolosa dell'uso di sostanze stupefacenti, reato che veniva consumato da chi "adibisce o lascia che sia adibito un locale pubblico o privato, a convegno di persone che vi accedano per darsi all'uso di sostanze stupefacenti": per il secondo comma di tale articolo era punito anche, con una modesta pena detentiva o pecuniaria, "chi accede nei detti locali per darsi all'uso di sostanze stupefacenti". Anche in questo caso ciò che veniva punito non era il consumo come tale, ma era la creazione del locale per il consumo e la partecipazione alla comunità dei consumatori e alla forza attrattiva di questa: si puniva, quindi, ciò che favoriva il consumo attraverso l'aggregazione, ma non il consumo in sé.

L'articolo 729 era compreso fra le contravvenzioni e puniva, anche qui con una pena modesta, detentiva o pecuniaria, chi, "in un luogo pubblico o aperto al pubblico o in circuiti privati di qualunque specie, è colto in stato di grave alterazione psichica per abuso di sostanze stupefacenti". Si tratta di una disposizione parallela a quella che punisce chi, "in luogo pubblico o aperto al pubblico, è colto in stato di manifesta ubriachezza": articolo 688 Cp. Anche qui non è, comunque, punito l'uso o l'abuso di sostanze, ma il loro evidenziarsi in pubblico con aspetti socialmente riprovevoli e scandalosi.

Un'ultima norma va ricordata ed è l'articolo 153 del Testo unico 18/6/1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza. Nel leggere la norma, che prescrive che il medico curante segnali il caso alla autorità di pubblica sicurezza, si deve intendere che tali persone "dimostrino o diano sospetto di essere pericolose a sé o agli altri". Anche qui, pertanto, non si vuole colpire il consumatore come tale, ma quello che versa in condizioni particolari, in analogia con la persona malata di mente, e non vi è affatto alcun trattamento penale, ma l'avviamento ad un sistema di protezione in termini di ordine pubblico dalle persone pericolose o come tali ritenute.

La legislazione contenuta nel codice penale resta vigente a lungo, anche se, nel 1931 viene sottoscritta dall'Italia una nuova convenzione internazionale in materia di stupefacenti, recepita nel nostro sistema nel 1933. Nel Testo unico delle leggi sanitarie gli articoli da 148 a 160 sono dedicati a questo, ma senza novità rilevanti ai nostri fini. In sostanza, si rafforza il parallelismo tra malattia di mente e intossicazione da sostanze stupefacenti, prevedendo il ricovero coatto anche per quest'ultima, analogamente a quanto accadeva per il primo fin dalla legge manicomiale del 1904. Ancora, quindi, un intervento di carattere sanitario, inteso con riferimento al concetto che se ne aveva all'epoca, ma nessun trattamento penale per il

consumatore di sostanze stupefacenti. In tutti questi anni, restava quindi la legislazione contenuta nel codice penale, di cui si è detto al numero precedente.

E siamo alla legge 1041 del 1954. Una lettura del testo, che la parte soccombente della giurisprudenza sostenne, escludeva che la legge avesse introdotto il proibizionismo penale; ma la soluzione prevalsa, alla fine con una decisione a Sezioni unite della Cassazione, concluse affermandolo – il proibizionismo penale – con una diversa interpretazione del comma 4 dell’articolo 6 della legge. In sostanza, la norma in questione sembrava riferirsi, come la legge nel suo complesso, alla circolazione degli stupefacenti, punendo chi, senza le prescritte autorizzazioni, “acquisti, venda, ceda, esporti, importi [...] o *comunque detenga* [...] sostanze o preparati indicati nell’elenco degli stupefacenti”, ma la espressione finale – *comunque detenga* – fu invece interpretata nel modo che si è detto. L’inconveniente grave che si accompagnò alla introduzione giudiziaria del proibizionismo penale fu che la genericità della espressione che configurava la condotta di reato colpiva indiscriminatamente tutte le condotte di mera detenzione, quali che ne fossero modalità e quantità. Ci vollero più di 20 anni per avere, nella legislazione del 1975, una articolazione delle condotte e delle conseguenze di punibilità o non punibilità delle stesse.

Mi sembra opportuno collocare qui due considerazioni. La prima riguarda il ruolo della Giurisprudenza, che, a mio modesto parere, venne forzato: non interpretò, ma creò il reato di mera detenzione di stupefacenti, riferito anche a chi ne faceva semplice uso. La considerazione vale anche se non vogliamo essere così drastici da attribuire ai giudici una funzione creativa, ma quella di una interpretazione molto libera ed oltre il testo. Quale è l’osservazione, dunque? Si deve riflettere sulle azioni e reazioni della giurisprudenza dinanzi a un tema “sensibile”, che coinvolge fortemente l’attenzione sociale, come è quello delle così dette droghe. Nel prendere le misure delle leggi e della interpretazione delle stesse in queste materie “sensibili” i giudici avvertono “il fiato sul collo” delle valutazioni sociali correnti. Dal che si possono ricavare due conclusioni. La prima è che le valutazioni sociali prevalenti su questo fenomeno erano (e sono) di segno semplificatorio e privilegiavano (e privilegiano), di conseguenza, la via del proibire e punire. La seconda conclusione è che la funzione garantista del giudice è messa a forte rischio e sovente si può allineare alla linea socialmente richiesta. Conclusivamente: teniamo presente che l’argomento stupefacenti è fra quelli “socialmente sensibili”: su questo si tornerà fra poco.

La seconda considerazione riguarda i bersagli di quella che in altri paesi, ma anche nel nostro, è stata chiamata la “guerra alla droga”. Semplificando, si può chiedere: il bersaglio è la droga o i drogati? La guerra è volta a impedire diffusione e circolazione delle sostanze o a proibire l’uso delle sostanze da parte di singoli? Il proibizionismo penale si basa sulla convinzione che la punizione dei drogati sconfigga alla radice la domanda di droga e faccia morire il mercato illecito della stessa. Per confutare questa politica dovrebbe bastare la constatazione che il risultato è la continua crescita del mercato illecito e il riempimento delle carceri di tossicodipendenti.

La legge del 1975, pur mantenendosi sulla via della punizione, cercava, in vario modo, di non colpire nel mucchio, cioè in quella zona di confine fra piccolo spaccio e consumo, nella quale si ha generalmente a che fare con utenti che cercano le risorse per l’uso proprio. Per questo non puniva chi deteneva per uso terapeutico quanto era necessario per la cura; per questo non puniva chi deteneva “modica quantità” di sostanze per “uso personale non terapeutico”; per questo puniva in misura fortemente ridotta chi deteneva “modica quantità” di sostanze per uso non terapeutico di terzi. Questa complessiva moderazione penale serviva a non colpire o a colpire in misura ridotta i “drogati”, nel mentre, con norme specifiche si colpivano le condotte illecite di chi faceva circolare e riforniva il mercato della “droga”.

La legge n. 162 del 26/6/1990 e il conseguente Testo unico, di cui al Dpr 309/90 del 9/10/1990 nascono dal rifiuto di questa moderazione e di quella “modica quantità”, che ne era l’elemento centrale e che veniva

sostituita dalla “dose media giornaliera”. Si noti che anche la detenzione di sostanze al di sotto di tale livello, diventava fonte di responsabilità: amministrativa, con sanzioni del prefetto e, in caso di inosservanza di tali sanzioni, con sanzioni penali del pretore. La guerra ai “drogati” era dichiarata. Come per molte guerre, la dichiarazione non fu pacifica. I servizi e, al loro fianco, gli enti ausiliari riconosciuti dalle Regioni, nati dalla legge del 75 e cresciuti su quella linea, rilanciati dalla legislazione del 1985 (legge 297, che prevedeva le risorse per i servizi), anche con la creazione di una misura alternativa specifica per tossici e alcooldipendenti (l’articolo 47bis inserito nell’Ordinamento penitenziario), tenevano conto del modello europeo dei quattro pilastri – prevenzione, terapia, riduzione del danno, repressione – e l’improvvisa accelerazione di una politica fondata essenzialmente sul quarto pilastro, quello della repressione, non era gradita. Ne seguì un riequilibrio della legislazione, nella fase della formazione della legge, dando spazio alla organizzazione e all’attività dei servizi, e allargando gli spazi delle misure alternative: si aggiunse la sospensione condizionale della pena detentiva all’affidamento in prova in casi particolari e si ampliò ad anni 4 di pena detentiva il limite di ammissibilità, chiarendo che tale limite andava calcolato non sulla pena inflitta, ma su quella residua da espiare.

Il nocciolo repressivo della legge restava intatto e devo dire che, a mio avviso, si manifestava, anche nella presentazione al pubblico, come portatore e strumento di un nuovo messaggio, che si riassumeva nella già nota, ma non ancora famosa, “tolleranza zero”. Questo termine sarebbe diventato di moda qualche anno dopo. Ma il senso della nuova legislazione, nella parte repressiva, era questo. E, se era questo, si rivelava che la materia sociale della “droga” era scelta dai legislatori come strumento di consenso, come svolta, da quella politica, naturale per la legge, che cercava scelte ragionevoli a problemi che toccavano varie parti sociali, a una politica diversa che rispondeva ai malumori e alle paure sociali con soluzioni propagandistiche che rincorrevano l’approvazione pubblica.

Certo, si può parlare di un’ironia storica nel constatare di come questa legislazione finì: aveva inseguito la paura pubblica e inseguito l’approvazione pubblica ed, evidentemente anche per gli accertati effetti negativi della applicazione di quelle norme, venne radicalmente affondata dal referendum del 1993, cioè dalla disapprovazione pubblica.

L’epilogo attuale: la legge Fini-Giovanardi

Il percorso rocambolesco e scorretto

Il progetto Fini venne varato nel 2003, iniziò il suo percorso parlamentare, subito interrotto. Occorreva indicare la copertura economica del progetto. Non successe nulla e tutto restò fermo. Intanto, nel 2005 diventò inevitabile, per il governo (ancora Berlusconi), affrontare la grana della Conferenza nazionale sugli stupefacenti. La legge stabiliva che venisse tenuta ogni 3 anni, scadutissimi dalla conferenza di Genova del 2000. Veniva così convocata la Conferenza nazionale a Palermo nella seconda parte del 2005. La partecipazione fu molto parziale, con numerose assenze di associazioni, movimenti e personale dei servizi, che non si riconoscevano nel progetto Fini, che fece la sua apparizione in forma ridotta. Nessuna presentazione parlamentare, nessuna risposta al problema delle risorse economiche, fino al colpo di mano noto come “decreto legge delle olimpiadi invernali” del 30/12/2005, n. 272. Questo decreto legge si occupava delle risorse economiche ancora necessarie per le Olimpiadi invernali, che si svolgevano a Torino e in altre località del Piemonte. Nel decreto venne inserito un articolo 4, che compare ora nel Dpr 309/90 all’articolo 94bis. Si trattava della abrogazione di un articolo della legge ex Cirielli, approvata 25 giorni prima, che escludeva dai benefici degli articoli 90 e 94 del Dpr (sospensione condizionale pena detentiva e affidamento in prova in casi particolari) i recidivi di cui al comma 4 dell’articolo 99 Cp, completamente ri-

scritto dalla legge ex-Cirielli. Era lecito dubitare che tale norma si riferisse a “un caso straordinario di necessità ed urgenza”, condizione di legittimazione di un decreto legge (comma 2 dell’articolo 77 Cost.): se passa il principio, applicato anche in seguito, che le leggi si possono correggere ad horas, le leggi medesime si avviano a diventare pareri non vincolanti. Ma il peggio doveva venire. La legge di conversione in data 21/2/2005, n. 49, metteva in coda all’articolo 4 una serie iperbolica di articoli che rappresentavano una vera e propria nuova legge sugli stupefacenti, che ha assunto il nome di Fini-Giovanardi. E qui si deve sottolineare che è indecente si possa fare una nuova legge su una materia così delicata attraverso un decreto legge. Credo che il Presidente Ciampi e i suoi sapienti collaboratori, se ci ripensano, non dovrebbero avere notti tranquille. Non sono bastati 2 anni di governo Prodi e di ministro Ferrero per cambiare le cose, restate identiche. Vediamo dove siamo finiti. Prima un’analisi dei contenuti rilevanti e poi alcune considerazioni finali.

I contenuti rilevanti

Gli aspetti di inconstituzionalità

La tutela della salute, cui appartiene l’attività di assistenza e cura dei tossicodipendenti, è materia di legislazione concorrente - articolo 117, comma 3 della Costituzione - nella quale “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”. Si deve notare che la legge costituzionale 18/10/2001, n. 3, che ha modificato l’articolo della Costituzione citato, è successiva al Dpr 9/10/1990 n. 309/90, ma precedente la Fini Giovanardi. Ora, la legge “Fini-Giovanardi” è del 2006, ma ha conservato la struttura non solo della legislazione del 1990, ma addirittura di quella del 1975: stessi titoli e stessa struttura. Di quello che era intervenuto nel frattempo con la modifica delle competenze legislative non ha tenuto alcun conto. Ma la cosa era indispensabile, tanto più che la Fini-Giovanardi ha una caratteristica: è tipicamente invasiva. Eppure sarebbe stata necessaria una nuova legge, che enunciasse i principi fondamentali e rispettasse le competenze regionali su tutto il resto, cosa impossibile con i tempi ristretti e anomali con cui la legge è stata approvata. Proprio per la sua caratteristica invasività, la legge ha, ad esempio, nei primi articoli sulla organizzazione, accentuato il suo centralismo, la creazione di un ponte di comando nazionale: vedansi le norme sulle autorizzazioni, sulle disposizioni in materia di coltivazione, produzione e fabbricazione e impiego e commercio: significativa la lettura dell’articolo 43, divenuto un testo raddoppiato e analitico di quello che devono fare i medici, compresa la compilazione delle ricette. E così via dicendo, arrivando fino alle norme del titolo X° sui servizi e la loro organizzazione, con la creazione dei servizi privati e al titolo XI° sugli interventi preventivi, curativi e riabilitativi, che si spingono fino alle modalità delle verifiche e controlli sui programmi terapeutici. Conclusivamente, la legge Fini-Giovanardi si muove entro un quadro anticostituzionale perché, in un caso di legislazione concorrente, va oltre la determinazione dei principi fondamentali, di sua competenza, e invade la competenza legislativa delle Regioni, in violazione dell’articolo 117, comma 3, Costituzione. È singolare che, nell’articolo 116, riscritto dalla Fini-Giovanardi, si citi ripetutamente l’articolo 117, comma 2, Costituzione, che riguarda la legislazione esclusiva dello Stato e non il comma 3 dell’articolo 117, che riguarda la legislazione concorrente Regioni/Stato, che comprende la tutela della salute. È vero che si fa riferimento alla lettera m) del comma 2, che parla della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, ma è da escludere che, anche su questo tema, si debba rispettare il rapporto fra principi fondamentali enunciati dallo Stato e potestà legislativa riservata alle Regioni? E le regole estremamente analitiche della Fini-Giovanardi sull’argomento rispettano i ruoli Stato/Regioni della legislazione concorrente?

Un aspetto di costituzionalità specifico è il fatto che la legge Fini-Giovanardi viola il referendum abrogativo del 1993, che abrogava la normativa che riteneva penalmente illecita la detenzione per l'uso personale e l'uso personale stesso di stupefacenti. La relazione alla legge rivendica la possibilità di superare il regime normativo derivante da referendum, ma così non risulta dalla giurisprudenza costituzionale.

Ultimo e più incontestabile, sul quale ritornerò, l'attribuzione ad un decreto ministeriale della definizione delle quantità di sostanze detenute per determinare il configurarsi del reato, effetto che non può che essere determinato dalla legge (articolo 25, comma 2, Cost.).

Le sanzioni penali

Bisogna partire dal lavoro che la legge fa sulle tabelle dell'articolo 14, modificando il testo del Dpr 309/90. Le modifiche sono notevoli.

Il Dpr, all'articolo 14, conteneva: al n. 1: le tabelle I, II, III, IV;

al n. 2 "le preparazioni contenenti le sostanze di cui al n. 1", distinte nelle tabelle V e VI.

Il Dpr prevedeva sanzioni penali limitate alle sostanze delle prime 4 tabelle, distinguendo fra una sanzione molto pesante (da 8 a 20 anni + multa superconsistente) per le sostanze delle tabelle I e III (droghe pesanti) e una sanzione più leggera per le sostanze delle tabelle II e IV (droghe leggere), (da 2 a 6 anni + multa sempre consistente).

Precisazione finale: con riferimento alle sostanze delle tabelle V e VI nessuna sanzione penale era prevista. La Fini-Giovanardi, a radicale modifica della precedente, prevede: la tabella I, nella quale erano raccolte le tabelle I, II, III e IV precedenti, distinte in gruppi dal n. 1 al n. 7, con un numero maggiore di sostanze; la tabella II, articolata in gruppi contraddistinti dalle lettere A, B, C, D e E, corrispondenti alle preparazioni di cui alle tabelle V e VI della legislazione precedente, ma distinte in modo molto più analitico. Anche con riferimento a queste sostanze, viene prevista una sanzione, collocata alla lettera B del comma 1bis, aggiunto all'articolo 73, sanzione che si riferisce ancora a quella stabilita dal comma 1 dell'articolo 73, sia pur diminuita da un terzo alla metà.

La novità della Fini-Giovanardi, dunque, è la unificazione delle tabelle di tutte le specie di sostanze stupefacenti o psicotrope, droghe pesanti e leggere, e la irrogazione di un'unica pena, da 6 a 20 anni di reclusione nei confronti degli autori di reato. Come si ricorderà, la legge del 1990, francamente proibizionista anch'essa prima dell'intervento del referendum abrogativo del 1993, aveva previsto, come ricordato ora, per le sostanze due penalizzazioni diverse. Ora, la penalizzazione diviene unica per tutte le sostanze e se cala il minimo, da 8 a 6 anni, resta fermo il massimo a 20 anni. Anche per la cannabis il trattamento penale è questo.

Ma, a creare confusione, contribuisce il comma 1bis, che è stato dettato, in sostanza, per regolare e punire quella fascia di condotte di confine fra spaccio e uso personale, poste in essere in gran parte da meri consumatori o da consumatori che si autofinanziano. Ora, è possibile che la giurisprudenza (come già fatto in alcune decisioni) si orienti verso la configurazione del reato di cui al comma 1bis, lettera A - si noti: punito esattamente come quello di cui al comma 1 - come definito da tutto il testo della lettera A - quantità, modalità di presentazione, peso lordo, confezionamento, tutte circostanze che confermano la destinazione "ad un uso non esclusivamente personale" - ma la lettura tecnica di questo comma parrebbe invece indicare una disposizione a fattispecie equivalenti: la prima fattispecie è la detenzione superiore al limite stabilito con decreto interministeriale e la seconda fattispecie è quella che segue la parola "ovvero". Con il che, risulta comunque chiaro che il decreto interministeriale definisce o concorre a definire, con le circostanze indicate nella seconda parte della lettera A, la configurazione del reato, in modo, come si è già ri-

levato, incontestabilmente anticostituzionale. Si può aggiungere che, nella lettera B del comma 1bis è ancora la quantità della sostanza a decidere la punibilità (detenzione superiore alla quantità indicata nella prescrizione medica), anche se si tratta di una ipotesi attenuata, ma non troppo (da 3 a 13 anni e mesi 4 + multa), con la quale si punisce la detenzione di medicinali e altri farmaci rientranti nella tabella II, lettera A, che ha sostituito (con altri gruppi di sostanze indicati sempre nella tabella 2, ma alle lettere B, C, D ed E) le tabelle V e VI del Dpr 309/90, per le quali non era prevista alcuna sanzione. L'uso non esclusivamente personale è sanzionato penalmente, il che consente di punire il consumatore che si autofinanzia, anche se la quantità della sostanza è modesta: ma la formulazione della fattispecie di reato è tale da coinvolgere anche il mero consumatore, la cui condotta non sfiora in alcun modo lo spaccio. La punizione dipende, in modo esclusivo o concorrente, secondo di come si legga il comma 1bis (vedere sopra), dal decreto interministeriale incostituzionale (incostituzionale perché, si ripete, il reato e la sanzione penale sono determinati da un provvedimento amministrativo). Una ulteriore complicazione, tutt'altro che secondaria, dipende dalla indicazione di quantità di peso, non di principio attivo. Questo problema era sostanzialmente superato nella legislazione del 1975 dalla espressione di "modica quantità", termine generico, la cui valutazione era rimessa a chi compiva l'accertamento di un singolo fatto (in una prima fase l'organo di polizia e poi l'autorità giudiziaria.). Nella legislazione del 1990 l'altra espressione "dose media giornaliera" era abbastanza chiara e netta, anche se fu poi travolta dalla abrogazione referendaria, che faceva prevalere sulla nozione quantitativa quella finalistica della detenzione per l'uso personale delle sostanze. Proprio per orientare le autorità di polizia che procedono all'accertamento si è pensato che fosse utile un decreto interministeriale, più che mai incostituzionale perché parte dalla constatazione che la quantità penalmente punibile resta sostanzialmente indefinita e indefinibile. Provo a riassumere sulla normativa penale della legge Fini-Giovanardi: al comma 1 dell'articolo 73, è prevista la sanzione principale - da 6 a 20 anni + multa, unica per tutte le sostanze stupefacenti elencate in vari gruppi, raccolti nella Tabella I; al comma 1bis, lettera A dello stesso articolo 73, la stessa sanzione - si ripete: da 6 a 20 anni + multa - è applicata per le sostanze della tabella I in quantità da definire con decreto interministeriale Sanità/Giustizia, quantità che "appaiono destinate ad un uso non esclusivamente personale"; al comma 1bis, lettera B sempre dell'articolo 73 la stessa sanzione, diminuita però da un terzo alla metà, riguarda medicinali ed altri farmaci compresi nella Tabella II, lettera A, quando "eccedono il quantitativo prescritto"; al comma 5 dell'articolo 73 resta la previsione di una pena ridotta - da 1 a 6 anni + multa - per le ipotesi di "lieve entità", l'accesso alla quale è però precluso nei casi di recidiva aggravata (molto frequente per i tossicodipendenti) a seguito di una modifica sulla comparabilità delle circostanze attenuanti, introdotta con la legge del 5/12/2005, n. 251, la c.d. ex Cirielli, di pochi giorni precedente alla Fini-Giovanardi e concorrente con la medesima per riempire le galere. Risultato, questo, che deriva da una interpretazione giurisprudenziale che considera la ipotesi del comma 5, come ipotesi attenuata della previsione dell'articolo 73, anziché come ipotesi autonoma.

Le sanzioni amministrative

Le sanzioni amministrative sono contenute nell' articolo 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), che prevede sanzioni applicate dal prefetto, e dall'articolo 75bis (provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica), che prevede sanzioni applicate dal questore (!).

Le sanzioni di cui all'articolo 75 riguardano la detenzione (e altre condotte connesse) di sostanze "al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 73, comma 1bis". Si può notare che, nelle legislazioni precedenti, il ri-

ferimento base era contenuto nella norma discriminatoria o a più bassa penalità, che definiva chiaramente i confini. Infatti: nella legislazione del 1975, la norma base era rappresentata dall'articolo 80, che indicava i casi di non punibilità; poi, per la norma penale meno grave (articolo 72) si indicava la applicabilità "fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 80", e quindi la norma penale più grave (articolo 71) era applicabile "fuori dalle ipotesi previste dagli articoli 72 e 80;

nella legislazione del 1990 referendum è ancora l'articolo 75 (cioè la norma che non incrimina penalmente) che stabilisce la applicabilità delle sanzioni amministrative nel caso di detenzione di sostanze "in dose non superiore a quella media giornaliera" ed è poi l'articolo 73 che stabilisce sanzioni penali (graduate con riferimento al tipo di sostanze) "fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 75".

Nella Fini-Giovanardi la discriminazione fra incriminazione/non incriminazione è operata esclusivamente dal comma 1bis dell'articolo 73 per cui le sanzioni amministrative dell'articolo 75 saranno applicabili "fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 73, comma 1bis". È il giudice penale che governa sul confine e stabilisce se siamo sul penale o sull'amministrativo, previa però la determinazione di quel confine da parte del decreto interministeriale Sanità/Giustizia, pacificamente incostituzionale.

Osservo qui che la sanzione amministrativa è certo più blanda di quella penale, ma, a differenza di questa, sconta un'applicazione non fornita delle garanzie giurisdizionali.

L'articolo 75 modificato dalla Fini-Giovanardi aggrava il contenuto sanzionatorio del testo precedente. La durata della sanzione amministrativa era da 2 a 4 mesi per le sostanze delle tabelle I e III e da 1 a 3 mesi per le sostanze delle tabelle II e IV; diventa da un mese ad un anno per tutte le sostanze nel nuovo testo. Nel testo del 1990, ai commi 9 e 11, era prevista la possibilità che l'interessato richiedesse di sottoporsi ad un programma terapeutico o socio riabilitativo; in tal caso, se il prefetto ne ravvisava l'opportunità, il procedimento era sospeso e, se il programma si concludeva positivamente, era disposta l'archiviazione degli atti. Nella nuova legge, il comma 9 prevede che il decreto del prefetto, che applica le sanzioni amministrative e eventualmente formula l'invito a sottoporsi al programma (che diviene così più atto autoritativo che autorizzativo rispetto alla richiesta dell'interessato) ha effetto dal momento della notifica e non è prevista alcuna sospensione del procedimento e della applicazione della sanzione. Pertanto la attuazione del programma si svolge contemporaneamente alla irrogazione della sanzione, così che l'esito positivo potrà portare, ai sensi articolo 11, alla revoca delle sanzioni, ma intanto queste sono eseguite. Altra notazione: il decreto del prefetto è impugnabile dinanzi al giudice di pace, ma intanto viene eseguito.

L'articolo 75bis aggiunge una sanzione extra; quando:

[...] in relazione alle modalità e alle circostanze dell'uso, dalla condotta di cui al comma 1 dell'articolo 75, possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica, l'interessato che risulti già condannato, anche non definitivamente, per reati contro la persona, contro il patrimonio e per quelli previsti dal presente testo unico [...] può essere inoltre sottoposto, per la durata massima di 2 anni

ad una serie di sanzioni molto pesanti, che vanno dall'obbligo di presentazione agli organi di polizia, all'obbligo di permanenza in casa in determinate ore, al divieto di allontanarsi dal comune di residenza e simili. L'autorità che applica la sanzione è il questore e il suo provvedimento è efficace sin dalla notifica, anche se deve essere comunicato al giudice di pace, che, se sussistono le ragioni di cui al comma 1, ne dispone la convalida nelle 48 ore successive alla comunicazione. Non si sa bene come il giudice di pace possa valutare il pericolo per la sicurezza pubblica, ma l'articolo 75bis non si pone molti problemi al riguardo. La genericità dei motivi della sanzione (la detenzione di stupefacenti vi appare come vicina al terrorismo incidendo sulla sicurezza pubblica), la sua pesantezza e durata, la assoluta mancanza di un

adeguato controllo e, infine, alcuni particolari, come la valutazione di precedenti che non sono ancora definitivi, tutti questi aspetti qualificano nel modo più negativo questa normativa, d'altronde omogenea e, al tempo stesso, rivelatrice rispetto al resto. La sorte di sanzioni, come queste, destinate apparentemente a personaggi di buon spessore criminale, intravisti nella nebbia della distribuzione dei castighi, finiscono, poi (eterogenesi dei fini), per inquadrare un bersaglio fatto dai poveracci che stazionano in strade e piazze, manifestando la loro condizione di tossici: al grave problema della sicurezza, si sostituisce il modesto disturbo di chi fa una passeggiata.

Concludendo, le sanzioni amministrative, nella nuova legge, sono più pesanti, coinvolgono una figura come il questore (rinnovando i fasti originari del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931), non sono assistite da idonee garanzie di controllo e non privilegiano la sottoposizione al programma rispetto alla irrogazione della sanzione, che viene comunque applicata.

La custodia cautelare

L'articolo 89 reca questa rubrica: "Provvedimenti restrittivi nei confronti dei tossicodipendenti o alcool-dipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici". Con qualche illusione, si diceva un tempo che, nei confronti di soggetti tossico o alcool-dipendenti che intendessero sottoporsi ad un programma terapeutico, l'opzione della legge era nel senso che l'interessato non dovesse stare in carcere, del quale era evidentemente ritenuta l'efficacia negativa, la dannosità. Tale norma è diventata ora più che una norma liberatoria dal carcere, una norma che colleziona eccezioni per fare restare la persona in carcere.

Si comincia dall'apertura. Il comma 1, nel testo originario, stabiliva che non poteva "essere disposta la custodia cautelare" nei confronti di chi aveva in corso un un programma terapeutico di recupero. Nel nuovo testo, introdotto, come tutte le altre varianti, dalla Fini-Giovanardi, si stabilisce che "non può essere disposta la custodia cautelare in carcere", così che il giudice "dispone gli arresti domiciliari". È noto che molte delle comunità residenziali non accettano persone agli arresti domiciliari e che, per chi domicilia a casa sua, gli arresti domiciliari sono la fabbrica per costruire denunce per evasione. Ma così stabilisce la legge, che, per rapina ed estorsione aggravata e "nel caso sussistano particolari esigenze cautelari", stabilisce proprio che il programma deve essere residenziale, cioè in comunità.

Nel comma 2 è prevista la stessa possibilità di cui al primo comma anche per chi intende sottoporsi ad un programma terapeutico non ancora in corso, sia presso i servizi che presso una struttura privata autorizzata. L'interessato può richiedere questo allegando un certificato di una struttura pubblica che attesti la dipendenza e la disponibilità alla attuazione del programma. La Fini-Giovanardi ha apportato la solita modifica: non si può disporre la custodia cautelare in carcere, ma il giudice dispone gli arresti domiciliari. Il programma deve essere presso la struttura residenziale se ricorrono i casi già previsti dal primo comma: imputazione di rapina e estorsione aggravate o casi di particolari esigenze cautelari.

Per effetto del comma 4 dell'articolo 89, le disposizioni dei commi 1 e 2, comunque, non si applicano quando si procede per uno dei delitti elencati nell'articolo 4bis O.P., ad eccezione dei delitti di rapina e estorsione aggravate, per le quali è già dettata dagli stessi commi l'obbligo del programma residenziale. È anche questa una novità della Fini-Giovanardi, in quanto, nel testo originario, la inapplicabilità dei commi 1 e 2 era riferita ai soli delitti mafiosi. La differenza è notevole, perché l'articolo 4bis, O.P., sta riempiendosi delle fattispecie di reato più diverse e ormai i reati colpiti da tale articolo diventano sempre più numerosi e modesti.

Infine, due aspetti dell'articolo 89 che si dovranno trattare a parte, perché richiamati anche in altre situazioni. Il primo è il riferimento contenuto nel comma 2 ad accertamenti complessi della sussistenza della

dipendenza, che rischiano di fare diventare decisivi gli esami che verificano la dipendenza fisica in atto, anziché la dipendenza psichica che emerge dalla ricostruzione della storia della persona. Il secondo aspetto è contenuto nel comma 6 dell'articolo 89: "Il responsabile della struttura presso cui si svolge il programma terapeutico [...] è tenuto a segnalare all'autorità giudiziaria le violazioni commesse dalla persona sottoposta al programma". Percorre questa disposizione la convinzione che i programmi terapeutici debbano avere un corso immacolato, mentre così inevitabilmente non è. Sarà difficile che l'Autorità giudiziaria, relativamente consapevole dell'andamento delle cose, quando riceve la segnalazione, non revochi gli arresti domiciliari e non interrompa quel programma che doveva sottrarre la persona alla nocività del carcere e che, invece, ce la rimanda. L'omissione della segnalazione comporta sanzioni anche gravi per la struttura omittente.

L'esame dell'articolo 89 consente di verificare che l'opzione della legge di portare fuori dal carcere, perché nocivo, la persona in custodia cautelare che sia sottoposto o si voglia sottoporre a un programma terapeutico, si è fortemente ridimensionata. Intanto è la custodia cautelare agli arresti domiciliari, che sostituisce la custodia cautelare (espressione generica che comprende la custodia cautelare in carcere e agli arresti domiciliari) prevista dal testo originario della legge. In secondo luogo, la previsione della legge, così ridimensionata, non è applicabile ad una serie sempre più numerosa di reati. Infine valgono gli ulteriori problemi che si sono segnalati poco sopra.

Considerazioni su alcuni aspetti del concorso privato/pubblico nei servizi

Fin dal primo articolo, 113, lettera A, è richiamato il principio della parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal Servizio sanitario nazionale. All'articolo 116, poi, è affidato alle regioni di "assicurare, quale livello essenziale di assistenza, la libertà di scelta di ogni singolo utente" fra i vari servizi, pubblici e privati. Sempre l'articolo 116 indica (comma 2) i requisiti minimi per assicurare i livelli essenziali di assistenza. È bene chiarire che questi servizi privati non hanno nulla a che fare con gli enti ausiliari previsti dall'articolo 115, tra i quali si sogliono collocare le comunità terapeutiche. Tali enti ausiliari possono però, dotandosi di tutto quanto indicato nel comma 2 dell'articolo 116, diventare veri e propri servizi privati, con pari competenze rispetto ai servizi pubblici.

La dualità dei servizi fa venire meno quella che potremmo chiamare la "laicità" del servizio pubblico, non garantita (l'ideologia imperversa e non rispetta nessuno), ma certo maggioritaria. I servizi privati sono spesso animati da scelte ideologiche che possono influire sui loro indirizzi di assistenza e cura, attraverso rilevazioni e valutazioni, che sarebbe più corretto riservare, come erano riservate, al servizio pubblico.

Insisterei, però, su un altro aspetto. Da sempre si è temuta la simulazione della dipendenza e questa percorre in lungo e in largo la Fini-Giovanardi. Nella realtà, è invece la dissimulazione della dipendenza a fare la parte del leone: in carcere, il tossico spesso si nasconde, sia per la vergogna (perché considerato un delinquente da poco), sia per il timore; in libertà, la dissimulazione verso la famiglia, ma anche più generalmente per gli ambienti (di lavoro, di studio e simili) è ben nota. Occorrerebbe cercare le vie per farla emergere, per evidenziare il numero oscuro, anziché costruire sistemi di intercettazione di chi si propone, sospettandolo di finzione. Allora, è sempre più frequente che ci si chieda come si fa a evitare la simulazione: se, in carcere, dopo qualche giorno, non si trovano più tracce delle sostanze nelle urine, c'è qualche giudice che non crede alla dipendenza. È molto pericoloso cercare risposte principalmente in base ad analisi sui liquidi organici (vedi l'articolo 113, lettera D, n. 2), che possono verificare solo la dipendenza fisica, quando, invece, è la dipendenza psichica che va verificata e che può esserlo solo attraverso una conoscenza effettiva della sua vita e delle sue esperienze. Al fondo, poi, il sistema è quello che richiede che

siano i tossici a cercare i servizi, senza porsi il problema dell'approccio contrario. Ancora tre considerazioni: la prima è quella già sollevata alla fine dell'analisi dei problemi della custodia cautelare: disposizione del tutto analoga a quella del comma 5bis dell'articolo 89 si ritrova nel comma 6ter dell'articolo 94 per la misura alternativa dell'affidamento in prova in casi particolari e che, per il suo generico riferimento al programma terapeutico in corso, potrebbe riferirsi anche alla sospensione condizionale della pena detentiva di cui all'articolo 90. Comunque, l'obbligo di comunicazione di "ogni nuova circostanza suscettibile di rilievo" è ribadito dal comma 2 dell'articolo 123.

Seconda considerazione. Deriva dalla lettura dell'articolo 123, riscritto dalla legge Fini-Giovanardi. Al primo comma troviamo la indicazione che è "ultimazione" del programma terapeutico la "cessazione di assunzione delle sostanze e dei medicinali di cui alle tabelle [...] previste dall'articolo 14", con la chiara esclusione di tutti quei programmi terapeutici di riduzione del danno.

L'ultima considerazione riguarda il disegno politico che sta alla base del doppio sistema pubblico/privato di assistenza e cura contenuto nella Fini-Giovanardi. Fa tornare in mente l'analogo doppio sistema che si cerca di costruire nella sanità in generale o, se vogliamo, anche nella scuola e altrove. Il fine reale è quello della liquidazione del sistema di assistenza pubblica/welfare ovvero l'alleggerimento sempre più radicale di quello che si chiama Stato. Affidare tutto alle comunità più grandi e forti, che possono permettersi le modalità organizzative previste dall'articolo 116, è la soluzione preferita per varie ragioni e generalmente perché possono anche non pesare sul bilancio pubblico (per le loro modalità di autofinanziamento basato sulla aziendalizzazione della struttura: ovvio che San Patrignano *docet*).

Le misure alternative alla detenzione: sospensione della esecuzione della pena detentiva e affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari

40

Il grande entusiasmo che i sostenitori della Fini-Giovanardi hanno riservato al nuovo regime della legge in materia di misure alternative alla detenzione è fondato? Il dubbio è ampiamente legittimo.

Il limite di ammissibilità ai due benefici, dell'articolo 90 - sospensione della esecuzione della pena detentiva - e 94 - affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari - del Dpr 309/90 è portato da 4 a 6 anni di pena detentiva, anche come residuo di maggior pena. E questo è un passo avanti (i risultati concreti, in effetti, dovranno essere verificati: i giudici sono diventati sempre più guardinghi). Ma la eccezione a questa regola e il rientro nel limite dei 4 anni sono stabiliti per tutti i delitti che rientrino nell'articolo 4bis, comma 1, la cui estensione diventa ogni giorno maggiore: ci vanno a finire tutti i reati che sono, di giorno in giorno, alla ribalta mediatica. Si noti anche che la diminuzione a 4 anni (e, quindi, il mantenimento del limite precedente) si verifica anche quando una sola delle pene concorrenti in esecuzione è inflitta per uno dei delitti di cui all'articolo 4bis. La riscrittura di molti passaggi della norma mette in luce che le cose si faranno difficili, difficili in modo medico-burocratico. Il testo originario prevedeva la certificazione dello "stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza e la idoneità ai fini del recupero del condannato del programma concordato": parole lineari e semplici. Il nuovo testo, all'articolo 91, comma 2, parla di una:

[...] certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata accreditata per l'attività di diagnosi prevista dal comma 2, lettera D dell'articolo 116 attestante, ai sensi dell'articolo 123, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, il tipo di programma terapeutico e socio riabilitativo scelto [...].

Nell'articolo 94, comma 1, vengono ripetute le stesse indicazioni, con modeste varianti, fra le quali la estensione della misura alternativa alla alcooldipendenza, già prevista fin dal primo testo dell'articolo 47bis.

La lettera D del comma 2 dell'articolo 116 descrive l' "equipe multidisciplinare" che deve provvedere alla valutazione clinica del caso, ma questo non è l'unico aspetto della attività del servizio, il quale deve anche assolvere le funzioni indicate nell'articolo 113, lettera D, n. 2, così specificate: "controlli clinici e di laboratorio necessari per accertare lo stato di tossicodipendenza", funzione evidentemente richiamata quando, alla lettera B del comma 2 dell'articolo 116, si richiede ai servizi "la disponibilità di locali e attrezzature adeguate al tipo di attività prescelta". Ma c'è da aggiungere una considerazione sull'oggetto dell'accertamento, rappresentato dall' "uso abituale di sostanze stupefacenti, psicotrope o alcoliche". All'articolo 94 del Cp la rubrica parla di "ubriachezza abituale", ma, al comma 3, sottopone alle stesse conseguenze (che sono l'aggravamento della pena per il reato commesso) chi, avendo commesso il reato sotto l'azione di sostanze stupefacenti, "è dedito all'uso di tali sostanze". Ora tale rapporto stabile con le sostanze è necessario perché si possa parlare di persona tossicodipendente? Temo di no e che la casistica ci presenti tossicodipendenti che ricorrono alla sostanza, anche con discontinuità, o che hanno o sono costretti ad avere periodi di astinenza. Questi casi non possono essere interessati dagli interventi della legge? Sarebbe un fatto grave, come sarebbe difficile ricostruire *ex post* una abitudine nell'uso, chiedendo anche che tale accertamento arrivi attraverso analisi di laboratorio, esigenza rafforzata dalla richiesta di chiarire anche "la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale" delle sostanze. Anche questa necessità di indicare "la procedura" è nuova. Avere il "riconoscimento" della tossicodipendenza sarà sempre più difficile.

Complessivamente, l'ammissibilità alle alternative degli articoli 90 e 94 del Testo unico 309/90, modificato dalla legge 49/2005, presenta un percorso sempre più in salita. Come già si è detto, il pregiudizio che percorre la legge in lungo e in largo è quello della simulazione della dipendenza, mentre, invece, si è chiarito che quella che deve essere temuta è la dissimulazione della dipendenza. Se si volessero coinvolgere tutti i tossici effettivi nel tentativo di contrastare la loro condizione (compito sicuramente proprio dei Sert come incaricati della presa in carico generale del fenomeno), si dovrebbero affrontare le resistenze e reticenze dei tossici medesimi a mantenersi anonimi, proprio per la vischiosità della loro condizione, che fa loro preferire l'inerzia, il rifiuto di responsabilità. Anche un certo disprezzo degli altri abitanti del carcere nei loro confronti fa preferire l'anonimato.

La scelta della "Fini-Giovanardi" è comunque quella che si è indicata per prima: vuole certezza sulla dipendenza, verificata con tutti i mezzi possibili, mezzi sovente improponibili per chi è in carcere da tempo e, divenuto definitivo dopo una lunga custodia cautelare, vuole avanzare le proprie richieste e trova difficile la documentazione della propria esperienza.

In questo quadro concettuale, interviene la complessità degli accertamenti della dipendenza, cui si aggraverà, moltiplicando le difficoltà, la difficile dimostrazione della "idoneità" del programma. Complessa e difficile per varie ragioni. La prima è che il Sert deve concordare il programma con l'interessato, calcolandone la praticabilità. Il giudice, invece, che decide la ammissione, può muoversi sulla base di altre esigenze (generalmente dovute alle sue idee, più vicine alla pena che alla cura), che il programma deve tenere presenti, fra le quali, in sostanza, è centrale il massimo dell'impegno richiesto al tossico per evitare il carcere. C'è, da parte del Sert, una valutazione concreta e, da parte del giudice, una valutazione astratta: che generalmente privilegerà la scelta comunitaria e residenziale, non sempre possibile, anche per la indisponibilità di risorse da parte Sert. E, ancora, un altro aspetto del problema: sempre in relazione alle scarse risorse, i Sert possono offrire i programmi che il loro livello organizzativo si può permettere. Rari i programmi che offrano impegni continuativi diurni, borse lavoro, accoglienza anche non residenziale e tuttocì che dia sostanza terapeutica ai momenti di controllo, i soli a buon mercato. Conclusione: la via della

ammissione alla misura alternativa è cosparsa di ostacoli. Se all'ammissione, come Dio vuole, ci si arriverà, sarà poi difficile mantenerla.

Torna, infatti, nel comma 6ter dell'articolo 94, la stessa disposizione del comma 5bis dell'articolo 89: l'obbligo di segnalare all'autorità giudiziaria "le violazioni commesse dalla persona sottoposta al programma". Di questo comma 6ter dell'articolo 94 ne abbiamo già parlato, ma ripetiamo, ampliandole, quelle considerazioni, aggiungendo due parole a quanto già detto per la disposizione dell'articolo 89.

L'andamento del programma terapeutico nei confronti di un tossicodipendente non è lineare, ma conosce alti e bassi. Si tratta di decidere se, contro ogni esperienza, questo andamento debba essere quello che non è e, quindi, escludere il mantenimento della misura alternativa e del programma nei casi in cui si manifestano degli inconvenienti, compreso il ritorno all'uso di sostanze (non raro nei programmi non residenziali). Anche in questi casi, nel quadro di una valutazione realistica e complessiva, l'andamento del programma si potrebbe ritenere positivo quando divengono eccezionali quelli che erano rapporti ordinari con la "piazza" o quando vi siano attività che vengono partecipate utilmente e così via. Ebbene, tutto questo sarà correttamente percepito ed applicato dalla autorità giudiziaria? Il rischio revoca c'è tutto.

Alla fine, però, il problema resta tutto intero. La nuova disciplina dovrebbe aiutare le misure alternative - così dicono i suoi sostenitori - e aprire ai tossicodipendenti e alcooldipendenti le porte del carcere. Ma le misure alternative sono sempre meno.

Certo che si deve dare atto che l'indulto ha ridotto il numero dei definitivi, ma in questi giorni i condannati, possibili fruitori di misure alternative, hanno superato i giudicabili e, all'1/9/2009, erano 31.569 contro 30.445, + gli internati per arrivare ad una presenza complessiva di 63.993 persone. Le misure alternative, nel frattempo, a fine 2008, erano 10.737. Tra l'1/1/2005 e il 31/12/2005 gli Uepe avevano seguito 49.500 misure alternative di cui 32.000 erano affidamenti in prova: uno su 4 di tali affidamenti, quindi circa 8.000, erano affidamenti in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/90).

In questo periodo i nuovi casi di affidamento in prova nel 1° semestre 2009 sono stati 690: in tutto il 2009 dovrebbero essere, quindi, meno di 1.400. Mantenendo il rapporto 2005, gli affidamenti in casi particolari sarebbero 350 in tutta Italia.

Qualcosa non funziona, come è confermato anche sia dalla crescita delle presenze di tossicodipendenti in carcere sia dalle scarse presenze nel sistema delle comunità.

Teniamo conto, comunque, che la riduzione delle misure alternative, compresi gli affidamenti in casi particolari, riguarda anche chi richiede tali misure dalla libertà (erano, prima dell'indulto, circa il 70%). Chi avanza istanze le vede respingere e finisce in carcere.

Perché? La diminuzione delle misure alternative è generale, ma di questa diminuzione fa parte anche la riduzione degli affidamenti in casi particolari. E, quindi, la nuova normativa non ha avuto affatto successo. La soluzione carceraria per i tossicodipendenti è rimasta ampiamente maggioritaria. Ripeto la domanda: perché? La scarsa efficacia del sistema penitenziario di preparazione di misure alternative, ampiamente sottoorganizzato e talvolta addirittura in tali condizioni da non potersi dire operativo, è un primo elemento da considerare, anche se riguarda coloro che richiedono la misura alternativa dal carcere.

Però, questo settore della assistenza e cura alle dipendenze in carcere è ormai passato, al completo della sua organizzazione, ai Sert, che dovrebbero avere piena disponibilità della gestione dei casi. Ma anche la risposta dei Sert, la loro efficacia nel proporre alternative al carcere non è molto brillante. Bisogna dire che i Sert lamentano fondatamente mancanze di risorse economiche per proporre programmi terapeutici, così che i fondi necessari a tal fine mancano del tutto per gli immigrati e, dopo poco più di metà anno, anche per gli italiani. Qui il torto è delle regioni, anche se le stesse lamentano ovviamente che i risparmi obbligati vengono dal potere centrale. Le ragioni, comunque, sono chiare, anche se le responsabilità lo

sono meno. Analoghi rilievi e considerazioni valgono quando le domande sono avanzate dalla libertà. Anche gli accoglimenti di queste sono diminuiti. E qui ci sono problemi di legislazione restrittiva, ma anche di magistratura di sorveglianza molto guardinga, per usare un termine già usato. In sostanza, se si fa riferimento ad ogni fase del procedimento decisionale - interventi di operatori penitenziari, di operatori Sert, di giudici - si può trovare conferma ad una massima d'esperienza: le buone abitudini sono veloci a ristrutturarsi come cattive abitudini.

Ovvero, la preoccupazione terapeutica nei confronti della persona dipendente, si trasforma nel pregiudizio sulla insufficiente responsabilità dei tossici, pregiudizio spesso fondato, anche in ragione del modesto contenuto terapeutico dei programmi.

Per finire, un'altra modifica rende più difficile l'ammissione alla misura alternativa di coloro che sono detenuti: si vedano, in proposito il comma 4 dell'articolo 91 per la sospensione della esecuzione della pena detentiva e il comma 2 dell'articolo 94 per l'affidamento in casi particolari. In precedenza, i tossicodipendenti in carcere dovevano presentare le loro istanze al pubblico ministero, che era privo di un potere di valutazione e di filtro (anche se in certi uffici i confini del potere venivano spesso forzati) e doveva trasmetterle con la relativa documentazione al Tribunale di sorveglianza.

Invece, con la nuova legge, se l'istante è detenuto deve presentare la istanza al magistrato di sorveglianza, cui viene attribuito un forte potere di valutazione sia sulle prospettive di accoglimento, sia sul "grave pregiudizio" della "protrazione della detenzione", sia su eventuali elementi che facciano "ritenere la sussistenza del pericolo di fuga". Non deve meravigliare che il magistrato di sorveglianza conceda di rado la sospensione provvisoria della esecuzione della pena in attesa della decisione definitiva del Tribunale di sorveglianza.

Quindi, ciò che era concesso sistematicamente dal Pm ai condannati detenuti, è diventata concessione eccezionale del magistrato di sorveglianza per gli stessi quando richiedano le alternative di cui si è detto.

Conclusione: la Fini-Giovanardi non ha visto la esplosione delle misure alternative alla detenzione (come tale legge, secondo i suoi autori, avrebbe consentito di fare), ma la riduzione delle stesse, sia pure nel quadro di una riduzione generale delle misure, per le esitazioni sempre più evidenti dei tribunali di sorveglianza.

La preferenza al carcere

Si è visto che la mancanza di risorse è addotta dai Sert per giustificare la limitazione delle offerte terapeutiche, particolarmente in comunità (più costose ovviamente).

Con riferimento a questo, parto da un fatto. Due anni fa, direi, il Dap, come terminale operativo nell'impiego di risorse che dovevano provenire dal Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (articolo 127), lanciava un progetto per 20 dei maggiori carceri italiani: le risorse disponibili erano pari a 6 milioni di euro, divisi in 300.000 euro per ogni istituto.

Erano destinati ad interventi per i tossicodipendenti in carcere, coordinati da un centro operativo esterno presso l'Università di Padova (cosa c'entra?), con cui erano chiamati a collaborare i Sert, anche attraverso le loro articolazioni interne ai carceri.

Nel carcere di Firenze-Sollicciano, questo ha portato al riordino strutturale di 2 sezioni, con 86 posti totali di capienza regolamentare (2 letti per cella, originariamente da un posto) e 126 di capienza tollerabile (3 letti per cella). La sezione preparata per prima è già piena con i suoi più di 60 detenuti), mentre l'altra si sta riempiendo. Ecco il posto per i tossici: il carcere. Alle sezioni si accede con uno specifico programma interno. Provo a mettere a fuoco un punto. Il Dpr del 1990, certamente proibizionista e punizionista, aveva alcuni aspetti nei quali la nuova legislazione Fini-Giovanardi si è ritrovata comodamente.

Riporto i commi 3 e 4 dell'articolo 96. Comma 3. "Le unità sanitarie locali, di intesa con gli istituti di prevenzione e pena e in collaborazione con i servizi sanitari interni dei medesimi istituti, provvedono alla cura e alla riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti o alcoolisti."

Comma 4. "A tal fine il ministro di Grazia e giustizia organizza, con proprio decreto, su basi territoriali, reparti carcerari opportunamente attrezzati, provvedendo d'intesa con le competenti autorità regionali e con i centri di cui all'articolo 115."

Per la verità il Dpr aveva un altro articolo, il 95, che pure si riporta:

Comma 1. "La pena detentiva nei confronti di persona condannata per reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente deve essere scontata in istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socioriabilitativi."

Comma 2. "Con decreto del Ministro di grazia e giustizia si provvede alla acquisizione di case mandamentali ed alla loro destinazione per i tossicodipendenti condannati con sentenza anche non definitiva."

Dal primo comma dell'articolo 95 si ricava il principio che ci vogliono "istituti idonei" per i tossicodipendenti. Con il secondo comma si dà la indicazione pratica di ricorrere al circuito delle case mandamentali, che andavano "acquisite" con apposito decreto ministeriale: il che fa supporre che le case mandamentali, già disponibili per l'Amministrazione penitenziaria, dovessero diventare istituti ordinari, non con il personale comunale precedente, ma con personale ordinario dell'Amministrazione penitenziaria. L'operazione non andò in porto: le rarissime strutture mandamentali acquisite in seguito sono raramente servite ai tossicodipendenti e funzionano a scartamento ridotto con il personale amministrativo e di polizia penitenziaria triplo o quadruplo di quello comunale precedente. L'operazione degli "istituti idonei" è fallita. È quindi rimasta quella dei commi 3 e 4 dell'articolo 96. Eppure, in sostanza, è fallita anche quella perché i reparti carcerari del comma 4 sono stati sostanzialmente rifiutati perché ghezzanti e, in conclusione, non si è fatto nulla. L'unica iniziativa fu quella delle sezioni o istituti a custodia attenuata per tossicodipendenti, che hanno vissuto una vita travagliata, come quella della seconda casa circondariale Mario Gozzini di Firenze, che si avvia verso una sostanziale soppressione, dopo 20 anni di attività, spesso molto efficace. Ma il fatto citato all'inizio per le sezioni tossicodipendenti di Firenze Sollicciano, ripetutosi non so con quali esiti in altri diciannove importanti istituti, può segnare la via di cosa potrà succedere ai tossicodipendenti. Lontani dalle misure alternative e sempre più numerosi in carcere: conferma puntuale di questo nell'aumento della percentuale dei tossici in carcere: 31% contro il 26-27% stabilizzato da molti anni. Ecco il merito/demerito della Fini-Giovanardi.

Ragionare su una scelta

Il profilo giuridico

Una volta accettata la scelta del carcere per i tossicodipendenti, sino, quindi, dalla legislazione del 1990, si erano trovate le ragioni per giustificare quella scelta: ragioni a posteriori, per immettere ragionevolezza dove non c'era. Ricordo il logo del progetto di un Sert milanese: "la cura vale la pena," con il quale si sottolineava la convenienza di una scelta che, attraverso la pena, portava alla cura. Più o meno su questa linea si diceva anche che il carcere era una "lezione di realtà" per il tossicodipendente: con il carcere, il nostro toccava il fondo e si rendeva conto di dovere fare qualcosa per evitare di restare sine die nel famoso tunnel. In linea di massima, c'era qualcosa di vero, se e in quanto il sistema della alternative funzionasse. Si ricordi sempre che l'articolo 47bis O.P. (precedente dell'articolo 94 del Dpr 309/90) era stato introdotto con un decreto legge del 1985 (convertito nella legge 297/85), che prevedeva modalità di accesso piuttosto obbligate e veloci alla misura alternativa, normalizzate, per vero, con la legge Gozzini dell'anno successivo:

il 47bis fu assimilato alle altre misure alternative e riammesso in buona parte alla discrezionalità dei giudici, di più lungo e incerto esercizio. Restava da fare, comunque, una considerazione: le lezioni di realtà funzionano se c'è chi le coglie e, anche, se c'è un operatore che le sa gestire. Poteva capitare che il tossico, che aveva toccato il fondo, ci restasse e non reagisse, cosa che capitava a tanti, e poteva capitare, ancora più frequentemente, che non ci fosse l'operatore capace di gestire la lezione di realtà in un carcere povero di queste figure. Il tossico, affondato era e affondato restava. Salvo per coloro, di livello criminale maggiore, che, entrati senza alcuna dipendenza, proprio in carcere la acquisivano, come risulta da varie ricerche-svolte. Si può dire allora che questi approcci possono risultare utili in certi casi concreti, ma non danno razionalità alla scelta proibizionista penale, la scelta della punizione dei consumatori, che il nostro diritto positivo penale, come si è ricostruito nelle pagine precedenti, ha trovato inizialmente per caso (con la prevalenza della interpretazione giudiziaria che l'ha sostenuta, previa una lettura discutibile e discussa della legge 22/10/1954, n. 1041) e poi ha sostenuto con sempre maggiore convinzione, con cautela nella legislazione del 1975 e, poi, inesorabilmente, in quella del 1990, contrastata però pienamente dal referendum del 1993, e, quindi, nell'ultimo approdo della legge Fini-Giovanardi del 2006, nella cui relazione si dichiara sprezzantemente che il referendum può essere superato e dimenticato.

Resta la domanda: si tratta di una scelta ragionevole, basata su quelli che sono stati i principi del nostro diritto penale? La risposta è negativa. Il nostro diritto penale, nella costruzione delle fattispecie dei delitti, parte che indubbiamente lo qualifica, si basa sul riconoscimento della aggressione di un bene che è interesse generale di particolare importanza difendere. Il codice Rocco si mantenne - e si mantiene tuttora, stante la sua quasi completa vigenza - dentro questo quadro e l'indice del Libro secondo è la distribuzione dei delitti nei vari titoli indicanti il bene aggredito.

Con la costruzione di un delitto - punito con la pena della reclusione - per i consumatori di stupefacenti, si esce fuori dal criterio su cui si fondano le incriminazioni penali. Anticipo la conclusione della mia riflessione: ciò che viene punito non è l'aggressione ad uno specifico bene di interesse generale e di particolare importanza, ma uno "stile di vita". Ed è la punizione selettiva di uno specifico "stile di vita", accanto a molti altri, in qualche modo analoghi - dipendenze da alcool, da alimentazione, da fumo di tabacco - di cui non si punisce penalmente il consumo. Ciò che va sottolineato è che lo "stile di vita" del tossicodipendente, pur potendo compromettere la propria salute, non configura, come si ripete, una specifica aggressione ad un bene di interesse generale, quale è propria della configurazione penale di un delitto: manca la parte lesa. Si possono ricavare varie indicazioni in tal senso in norme penali che incrociano questa materia.

La prima è l'articolo 50 Cp che dispone: "Non è punibile chi lede o pone in pericolo un diritto, col consenso della persona che può validamente disporne". La citazione di questa norma potrebbe apparire abbastanza capziosa: ma dalla medesima si ricava che ci sono diritti che possono essere lesi o messi in pericolo, dei quali la persona può validamente disporre e il disporre di tali diritti, se può scriminare, attraverso il consenso alla lesione o alla messa in pericolo della lesione, la condotta altrui, rientra nelle scelte che la persona stessa può esprimere. Molte scelte di vita non sono ideali per evitare rischi per la vita e la salute. Molte scelte compromettono il mantenimento di una vita regolata e sana, nonché le relazioni con gli altri (strettamente legate alla normalità del vivere quotidiano), ma la libertà della persona al riguardo non può essere inibita. E ancora si possono esaminare gli articoli 579 e 580 Cp. Nessun dubbio che si ricava da questi che il diritto alla vita è indisponibile e che, pertanto, chi vi attenta, pur in presenza della volontà conforme espressa dalla vittima, è punito in modo severo, ma nessuna punizione è prevista nei confronti dell'interessato sopravvissuto nell'un caso e nell'altro. Più complesse le considerazioni che si ricavano dalla legge 22/5/1994, n. 194, in materia di interruzione della gravidanza, che ha sostituito la disciplina del Codice

penale in materia, ma in questo caso si confrontano interessi diversi, che possono comportare, in determinati casi, anche la responsabilità penale del soggetto interessato. Infine, può essere citato l'articolo 642 Cp, che prevede la "mutilazione fraudolenta" (l'espressione "mutilazione" figura nella rubrica dell'articolo, ma, nel testo si parla di "lesione personale" e di aggravamento delle "conseguenze della lesione personale", termini molto più generici e pertinenti) della propria persona, al fine di conseguire il prezzo di una assicurazione contro infortuni", dove ciò che viene punito non è il fatto di autolesione, ma la finalizzazione dello stesso ad un vantaggio economico proprio e corrispondente danno per altri. Dal che si ricava che l'autolesione non è punita per se stessa, ma solo se accompagnata dalla finalizzazione particolare, che riguarda l'aggressione ad altri interessi in gioco: il che può essere previsto anche in altri casi. Cerco di spiegare questa mia riflessione, tornando a chiarire che i casi esaminati non hanno analogie in senso proprio con quello da cui siamo partiti, se non nel senso che raccolgono una casistica in cui il sacrificio del bene della aggressione alla salute e alla vita proprie della persona non sono costruite come delitti se accompagnate dalla scelta volontaria e consapevole degli interessati. Pertanto, se vogliamo cogliere nel consumatore di stupefacenti una accettazione del rischio di compromissione della propria salute (pur se vi siano anche altri motivi, considerati eventualmente principali dagli interessati), questa non è sufficiente per la costruzione di una fattispecie penale di delitto. Allora, perché la configurazione di delitto per i consumatori di stupefacenti? Come si è anticipato, questo avviene perché, diversamente dai principi enunciati, ciò che viene punita è la "scelta di vita", operata dal tossicodipendente. Come già si è osservato, la stessa misura penale non è utilizzata per altre scelte di vita, analoghe per il rischio-salute: quelle dell'alcolista o del tabagista o del bulimico, nei cui confronti esistono trattamenti diversificati, ma sempre non proibizionisti per norme penali. Perché? È chiaro che c'è stata, sia all'epoca della legislazione del 1990, sia, e in modo più ossessivo, con la legislazione del 2006, l'adozione di una scelta strettamente politica, considerata pagante a fini elettorali. Ad un problema serio e di carattere sociale rilevante si risponde per guadagnare il consenso di una parte dell'elettorato, che pensa che la via semplificatrice della punizione sia quella che può allontanare i figli e i familiari in genere da una scelta di vita a rischio.

La scelta politica del proibizionismo e i suoi risultati fallimentari

Ma che la scelta proibizionista e il consenso che si guadagna attraverso di essa non siano fondati su una ragionevole valutazione della situazione e dei problemi che pone, può essere confermato da varie considerazioni. Il proibizionismo sull'alcool, negli USA degli anni Venti, e quello sugli stupefacenti, diffusosi dagli USA in tutto il mondo più tardi, hanno segnato la nascita o il rafforzamento della criminalità organizzata, che ha trovato nel mercato illecito la via per la creazione di grandi capitali, che hanno, in quelle mani, prodotto inquinamento in molte altre aree. E poi va anche ricordato che il fenomeno è sempre cresciuto, non è stato affatto contenuto, ma aiutato ad aumentare, dal proibizionismo. Con l'attivazione di ricerche che portavano alla introduzione sul mercato di droghe sintetiche, con riduzione dei costi e, ovviamente, aumento dei profitti e l'apertura di nuovi fronti bellici. La guerra alla droga, dichiarata in tutto il mondo, rilanciata varie volte con la sicurezza di stroncare il fenomeno, è fallita. Negli ultimi tempi, questo fallimento ha innescato una riflessione in alcuni paesi europei, che ha portato a interventi, di dimensioni diverse, di distribuzione controllata di stupefacenti, con vari ritorni positivi nei confronti delle persone coinvolte nella dipendenza: l'abbandono del mercato illecito degli stupefacenti e del genere di vita che vi si accompagnava; il venir meno della necessità di autofinanziamento attraverso condotte di reato che portavano anche in carcere; la riduzione dei rischi per la salute, legati all'uso e al riuso di siringhe non sterili; il possibile coinvolgimento della persona tossicodipendente nella valutazione medica della propria con-

dizione e in programmi riabilitativi al riguardo; la possibilità di tornare ad una vita sociale normale o di evitare di cadere nella vita opposta della piazza e del rischio carcere; la possibilità in sostanza di recuperare il senso di responsabilità delle persone coinvolte. Ci sono, dunque, altre scelte possibili, che, diversamente dal proibizionismo penale, aiutano la persone ad affrontare la propria condizione e a superarla, quantomeno negli aspetti più critici e rischiosi: queste scelte possibili portano da qualche parte, mentre il proibizionismo non porta da nessuna parte. Non si dica che questa è una resa alla droga: al contrario, si tratta di una presa in carico dei drogati, prosciugando l'acqua nella quale nuotavano senza difficoltà i narcotrafficanti. Si è sottolineato, nelle pagine precedenti, che, a lungo, in Italia, non si è seguita una politica proibizionista e che ad essa si è arrivati solo con le legislazioni più recenti: quella del 1990, stoppata dal referendum, e quella del 2006, la Fini-Giovanardi appunto, sfuggita agli stop che sarebbero stati doverosi.

Una scelta politica diversa

Rifiutare il proibizionismo penale non significa non fare nulla per rispondere al problema sociale della droga. Anzi, è pacifico, nella nostra ottica, che il difetto di fondo del proibizionismo è quello di dare una risposta unica e semplificata, ad un fenomeno articolato e complesso. Il cartello di associazioni, servizi e movimenti che si opposero al primo progetto Fini intorno al 2003, si riconobbero nel motto: "dal penale al sociale". Se c'è una scelta di vita infelice, la proibizione e la punizione non servono a nulla, serve aiutare ad una scelta di vita diversa, impegnandosi su vari fronti e a vari livelli. Quando si dice che esiste una crisi dei giovani che interferisce su fenomeni sociali come il consumo di stupefacenti, occorre la volontà di una politica che risponda a quella crisi e che si senta obbligata a offrire una scuola, attività culturali e sportive, aperture lavorative, possibilità costanti di aiuto ai più deboli ed esposti. Bisogna cambiare il mondo? Non credo: se il mondo deve essere quello che è per il disinteresse a questi aspetti fondamentali della società, bisogna dire che non va cambiato il mondo, ma, molto più semplicemente, che ci si deve impegnare per rispettare l'obbligo di dare quelle risposte, obblighi, fra l'altro, che ci vengono anche dalla nostra Costituzione. Certo che, se la scuola è sempre più precaria e lontana, se sopprime le attività di sostegno ai soggetti deboli per carenze personali e sociali, attività durate decenni, se vengono abbandonate alla sola iniziativa dei privati tutte le altre attività ricreative e culturali e, complessivamente, tutti i percorsi di socializzazione di giovani e meno giovani, è spianata la via alle esistenze vuote, che cercano uscite senza senso. Se poi a questi smarriti sociali non si presta alcuna attenzione e li si lasciano soli a lottare nella corrente della vita quotidiana, non può certamente meravigliare che arrivino alla fuga negli stupefacenti e alla dipendenza dagli stessi o all'alcool o ad altre scelte di vita altrettanto dannose. L'obbligo di un sistema sociale dinanzi a questo sarebbe quello di organizzare servizi in grado di intercettare nel modo più esteso possibile queste criticità, di prenderle in carico con le risorse necessarie per dare occasioni di riabilitazione sociale differenziate alle persone. E, se vogliamo, c'è poi il terzo livello della politica dal penale al sociale in quei casi in cui la pena è ormai inflitta: escludere il carcere, anche quando si commettono reati diversi per l'acquisto delle sostanze, definire il percorso delle alternative alla pena detentiva, legandolo alla attuazione dei programmi terapeutici e riabilitativi con un ventaglio di soluzioni che comprenda anche la riduzione del danno. Il cammino dal penale al sociale è impegnativo, ma chiaro. Quello contrario, dal sociale al penale, si disinteressa, invece, dell'obbligo di farsi carico delle criticità sociali e sceglie la via semplicatrice della punizione: la sanzione segna la fine del discorso. Tanto per chiarire i concetti, questa seconda via è quella del lavarsi le mani del destino delle persone, di liberarsi dal pensare a loro, di relegarli nel luogo della separazione e della dimenticanza. L'altra via, quella bollata come permissiva, è, al contrario quella che assume la responsabilità delle criticità delle persone e cerca di aiutarne il superamento.

TRE ANNI DI APPLICAZIONE DELLA FINI-GIOVANARDI

L'esigenza di misurare gli effetti sul sistema penale e penitenziario della legge Fini-Giovanardi nasce da due comprensibili ragioni. La prima è l'elevatissima incidenza, nota da tempo, che il Testo unico sulle droghe da un lato, ed il fenomeno delle dipendenze dall'altro, hanno sul numero dei detenuti. Come vedremo meglio in seguito, nel 2008 sono entrate in carcere per violazione del testo unico sugli stupefacenti 28.795 persone, che rappresentano il 31% del totale degli ingressi. Nello stesso anno sono entrati in carcere 30.528 tossicodipendenti, il 33% dei 92.800 ingressi dello stesso anno. Numeri enormi, che condizionano da soli pesantemente le caratteristiche e la vivibilità del sistema penitenziario nazionale. Ed infatti l'altra ragione di urgenza di una riflessione sugli effetti della Fini-Giovanardi, è data dalle condizioni in cui ormai versano le nostre carceri. Il 13 gennaio 2010, sulla base della legge 225/1992, il governo dichiara lo "stato di emergenza nazionale" per il sovraffollamento delle carceri, stato di emergenza che durerà fino al 31 dicembre 2010. Si tratta di una iniziativa senza precedenti che certifica la condizione ormai insostenibile in cui si trova il sistema penitenziario italiano. Le condizioni di vita negli istituti sono ormai sotto la soglia della decenza, e la gestione quotidiana è in tali difficoltà da non riuscire a garantire i diritti più elementari delle persone ristrette. Al 10/03/2010 le persone detenute erano 66.161, cifra ben al di sopra della capienza regolamentare totale degli istituti penitenziari italiani, pari a 43.272 posti, secondo i dati forniti nella relazione del Ministro della giustizia all'inaugurazione anno giudiziario 2010. Il tasso medio di sovraffollamento, ovvero il rapporto tra detenuti presenti e posti disponibili, è del 152,8%, dato che supera ampiamente la situazione pre-indulto, quando il sovraffollamento era pari al 140,7%. Al 31 dicembre 2008 le persone detenute erano 58.127, e dunque la popolazione detenuta in Italia è cresciuta, in poco più di un anno, di circa 8.000 unità. La comparazione della attuale situazione italiana con gli altri paesi europei, utilizzando i dati riportati dalle statistiche del Consiglio d'Europa, aggiornati al 1 settembre 2007, attribuisce all'Italia la palma di paese più sovraffollato dell'unione europea¹. Un record non invidiabile, e che allarma anche perché raggiunto in tempi molto brevi. Al momento della redazione del rapporto del Consiglio d'Europa l'Italia, con un tasso di sovraffollamento del 105,2%, era ancora pienamente nella media europea. In poco tempo abbiamo raggiunto la testa di questa triste classifica, e con i tassi attuali di crescita della popolazione detenuta lo scenario per l'immediato futuro è assolutamente allarmante. Altro dato che attribuisce all'Italia un primato in Europa, e rispetto al quale la normativa sugli stupefacenti non è certo ininfluente, è quello relativo alle persone in attesa di giudizio in carcere. Al 30 giugno 2009 il 23,5% delle 63.630 persone allora detenute era in attesa del primo giudizio, mentre un restante 24,3% era costituito da appellanti e ricorrenti, e solo il 48% dei detenuti stava scontando una sentenza definitiva. È questa un'altra grave patologia del nostro sistema penale. Circa la metà infatti delle persone oggi detenute in Italia è in carcere in custodia cautelare, ovvero in una condizione teoricamente eccezionale, che implica la privazione della libertà a danno di persone per cui ancora vige la presunzione di innocenza. La percentuale delle persone in carcere in attesa di una condanna definitiva nel nostro paese è sempre stata molto elevata anche se, pur restando tra le più alte d'Europa, era leggermente scesa negli anni antecedenti all'indulto, fino al 36,4% della fine del 2005. Questa percentuale è oggi nuovamente a livelli inaccettabili, e difficilmente tornerà a scendere a breve, complice anche il ricorso ormai quasi sistematico alla custodia cautelare per i reati di spaccio. Allarmati dalle considerazioni di cui sopra, abbiamo quindi cercato di misurare le conseguenze, in particolar modo sul sistema penale e penitenziario, della legge Fini-Giovanardi, che convertiva un decreto-legge del dicembre 2005.

Si tratta di una finalità non semplice, sia per l'entrata in vigore relativamente recente della norma, sia perché dall'entrata in vigore ad oggi è intervenuto il provvedimento di indulto (legge 241/2006), che ha ridotto notevolmente il numero dei detenuti in Italia² e reso meno leggibili le conseguenze di questa legge, sia infine per la difficoltà di accesso a dati aggiornati sull'argomento. A questo proposito si segnala che l'accesso ai dati è diventato maggiormente problematico negli ultimi anni, per due ordini di ragioni. La prima riguarda le caratteristiche della principale fonte da cui sono tratti i dati presentati in questa analisi, ovvero la Relazione annuale al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze, prevista dall'articolo 131 della legge sulle droghe, presentata annualmente già dal 1991. Da qualche anno a questa parte la relazione si era caratterizzata per avere una struttura duplice. Da un canto il testo della relazione evidenziava e commentava i dati ritenuti più significativi. Dall'altro, in allegato alla relazione, veniva diffuso un ampio repertorio statistico, comprensivo di una massa di dati molto superiore a quella presentata nella relazione stessa. In particolare la relazione relativa al 2006 presentata dal ministro Ferrero e quella relativa al 2007 firmata dal Sottosegretario Giovanardi ma predisposta dalla struttura del governo precedente, si caratterizzavano per offrire una base di dati ricca ed omogenea, che consentiva una analisi diacronica dei fenomeni e delle loro evoluzioni. La relazione relativa al 2008 ascrivibile alla piena responsabilità del sottosegretario Giovanardi interrompe questa sequenza, offrendo una massa di dati molto più limitata, in alcuni casi raccolti con modalità diverse dagli anni precedenti, rendendo così particolarmente difficile leggere l'evoluzione più recente dei fenomeni. A questa opacità dell'ultima relazione al parlamento, va aggiunto che l'altra principale fonte di dati su questi temi, ovvero il ministero della Giustizia, ha da tempo smesso di rendere pubblici i dati sulle dipendenze in carcere. L'ultima pubblicazione utile, ovvero la "Rilevazione nazionale su detenuti tossicodipendenti ed affetti da Hiv negli istituti penitenziari", pubblicata dall'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, è aggiornata al 30 giugno 2008. Un quadro dunque assai datato, da cui è molto difficile intuire gli sviluppi più recenti, ma del quale comprensibilmente non si può fare a meno per leggere gli effetti del Testo unico sulle dipendenze sul sistema penitenziario nazionale. Non è facile dare conto di questo lungo silenzio. È invece semplice comprenderne la gravità. I dati di cui comunque disponiamo indicano nella legge sulle droghe il più importante "motore" della attuale crescita della popolazione detenuta. Come vedremo meglio, circa il 50% delle persone entrate in carcere nel 2008 era tossicodipendente o arrestato per la violazione della legge sulle droghe. E tutto questo nella stagione di più grave affollamento delle carceri che il paese abbia conosciuto. Che in questo contesto le relazioni al parlamento del dipartimento politiche antidroga forniscano meno dati che in passato, e che tra i dati pubblicati dal Dap non ci siano più i dati sulle tossicodipendenze in carcere, è di una gravità evidente. Come si illustrerà meglio in seguito, il sistema non funziona. E nascondere le cifre non aiuta certo a farlo funzionare meglio. Chiarite queste comprensibili difficoltà, i dati presentati in seguito forniscono comunque un'allarmante panoramica degli effetti sul nostro sistema penale e penitenziario delle norme recentemente introdotte, in particolare confermando la preoccupazione di una penalizzazione di massa dei tossicodipendenti. Come vedremo in dettaglio, il numero dei tossicodipendenti in carcere cresce significativamente, mentre il meccanismo di presa in carico da parte del sistema delle misure alternative si è evidentemente inceppato.

La legge 49

La normativa italiana sugli stupefacenti è contenuta nel Dpr n. 309 del 1990, il "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza". Il Testo unico ha subito notevoli modifiche nel tempo, alternando attecchia-

menti più o meno rigidi, di cui si dà conto nei capitoli precedenti. Questa disciplina altalenante ha però recentemente visto accentuato l'approccio repressivo, in particolare attraverso le modifiche introdotte dalla legge n. 49/2006, legge di conversione del Dl 30 dicembre 2005, n. 272, emanato per il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino, e fortemente voluta da Gianfranco Fini e Carlo Giovanardi.

Il nuovo assetto normativo, che si pone in sostanziale continuità con la campagna proibizionista statunitense della *war on drugs*, si caratterizza per l'inasprimento delle sanzioni per le condotte di produzione, traffico, detenzione illecita ed uso di sostanze stupefacenti, e soprattutto per l'abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, come la cannabis, e droghe pesanti, come eroina o cocaina. Questo spiega l'elevatissima presenza, di cui parleremo in seguito, di tossicodipendenti in carcere, ma anche l'elevata presenza di soggetti condannati a condanne brevi o brevissime, in molti casi anche inferiori all'anno, ex articolo 73, una norma che prevede come pena la reclusione da 6 a 20 anni. Quanto alla elevata presenza di condanne brevi ex articolo 73, rese possibili dal comma 5 della norma, che punisce i fatti di "lieve entità", si tenga presente che si tratta di un contenimento degli effetti più nefasti della Fini-Giovanardi destinato progressivamente a ridursi, a causa della crescente incidenza della coeva legge n. 251 del 5 dicembre 2005 (c.d. ex Cirielli), che prevede, in caso di recidiva (molto frequente nel caso dei tossicodipendenti) la non applicabilità delle attenuanti previste dal comma 5 dell'articolo 73.

Di fatto il rischio a cui siamo esposti è quello di una penalizzazione di massa dei consumatori, che pur non essendo tra le finalità dichiarate dai promotori della legge, è tra le conseguenze prevedibili di tutte le politiche ispirate alla guerra alla droga.

Le sanzioni amministrative

Prima però di addentrarci negli effetti penali e penitenziari della attuale normativa sulle droghe, soffermiamoci a considerare l'evoluzione recente delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 75 del Dpr n. 309/1990 (tabella 1).

La norma di fatto sanziona i comportamenti connessi all'uso personale di droghe, uso personale che la legge considera illecito, ma che non è teoricamente punito con sanzione penale, bensì con sanzione amministrativa.

Le modifiche all'articolo 75, introdotte alla fine del 2005, hanno previsto un aggravamento delle sanzioni amministrative, sia con riferimento alla quantità delle sanzioni, sia con riferimento alla loro durata, ed hanno modificato il meccanismo che avrebbe dovuto incentivare l'invio a seguire programmi terapeutici.

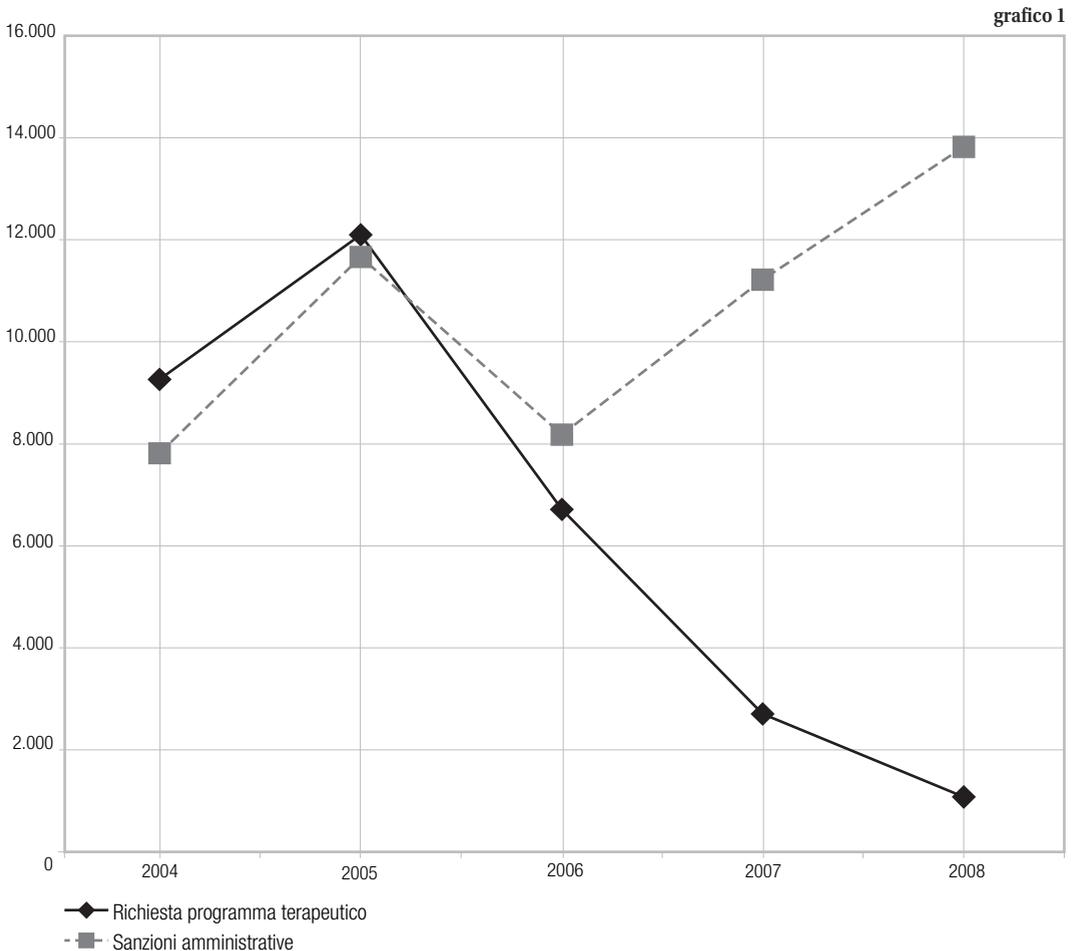
tabella 1 Sanzioni amministrative e richieste di invio a programma terapeutico in seguito a segnalazione ex articolo 75. Anni 2004 - 2008		
Anno	Richiesta programma terapeutico	Sanzioni amministrative
2004	9.265	7.814
2005	12.096	11.664
2006	6.713	8.180
2007	2.705	11.220
2008	1.078	13.823

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

Oggi, che si vada o meno in comunità, si subisce comunque la sanzione amministrativa, e quindi l'incentivo a frequentare i programmi è notevolmente scemato. I risultati di tutto questo sono assolutamente lampanti (grafico 1).

Non disponiamo per ora di dati più recenti, ma nell'intervallo di tempo considerato le sanzioni amministrative crescono addirittura del 76,9%, mentre gli inviti a seguire un programma terapeutico calano dell'88,4%. Il grafico riportato sopra, meglio di qualunque considerazione, illustra come tra opzione terapeutica e preventiva, ed opzione sanzionatoria, la seconda abbia in questi anni assunto funzione prevalente, anche rispetto all'uso personale.

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



L'attività di polizia

Un altro dato che ci sembra utile esaminare, è quello relativo all'andamento dei sequestri di sostanze stupefacenti, che come vedremo meglio in seguito, può essere indicativo delle strategie di controllo del territorio e di contrasto alla criminalità. L'andamento dei sequestri di droga negli ultimi 5 anni evidenzia una tendenza relativamente stabile, spezzata da poche discontinuità, che si caratterizzano però per il loro rilievo notevole (tabella 2).

Il primo fatto da segnalare è la crescita significativa del numero delle operazioni antidroga nel 2008. Questo dato era costantemente cresciuto dal 2004 in poi, con un aumento del +20,1% dal 2004 al 2008. Il 2008 è stato però l'anno dei record, con il numero più elevato di operazioni antidroga e con il quantitativo più elevato di sostanze complessivamente sequestrate. Se si va però ad esaminare l'andamento dei sequestri rispetto a ciascuna sostanza separatamente, si scopre che mentre i sequestri di cocaina hanno registrato dal 2006 in poi un andamento leggermente decrescente, ed i sequestri di eroina calavano già dal 2004, dallo stesso anno erano costantemente in crescita i sequestri dei derivati della cannabis, con una esplosione nel 2008 dovuta ad una crescita dei sequestri di hashish del 74,4% rispetto all'anno precedente (grafico 2).

Sul significato di queste variazioni nei sequestri torneremo a breve. Esaminiamo intanto i dati relativi alle segnalazioni alla autorità giudiziaria, prodotti dalla Direzione centrale per i servizi antidroga, e relativi al periodo 2004-2008, divisi per tipo di denuncia, tipo di reato, nazionalità e fasce di età (tabella 3).

I dati evidenziano una costante crescita complessiva del numero delle persone annualmente segnalate all'autorità giudiziaria (+11,5% nel periodo considerato). Questa crescita è poi particolarmente significativa per quanto riguarda le segnalazioni per il reato previsto dall'articolo 73 (+14%), mentre le segnalazioni

tabella 2
Sequestri effettuati per tipo di sostanza (2004-2008)

		2004	2005	2006	2007	2008	
SEQUESTRI DI SOSTANZE	Kg.	26.462,91	31.631,23	33.171,18	31.680,44	42.602,50	
STUPEFACENTI O PSICOTROPE di cui:							
EROINA	Kg.	2.556,77	1.373,77	1.328,84	1.899,77	1.327,24	
COCAINA	Kg.	3.588,68	4.380,15	4.638,06	3.927,64	3.771,08	
CANNABIS	Kg.	19.913,70	25.683,69	24.672,99	24.319,59	36.897,41	
	hashish	Kg.	16.423,01	23.199,02	19.696,62	19.779,76	34.498,40
	marijuana	Kg.	3.490,69	2.484,67	4.976,37	4.539,83	2.399,01
	piante	nr.	311.124	140.958	95.378	1.524.256	148.134
AMFETAMINICI							
	in dosi	nr.	379.009	322.825	132.842	388.073	51.448
	in polvere	Kg.	3,603	12,892	23,544	15,246	7,817
L.S.D.	nr.	839	6.979	1.137	5.384	6.164	
OPERAZIONI ANTIDROGA	nr.	18.743	19.861	20.744	21.899	22.512	

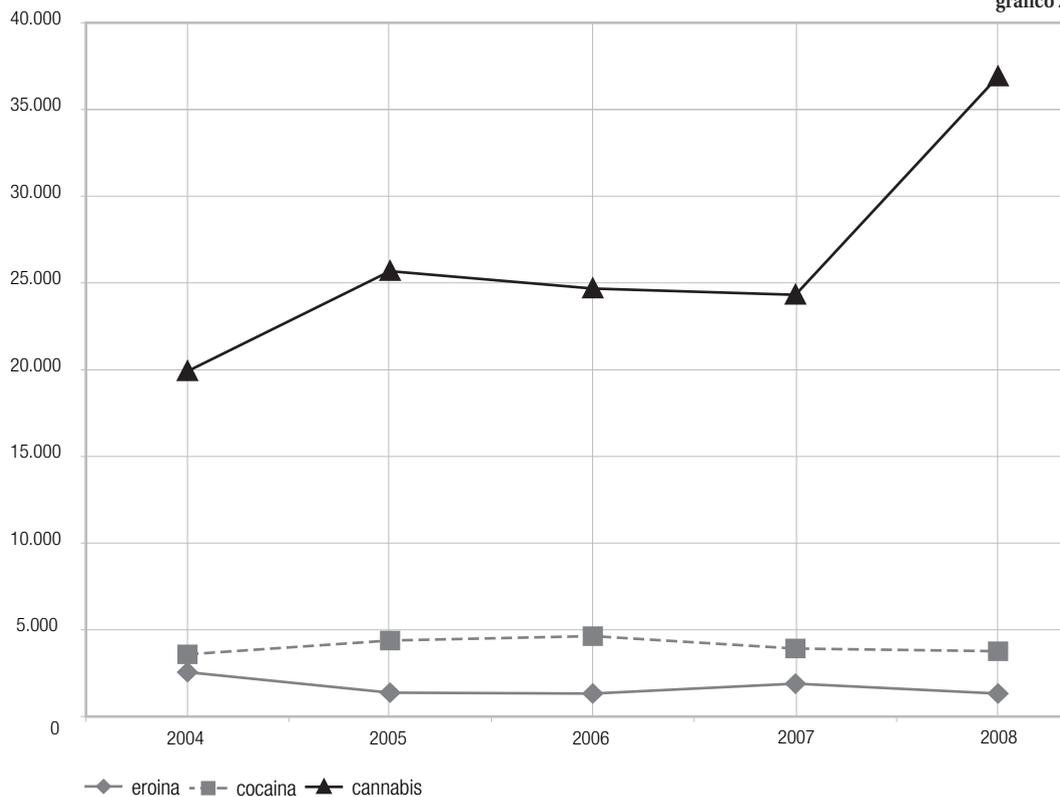


tabella 3

Persone segnalate per tipo di denuncia, tipo di reato, nazionalità e fasce di età (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Per tipo di reato					
traffico illecito (Art. 73)	28.250	28.275	29.724	31.618	32.217
associazione (Art. 74)	3.209	3.316	3.316	3.813	2.801
altri reati	24	14	16	20	79
Per tipo di denuncia					
arresto	24.103	24.075	25.730	27.642	28.522
libertà	7.019	7.098	6.902	7.366	6.152
irreperibilità	361	432	424	443	423
Per nazionalità					
italiani	22.692	22.577	23.462	24.701	23.691
stranieri	8.791	9.028	9.594	10.750	11.406
Per età					
maggioresni	30.341	30.402	32.012	34.413	33.973
minorenni	1.142	1.203	1.044	1.038	1.124
TOTALE	31.483	31.605	33.056	35.451	35.097

Fonte: ministero dell'Interno (Direzione centrale per i servizi antidroga). Per gli anni 2004-2007 i dati sono estratti dalle tavole di lavoro allegate alla relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze relativa al 2007 del Dipartimento per le politiche antidroga. I dati per il 2008 sono estratti direttamente dal sito www.poliziadistato.it

per la più grave violazione dell'articolo 74 (associazione ai fini di spaccio) sono in costante calo (-12,7%). Si evidenzia inoltre una crescita significativa delle segnalazioni in stato di arresto (+18,3%) e soprattutto delle segnalazioni degli stranieri (+29,7%). I dati qui esposti, assieme alla crescita ancora maggiore dei sequestri di hashish citata sopra relativamente al medesimo periodo (+74,4%), sembrano confermare come i processi di criminalizzazione si stiano orientando preferenzialmente verso i soggetti dal profilo criminale più basso, come sempre accade quando si adottano politiche connesse alle retoriche della "tolleranza zero" (Loïc Wacquant, 1999), mentre l'equiparazione tra droghe leggere e droghe pesanti sta portando ad una notevole crescita delle attività di contrasto verso le prime, apparentemente a scapito del contrasto alla seconde. Calano infatti nello stesso periodo, nonostante la crescita delle operazioni antidroga, i quantitativi di tutte le droghe sequestrate, ad eccezione di una lieve crescita della cocaina e della segnalata enorme crescita dell'hashish. Peraltro questa tendenza ad un contrasto sempre più duro verso la criminalità di profilo più basso viene confermata anche da altri dati. Basti pensare che, al 31/12/2005, prima dell'indulto, le persone detenute che avevano subito una condanna definitiva inferiore ai 3 anni erano il 30,7% dei definitivi (9,1% inferiore ad 1 anno), mentre al 30/06/2009 questa percentuale, nonostante alla metà del 2006 l'indulto abbia sostanzialmente azzerato le condanne brevi, è arrivata 49,3% dei definitivi (12,7% inferiore ad un anno)³. Dati esorbitanti, indicativi di una carcerazione di massa dell'esclusione sociale, che evidenziano una crescita del 18,6% delle persone in carcere con una condanna sotto i 3 anni, avvenuta in pochi anni, e passata tra l'altro attraverso un calo radicale delle condanne brevi, dovuto all'indulto, dunque rapidissima ed allarmante. È quindi evidente come stia crescendo il controllo penale verso la piccola criminalità di strada, nell'esercizio del quale il Testo unico sugli stupefacenti, assieme alla attuale normativa sugli stranieri e alla legge Cirielli, ha giocato un ruolo determinante.

Condanne e procedimenti pendenti

Dopo aver preso in esame l'andamento delle segnalazioni all'autorità giudiziaria, consideriamo ora gli esiti processuali di queste segnalazioni, passando in particolar modo a considerare il numero dei procedimenti penali pendenti e definiti, relativamente ai reati previsti dagli articoli 73 e 74 del Dpr 309/90, in un intervallo temporale che va dal 2005 al 2008, non essendo ancora disponibili dati più aggiornati (tabella 4 e 5).

Rispetto a questi dati in particolare, la cosa più significativa da segnalare è sicuramente l'apparente contraddizione costituita dal fatto che, mentre i procedimenti pendenti sembrano crescere, le condanne sembrano variare in modo inverso. Nel periodo di tempo considerato il numero di persone con procedimenti pendenti cresce del 25,2% (del 27,6% per il solo articolo 73) mentre il numero di persone condannate cala del 19,1%. Il dato non è facile da spiegare. È possibile che questi dati contraddittori siano connessi all'intervento del provvedimento di indulto, o che la contraddizione sia solo apparente, nel senso che, essendo

tabella 4
Andamento dei soggetti con procedimenti penali pendenti per violazione degli articoli 73 e 74 del Dpr 309/90. Anni 2005 - 2008

	I sem 05	II sem 05	I sem 06	II sem 06	I sem 07	II sem 07	I sem 08	II sem 08
Art.73	141.580	146.599	154.546	158.361	169.792	176.191	178.186	180.610
Art.74	38.235	38.081	39.103	39.373	44.025	43.675	44.380	44.562
TOTALE	180.279	185.111	194.073	198.311	214.656	220.536	223.129	225.692

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

tabella 5
Soggetti condannati dall'Autorità giudiziaria per violazione degli articoli 73 e 74 del Dpr 309/90. Anni 2004 – 2008

Anno	numero di condanne per anno
2004	21.453
2005	19.995
2006	18.927
2007	18.014
2008	17.356*

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.12, pag. 48

* Dato stimato e corretto per ritardo di notifica. V. Relazione 2008 pag. 206

56

umentato il numero di procedimenti in carico all'apparato giudiziario, questo sia maggiormente assorbito da tutte le diverse fasi di questi procedimenti, riuscendo a portarne a conclusione un numero inferiore. La questione è peraltro indubbiamente di grande interesse, dato che questa apparente contraddizione caratterizza in generale l'andamento della criminalità in Italia. Se si guardano infatti i dati pubblicati da Eurostat relativi ai crimini segnalati all'autorità giudiziaria (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) dal 1998 al 2008 la criminalità risulta cresciuta dell'11%. Se però si consulta il Sistema informativo territoriale sulla giustizia dell'Istat, si scopre che nell'intervallo 2000-2006 il numero dei condannati è diminuito addirittura del 35,6%. È certo verosimile che questo dato, qualunque ne siano le cause, spieghi la notevole crescita in questi anni, anche in termini percentuali, degli ingressi in carcere per violazione del Dpr 309/90, a fronte di una percentuale più o meno costante tra i presenti di chi ha violato lo stesso Dpr. Come vedremo meglio in seguito infatti anche tra questi due numeri c'è uno scarto significativo. Gli ingressi in carcere per violazione del Testo unico crescono significativamente, mentre le presenze restano pressoché costanti. Questo lascia supporre che la crescita più significativa del peso del Testo unico sugli stupefacenti sul sistema penitenziario negli ultimi anni riguardi soprattutto le misure cautelari. Il numero delle persone in custodia cautelare è peraltro notevolmente cresciuto dopo l'indulto, come era prevedibile, ma ancora oggi resta molto elevato rispetto a prima dell'approvazione del provvedimento. Come detto sopra infatti a fine 2005 gli imputati complessivamente rappresentavano il 36,4% del numero dei detenuti, mentre oggi sono il 47,6%, la percentuale più alta tra i paesi europei.

Le conseguenze sul carcere

Guardiamo ora agli ingressi nelle carceri italiane, partendo ancora dalla relazione 2008 del dipartimento per le Politiche antidroga (tabelle 6a, b, c).

Il primo dato da commentare riguarda il numero assoluto di ingressi dalla libertà: nell'intervallo considerato il flusso di ingresso negli istituti di pena risulta in costante crescita, raggiungendo nel 2008 l'allarmante cifra di 92.800 persone, dovuto sostanzialmente all'aumento dell'ingresso di detenuti italiani, dato che l'ingresso di stranieri risulta negli ultimi anni pressoché costante. Diverso è l'andamento degli ingressi per quanto riguarda i reati previsti dal Testo unico sugli stupefacenti. In questo caso dal 2001 al 2004 si è verificato un significativo calo degli ingressi, seguito da una crescita vertiginosa nel periodo 2005-2008, in cui gli ingressi annuali per violazione del Dpr 309/90 sono cresciuti dei 7.400 unità, una crescita del

34,6%. Se si considera che nello stesso intervallo (2005-2008) gli ingressi complessivi negli istituti italiani sono cresciuti di 10.525 unità (+12,7%) se ne deduce che questo significativo aumento degli ingressi si spiega in buona parte (oltre 70%) con l'aumento degli ingressi per violazione del Testo unico sugli stupefacenti.

tabelle 6a, b, c
Ingressi complessivi negli istituti penitenziari e per reati in violazione del Dpr 309/90, Anni 2001 - 2008

Ingressi negli istituti penitenziari per qualsiasi reato			
Anno	italiani	stranieri	totale
2001	50.535	28.114	78.649
2002	51.035	30.150	81.185
2003	49.938	31.852	81.790
2004	50.026	32.249	82.275
2005	49.281	40.606	89.887
2006	47.426	43.288	90.714
2007	46.581	43.860	90.441
2008	49.701	43.099	92.800

Ingressi per reati in violazione del Dpr 309/90			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2001	16.171	11.246	27.417
2002	15.311	9.648	24.959
2003	13.483	8.282	21.765
2004	13.007	8.385	21.392
2005	15.770	10.152	25.921
2006	15.239	10.160	25.399
2007	15.381	11.604	26.985
2008	16.652	12.143	28.795

% Ingressi per reati in violazione del Dpr 309/90			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2001	32,0	40,0	34,9
2002	30,0	32,0	30,7
2003	27,0	26,0	26,6
2004	26,0	26,0	26,0
2005	32,0	25,0	28,8
2006	32,1	23,5	28,0
2007	33,0	26,5	29,8
2008	33,5	28,2	31,0

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

Il fenomeno si mostra con maggiore evidenza esaminando il terzo dato riportato sopra, che mostra la percentuale di detenuti entrati in carcere per violazione del Testo unico, una percentuale ormai arrivata al 31% del totale degli ingressi (+5% rispetto al 2004).

Con riferimento agli ingressi, nella tabella 7 riportiamo anche il dato relativo all'ingresso di tossicodipendenti in carcere (tabella 7).

In questo caso, soprattutto con riferimento al 2008, colpisce sia la crescita del numero di tossicodipendenti che annualmente entrano in carcere, sia la crescita della percentuali di quanti, tra coloro che entrano in carcere, sono tossicodipendenti. Delle 92.800 persone entrate in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti, un numero mai così elevato, sia in termini assoluti che in percentuale rispetto al totale degli ingressi. Se a ciò si aggiunge che, sempre nel 2008, dei 92.800 detenuti entrati in carcere, 28.795 sono entrati per reati previsti dal Testo unico sugli stupefacenti, è evidente come questi due gruppi, in parte certamente sovrapposti, forniscono il contributo più significativo all'affollamento del nostro sistema penitenziario. Nella relazione dipartimento Politiche antidroga 2008, a pag. 8, si afferma che nel 2008:

[...] gli ingressi dalla libertà di persone che si sono dichiarate tossicodipendenti sono stati di 30.528 unità, di cui 1.864 tossicodipendenti che hanno commesso il reato previsto dall'articolo 73 (spaccio/detenzione a fini di spaccio) del Dpr 309/90.

Se il dato fosse corretto, la sovrapposizione citata tra i due gruppi sarebbe molto limitata, e quindi il numero degli ingressi dovuti a reati connessi alla droga, considerando sia i reati legati alla detenzione e al traffico di droga, sia i reati commessi da persone tossicodipendenti per procurarsi i mezzi economici per soddisfare il proprio bisogno di sostanze, andrebbe ben oltre la impressionante cifra di 55.000 ingressi nel 2008, ovvero il 59% del totale degli ingressi. Il dato fornito dalla Relazione ci sembra però decisamente sovrastimato ed inverosimile. Se tra gli oltre 28.000 detenuti entrati per violazione del Dpr 309/90 (in larghissima maggioranza per violazione dell'articolo 73) i tossicodipendenti che hanno commesso il reato previsto dall'articolo 73 fossero davvero solo 1.864 (circa il 6%) si tratterebbe di una percentuale inspiegabilmente più bassa di quella complessiva dei tossicodipendenti tra quanti sono entrati in carcere, che nel 2008 era del 31%. Il dato tra l'altro contrasta con l'indagine effettuata dal Dipartimento stesso su un campione di circa 3.700 detenuti tossicodipendenti, pubblicata nella Relazione 2008, dove si dice che:

tabella 7
Numero di ingressi complessivi negli istituti penitenziari e percentuale di soggetti assuntori di sostanze illecite. Anni 2001 - 2008

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

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

circa la metà del campione di detenuti indagati è entrato in carcere per aver commesso almeno un reato in violazione della normativa sulle droghe, in particolare il 96% di questo sottoinsieme per crimini connessi alla produzione, traffico e vendita di sostanze stupefacenti (articolo 73 Dpr 309/90) ed il restante 4% per associazione finalizzata al traffico ed alla vendita di sostanze illegali⁴.

Se l'area di sovrapposizione tra i tossicodipendenti e coloro che hanno violato le norme contenuto nel Dpr 309/90 riguardasse il 50% dei tossicodipendenti, come nel campione, gli ingressi per il complesso dei reati connessi alla droga ammonterebbero a circa 44.000 persone, un numero comunque esorbitante e senza confronti con altri fenomeni, ma più modesto di quello citato sopra, e che si aggirerebbe intorno al 47% del totale degli ingressi.

Detto quanto sopra in merito alle caratteristiche delle persone entrate in carcere, consideriamo ora l'impatto delle dipendenze e del Testo unico sulle presenze nel sistema penitenziario italiano. Anche nel far questo però la prima cosa da segnalare è la totale assenza di dati aggiornati sull'argomento, tanto nell'ultima relazione del dipartimento per le Politiche antidroga, quanto tra i dati pubblicati recentemente dal ministero della Giustizia. Nella relazione relativa al 2008 manca del tutto un'analisi delle caratteristiche della popolazione presente negli istituti penitenziari. Al tempo stesso i dati pubblicati dal dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, relativi alla presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere, sono ancora fermi al giugno 2008 (tabella 8).

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

tabella 8
Detenuti presenti negli istituti penitenziari tossicodipendenti e per violazione articolo 73 Dpr 309/90

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

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

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

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

Le misure alternative alla detenzione

Prendiamo ora in esame l'andamento delle misure alternative, questa volta utilizzando dati del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative) pubblicati in questi anni. Solitamente questi dati vengono pubblicati indicando i casi pervenuti nel corso dell'anno, ed i casi seguiti, che sono dati dalla somma tra i casi pervenuti nell'anno ed i casi in carico al 1° gennaio. La tabella qui allegata riporta invece la differenza tra i casi seguiti ed i casi pervenuti, offrendo così un dato "istantaneo" e non di "flusso", relativo al 1° gennaio di ciascun anno, dato più facilmente comparabile con i dati relativi alle presenze negli istituti penitenziari (tabella 9).

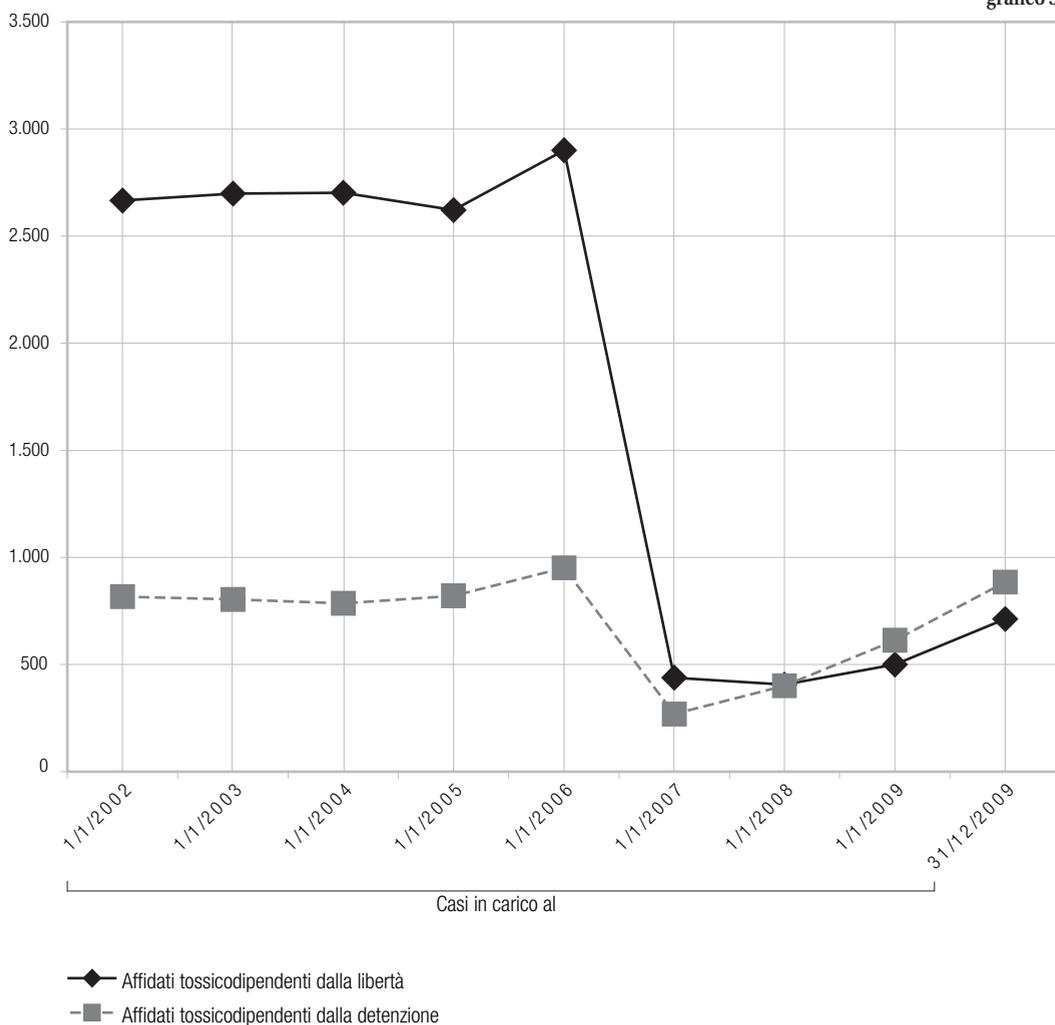
Come era prevedibile, dopo l'indulto, che si colloca alla metà del 2006, il numero delle misure alternative in corso in Italia è crollato e, a differenza del numero dei detenuti, non sembra proprio voler tornare a crescere. Una ripartenza "lenta" del sistema delle misure alternative era in parte prevedibile, dovendosi attendere che crescesse il numero dei condannati definitivi, ma va ormai preso atto che sia il numero di tossicodipendenti in carcere, che quello dei condannati per l'articolo 73, ha raggiunto le cifre pre-indulto. Che in questo contesto gli affidamenti nel loro complesso siano ancora fermi al 40% di quelli che erano alla metà del 2006, non è certo incoraggiante. E se si procede ad una analisi nel dettaglio dei dati qui riportati, la situazione si fa ancora più preoccupante. Osserviamo infatti anzitutto i numeri assoluti, ed il loro ordine di dimensioni. Se ci si limita ad osservare i dati relativi all'affidamento in prova, la misura alternativa alla detenzione di gran lunga più diffusa, ci si rende subito conto di come, prima dell'approvazione dell'indulto, quando il numero di misure alternative in corso era il più alto mai registrato in Italia, a fronte degli oltre 16.000 tossicodipendenti ristretti nelle nostre carceri, i tossicodipendenti in affidamento erano intorno ai 3.800. Dunque, nel momento di massima espansione del sistema delle misure alternative, per i tossicodipendenti autori di reato il carcere era la norma, e le pene alternative erano una eccezione, anche se non sporadica. Ma subito dopo l'indulto, e negli anni successivi, la situazione è notevolmente peggiorata, e a fronte degli oltre 15.000 tossicodipendenti in carcere alla fine del 2009, quelli in affidamento erano poco più di 1.800. La causa di questa crescita così lenta diventa maggiormente leggibile se si considerano separatamente gli affidamenti concessi dalla libertà e quelli concessi dalla detenzione. Così facendo infatti si scopre anzitutto che, per la prima volta, gli affidamenti dal carcere, che sono sempre stati decisamente meno degli affidamenti dalla libertà, dall'inizio del 2009 hanno ormai superato questi ultimi. L'altra cosa che si nota è che gli affidamenti dalla libertà stanno crescendo in maniera molto più lenta rispetto agli affidamenti dalla detenzione (grafico 3).

tabella 9 Misure alternative alla detenzione. Anni 2002 – 2009									
	Casi in carico 1/1/2002	Casi in carico 1/1/2003	Casi in carico 1/1/2004	Casi in carico 1/1/2005	Casi in carico 1/1/2006	Casi in carico 1/1/2007	Casi in carico 1/1/2008	Casi in carico 1/1/2009	Casi in carico 31/12/2009
Affidamento in prova									
Affidati tossicodipendenti dalla libertà	2.666	2.699	2.703	2.622	2.901	439	406	500	712
Affidati tossicodipendenti dalla detenzione	817	804	786	821	951	269	401	613	885
Affidati tossicodip. dalla det. domiciliare o arr. domiciliari	-	-	-	-	-	-	1	106	234
Affidati dalla detenzione	1.861	2.059	2.038	2.118	2.235	504	808	1.025	1.188
Affidati dalla libertà	7.465	8.170	9.349	9.572	9.464	613	1.061	2.129	2.843
Affidati dalla det. domiciliare o arr. domiciliari	52	56	50	37	53	1	3	250	401
TOTALE	12.861	13.788	14.926	15.170	15.604	1.826	2.680	4.623	6.263
Semilibertà									
Semilibertà dalla detenzione	1.667	1.680	1.527	1.407	1.474	627	671	707	740
Semilibertà dalla libertà	228	288	308	266	319	21	31	71	97
TOTALE	1.895	1.968	1.835	1.673	1.793	648	702	778	837
Detenzione domiciliare									
Detenzione domiciliare dal carcere	1.495	1.570	1.560	1.519	1.668	632	659	966	1.344
Detenzione domiciliare dalla libertà	2.797	3.073	3.449	3.305	3.465	716	713	1.087	1.503
Detenzione domiciliare provvisoria	494	663	854	1.008	864	294	165	283	385
TOTALE	4.786	5.306	5.863	5.832	5.997	1.642	1.537	2.336	3.232
TOTALE	19.542	21.062	22.624	22.675	23.394	4.116	4.919	7.737	10.332

Al 31/12/2009 il complesso delle misure alternative in corso era il 44% di quelle che erano in corso al 1/1/2006, prima dell'indulto. Se si guarda al numero dei soli affidamenti, questo è fermo al 40,1%. Ma se si leggono i dati separatamente, si scopre che le misure alternative concesse alle persone in detenzione stanno progressivamente prendendo a crescere, mentre sono le misure alternative concesse dalla libertà che si muovono assai più lentamente. Alla fine del 2009 gli affidati tossicodipendenti dalla detenzione erano già il 93% di quelli in carico ad inizio 2006, e gli affidamenti ordinari, sempre dalla detenzione, erano il 53,1% rispetto a prima dell'indulto. I tossicodipendenti affidati ai servizi sociali dalla libertà sono invece fermi al 24,5% rispetto a prima dell'indulto, e quelli ordinari, sempre dalla libertà, sono fermi al 30%. E come si vede dalla tabella riportata sopra, tendenze analoghe si registrano anche per la semilibertà e per la detenzione domiciliare.

Questa tendenza pone ovviamente un problema molto serio. La gran parte delle oltre 23.000 misure alternative in corso all'inizio del 2006 era concessa dalla libertà, cosa divenuta sempre più frequente nel corso degli anni Novanta, ed in particolare dopo l'approvazione della legge cd. Simeone-Saraceni nel 1998, con il meccanismo automatico della sospensione dell'ordine di esecuzione delle condanne brevi. È questo meccanismo che ha notevolmente contribuito alla crescita delle misure alternative, ma questo stesso meccanismo sembra oggi diventato il peggior nemico della sicurezza dei cittadini. Tanto per fare due esempi, quando il legislatore ha ritenuto di dover usare le "maniere forti" per farsi perdonare la riduzione dei termini di prescrizione contenuta nella legge cd. ex Cirielli (o "salva Previti"), ha ritenuto, in quella stessa legge, di aumentare le pene, oltre che per i delitti di associazione mafiosa, anche per i recidivi, e di escludere per loro la possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione così come previsto dalla legge Simeone-Saraceni. E quando il governo, per "contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata," con il pacchetto-sicurezza ha ritenuto di introdurre

grafico 3



nel codice penale una nuova circostanza aggravante, connessa al fatto che chi ha commesso un reato si trovi illegalmente sul territorio nazionale, si è preoccupato anche di specificare che, nel caso di applicazione di questa nuova aggravante, il condannato non potesse beneficiare della medesima sospensione dell'ordine di esecuzione. Le misure alternative dunque sembrerebbero divenute una delle principali minacce alla sicurezza dei cittadini, da disincentivare in ogni occasione, e questo quando è in realtà noto a tutti come il carcere, soprattutto per un tossicodipendente, non serva assolutamente a niente, ed infatti i tossicodipendenti che escono dal carcere presentano tassi di recidiva elevatissimi. I tassi di recidiva per chi sconta la propria pena in misura alternativa sono molto più bassi, ed i costi di gestione del sistema delle misure alternative sono molto inferiori a quelli del sistema penitenziario. Ciò nonostante quella a cui assistiamo è una vera e propria crociata contro il sistema delle misure alternative.

Accanto agli interventi limitativi contenuti nella legge ex Cirielli e nel pacchetto-sicurezza citati sopra, va considerata anche la modifica, introdotta dalla legge Fini-Giovanardi, dell'articolo 94 del Dpr 309/90, che ha reso più stringente e complesso l'accertamento della condizione di tossicodipendenza. Questo può comportare, e a giudicare dai dati probabilmente ha comportato, che una parte di coloro che con le vecchie regole venivano considerati tossicodipendenti dal sistema penitenziario e dai Sert, non vengano considerati tali dalla magistratura, che si trova ad applicare il nuovo dettato dell'articolo 94, e quindi per costoro non si possa più ricorrere all'affidamento in prova in casi particolari (cd. affidamento terapeutico). Non va poi trascurato il fatto che il beneficio dell'affidamento terapeutico non può essere concesso più di 2 volte, limite che non riguarda l'affidamento ordinario. E siccome il tasso di recidiva e di abbandono dei percorsi trattamentali tra i tossicodipendenti è particolarmente elevato, non c'è da stupirsi se i detenuti tossicodipendenti esauriscono presto le loro due *chances*. Insomma, uno degli intenti dichiarati della legge, ovvero quello di indirizzare verso le comunità i consumatori, sembra osteggiato dalla legge stessa. A questo proposito merita un commento la modifica, introdotta dalla Fini-Giovanardi, al limite di pena per l'accesso all'affidamento terapeutico, innalzato addirittura fino a 6 anni. Questa norma, che pur sembra andare nella giusta direzione, favorendo l'accesso alle misure alternative, ha in effetti una efficacia molto modesta. La condizione drammatica che i dati qui riportati denunciano riguarda i moltissimi stranieri, tossicodipendenti e piccoli spacciatori condannati a pene brevi o in carcere in misura cautelare, la cosiddetta microcriminalità di strada, e non chi sconta le condanne più lunghe. In questo senso l'innalzamento a 6 anni del limite di pena per l'accesso alle misure alternative ha poca efficacia, mentre ne avrebbe molta di più ad esempio l'innalzamento del numero massimo di concessioni per l'affidamento terapeutico, la previsione del fatto di "lieve entità" quale fattispecie autonoma di reato, o infine una chiara presa di posizione sull'accesso degli stranieri, anche senza titolo di soggiorno, alle comunità terapeutiche durante l'esecuzione della pena. Si parla in questo ultimo caso di decine di migliaia di persone a cui sostanzialmente oggi è negato l'accesso a trattamenti di carattere sanitario in condizione di parità rispetto agli altri detenuti, il che significa anche accesso a quelle misure alternative la cui efficacia, in termini di prevenzione della recidiva, è ampiamente documentata.

Trattamenti effettuati

Concludiamo con alcune brevi osservazioni sui dati relativi ai trattamenti effettuati negli istituti penitenziari italiani dai Sert nei confronti dei detenuti tossicodipendenti, dati che rimandano addirittura per lo più alle relazioni del dipartimento Politiche antidroga per il 2006 ed il 2007, dato che la relazione per il 2008 su questo tema non aggiunge quasi nulla.

Alla luce di quanto osservato fino ad ora non sorprende il fatto che dal 2004 al 2007 in carcere sia calato

significativamente il numero degli interventi psico-sociali e riabilitativi, a causa del forte calo del sostegno psicologico (-23%) e degli interventi di servizio sociale (-18,9%)⁵. Il numero complessivo dei trattamenti farmacologici resta invece pressoché invariato, anche se diminuisce il ricorso al metadone a breve termine a favore di un più frequente trattamento con metadone a medio o a lungo termine, tendenza in parte confermata anche dai dati relativi al 2008⁶.

Ancora più utile ci sembra però una riflessione sul numero dei soggetti complessivamente in carico presso tutti i Sert (penitenziari e non). Le due precedenti relazioni al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze evidenziavano come ci fosse un unico numero costantemente in calo dal 2004 al 2007 (-5,6%), ovvero quello dei soggetti ospitati in strutture socio-riabilitative⁷. La relazione relativa al 2008 non aggiunge dati rispetto a questo, ma segnala una riduzione del numero delle strutture socio-riabilitative pari al 3,3% (38 strutture in meno), più marcata per le strutture semiresidenziali ed ambulatoriali (rispettivamente -5,8% e -5,1%)⁷.

Si tratta ovviamente di dati che fanno riflettere. A fronte della dichiarazione, più o meno da tutti condivisa, che il carcere non sia e non debba essere il luogo della presa in carico e dell'intervento trattamento e terapeutico nei confronti dei tossicodipendenti, in effetti il numero di soggetti annualmente transitati in strutture socio/riabilitative (17.042 nel 2006, 16.433 nel 2007) è davvero modesto rispetto al numero dei tossicodipendenti entrati in carcere annualmente (24.646 nel 2006, 24.371 nel 2007). Di fatto, ad oggi, il sistema penitenziario nazionale, con buona pace di tutti, resta la più grande "struttura socio/riabilitativa" del paese e le nostre carceri, come hanno dimostrato i dati qui analizzati, restano un tassello fondamentale, anche se per lo più privo di senso, delle politiche sulla droga⁸.

Conclusioni

64

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

Al sistema penitenziario viene dunque affidata la maggiore responsabilità nel contrasto al fenomeno delle tossicodipendenze, e tutto questo quando è ormai noto che i tassi di recidiva per chi esce dal carcere sono estremamente elevati, assai più di quelli di chi sconta la propria pena in misura alternativa, e che il gruppo

con il maggior tasso di recidiva è proprio quello dei tossicodipendenti. Come dire che, se il reinserimento tramite il carcere delle persone che hanno commesso un reato funziona poco, nel caso dei tossicodipendenti il carcere non serve praticamente a nulla.

Questo in molti vanno dicendo da tempo, e su questo Antigone, Forum Droghe e Società della Ragione hanno presentato alla Conferenza nazionale sulle droghe di Trieste, nel 2009, un Libro Bianco sugli effetti della Fini-Giovanardi che, partendo da considerazioni analoghe, invitava il governo ad abbandonare le attuali posizioni, puramente ideologiche, per affrontare in modo pragmatico la materia, ed intervenire sugli aspetti maggiormente critici. Nel presentare la Relazione 2009 al Parlamento sulle tossicodipendenze il sottosegretario Carlo Giovanardi ha aperto il suo intervento sul tema dei tossicodipendenti in prigione segnalando un'ulteriore crescita di questi tra quanti entrano in carcere (+ 6% rispetto al 2007) insieme all'aumento, fra la popolazione detenuta, di chi ha violato l'articolo 73 del Testo unico (+3,7% rispetto al 2007). Dopo di che, senza muovere alcuna critica di merito al Libro Bianco, ha affermato incomprensibilmente che quel documento, redatto come questo usando esclusivamente numeri ufficiali, dava numeri a casaccio.

L'aneddoto ci dice alcune cose. Anzitutto che il tema degli aspetti penali e penitenziari della legge è il punto dolente della attuale normativa italiana, quello che suscita le maggiori polemiche, ed il primo tema per importanza rispetto al quale il governo ritiene di dover difendere il proprio operato.

La seconda cosa che l'aneddoto ci dice, è che il governo non può difendere il proprio operato se non negando i suoi stessi dati, definendoli, quando torna comodo, "dati a casaccio". Non è certo questa la migliore delle premesse per uscire da una crisi ormai gravissima, sia per la vita e la salute dei tossicodipendenti autori di reato, sia per le condizioni di vita di chi si trova nelle nostre carceri, che vivono una stagione di sovraffollamento inaccettabile e senza precedenti. Un confronto scientifico e non ideologico sul tema sarebbe quanto mai urgente, ma di questo confronto ad oggi non si vedono neppure i più tenui segnali.

Note

¹ Council of Europe 2007, Space I. Annual penal statistics, Strasbourg.

² Cfr. Torrente G. 2008, "La recidiva degli indultati", in Associazione Antigone (a cura di), V rapporto sulle condizioni di detenzione, l'Harmattan Italia, Torino.

³ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica. www.giustizia.it

Dipartimento Politiche Antidroga 2009, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 114.

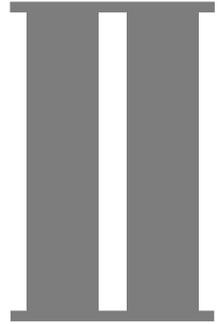
⁴ Dipartimento Politiche Antidroga 2008, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2007, pag. 214; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 294.

⁵ Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.2.11, pag. 42.

⁶ Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2006, pag. 211; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2007, pag. 287.

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

⁸ Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 157.



L'IMPATTO PENALE E SANZIONATORIO IN TOSCANA

Massimo Urzi

La ricerca consegnata alla Regione Toscana contiene alcuni capitoli di approfondimento giuridico che sono disponibili on-line sul sito www.fuoriluogo.it

LE POLITICHE ANTIDROGA NEL TERRITORIO

Un quadro delle problematiche

Le strategie europee di contrasto al fenomeno della droga sono considerate nel loro insieme seguendo il modello dei quattro pilastri (prevenzione, terapia, riduzione del danno, repressione). Questo approccio si fonda sull'assunto pragmatico per cui, data la complessità della tematica del consumo di sostanze stupefacenti e psicotrope, che coinvolge aspetti medici, psichici, sociali e penali, questa non può essere affrontata su un solo terreno operativo ed, anzi, richiede l'interazione di più livelli di intervento, la cui coesistenza consente una risposta composita ad un problema complesso.

In Italia, storicamente, la tematica non ha ricevuto un approccio complesso, ma è stata quasi interamente assorbita dalla normalizzazione criminogena del consumo di droga, incentrata sul pilastro repressivo.

Come le precedenti, l'ultima Relazione annuale al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, relativa all'anno 2008, non ha indicato le modalità con cui sono stati raccolti e quantificati i costi sostenuti per l'applicazione del pilastro repressivo né, soprattutto, ha consentito di porre in relazione l'impatto economico complessivo derivante dall'applicazione di questo pilastro con quello sostenuto per attuare gli altri obiettivi strategici in materia (prevenzione, terapia, riduzione del danno).

La droga è un tema politico delicato che, fino dagli inizi del secolo scorso, è stato oggetto di scelte normative ambivalenti ed esposte al dibattito internazionale tra proibizione e adesione al consumo di droga. In Italia, gli strascichi di questa ambigua evoluzione normativa hanno portato, infine con la novella del 2006, al consolidamento dell'idea ossessiva di dovere sanzionare chiunque instauri una qualsiasi relazione materiale con una sostanza vietata (scelta che, sia chiaro, dipende da una valutazione politico-culturale), anche se volta al solo consumo. Poco importa se le rilevazioni ufficiali sul fenomeno mostrano che tale opzione, esclusivamente punitiva, non incide in alcun modo sulla diffusione di droga e, anzi, produce solamente maggiore penalità.

Novellando l'articolo 73 Dpr 309/1990, il legislatore del 2006 è intervenuto sulle condotte tipiche contenute nel comma 1 della disposizione originaria. L'operazione ha visto il frazionamento delle 22 condotte originarie e la loro scomposizione all'interno di due nuovi commi, 1 e 1bis. In quest'ultimo, in particolare, sono confluiti i contegni di "importazione, esportazione, acquisto, ricezione a qualunque titolo e detenzione illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope "di cui alla tabella I prevista dall'articolo 14" (lettera A) ovvero di medicinali compresi nella tabella II, sezione A, allegata al Dpr 309/1990 (lettera B).

La scelta si è fondata sul tentativo di distinguere, fra le tante, le condotte ritenute compatibili con quella di detenzione di sostanze illecite finalizzata al consumo personale (comma 1bis), dalle condotte ritenute non riconducibili a tale finalità (comma 1).

Attraverso questa complicata costruzione normativa, il legislatore ha, all'interno della lettera a del comma 1bis dell'articolo 73, positivizzato (inserito, cioè, nel testo dell'articolo 73) alcuni indici di matrice giurisprudenziale con cui, nel corso di quasi un quindicennio dal momento in cui è stato abrogato, con referendum del 1993, il concetto di "dose media giornaliera", si è tentato di spiegare in via presuntiva in quali casi la detenzione di droga dovesse intendersi rivolta a finalità illecite (cessione verso terzi, a qualunque titolo). In altre parole, secondo la nuova disposizione, i contegni di importazione, esportazione, acquisto, ricezione a qualunque titolo e detenzione illecita di stupefacenti "di cui alla tabella I prevista dall'articolo 14" possono configurare un reato laddove, per la quantità della sostanza, se in misura superiore ai limiti indicati con decreto ministeriale, per le modalità di presentazione della stessa, nonché per le altre circo-

stanze dell'azione, sia presumibile (con onere della prova in capo al Pubblico ministero) ritenere che siano rivolti alla cessione (penalmente sanzionata) delle sostanze verso terzi.

Inoltre, la stessa novella ha ridotto (da 6 a 2) le tabelle allegate al Dpr 309/1990, uniformando, irragionevolmente, il trattamento punitivo previsto dall'articolo 73 (da 6 a 20 anni di reclusione) a prescindere dalla tipologia della sostanza vietata contestata. Per intendersi, la disposizione modificata è adesso in grado di colpire con lo stesso parametro edittale la cessione di una quantità non rilevante di hashish e il traffico internazionale di ingenti quantitativi di oppiacei o cocaina.

È evidente che un dispositivo penale di questa portata criminalizza in modo generalizzato tutti i comportamenti materialmente collegati al possesso di sostanze illecite. Proprio per ridurre gli effetti criminogeni dovuti alla arbitraria applicazione del dispositivo penale, invece, si crede che sia necessario scindere nettamente i congegni di chi detiene per uso personale da quelli di chi detiene per realizzare, anche in via indiretta, attività di cessione di droga a terzi. Le prime condotte dovrebbero essere escluse dall'area di inferenza penale. Le seconde assumono oggi diretta rilevanza penale.

La condotta di cessione e quella di consumo di droga possono coincidere all'interno della fattispecie incriminatrice che sanziona i fatti "di lieve entità", prevista dal comma 5 dell'articolo 73 Dpr 309/1990, nei limiti in cui la detenzione di quantitativi modesti di droga sia finalizzata al sostentamento del soggetto che la cede. Si tratta di un'ipotesi di difficile collocazione perché, in sostanza, il tossicodipendente rappresenta l'anello debole della catena del traffico di droga che è indotto a spacciare per "sopravvivere".

Tuttavia, sebbene quanto ora detto non sia contestabile, nelle Relazioni annuali al Parlamento non figurano rilevazioni relative alle denunce e alle condanne per fatti di droga riconducibili alla richiamata circostanza attenuante (articolo 73, comma 5).

Prima ancora di consentire una distinzione tra il "traffico" e la "vendita" di droga, la mancanza di questo dato non permette, infatti, di valutare il volume di incriminazione che colpisce le figure socialmente più deboli e contrassegnate da una pericolosità modesta che, in primo luogo, detengono droga per consumarla od alimentare il proprio consumo.

Come detto, la novella del 2006 volge nella opposta direzione di mescolare e confondere, all'interno di un unico indifferenziato contenitore (articolo 73, commi 1 e 1bis), tutte le condotte di detenzione di droga, in relazione a tutte le tipologie di sostanze. È evidente che questa scelta politica accentua una, come già detto, ossessiva tendenza a colpire ciecamente tutti coloro che maneggiano droga, senza indagarne il motivo.

Proprio perché l'indagine sui motivi per cui si detiene droga costituisce, invece, il nucleo centrale di un dibattito annoso - *rectius*: sulla correttezza di punire chi ne possiede piccole quantità per sostenere il proprio consumo problematico - sarebbe, invece, interessante fare emergere, in termini quantitativi, la reale incidenza che rivestono, all'interno del pilastro repressivo, i fatti di rilevanza penale modesta.

L'accanimento a colpire in modo indifferenziato i comportamenti materialmente connessi con la droga mantiene elevata la spesa sociale sostenuta per punire anche il semplice possesso e rende costante l'incidenza dei tossicodipendenti in carcere. Il sistema dei servizi socio-sanitari, per le esigue risorse di cui dispone, non è assolutamente in grado di fronteggiare la domanda di assistenza. Ciò produce una indebita contrazione del diritto dei tossicodipendenti, ed in particolare di quelli privi di riferimenti territoriali stabili (stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno, senza fissa dimora), ad accedere a misure tattamentali.

Anche sotto il profilo amministrativo, con riferimento a quelle condotte che non rientrano nell'area di inferenza penale, in cui cioè il possesso di una sostanza illecita non è finalizzato ad una sua cessione verso terzi, la novella del 2006 ha modificato il complesso *iter* procedimentale previsto dall'articolo 75 Dpr 309/1990, trasformando uno strumento che aveva lo scopo di coartare il consumatore problematico verso percorsi trattamentali in uno intrinsecamente punitivo.

Anteriormente all'entrata in vigore della legge 49/2006, nel caso di condotte reiterate, l'individuo colto nel possesso di un quantitativo di droga compatibile con il consumo personale e, per questo, segnalato al Prefetto poteva evitare le sanzioni amministrative sottoponendosi ad un programma terapeutico, solo la cui inosservanza determinava il richiamo per un nuovo colloquio. A conclusione del programma terapeutico il procedimento poteva essere archiviato. Altrimenti, nel caso di mancata presentazione al colloquio o di interruzione del programma intrapreso, venivano irrogate le sanzioni amministrative.

Le modifiche introdotte dalla legge 49/2006, invece, non prevedono più la possibilità di invio ad un programma terapeutico in regime di sospensione del procedimento amministrativo, neanche se emerge una situazione di consumo problematico di stupefacenti. Le sanzioni sono comunque irrogate nel caso di condotte reiterate e, solo successivamente, l'interessato viene invitato a svolgere un programma terapeutico o informativo-educativo a conclusione del quale, mediante apposita documentazione rilasciata dal servizio, le sanzioni vengono revocate.

Il procedimento è macchinoso. Il problema sta nel fatto che le sanzioni amministrative sono applicate in modo immediato e che, invece, la definizione (positiva) di un programma di recupero (unica ipotesi in cui le sanzioni eventualmente elevate perdono efficacia) può giungere solo all'esito di un percorso trattamento medio-breve.

Per effetto della novellazione del 2006 se, da un lato, non sono state registrate sostanziali variazioni nelle segnalazioni al Prefetto compiute ai sensi degli articoli 121 e 75 Dpr 309/1990, dall'altro, a partire dal 2006 si è riscontrato un incremento straordinario, pari al 100% circa, delle sanzioni applicate ai sensi dell'articolo 75, cui è, del pari, seguita la caduta verticale delle richieste di programma. Questi effetti collaterali, pesantemente afflittivi, sono direttamente collegati allo stravolgimento della disposizione commentata.

Con riferimento al solo articolo 75, i dati disponibili presso il sistema di rilevazione delle prefetture indicano che la dipendenza da oppiacei, quale forma di consumo altamente compulsiva, è diminuita vertiginosamente (da oltre il 50% nel 1992 a circa il 7% nel triennio 2006-2008 dei casi segnalati). L'allarme sociale destato dall'esplosione del consumo di eroina è, in buona parte, rientrato. Una larghissima percentuale di soggetti segnalati alle Prefetture consuma hashish o marijuana (circa il 71% nel 2008), mentre, in termini più preoccupanti, è in aumento il consumo di cocaina (circa il 15% nel 2008).

Nonostante il mutamento degli stili e delle sostanze di consumo, tuttavia, la presenza in carcere di consumatori problematici di oppiacei appare attestarsi in modo stabile intorno agli stessi valori registrati a partire dalla metà degli anni Novanta (27%). Addirittura, dopo una caduta verticale dovuta all'indulto, il dato delle presenze volge verso l'incremento (infatti, gli ingressi di tossicodipendenti erano il 23,9% al 30 giugno 2007, il 30% al 31 dicembre 2007 e il 33% al 31 dicembre 2008).

Il carcere si conferma il contenitore anonimo della società ove sono massicciamente collocati i tossicodipendenti, straordinariamente rappresentati, e curati attraverso un approccio assistenziale residuale ed inefficace. Un contenitore palesemente inadatto nel quale l'unico obiettivo possibile è la detossicazione fisica. Fra l'altro, nell'attuale processo carcerizzante, le presenze dei detenuti tossicodipendenti sono aumentate in misura proporzionale all'inesorabile aumento delle presenze assolute (che hanno superato le 64 mila unità nel novembre 2009).

All'interno della forte tendenza deflattiva delle misure alternative o sostitutive della pena detentiva, la legge 49/2006 ha potenziato solo virtualmente le occasioni di accesso del tossicodipendente sottoposto ad esecuzione penale verso la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva (articolo 90 Dpr 309/1990) e l'affidamento in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990), aumentando da 4 a 6 anni il limite edittale di pena detentiva anche residua per accedervi. In concreto, la novella del 2006, unitamente ad altri provvedimenti di sistema (legge 251/2005), ha invece reso più difficoltoso l'accesso del consumatore

problematico verso le misure alternative o sostitutive della pena detentiva. In particolare, è emerso che, nonostante l'ampliamento del limite di pena (da 4 a 6 anni) previsto per l'accesso alle ricordate misure alternative o sostitutive, il risultato complessivo della novella del 2006 sia stato quello di un "irrigidimento" dei parametri per la concessione delle misure e, quindi, di una loro tendenziale diminuzione. A ciò, in particolare, hanno contribuito il maggiore rigore richiesto dalla legge per il rilascio della certificazione dello stato di tossicodipendenza e della idoneità del programma di recupero da parte di una struttura pubblica o privata accreditata e la maggiore discrezionalità accordata al magistrato di Sorveglianza nel valutare se il programma concordato contribuisca al recupero del condannato ed assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati.

Per quanto riguarda il circuito territoriale, i servizi pubblici per le tossicodipendenze, cui sono state affiancate le strutture socio-riabilitative del privato sociale, nell'intervallo 1991-2006, hanno contratto il proprio ambito di intervento e ridotto progressivamente i percorsi trattamentali residenziali verso gli utenti. Sul territorio nazionale, si è passati dalle oltre 28 mila unità inserite in percorsi terapeutici e socio-riabilitativi presso strutture idonee nel 1992 alle circa 17 mila del 2006. Tuttavia, nel medesimo intervallo, gli stessi servizi pubblici per le tossicodipendenze hanno visto aumentare costantemente le prestazioni offerte verso l'utenza presente sul territorio ma non inserita in percorsi socio-riabilitativi.

Il fallimento di un approccio massificato verso il pilastro repressivo trova conferma nella scelta del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di riservare modeste risorse che non consentono di potenziare l'area penale esterna anche se i percorsi alternativi alla pena detentiva costituiscono strumenti importanti per incidere sull'attuale trend carcerizzante.

Nella stessa problematica situazione versano il ministero della Salute e le regioni, circa gli specifici ambiti di competenza, in relazione alla presa in carico dei consumatori problematici di stupefacenti e sostanze psicotrope che intendano accedere a misure alternative a sostitutive della pena detentiva.

Ricapitolando.

In materia di droga, in origine, le scelte di politica penale adottate dal legislatore del 1990 si sono concentrate sulla punizione di qualsiasi comportamento che determinasse una relazione materiale con le sostanze vietate, a prescindere dal fatto che tale detenzione fosse giustificata dal consumo personale. Il successivo legislatore del 2006 ha ripreso l'idea di punire, in ogni caso, chi detiene droga introducendo un sofisticato meccanismo presuntivo in base al quale ritenere che, in presenza di alcuni indici positivamente dalla norma (articolo 73, comma 1bis, lettera A Dpr 309/1990), il mero possesso di una sostanza vietata possa configurare un delitto.

Alla base di questa scelta - quella di perseguire deliberatamente anche coloro che detengono droga, in primo luogo, per consumo personale - vi è l'obiettivo di forzare il recupero dei consumatori problematici di stupefacenti e sostanze psicotrope, esponendoli altrimenti a sanzioni afflittive. Il tossicodipendente apprende, così, che se detiene droga oltre una certa quantità o se la conserva con modalità tipiche da agevolare la cessione, sarà esposto alla sanzione penale. Nel contempo, il medesimo sa che se non sarà colpito da una sanzione penale potrà essere esposto ad una sanzione amministrativa.

In entrambi i casi, lo Stato si accanisce nei confronti del tossicodipendente con scopo punitivo (il carcere o la sanzione amministrativa). L'unico modo che il tossicodipendente ha per sottrarsi a questo destino è approdare ad un percorso trattamentale.

Tuttavia, la novellazione del Dpr 309/1990 se, da un lato, ha potenziato le occasioni di accesso del consumatore problematico ai percorsi terapeutici e socio-riabilitativi (estendendo da 4 a 6 anni il parametro oggettivo per accedere alle misure alternative o sostitutive alla pena detentiva), dall'altro, ha creato un formalismo irragionevole nella valutazione degli elementi utili per accedere a tali percorsi.

In altre parole, da una parte, sono aumentati i rischi di una carcerizzazione dei consumatori problematici di droga (i dati sugli ingressi in carcere dei tossicodipendenti, in aumento dal 2008, lo confermano), dall'altra, nonostante quanto propagandato, nel momento in cui detti soggetti entrano nel circuito penale ne escono con maggiore difficoltà.

Eppure, malgrado l'evidente inefficienza dell'impianto normativo del Dpr 309/1990, così novellato con la legge 49/2006, lo Stato non rinuncia a perseguire l'obiettivo della detossicazione dalla droga ad ogni costo, sotto il ricatto moralista di sanzioni (penali e amministrative). Se non abbandonano il consumo di droga, i tossicodipendenti, individuati come tali attraverso i circuiti istituzionali (organi di polizia; Sert), sono puniti. Purtroppo, affrontare il disagio sociale proiettato nel consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope con una - unica - risposta repressivo-contenitiva non consente di affrontare un problema così complesso; semmai lo nasconde oppure, del pari, ne amplifica gli aspetti criminogeni.

In particolare: il dibattito sulla condotta di coltivazione domestica

Le problematiche interpretative emerse in relazione all'articolo 73 Dpr 309/1990, norma manifesto dell'impianto repressivo inaugurato dal Testo unico sugli stupefacenti, hanno portato la giurisprudenza a confrontarsi accanitamente sulla rilevanza penale dei comportamenti connessi alla detenzione di droga. In particolare, la coltivazione domestica di sostanze vietate si trova al centro di un interessante dibattito giurisprudenziale, all'esito del quale appare delinearsi, soprattutto fra i Giudici di merito, l'orientamento che la colloca fra le condotte di mera detenzione, di cui all'articolo 73, comma 1, lettera A, ritenute come tale compatibile con il consumo personale.

Per quanto ora detto, con la novellazione dell'articolo 73, da parte della legge 49/2006, la condotta di coltivazione è stata espressamente inserita nel comma 1 della disposizione e, dunque, fra quelle condotte che assumono diretta rilevanza penale, per non essere ammissibile con una detenzione finalizzata al consumo personale (come detto, previste dal comma 1bis, lettera a dell'articolo 73). Ebbene, data questa collocazione sistematica, secondo il legislatore del 2006, la condotta di coltivazione di sostanze vietate deve essere sempre, a prescindere dalle circostanze di fatto nelle quali è realizzata, sanzionata penalmente.

In questo senso, la Cassazione penale con sentenza n. 31472/2004 ha ritenuto che:

[...] La coltivazione non autorizzata di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti o psicotrope costituisce un reato di pericolo astratto, per la cui configurabilità non rilevano la quantità e qualità delle piante, la loro effettiva tossicità, la quantità di sostanza drogante da esse estraibile, assumendo tali elementi rilievo solo ai fini della gravità del reato.

Tale condotta è stata ritenuta penalmente sanzionabile ai sensi dell'articolo 73, comma 5, in ragione della valutazione di tutti i criteri richiamati dalla disposizione, sotto il profilo qualitativo-quantitativo ed in relazione ai mezzi, alle circostanze ed alle modalità dell'azione (Cassazione penale 45590/2004).

A conferire autorevolezza ai ricordati indirizzi è intervenuta, con sentenza del 10 luglio 2008, la Cassazione a Sezioni unite, secondo cui la condotta di coltivazione non è mai sottratta al rilievo penale in quanto l'articolo 75, comma 1, Dpr 309/1990 ricomprende nella figura dell'illecito amministrativo solo le condotte di importazione, acquisto e detenzione e non le altre condotte di cui all'articolo 73. Pertanto, la condotta di coltivazione assume sempre rilevanza penale.

Per la specifica funzione nomofilattica che persegue, la pronuncia ha inteso sopire un dibattito giurisprudenziale, presente in seno alla stessa Corte di legittimità, attorno alla collocazione giuridica della condotta

di coltivazione. Tuttavia, questo orientamento non ha trovato pedissequo riscontro in una parte della giurisprudenza di merito, che ha ritenuto opportuno interpretare il concetto di coltivazione con rinvio alle altre disposizioni del Dpr 309/1990.

Così, secondo una parte della giurisprudenza di merito, la coltivazione domestica di sostanze vietate (da intendersi riferita a quantitativi modesti, tenuti in ambienti privati), per le modalità con cui è compiuta (rudimentali e non intensive), non assumerebbe autonoma rilevanza penale e dovrebbe invece valutarsi come condotta di detenzione personale, capace di sconfinare nell'ambito penale solo se rivolta alla cessione illecita verso terzi (da desumersi con rinvio ai criteri dell'articolo 73, comma 1bis, lettera A).

Più in particolare, proprio in relazione ad una condotta di coltivazione, di recente, il Tribunale di Milano ha dichiarato, con sentenza del 13 ottobre 2009, il non doversi procedere per insussistenza del fatto nei confronti di un imputato cui era stato contestato il reato previsto dall'articolo 73, comma 1 Dpr 309/1990, per aver coltivato, nel giardino della società presso la quale svolgeva attività lavorativa, 7 piantine di marijuana. Le piantine rinvenute nel giardino della società avevano raggiunto l'altezza media di 50/60 centimetri. I vasi erano stati collocati dall'imputato che aveva piantato le piantine senza informare il titolare della società che si trattasse di marijuana. Separate da ciascun fusto, le foglie e le infiorescenze risultavano del peso netto complessivo di circa 34 grammi per le piante maschili e di circa 99 grammi per le piante femminili, con la presenza di principio attivo puro rispettivamente di 0,154 grammi e 1,10 grammi.

Il ragionamento che ha condotto il Tribunale di Milano a decidere per la non punibilità del fatto ha tratto le mosse dalla ricordata pronuncia della Corte di Cassazione, del luglio 2008, che, conferendo alla condotta sempre rilevanza penale, ha ritenuto arbitrario distinguere, per comprendere talune condotte minori nell'area dell'articolo 75 Dpr 309/1990, tra coltivazione tecnico-agricola e coltivazione domestica, quale contegno che potrebbe rientrare nel genus della semplice detenzione.

Secondo la pronuncia di legittimità, la coltivazione domestica non avrebbe alcuna autonoma rilevanza giuridica in quanto ogni tipo di coltivazione avrebbe comunque l'effetto di accrescere la quantità di sostanza stupefacente presente in natura e la dizione "coltivazione" dovrebbe essere quindi intesa nel senso più ampio e senza eccezioni.

Nel contestare tale assunto, il Tribunale di Milano ha chiarito che:

[...] L'assimilazione tout court della coltivazione industriale o semi-industriale della coltivazione della marijuana alla coltivazione 'domestica' effettuata dalla Suprema Corte è assai discutibile sul piano ermeneutico.

Non assumendo - in particolare - rilevanza tecnico-giuridica, il concetto di coltivazione dovrebbe essere interpretato alla luce dell'intera normativa dettata dal Dpr 309/1990 il quale, agli articoli 26 e seguenti, prescrive la disciplina amministrativa che regola le procedure di rilascio dell'autorizzazione ministeriale per la "coltivazione" (e la produzione) lecita, ad esempio a fini di studio, di piante contenenti principi attivi di sostanze stupefacenti. Secondo il Tribunale di Milano, l'espressione "coltivazione", presente negli articoli 26 e seguenti. Dpr 309/1990, circoscrive questa condotta all'attività tecnico-agraria o imprenditoriale per produzioni su larga scala e non, invece, "a modesti quantitativi di piante messe a dimora in modo rudimentale in vasi e terrazzi". In sostanza - prosegue il Giudice - coltivare "non significa allestire vasi e vasetti ma governare un ciclo di preparazione del terreno, semina, sviluppo delle piante e raccolta del prodotto". Con questo argomento, il Giudice si è, anzitutto, preoccupato di attribuire alla condotta di coltivazione domestica una esatta collocazione all'interno del dispositivo penale previsto dall'articolo 73 Dpr 309/1990: escludendo che dovesse essere ricompresa nel comma 1 e riconducendola, invece, proprio al comma 1bis fra le condotte compatibili con la detenzione per uso personale.

Chiarito questo aspetto, il Giudice si è preoccupato di valutare la condotta imputata – ritenuta, dunque, compatibile con quella di detenzione finalizzata al consumo personale – sotto il profilo della sua offensività penale. In altre parole, con questo argomento ci si è chiesti se la coltivazione di piantine di marijuana da parte dell'imputato fosse compatibile con un loro consumo personale o, piuttosto, con la loro cessione a terzi. Solo in questo secondo caso, la condotta ascrivibile all'imputato sarebbe stata ricondotta all'interno del comma 1bis, lettera a dell'articolo 73. Nel primo caso il comportamento avrebbe avuto esclusiva rilevanza amministrativa.

Nel proprio ragionamento il Giudice di merito ha compiuto rinvio ad un autorevole precedente. Proprio in materia di coltivazione di piantine di stupefacenti, infatti, con sentenza 360/1995, la corte Costituzionale è intervenuta per chiarire i confini del criterio di offensività della condotta. In quella pronuncia, nel respingere l'eccezione di legittimità costituzionale degli articoli 73 e 75 Dpr 309/90 nella precedente formulazione, la corte Costituzionale ha consentito al Giudice ordinario di valutare l'offensività specifica della singola condotta in concreto accertata (coltivazione) e, in particolare, se questa sia idonea o meno a porre repentaglio il bene giuridico tutelato come nei casi in cui il principio attivo che possa estrarsi dalle piante sia davvero esiguo.

Pertanto, si è posta la necessità di esaminare se la condotta di cui si è reso responsabile l'imputato, in base ai dati di fatto emersi, potesse giudicarsi lesiva del bene protetto dalla norma penale (evitare che queste siano cedute a terzi e fatte circolare e diffuse) ovvero ricondursi all'interno di una detenzione a uso personale, ammessa anche con le modalità dell'autoproduzione, attese la minima offensività.

Sotto tale profilo, la condotta ascritta all'imputato, è stata ritenuta concretamente inidonea a ledere il bene protetto dalla norma (per l'assenza di indici dai quali desumere una destinazione della marijuana a terzi; per l'esiguità del numero di piantine; per la collocazione logistica delle piantine; per il ciclo di maturazione delle piantine non ancora terminato).

Nel medesimo senso, proprio in applicazione del principio richiamato nel *dictum* della sentenza della corte Costituzionale, infatti, la Cassazione con sentenza n. 1222/2009 ha annullato senza rinvio una sentenza di condanna della Corte di Appello di Ancona relativa alla coltivazione di 23 piantine di marijuana di cui non era stato provato che si fosse completato il ciclo di maturazione.

Impatto sanzionatorio delle politiche antidroga nella Regione Toscana

Punto di partenza: la criminalizzazione dei comportamenti droga-connessi

Oltre un quindicennio fa, entro un contesto politico-repressivo analogo, perché anch'esso conseguente all'applicazione di provvedimenti clemenziali (il Dpr 75/1990 e il Dpr 394/1990), è iniziato il progressivo incremento della popolazione detenuta e si è stabilizzata in senso inflattivo la presenza dei tossicodipendenti nel circuito penitenziario. Il quadro normativo sanzionatorio di contesto, tuttavia, appariva diverso e non contrassegnato dall'opzione punitiva verso la mera detenzione; oggi ripristinata dalla legge 49/2006 dopo il referendum abrogativo del 1993.

In particolare, osservata nel medio periodo (1991-2007), la curva relativa alla detenzione dei tossicodipendenti rivela una lenta ma progressivamente costante tendenza verso il decremento; passando dal 32,54% al 31 dicembre 1991 al 27,57% al 31 dicembre 2007. Tale tendenza ha subito un'accentuazione a partire dal semestre successivo al 31 dicembre 1999, transitando dal 29,14% al 27,27% alla data del 30 giugno 2000, con una diminuzione di circa 2 punti percentuali.

Muovendo da ciò, sembra interessante chiedersi se la stabilizzazione della carcerizzazione dei tossicodipendenti avvenuta a partire dal 2000 – attorno al 27% circa della popolazione detenuta – possa giustificarsi

anche alla luce degli effetti di breve-medio periodo prodotti dalla depenalizzazione del possesso di droga seguita al referendum abrogativo del 18 aprile 1993. In altre parole, se nell'ambito di un quadro normativo depenalizzante, a partire dal 2000, le presenze di tossicodipendenti in ambito penitenziario si sono stabilizzate attorno ad un valore medio (27%) – scendendo di circa 5 punti percentuali rispetto al decennio precedente – nella vigenza dell'attuale impianto normativo, da cui è scomparsa l'opzione post referendaria, nel medio periodo potrebbe ricavarsi una nuova tendenza inflattiva alla carcerizzazione dei tossicodipendenti. Infatti, in questi termini, è apparsa manifesta la continuità ideologica tra il testo originario dell'articolo 73 trasfuso nel Dpr 309/1990 (nella versione antecedente all'abrogazione referendaria) e quello ad esso restituito dalla legge 49/2006. Quando ancora quest'ultimo provvedimento aveva natura di disegno di legge si è sottolineato come alla base di entrambe le disposizioni vi fosse:

[...] 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.

Purtroppo, però, "Siccome la realtà non corrisponde a questa teoria", attesa la difficoltà di legare il binomio reato/cura:

[...] 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. (G. Cascini, "Dal penale al sociale: una proposta alternativa", in *La guerra infinita*, Franco Corleone e Grazia Zuffa - a cura di-, Menabò, Ortona, 2003, p.33).

76

I dati relativi agli ingressi e alle presenze di tossicodipendenti in carcere osservati nell'intervallo 2008, mostrando un sensibile incremento (+25,3% per gli ingressi) rispetto al 2007, confermano l'idea di trovarsi davanti a una, fino ad ora, sconosciuta tendenza inflattiva alla carcerizzazione dei tossicodipendenti. L'evidenza di questa affermazione deve essere confrontata anche con altri indici.

Le novellazioni normative di sistema intervenute negli ultimi due lustri. Intervenendo su alcune disposizioni con funzione di valvole di sfogo dei processi di carcerizzazione, il legislatore ha posto le condizioni per un incremento incontrollato degli ingressi e delle presenze in ambito penitenziario. Con la legge 189/2002 è stato introdotto il reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato e con la legge 49/2006 si è reintrodotta, mascherato da una presunzione *iuris tantum*, il delitto di detenzione di stupefacenti e sostanze psicotrope. Da ultimo, con legge 94/2009 è stata introdotta, all'articolo 10bis DI 286/1998, il reato di clandestinità, quale fattispecie di propaganda che sussiste ove il cittadino straniero faccia ingresso o si trattienga nel territorio dello Stato senza un valido titolo di soggiorno, punibile con la sola ammenda (da 5 a 10 mila euro). Infine, con legge 251/2005, si è irrigidito il regime della recidiva, soprattutto con riferimento ai casi di reiterazione di reati nel quinquennio (per cui trova applicazione il divieto di soccombenza dell'aggravante ad effetto speciale della recidiva con le circostanze attenuanti), e si è colpito il meccanismo di sospensione automatica dell'ordine di esecuzione nei confronti di condannati con pena non superiore a 3 o a 6 anni.

Gli ingressi in carcere per violazione alle disposizioni del Dpr 309/1990 e in materia di immigrazione. Nel 2007, hanno fatto ingresso dalla libertà 90.441 soggetti. Di questi, 28.090 hanno fatto ingresso per viola-

zione del Dpr 309/1990 e 43.860 erano di cittadinanza straniera. I soggetti entrati nel circuito penitenziario per reati di droga hanno rappresentato poco meno di un terzo degli ingressi complessivi (31%), mentre gli ingressi dei cittadini stranieri hanno quasi pareggiato quelli dei cittadini italiani (48%). L'attuale tendenza degli ingressi in carcere è inflattiva, tenuto conto che nel 2008 sono entrati nel circuito penitenziario 92.800 soggetti, registrando un incremento di circa il 2,5% rispetto all'anno precedente, e che tale tetto non era superato dal 1994 (98.245).

Le presenze in carcere per violazioni al Dpr 309/1990 delle disposizioni in materia di immigrazione. Al 31 dicembre 2007, le presenze in carcere per la violazione del Dpr 309/1990 rappresentavano circa il 40%. Alla data del 20 giugno 2008, i detenuti stranieri hanno raggiunto il livello storico del 38% delle presenze complessive, sostanzialmente confermato anche al dicembre 2008. Comparando quest'ultimo dato, in aumento, con quello dei loro ingressi, anch'essi in aumento, è possibile desumere che le presenze di cittadini stranieri tenderanno a aumentare.

La durata delle pene comminate. Appare in aumento il controllo penale verso la piccola criminalità, piuttosto che verso i fenomeni delinquenziali importanti. Alla data del 31 dicembre 2005, antecedente l'indulto, i detenuti condannati ad una pena detentiva non superiore ai 3 anni erano il 30,7% del totale delle pene comminate. Nonostante che l'indulto, di cui alla legge 241/2006, con effetti dal luglio del 2006, abbia sostanzialmente azzerato le condanne brevi, al 31 dicembre 2007 l'incidenza delle condanne a pena detentiva inferiore ad anni 3 era pari al 31,9% del totale. Tale percentuale si è rafforzata nell'anno successivo, balzando drammaticamente al 37,2% del totale delle pene comminate nel circuito penitenziario. In ogni caso, a fonte dell'altissima incidenza delle pene, o dei residui di pena, fino ad anni 3 in ambito penitenziario, l'accesso alle misure alternative appare sempre più contenuto. Alla data del 31 dicembre 2008, i condannati a pena detentiva, anche residuale, non superiore ad anni 3 erano pari a poco meno di 17 mila su 26.587, pari a circa il 63,5% delle condanne complessive. A questo punto, ci si chiede se gli indici di carcerizzazione qui in sintesi richiamati possano confermare l'individuazione di una recente tendenza inflattiva alla detenzione dei tossicodipendenti. Sembra, anzitutto, emergere con evidenza che le strategie di politica penale in materia di droga, anziché concentrare le risorse per la costruzione e il rafforzamento di strumenti per fronteggiarne il traffico e la diffusione illecita, sono state principalmente orientate nel perseguire gli obiettivi più facili da raggiungere e, segnatamente, i piccoli spacciatori/consumatori. In particolare, nel biennio 2005-2006, il legislatore italiano ha:

- potenziato la sanzione detentiva per regolare i comportamenti connessi alla detenzione di stupefacenti e sostanze psicotrope ex articolo 73, comma 1bis, lettera A Dpr 309/1990 (legge 49/2006), così ponendo nel vuoto l'esito delle consultazioni referendarie del 1993;
- eliminato la distinzione fra stupefacenti e sostanze psicotrope pesanti e leggere illecite, ai sensi degli articoli 13 e 14 Dpr 309/1990, parificandone il trattamento sanzionatorio (legge 49/2006);
- eliminato i meccanismi di sospensione della pena detentiva nei confronti dei condannati recidivi, ex articolo 656, comma 9, lettera C, Codice procedura penale (Cp) (legge 251/2005).

Inoltre, come visto, nel corso dell'anno 2007, in relazione alle violazioni del Dpr 309/1990, gli ingressi in carcere si sono attestati poco sotto il parametro del 30%, mentre le presenze nel circuito penitenziario sono risultate di poco inferiori al 40%. Analoga tendenza si è riscontrata, pur con un leggero movimento inflattivo per gli entrati, nel primo semestre del 2008 ove, per violazione del solo articolo 73 Dpr 309/1990, gli ingressi sono risultati il 30,7% e le presenze il 38,2%.

Nell'attuale tendenza alla ricarcerizzazione, la curva degli usciti dal circuito penitenziario mostra - in termini generici - un saldo negativo rispetto agli ingressi (si entra di più e si esce di meno).

Comparando i dati dinamici (ingressi e usciti) con quello statico (presenze) deriva che, in relazione a reati di droga, ogni anno entrano in carcere 3 detenuti su 10, escono meno detenuti di quanti ne entrano e sono presenti 4 detenuti su 10. Così, l'elevata incidenza dei detenuti presenti nel circuito penitenziario, rispetto a quelli che ogni anno vi fanno ingresso, è determinata dalla durata della pena detentiva prevista in relazione alla violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990, da un minimo di 6 ad un massimo di 20 anni.

Tale elemento rappresenta una peculiarità delle fattispecie penali che prevedono un parametro edittale elevato e, segnatamente, dei reati in materia di droga. Ciò consente anche di comprendere come, in relazione ai reati di droga, sembra essere minore l'impatto delle condanne a pena detentiva breve (fino a 3 anni), che diversamente caratterizzano in misura preponderante le condanne comminate in via assoluta nei confronti dei detenuti presenti negli Istituti di pena italiani.

A riscontro di quanto precisato si osservi, infatti, che, in relazione alla durata delle pene inflitte ai detenuti uomini alla data del 31 dicembre 2008 (Dap - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica), su un totale di 26.587, le condanne fino ad un anno erano 2.919 (11%), mentre, complessivamente considerate, le condanne da uno a 3 anni erano (37,2%). Le condanne da 3 a 6 anni erano 7.012 (26,4%). Infine, le condanne da 6 a 10 anni rappresentavano il 12,5% del totale, così come le condanne da 10 a 20 anni. In relazione alla durata della pena detentiva residua verso i detenuti uomini, considerata nel medesimo intervallo, su un totale di 26.587, le condanne fino ad un anno erano 8.526 (32%), quelle da 1 a 2 anni erano 5.075 (19%), quelle fino a 3 anni erano 3.391 (12,5%) e quelle da 3 a 4 anni erano 2.140 (8%).

Analizzando la distribuzione in base alla pena inflitta dei detenuti presenti con ascritti reati per violazione del Dpr 309/1990 alla data del 31 ottobre 2008 (Dap, sezione statistica), è emerso invece che, rispetto al totale di 9.737 condanne, i detenuti condannati ad un anno erano 585 (6%), quelli con condanne comprese fra 1 e 3 anni erano 2.360 (24%) e quelli con condanne fra 3 e 5 anni erano 2.426 (25%). Infine, i detenuti condannati per analoghe violazioni con pena compresa fra 5 e 10 anni erano 1.999 (20,5%).

La comparazione fra le due indagini consente alcune considerazioni. Intanto, la rilevazione che, in termini assoluti, considera le pene inflitte mostra che all'interno del limite di un anno si colloca una percentuale di detenuti (11%) pari a quasi il doppio della percentuale di detenuti condannati nel medesimo intervallo per violazioni al Dpr 309/1990 (6%). Analogamente, prendendo il parametro dei 3 anni di pena inflitta, emerge una differenza di oltre 8 punti percentuali tra tutti i condannati (37,2%) ed i soli condannati per violazioni al Dpr 309/1990 (29,5%). Alzando la soglia della pena inflitta oltre i 3 anni, le differenze tendono a comprimersi, fino ad invertire il rapporto. Infatti, se, in termini assoluti, le condanne comprese fra 3 e 6 anni rappresentano il 26,4% del totale, per i reati di droga le condanne comprese fra 3 e 5 anni rappresentano il 25% circa del totale. Proseguendo con le classi di durata della pena inflitta, si riscontra l'inversione di tendenza del rapporto fra le condanne assolute e le condanne per violazioni del Dpr 309/1990. In particolare, in termini assoluti, le condanne comprese fra 6 e 10 anni rappresentano il 12,5% del totale. In materia di reati di droga, invece, le condanne comprese fra 5 e 10 anni rappresentano il 20,5%.

Così, i detenuti condannati per reati di droga restano mediamente in carcere un periodo maggiore dei detenuti condannati per altri reati. Ciò incide anche sul loro tasso di carcerizzazione ed è spiegato, come detto, dall'alta incidenza delle condanne per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 (40%), rispetto agli ingressi per analogo delitto (30%).

Infine, si consideri anche che esiste un rapporto inversamente proporzionale tra l'aumento della popolazione detenuta e la stabilizzazione in decremento dei detenuti tossicodipendenti. Ciò, potrebbe essere

spiegato dall'incremento assoluto delle presenze di detenuti stranieri rispetto agli italiani ed alla media incidenza su questa porzione di popolazione della percentuale di tossicodipendenti (a dire: aumentano i detenuti stranieri ma, fra essi l'incidenza dei tossicodipendenti non ha registrato, fino ad oggi, incrementi sensibili). Pertanto, l'attuale tendenza inflattiva alla carcerizzazione dei tossicodipendenti può, in parte, essere giustificata dall'aumento dei consumatori problematici fra i detenuti stranieri.

In conclusione, è possibile ritenere che l'attuale tendenza alla criminalizzazione dei comportamenti droga-connessi, finanche alla detenzione del consumo, non sia destinata a contrarsi nel medio periodo e che ciò sia determinato, oltre che per effetto della novellazione del Dpr 309/1990, anche da altre variabili di sistema, processuali e penali, della disciplina normativa.

Il contesto della Regione Toscana **Attività di contrasto**

Operazioni antidroga e sequestri. Secondo la "Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia nel 2007", nel corso dell'intervallo di riferimento, nella Regione Toscana risultano essere state realizzate 1.416 operazioni antidroga. A seguito di tali operazioni, nel medesimo intervallo, sarebbero state deferite all'Autorità giudiziaria 1.256 persone di nazionalità italiana e 911 persone di nazionalità straniera, per un totale di 2.167 segnalazioni. I dati riferiti al 2007 sono stati, sostanzialmente, confermati anche nel 2008. In particolare, nell'ultimo intervallo sono state compiute 1.402 operazioni antidroga (-1,41% rispetto al 2007). Anche il numero assoluto di persone segnalate all'Autorità giudiziaria (2.240) appare quasi coincidente con quello dell'intervallo precedente (+0.40% rispetto al 2007), in relazione alle persone di nazionalità italiana (1.309) e a quelle di nazionalità straniera (931). Il dato relativo alle operazioni antidroga, unitamente a quello relativo ai sequestri, è fortemente influenzato dalla difficoltà di percepire l'incidenza del traffico illecito di droga sommerso (di cui non è possibile fornire una stima attendibile ma che si valuta, in ogni caso, come superiore all'attività di traffico emersa). Si assiste, infatti, ad una tendenza di medio periodo, in atto a partire dal 2001, che vede variare le modalità delle operazioni antidroga, in relazione al mutamento delle attività internazionali di produzione e traffico illecito. Conseguentemente, nel territorio italiano, sono diminuiti i sequestri legati alla cannabis (però in netto aumento nel 2008) e all'eroina, le cui quantità per ogni sequestro tuttavia sono raddoppiate (si sequestra meno, ma per quantitativi maggiori), mentre sono significativamente aumentati i sequestri di cocaina (che, però, presentano andamenti alterni) e si registra una sostanziale stabilità per i sequestri degli amfetamino-derivati. Comunque, i quantitativi di stupefacenti intercettati, nell'intervallo considerato (2001-2005), risultano subire notevoli oscillazioni all'interno delle Regioni risentendo, ovviamente, non solo delle quantità sequestrate o rinvenute, ma anche del numero di operazioni volte al loro contrasto.

In Toscana, rispetto al 2006, nel 2007 sono diminuiti sensibilmente i sequestri di cocaina (-53% circa), mentre sono aumentati in modo rilevante i sequestri di cannabis (+45% circa) e di eroina (+55% circa). Tale tendenza non coincide con il movimento nazionale, ove nell'anno 2007 è stato sequestrato un maggior quantitativo di eroina, ma sono diminuiti i quantitativi sequestrati di cocaina e cannabinoidi. Rispetto all'intervallo precedente, nel 2008 nella Regione Toscana è stato rilevato un aumento dei sequestri di cocaina e hashish, mentre si è assistito ad un calo dei sequestri di eroina e marijuana e droghe sintetiche.

Segnalazioni. A livello nazionale, nel biennio 2007-2008 le segnalazioni all'Autorità giudiziaria per violazioni del Dpr 309/1990 compiute nel territorio dello Stato e negli spazi doganali hanno toccato il tetto di 35.238 (2007) e di 35.097 (2008). Nel triennio precedente a quello di riferimento, 2004-2006, la curva ha mostrato un aumento graduale, passando dalle 31.481 nel 2004, alle 31.595 nel 2005 e, infine, alle 33.032

nel 2006. L'incremento è fortemente legato al sensibile aumento assoluto delle segnalazioni verso cittadini stranieri (9.806), rispetto al triennio precedente (8.746 nel 2006; 8.344 nel 2005; 8.234 nel 2004).

Nel 2007 la Toscana ha rappresentato la terza regione italiana per segnalazioni all'Autorità giudiziaria relative alle imputazioni ad oggetto l'articolo 73 Dpr 309/1990 e la quinta regione italiana in relazione alle segnalazioni di cui al successivo articolo 74. Tale indice conferma che la Toscana costituisce uno snodo nevralgico del traffico di droga che, con prevalenza dal sud verso il nord, attraversa l'intero territorio italiano. Quanto rilevato sarebbe sostanzialmente confermato anche per l'intervallo successivo (2008).

Osservando i dati regionali sui provvedimenti emessi, nell'intervallo 2007, verso i soggetti segnalati all'Autorità giudiziaria si rilevano elementi interessanti:

- circa i cittadini italiani, a fronte di 1.256 segnalazioni all'Autorità giudiziaria, sono stati elevati 1.242 provvedimenti restrittivi. In particolare, il più alto numero di provvedimenti restrittivi è stato adottato in relazione alle segnalazioni per cannabis, con un rapporto di circa il 60%, a fronte del 40% di provvedimenti non restrittivi. Le segnalazioni relative alle droghe pesanti, che in termini assoluti sono inferiori a quelle relative alle droghe leggere, vedono tuttavia l'adozione di una elevata incidenza di provvedimenti restrittivi; pari al 75% in relazione alla cocaina e pari al 70% in relazione all'eroina;
- circa i cittadini stranieri, a fronte di segnalazioni all'Autorità giudiziaria per 911 unità, risultano essere stati adottati 838 provvedimenti restrittivi. Tuttavia, in relazione a tali provvedimenti risulta maggiore la forbice fra i provvedimenti restrittivi e non: pari al 75% per la cannabis; pari al 92% per la cocaina; pari al 90% per l'eroina.

La comparazione dei valori relativi agli italiani e stranieri, che confermano il trend nazionale, sembra giustificare alcune considerazioni. I provvedimenti restrittivi sono emessi con più alta incidenza in relazione alla nocività delle sostanze. Nei confronti dei cittadini italiani si registra una sostanziale coincidenza tra i segnalati e i provvedimenti elevati dall'Autorità giudiziaria. Verso i cittadini stranieri il dato mostra più dispersione, legata alle condizioni di marginalità sociale cui questi sono maggiormente esposti. Proprio a cagione delle condizioni di marginalità sociale dei cittadini stranieri, tuttavia, l'Autorità giudiziaria eleva con maggiore incidenza provvedimenti restrittivi nei loro confronti. Così, se per fatti di cannabis sono sottoposti a misure restrittive 6 italiani su 10 e 8 stranieri su 10, in relazione all'eroina od alla cocaina il rapporto è di 7 italiani su 10 e di 9 stranieri su 10.

I ricordati indici consentono di comprendere come, all'interno delle dinamiche nazionali di carcerizzazione, in Toscana la soglia delle presenze per reati di droga potrebbe tendere ad aumentare, soprattutto per l'incremento esponenziale degli ingressi di cittadini stranieri per violazioni del Dpr 309/1990 e per la loro difficoltà di accedere a misure alternative o sostitutive della pena detentiva. Per le medesime ragioni, specificamente connesse al contesto regionale toscano, si potrebbe verificare un incremento dell'incidenza dei detenuti tossicodipendenti. Così, in misura preponderante rispetto altre regioni, in Toscana la carcerizzazione per reati di droga e dei tossicodipendenti appare correlata alla detenzione dei cittadini stranieri.

In termini generali, è interessante notare, inoltre, che l'aumento delle segnalazioni su base nazionale dal 2006 al 2007 (+7,5%, con una soglia del +12,1% nei confronti dei soli cittadini stranieri), apparso però più attenuato nella Regione Toscana, e l'incremento delle operazioni di contrasto al traffico e alla diffusione di droga (21.898 nel 2007 a fronte di 20.580 nel 2006) sono stati bilanciati dalla sensibile diminuzione dei sequestri di droga, calati nel complesso di circa il 10%. In controtendenza rispetto a questo movimento, il dato del 2008 indica che i sono stati sequestrati 42.196 chili di droga (+32% rispetto al 2007) e che tale incremento è stato determinato in misura pressoché esclusiva dai cannabinoidi (+47% rispetto al 2007).

Tralasciando il movimento dell'ultimo anno osservato, si è correttamente sostenuto che il rapporto in-

versamente proporzionale fra aumento delle segnalazioni e delle operazioni di contrasto e diminuzione dei sequestri di sostanze, possa spiegarsi con la necessità del sistema penale di accentuare fortemente l'attuazione delle politiche in materia di sicurezza. In questo contesto, all'interno dell'offerta securitaria manipolata per produrre nuova delinquenza, le forze di polizia sarebbero concentrate nel perseguimento di soggetti dal profilo criminale modesto (con prevalenza, i piccoli spacciatori), a decremento delle attività di contrasto al traffico illecito.

Ambito di accertamento penale

Reati perseguiti. Nell'ambito dell'attività degli uffici giudiziari inerente la violazione del Dpr 309/1990, anzitutto, si mostra un dato significativo utile ad inquadrare quale reale impatto determini l'applicazione della normativa sanzionatoria dettata in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Nella relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2009 nel distretto Giudiziario di Firenze (1° luglio 2007-30 giugno 2008), infatti, viene indicato che i reati assoluti per i quali si è proceduto nel Distretto di Corte d'Appello di Firenze sono stati i furti ignoti (78.280), i furti noti (4.906) e le violazioni del Dpr 309/1990 (4.192).

L'incidenza che i reati in materia di droga hanno avuto sull'attività complessiva degli uffici giudiziari deve essere determinata in relazione ai procedimenti per i quali si è giunti ad una condanna. Intanto, pare opportuno rilevare che il totale dei reati per i quali, nell'intervallo considerato, si è proceduto da parte degli uffici giudiziari del distretto di corte d'Appello di Firenze - ricavato dalla sottrazione fra il numero assoluto dei reati, pari a 105.493, e quello relativo ai furti ignoti, pari a 78.280 - è di 27.213. Così, rispetto a questo valore, l'incidenza dei reati per violazione delle disposizioni del Dpr 309/1990 è stata pari al 15,4% dei reati complessivi, dato che colloca la Regione Toscana nel solco della tendenza nazionale (15,5%).

Quanto detto consente di giungere ad altra interessante considerazione. Osservato rispetto al biennio precedente (1° luglio 2006-30 giugno 2007), il dato ricavato mostra un sensibile decremento. Infatti, rispetto al biennio 2006-2007, nell'intervallo successivo (biennio 2007-2008) i reati in materia di droga sono complessivamente diminuiti dell'8,9%. Tuttavia, questa tendenza inflattiva deve essere analizzata alla luce della generale diminuzione, avutasi nell'intervallo considerato, dei reati commessi nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze rispetto al biennio precedente, pari al 10,8%.

Pertanto, pur all'interno di un trend regionale deflattivo, i reati in materia di droga sono stati perseguiti in misura maggiore (di circa due punti) rispetto ai reati assoluti. Ciò conferma la tendenza inflattiva inerente le violazioni relative al Dpr 309/1990.

Procedimenti penali pendenti. All'interno del mutato quadro normativo nazionale in materia di droga - per cui la legge 49/2006, di novellazione del Dpr 309/1990, ha reintrodotto la criminalizzazione del possesso, cancellato la differenza fra tipologie di sostanze, innalzato il minimo edittale di pena in relazione alle sostanze leggere - è opportuno valutare quale impatto abbiano le politiche antidroga sull'attività degli uffici giudiziari. Nel periodo corrente dal 1° gennaio al 30 giugno 2007, interessante è notare che, in termini assoluti, la violazione dell'articolo 73 vede il nord Italia essere interessato da un numero di procedimenti (29.300) pari a poco meno del doppio dei procedimenti penali che interessano il centro Italia e superiore di circa 1/5 i procedimenti che riguardano il sud Italia e le isole. Diversamente, la violazione dell'articolo 74 - quale ipotesi di cessione illecita di droga realizzata con modalità associative proprie delle organizzazioni criminose - registra una preponderante presenza di procedimenti penali nel sud Italia e le isole (18.897 + 7.259), superiore di circa 4/5 i procedimenti presenti nel centro Italia (5.794) e di circa 2 volte e

mezzo i procedimenti pendenti nell'area del nord Italia (11.634). Per le violazioni dell'articolo 73, il semestre successivo vede il nord Italia mantenere un numero di procedimenti penali pendenti sostanzialmente invariato (29.935) rispetto al centro e al sud Italia. Circa le violazioni dell'articolo 74, invece, nel medesimo intervallo, è decresciuto il numero dei procedimenti penali pendenti nel sud e nelle isole (17.921 + 7.410) e nel nord Italia (10.849), mentre è rimasto sostanzialmente stabile il numero di quelli pendenti nel centro Italia (5.757).

All'interno dello scenario nazionale dei procedimenti inerenti i reati previsti dal Dpr 309/1990, la Regione Toscana costituisce la settima regione per numero procedimenti penali pendenti e persone coinvolte in relazione alla violazione dell'articolo 73 e la sesta regione per violazione dell'articolo 74.

Ciò induce a ritenere che la Regione Toscana, insieme alle altre regioni del centro Italia, sia collocata in un'area a media concentrazione di traffico illecito al dettaglio (ex articolo 73, in relazione alle cessioni verso i consumatori) ed all'ingrosso (ex articolo 74, in relazione alle cessioni verso gli spacciatori).

Secondo quanto emerso nella relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2009 nel Distretto Giudiziario di Firenze (1° luglio 2007-30 giugno 2008), la movimentazione complessiva dei procedimenti penali pendenti dinanzi alle sedi di Tribunale dei circondari della Regione Toscana, in composizione monocratica e collegiale, integra oltre le 21 mila unità. Nell'intervallo considerato, il saldo fra i procedimenti iniziali rilevati al 1° luglio 2007 (21.499 monocratici e 1.063 collegiali) e i procedimenti finali rilevati al 30 giugno 2008 (21.135 monocratici e 1.126 collegiali) mostra una leggera passività per questi ultimi.

In particolare, nel distretto del Tribunale di Firenze il movimento deflattivo è apparso con particolare intensità. Infatti, dinanzi al Tribunale in composizione monocratica, i procedimenti penali pendenti rilevati al 1° luglio 2007 sono risultati 7.633, mentre quelli rilevati al 30 giugno 2008 sono risultati 6.525. Analoga tendenza si è mostrata, anche se in modo decisamente più attenuato, nei Tribunali in composizione collegiale. In particolare, nel distretto di Firenze, il movimento dei procedimenti rilevato nel periodo iniziale (382) è apparso sostanzialmente stabile con quello relativo al periodo finale (379).

L'analisi della movimentazione dei procedimenti penali pendenti relativi a tutti gli uffici requirenti presso gli uffici giudiziari della Regione Toscana, così riportata dalla relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2009 nel distretto Giudiziario di Firenze, nel corso dei bienni 2002-2003 (171.864), 2003-2004 (166.468), 2004-2005 (151.129), 2005-2006 (143.121), 2006-2007 (132.949) e 2007-2008 (133.460), conferma che, nell'intervallo considerato, l'attività della pubblica accusa ha subito un progressivo decremento. In particolare, la spinta inflattiva registratasi nell'ultimo biennio (133.460) rispetto a quello precedente (132.949), compreso nel periodo dell'indulto, si mostra contenuta. Appare interessante rilevare che, da un lato, gli uffici requirenti volgono verso una nuova fase di aumento della loro attività, dall'altro, il contraccolpo temuto per le conseguenze recidivanti connesse agli effetti dell'indulto non si è verificato. Tuttavia, quest'ultime rilevazioni potrebbero condurre a ritenere che, nei prossimi anni, sulla scorta di questa nuova tendenza inflattiva degli uffici requirenti, la Regione Toscana veda aumentare anche il numero dei procedimenti penali pendenti.

Tali rilevazioni assolute, che peraltro comprendono tutti i reati per i quali si è proceduto nella Regione Toscana nell'intervallo considerato, appaiono in controtendenza rispetto alle rilevazioni inerenti i procedimenti penali pendenti per violazioni al Dpr 309/1990, così ricavabili dalle Relazioni annuali al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze del 2006 e del 2007.

Infatti, il numero nazionale dei procedimenti penali pendenti per violazione delle disposizioni di cui agli articoli 73 e 74 Dpr 309/1990 nell'anno 2007 è apparso in aumento (148.827) rispetto all'anno 2006 (109.222). Si è notato che la tendenza sembra contrassegnare un movimento fortemente inflattivo dei procedimenti penali pendenti in materia di droga, proprio a fronte della loro forte contrazione avuta in seguito

all'indulto (legge 241/2006). Rispetto al momento antecedente l'approvazione del provvedimento deflativo, i procedimenti penali pendenti per violazione dell'articolo 73 sono aumentati in misura di poco inferiore ad un terzo dei procedimenti assoluti, mentre il numero degli imputati è salito vertiginosamente di oltre il 44%. In materia di reati di droga, la Regione Toscana si colloca all'interno della tendenza nazionale per cui nell'anno 2007 (9.513) i procedimenti penali pendenti sono risultati essere quasi il doppio di quelli pendenti nel 2006 (5.206).

La circostanza conduce a ritenere che, all'interno di un movimento regionale che segnala i procedimenti penali assoluti in leggero decremento nel biennio 2007-2008, la tendenza in materia di reati di droga si mostra in termini opposti.

Infine, anche se i dati di cui si dispone non sono aggregabili, è interessante notare quale incidenza hanno, nella Regione Toscana, i procedimenti pendenti per reati di droga, pari a 9.513 nel 2007, rispetto al movimento assoluto delle pendenze penali, pari a 22.562 al luglio 2007.

Procedimenti penali definiti. Rispetto all'impatto dei procedimenti penali pendenti, nell'ambito del medesimo contesto territoriale, l'incidenza dei procedimenti penali definiti per violazioni dell'articolo 73 Dpr 309/1990 deve essere analizzata in relazione ai due semestri dell'intervallo di riferimento (2007).

Nel primo semestre del 2007, nella regione Toscana sono stati definiti 657 procedimenti penali, che hanno visto condannare 886 persone, di cui 4 minorenni, per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990. Nel semestre successivo, il numero dei procedimenti definiti per violazione dell'articolo 73 è diminuito (630), così come il numero delle persone condannate in relazione al citato reato (764, di cui però 15 minorenni). Si deve, tuttavia, rilevare che il dato suddetto non appare essere univoco, rispetto ad altre rilevazioni.

Infatti, secondo una diversa fonte del ministero delle Giustizia, nel corso dell'anno 2007, i procedimenti definiti nel territorio della Toscana con almeno una condanna passata in giudicato per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 sono stati 1.326 (e non 1.287, come da precedente rilevazione). Rispetto a questi, gli imputati che sono stati condannati in via definitiva sono risultati essere 1.682 (e non 1.650, come da precedente rilevazione)¹.

In ogni caso, appare interessante rilevare che i dati regionali riferiti all'anno 2007 mostrano una tendenza crescente del numero assoluto di provvedimenti definiti in relazione ai reati di droga, nonché del numero dei soggetti condannati in via definitiva, rispetto all'anno precedente. Infatti, i dati relativi alla distribuzione regionale dei procedimenti penali definiti nel primo (186) e nel secondo (253) semestre del 2006 indicano un numero assoluto (439), corrispondente a poco meno di un terzo del valore riscontrato nell'anno successivo (1.287) e, sebbene su esso abbiano inciso gli effetti del provvedimento di indulto, sembra possibile sostenere che una simile differenza trovi giustificazione anche in altre variabili strutturali (l'incremento dell'attività di repressione, il mutamento della cornice normativa). Del pari, analoga tendenza si riscontra in relazione al numero degli imputati condannati con sentenza passata in giudicato nel primo (243) e nel secondo (308) semestre del 2006, complessivamente inferiore (551) di oltre 2/3 rispetto al valore inerente l'anno successivo (1.650). A conferma di quanto osservato, si rileva che nel corso dell'intervallo 2003-2007, i dati nazionali relativi ai procedimenti penali per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990, definiti con condanna passata in giudicato hanno mostrato una tendenza crescente fino al 2005 (19.206), che è poi diminuita gradualmente nel 2006 (18.206) e nel 2007 (18.106)². La diminuzione di condanne definitive riscontrata nel biennio successivo all'indulto non ha inciso in modo significativo sui provvedimenti comunque emessi. Pertanto, la comparazione del dato regionale con quello nazionale induce a ravvisare nella Regione Toscana un'insolita accentuazione di condanne per reati di cui all'articolo 73 Dpr 309/1990 che non sembra collegata agli effetti recidivanti dell'indulto.

Ambito penitenziario

Gli ingressi in carcere. Sembra opportuno prendere le mosse da una dato emerso a livello nazionale. Nell'arco di 5 semestri, compresi tra il 1° gennaio 2006 e il 30 giugno 2008, il numero più elevato di ingressi assoluti si è registrato nel primo semestre, antecedente l'entrata in vigore dell'indulto. Alla luce di questo argomento, non pare corretto imputare il drammatico incremento dei tassi di carcerizzazione, che grava sul circuito penitenziario italiano da almeno un lustro, agli effetti dell'indulto. Pertanto, la crescita nel numero degli ingressi potrebbe spiegarsi con la proliferazione di norme sanzionatorie, mirate a rafforzare il controllo penale delle fasce marginali della popolazione e ad indebolire il sistema delle misure alternative.

Analizzando, in particolare, i dati relativi ai nuovi entrati negli Istituti di pena della Regione Toscana, al 30 giugno 2007, emerge che questi erano 2.763, di cui 921 (34%) per reati previsti dall'articolo 73 Dpr 309/1990 e 497 (18%) tossicodipendenti. Inoltre, dei nuovi giunti, 1.762 (63,5%) erano cittadini stranieri. Nel semestre successivo, al 31 dicembre 2007, hanno fatto ingresso nel circuito penitenziario 2.473 soggetti, di cui 790 (32%) per reati previsti dall'articolo 73 Dpr 309/1990 e 926 (37,5%) tossicodipendenti. Il dato dell'ultimo semestre che pone a raffronto gli ingressi per reati di droga e dei tossicodipendenti appare interessante, ancorché scarsamente significativo di alcuna tendenza inflattiva. Qui, in particolare, interessa porre in evidenza il fatto che nel semestre di rilevazione gli ingressi per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 siano risultati sensibilmente inferiori (di circa 5,5 punti) agli ingressi dei tossicodipendenti, così da porre l'attenzione sulla scissione tra spaccio e consumo di droga³.

I cittadini stranieri che, nel medesimo intervallo, hanno fatto ingresso nel circuito penitenziario regionale sono stati 1.540 (62%). In quest'ultimo senso, pur all'interno di una tendenza al decremento di circa due punti, analoghi valori trovano conferma anche in relazione agli ingressi avvenuti nel 2008 negli Istituti di pena della Regione Toscana. Infatti, su 5.201 detenuti (4.771 uomini e 430 donne), 3.112 (60%) erano cittadini stranieri. Da quanto riportato si rileva che nella Regione Toscana l'incidenza fra i nuovi ingressi di soggetti che violano le disposizioni del Dpr 309/1990 è di poco più elevata rispetto alla media nazionale (33%, a fronte del 30%). Invece, nel medesimo intervallo, gli ingressi di tossicodipendenti negli Istituti di pena della Regione Toscana (27,7%) si mostra al di sotto della media nazionale (30%), peraltro tendente all'incremento. Infatti, nel primo semestre del 2008 il dato nazionale segnala un incremento drammatico dei nuovi ingressi di tossicodipendenti (36%), sia in relazione ai cittadini italiani (39,5%) che stranieri (31,9%). Come visto, un aspetto che appare significativo rispetto al contesto nazionale riguarda i cittadini stranieri. Il dato nazionale indica che nel 2007 i nuovi ingressi di cittadini stranieri nel circuito penitenziario hanno raggiunto il 48% del totale e che nel primo semestre del 2008 questo indice ha raggiunto il 49,5%. Nel medesimo intervallo, invece, negli Istituti di pena della Regione Toscana gli ingressi di cittadini stranieri sono superiori a quelli della media nazionale di circa tredici punti (62%); ancorché all'interno di una tendenza che si è mostrata in decremento nel 2008 (60%).

Fra i nuovi giunti stranieri coloro che nel 2007 sono entrati negli Istituti di pena della Regione Toscana per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 (31%) sono risultati essere di poco al di sotto del valore regionale assoluto (33%) e sostanzialmente in linea con il dato nazionale (30%), anche in questo caso in aumento nel primo semestre del 2008 (30,7%). Una tendenza analoga si è registrata anche nel 2006. Infine, nel 2007, gli ingressi di tossicodipendenti stranieri (18%) si sono mostrati al di sotto di quelli relativi ai nuovi giunti italiani (37%)⁴. Tuttavia, nel primo semestre del 2008 questa discrepanza sembra essersi sensibilmente ridotta.

Le presenze in carcere. Alla data del 31 dicembre 2009 erano complessivamente presenti negli Istituti di pena della Regione Toscana 4.313 detenuti. Tenuto conto che la capacità regolare dei 19 Istituti di pena

regionali è di 3.076 detenuti e che la capienza “tollerabile” è di 4.245, l’indice di sovraffollamento alla fine del 2009 era di circa il 140%. Tale percentuale colloca la Toscana di al di sotto della media nazionale (oltre il 150%), che, a sua volta, pone l’Italia ai primi posti in Europa per maggiore densità di detenuti con riferimento ai posti disponibili⁵.

In relazione al dato statico, si prende le mosse dalla valutazione delle presenze complessive di detenuti tossicodipendenti negli 20 2006 e 2007 e nel primo semestre del 2008. In particolare, si propone di comparare i due intervalli annuali (2006 e 2007), al fine di valutare, nell’ambito del circuito penitenziario della Regione Toscana, quali effetti abbia sortito il provvedimento di indulto.

Al 30 giugno 2006, immediatamente prima dell’entrata in vigore del provvedimento di indulto (legge 241/2006), erano presenti negli Istituti di pena della Regione Toscana 4.106 detenuti. Di questi, 1.614 detenuti (39,5%) erano condannati per violazione dell’articolo 73 Dpr 309/1990. Le presenze di tossicodipendenti erano 889 (21,5%), mentre quelle di cittadini stranieri erano 1.660 (40,5%). Nel semestre successivo, seguente l’applicazione del provvedimento di indulto, le presenze complessive erano 2.864. Di queste, 1.093 detenuti (38,3%) erano condannati per violazione dell’articolo 73 Dpr 309/1990, 413 (14,4%) erano tossicodipendenti e 1.241 (43,4%) erano cittadini stranieri.

Nell’intervallo successivo, al 30 giugno 2007, erano presenti 3.145 detenuti. Di questi, 1.228 (39,2%) erano condannati per violazione dell’articolo 73 Dpr 309/1990, 532 (17%) erano tossicodipendenti e 1.465 (46,7%) erano cittadini stranieri. Al 31 dicembre 2007, erano presenti negli Istituti di pena regionali 3.286 detenuti. Di questi, 1.286 (39%) erano condannati per violazione dell’articolo 73 Dpr 309/1990, 818 (25%) erano tossicodipendenti e 1.587 (48%) erano cittadini stranieri.

Infine, nell’ultimo semestre di rilevazione, al 30 giugno 2008, si è riscontrato che i detenuti presenti erano 3.599 (3.441 uomini e 158 donne), con un’incidenza dei cittadini stranieri del 48,5%. In questo semestre, le presenze di detenuti tossicodipendenti sono pari a 1.148 unità (31,9%). Infine, i detenuti condannati per violazione dell’articolo 73 Dpr 309/1990 erano 1.450 (40,3%)⁶.

I dati che si ricavano da questa sintetica analisi riguardano le presenze: per violazioni dell’articolo 73 Dpr 309/1990; di tossicodipendenti; di cittadini stranieri.

Circa i tossicodipendenti, anzitutto, si rammenta che l’attendibilità dei valori riscontrati potrebbe essere frenata da alcuni elementi di pregiudizialità:

- l’incompletezza dei dati epidemiologici relativi alle presenze di tossicodipendenti;
- la tendenza che sovente si manifesta, soprattutto nei soggetti con cittadinanza straniera e in generale privi di contatti con strutture socio-sanitarie esterne, a non dichiararsi tossicodipendenti all’ingresso in carcere.

In particolare, l’incremento, che in questi termini dovrebbe intendersi drammatico, nella rilevazione del 30 giugno 2008 (31,9%) deve essere correttamente interpretato alla luce della circostanza che il rilevamento dello stato di tossicodipendenza per gli 20 2006 e 2007 è stato incompleto, a causa dell’adesione da parte del personale sanitario operante negli Istituti di pena della Regione Toscana ad uno sciopero bianco.

Purtroppo, non si è in grado di comprendere quanto questa circostanza abbia inciso sulla completezza dei dati inerenti alle presenze di tossicodipendenti nei semestri considerati. Tuttavia, sembra che una tendenza inflattiva possa comunque rinvenirsi.

Come detto, tenuto conto della contrazione assoluta avutasi per effetto dell’indulto, si osserva comunque una drammatica progressione della presenza di tossicodipendenti nel circuito penitenziario della Regione Toscana: al 30 giugno 2006 (21,5%); al 31 dicembre 2006 (14,4%); al 30 giugno 2007 (17%); al 31 dicembre 2007 (25%); al 30 giugno 2008 (31,9%).

Analoga progressione si riscontra con riferimento ai dati nazionali, secondo i quali: al 30 giugno 2006 i tossicodipendenti erano il 26,4%; al 31 dicembre 2006 erano il 21,4%; al 30 giugno 2007 erano il 23,3%; al 31 dicembre 2007 erano il 27,6%, per poi stabilizzarsi al 30 giugno 2008 (26,8%).

Interessante è rilevare il sensibile incremento di detenuti tossicodipendenti negli Istituti di pena della Regione Toscana registratosi al 30 giugno 2008 (31,9%), in relazione al valore nazionale (26,8%). Ciò mostra come la Regione Toscana tenda verso una rapida accentuazione delle presenze di tossicodipendenti in ambito penitenziario. Come indicato in seguito, si ritiene che il dato possa essere spiegato con l'esponenziale incremento del tasso di carcerizzazione regionale dei cittadini stranieri, fra i quali è elevata l'incidenza di condanne per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990.

Infatti, analizzando i dati ricavati nell'intervallo di riferimento relativi ai detenuti di cittadinanza straniera, emerge un aspetto significativo. I detenuti stranieri erano: al 30 giugno 2006 il 40,5%; al 31 dicembre 2006 il 43,4%; al 30 giugno 2007 il 46,7%; al 31 dicembre 2007 il 48%; al 30 giugno 2008, il 48,5%.

Questo movimento inflattivo caratterizza significativamente la Regione Toscana, ove i detenuti stranieri si collocano oltre 10 punti percentuali sopra alla media nazionale di presenze straniere (37,3%). La tendenza, in particolare, non ha subito arresto in conseguenza dell'indulto. Semmai, ha colto nel provvedimento clemenziale (come nell'accentuazione delle politiche di sicurezza sociale) una ragione di impulso. Atteso l'esponenziale aumento di detenuti stranieri negli Istituti di pena della Regione Toscana, si ritiene opportuno analizzare quanto questo indice incida sulla ricordata tendenza inflattiva dei detenuti tossicodipendenti.

Si osservi la seguente proporzione. Al 31 dicembre 2006 i tossicodipendenti erano 413 unità e rappresentavano il 14,4% della popolazione detenuta (2.864). Fra questi, il 15,5% erano italiani (pari a 249 sul totale dei detenuti italiani di 1.623) e il 13,2% erano stranieri (pari a 165 sul totale dei detenuti stranieri di 1.241). Al 31 dicembre 2007 i tossicodipendenti erano 818 e rappresentavano il 25% della popolazione detenuta (3.286). Fra questi, il 32% erano cittadini italiani (pari a 547 sul totale dei detenuti italiani di 1.699) e il 17,2% erano cittadini stranieri (pari a 271 sul totale dei detenuti stranieri di 1.587).

Al 30 giugno 2008, i tossicodipendenti erano 1.148 e rappresentavano il 31,9% della popolazione detenuta (3.599). Nell'ultimo intervallo, si osserva un drammatico incremento delle presenze di tossicodipendenti sia fra gli italiani (37,5%) che, soprattutto, fra gli stranieri (26,1%); ove, nell'arco di un semestre, l'incidenza si è elevata di circa 9 punti percentuali.

Pertanto, la tendenza attuale indica che si sta progredendo verso il livellamento della storica differenza fra tossicodipendenti italiani e stranieri. Soprattutto, però, aumentano i detenuti tossicodipendenti e tale circostanza dovrà essere fronteggiata adeguatamente, sia in relazione agli interventi intramurari, sia con riferimento alle misure extramurarie che il sistema dei servizi relativi alla esecuzione penale esterna dovrà impiegare.

Un'ultima precisazione. Atteso che il rilevante aumento delle presenze negli Istituti di pena di tossicodipendenti si è registrato nell'ultimo semestre (1° gennaio-30 giugno 2008) è possibile ritenere che su questo sensibile incremento, dovuto anche all'aumento nel medesimo intervallo degli ingressi di soggetti con problematiche di dipendenza, possa avere inciso un'corretta rilevazione dei dati epidemiologici intramurari. Circa le violazioni dell'articolo 73 Dpr 309/1990, per quanto detto, si osserva che nell'intervallo considerato (1° gennaio 2006-30 giugno 2008), l'incidenza sulle presenze complessive è stata elevata e, sostanzialmente, stabile. In particolare, questa è variata di non oltre due punti percentuali (38,3% al 31 dicembre 2006 e 40,3% al 30 giugno 2008), senza subire affossamenti a cagione dell'applicazione del provvedimento di indulto.

In particolare, fra le presenze regionali per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990, la distinzione tra detenuti di cittadinanza italiana e straniera si riproduce in termini diametralmente opposti a quanto osser-

vato per i tossicodipendenti. Ad esempio, al 31 dicembre 2007, a fronte di 3.286 detenuti presenti, in via definitiva e non definitiva, i detenuti italiani presenti per la violazione dell'articolo 73 erano 474 su 1.699 unità (27%), mentre i detenuti stranieri erano 812 su 1.587 unità (51%). Analogamente, al 30 agosto 2008, i dati confermano che l'incidenza dei detenuti stranieri, aumentati in termini assoluti (48,5%), condannati per violazione dell'articolo 73 ha subito un ulteriore incremento rispetto al semestre precedente (54,3%). Circa le presenze straniere, i valori della Regione Toscana sono superiori alla media nazionale (al 30 giugno 2008, 48,5% a fronte del 37,3%). Comparando questo dato con quanto emerso a proposito degli ingressi dei nuovi giunti stranieri emerge che sia i cittadini italiani che quelli stranieri fanno ingresso in carcere per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 in misura pari ad un terzo degli ingressi complessivi (33%). Eppure, dopo avervi fatto ingresso in percentuale analoga, i cittadini italiani rimangono in carcere per tale reato in misura sensibilmente inferiore alla percentuale di ingresso (27%), mentre i cittadini stranieri vi rimangono in misura più elevata (51%).

Per quanto osservato è possibile rilevare come i cittadini stranieri che, a prescindere da una personale condizione di consumo problematico di stupefacenti e sostanze psicotrope, fanno ingresso in carcere per reati di droga vi rimangono per un tempo medio molto superiore ai cittadini italiani, raggiungendo proporzionalmente il drammatico rapporto di 2 a 1.

Infine, come ricordato, l'eccezionale impatto delle presenze straniere negli Istituti di pena della Regione Toscana è determinato anche dall'elevata incidenza che hanno nei loro confronti i provvedimenti restrittivi della libertà personale, successivi alla segnalazione all'Autorità giudiziaria (per fatti di cannabis sono sottoposti a misure restrittive 6 italiani su 10 e 8 stranieri su 10, in relazione all'eroina od alla cocaina il rapporto è di 7 italiani su 10 e di 9 stranieri su 10).

Durata della pena. Con particolare riferimento a quanto ora sostenuto, si afferma che le condanne per reati di droga vincolano i detenuti condannati ad una più lunga permanenza in ambito penitenziario rispetto alla permanenza media della totalità della popolazione detenuta.

Mediamente, le condanne per reati di droga sono più elevate delle condanne emesse per gli altri reati. L'affermazione trae spunto da quanto osservato in relazione a dati nazionali disponibili, sia con riferimento ai reati assoluti (al 31 dicembre 2008), sia con riferimento ai reati in materia di droga (31 ottobre 2008), quasi interamente sovrapponibili (Dap, sezione statistica).

In particolare, fra le condanne assolute, quelle ad una pena detentiva non superiore ad un anno rappresentano circa l'11% delle condanne complessive. Per reati di droga, invece, le condanne fino ad un anno rappresentano il 6% del totale. Proseguendo la disamina emerge che le condanne ad una pena detentiva fino a 3 20 riguardano il 37,5% del totale dei detenuti condannati. Mentre, fra i soli condannati per violazioni al Dpr 309/1990, detto limite edittale riguarda il 29,5% delle condanne. Ancora, le condanne comprese tra 3 e 6 20 indicano un sensibile avvicinamento tra le condanne totali (26,4%) e quelle per droga (25%). Infine, i condannati a pene comprese fra i 6 e i 10 20, così come per pene comprese fra 10 e 20 anni, costituiscono un'ottava parte del totale delle condanne (12,5%). Diversamente, all'interno di questa porzione, i condannati a pene comprese fra 5 e 10 anni per reati di droga rappresentano un quinto del totale (20,5%). Come visto, la comparazione dei dati disponibili (quasi interamente sovrapponibili) consente di comprendere come la durata della pena si pone fra quegli elementi che determinano la rilevante incidenza (circa il 40%) delle presenze in carcere per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990.

Circa l'ambito locale, pur non disponendo direttamente di dati da cui ricavare la durata della pena in relazione alle violazioni del Dpr 309/1990 commesse nella Regione Toscana, è possibile provare a desumerne l'incidenza.

Nel corso del medesimo intervallo (2008), nella Regione Toscana, l'impatto delle pene detentive fino ad un anno si è mostrato conforme al livello nazionale (10%), mentre il dato relativo alle condanne fino a 3 anni (31%) è inferiore di circa 6,5 punti rispetto alla rilevazione relativa a tutti gli Istituti di pena nazionali (37,5%). Sostanzialmente conformi ai movimenti nazionali sono anche le condanne comprese fra i 3 e i 6 anni (20%) e tra i 6 e i 10 anni (11,3%). Invece, superiore di circa 7 punti rispetto la media generale è il dato regionale delle condanne comprese fra i 10 e i 20 anni (19,5%).

Si provi, dunque, a porre in relazione quanto ora rilevato con le peculiarità della popolazione detenuta nella Regione Toscana, ove alta è rispetto al dato nazionale l'incidenza della presenza di detenuti stranieri (48,5% al 30 giugno 2008, rispetto al 37,3%) e di tossicodipendenti (31,9% al 30 giugno 2008, rispetto al 26,8%) e di poco superiore è l'impatto delle condanne per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 (40,3% al 30 giugno 2008, rispetto al 38,2%).

Comparando i valori relativi alla durata delle pene detentive con le caratteristiche della popolazione detenuta è possibile ricavarne che, nella Regione Toscana, l'incidenza di detenuti stranieri (48,5%), fra i quali elevato è il numero di soggetti condannati per reati di droga (54,3% al 30 giugno 2008), determina un appiattimento della durata media delle condanne per reati diversi da fatti di droga sulla durata delle condanne per droga.

In estrema sintesi, nella Regione Toscana la permanenza in carcere dei detenuti risulta essere maggiore rispetto alla permanenza media dei detenuti nel circuito penitenziario calcolata su scala nazionale.

Trattamenti sanitari verso problematiche di dipendenza. Un primo problema che si pone, accentuato dalla novellazione al Dpr 309/1990, per effetto della legge 49/2006, è dato dalla necessità di circoscrivere la nozione di tossicodipendente; ciò per definire l'accesso del soggetto alle misure terapeutiche ed a quelle socio-riabilitative, all'esterno ed all'interno del circuito penitenziario.

In particolare, si osserva che con il termine tossicodipendenza, l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) definisce la condizione che spinge l'individuo, in maniera più o meno coatta, ad assumere sostanze (droghe) a dosi crescenti o costanti per avere temporanei effetti benefici soggettivi; la cui persistenza è indissolubilmente legata alla continua assunzione della sostanza.

Le caratteristiche della dipendenza da droga: il desiderio invincibile di continuare ad assumere la droga; una dipendenza psichica dalla droga; una dipendenza fisica dalla droga; la sindrome da astinenza, quale scomparsa della droga dall'organismo in grado di provocare segni e sintomi di squilibrio, sofferenza, alterazione funzionale; la tendenza ad aumentare le dosi è legata al fenomeno dell'assuefazione o tolleranza. Le misure di sostegno e assistenza fornite dai servizi pubblici per le tossicodipendenze verso i consumatori problematici differiscono, in termini quantitativi e qualitativi, in relazione alla circostanza che gli utenti siano o meno assoggettati ad una pena detentiva.

Verso questi ultimi, è noto che l'avvio della riforma della medicina penitenziaria, di cui al Dl 230/1999, ha assegnato ai servizi pubblici per le tossicodipendenze la presa in carico dei detenuti con problematiche di dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope.

L'analisi dell'intervallo 2004-2007 consente di comprendere come negli Istituti di pena della Regione Toscana i percorsi di disintossicazione fisica siano definiti secondo tempi più ristretti. Infatti, fra i trattamenti farmacologici somministrati verso l'utenza detenuta, l'incidenza più elevata è rappresentata, con andamento costante per l'intero intervallo osservato (2004-2007), dai trattamenti con metadone a scalare, di durata intermedia (30 giorni-6 mesi), piuttosto che lunga (oltre i 6 mesi). Anche verso i tossicodipendenti detenuti, appaiono comunque elevati gli interventi di servizio sociale (826 nel 2004 e 523 nel 2007), seguiti da quelli di sostegno psicologico (177 nel 2004 e 243 nel 2007).

Diversamente da quanto sopra osservato, sul territorio, nel medesimo intervallo (2004-2007), i trattamenti con metadone sono prevalentemente “a mantenimento” con una durata di lungo termine (oltre i 6 mesi). Analogamente al circuito penitenziario, invece, anche verso l’utenza non detenuta gli interventi di servizio sociale hanno rappresentato le misure cui si è fatto più frequente ricorso nell’ambito dell’area psico-sociale e riabilitativa, seguite dalle misure di sostegno psicologico.

Infine, la distribuzione regionale dei trattamenti effettuati nelle strutture riabilitative indica un trend in sensibile diminuzione. Nella Regione Toscana, in termini assoluti, gli interventi di carattere psico-sociale e riabilitativo nell’ambito di percorsi in strutture contenitive sono passati da 591 nel 2004, a 554 nel 2006 e, infine, 469 nel 2007. Anche se sulla forte contrazione di questi percorsi ha, indubbiamente, prodotto effetti l’applicazione del provvedimento clemenziale del 2006, anche il dato regionale per il 2008 conferma una tendenziale riduzione di programmi socio-riabilitativi con inserimento in comunità, legata anche all’assottigliamento del budget previsto per questa tipologia di intervento.

I dati relativi ai trattamenti compiuti da parte dei Servizi per le tossicodipendenze verso l’utenza detenuta (con prevalenza i trattamenti farmacologici di media durata) e non detenuta (con prevalenza i trattamenti farmacologici di lunga durata) sono sostanzialmente confermati anche nella recentissima “Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia nel 2008”, ove, come già detto, si è tuttavia riscontrato un aumento assoluto della presenza di tossicodipendenti nel circuito penitenziario. In controtendenza con questo dato, nella medesima relazione si è riscontrata una ulteriore diminuzione degli inserimenti presso strutture comunitarie (pari al 3,3%), più marcata per le strutture semiresidenziali ed ambulatoriali (rispettivamente 5,8% e 5,1%).

NOTE

1 http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dag/tossicodipendenze_dati_anno_2007.xls.

2 http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dag/tossicodipendenze_studianalisi_anni_1996-2007.xls.

3 Correttamente deve rilevarsi che il dato degli ingressi semestrali dei tossicodipendenti deve essere necessariamente leggersi in relazione al semestre precedente; così da condurre ad elaborare una media degli ingressi (27,7%) di poco inferiore alla media nazionale.

4 È opportuno, tuttavia, ricordare che rispetto quest’ultimi, fra i tossicodipendenti stranieri è elevata la porzione di coloro che, all’ingresso in carcere, non si dichiarano consumatori problematici di stupefacenti e sostanze psicotrope. Frequente è anche la difficoltà per tali soggetti, che non hanno palesato la propria condizione di consumatori all’ingresso, di accedere in seguito alla presa in carico da parte dei Sert penitenziari, anche perché all’esterno non hanno contatti con i servizi, pubblici o privati, presenti sul territorio cui possono relazionarsi.

5 <http://www.ristretti.it/index.htm>.

6 http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/det/2008/lavoro_tossi_giu/tossici_dati_regionali.xls.

LA RICADUTA SUL CARCERE (FIRENZE, PRATO, PISA, LIVORNO, AREZZO)

Premessa

Le conseguenze della normativa penale nel campo delle droghe, nei termini di una valutazione obiettiva dell'impatto criminogeno che questa comporta, non sono mai state al centro dell'opinione pubblica: ciò, nonostante sia noto agli operatori della giustizia che quasi la metà degli ingressi in carcere avviene per violazione delle disposizioni penali contenute nel Dpr 309/1990, quale "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza".

La Regione Toscana è dotata di 19 strutture penitenziarie, la cui capacità contenitiva complessiva consente di ospitare circa 2.900 detenuti. Le cifre allarmanti dell'attuale processo di carcerizzazione parlano, per il solo contesto regionale, di oltre 4.300 detenuti presenti negli Istituti di pena alla fine del 2009. Fra questi, moltissimi, mediamente sopra il 30%, sono tossicodipendenti.

Pertanto, le principali problematiche che caratterizzano, come nel contesto nazionale, le strutture penitenziarie toscane sono rappresentate, da una parte, dal sovraffollamento e, dall'altra, dalla sovra rappresentazione della tossicodipendenza. In particolare, nel presente capitolo saranno analizzati, nelle loro componenti socio-demografiche, alcuni Istituti di pena della Regione Toscana - il nuovo complesso penitenziario (Ncp) di Sollicciano e le Case circondariali di Prato, Pisa, Livorno e Arezzo - al fine di fare emergere l'incidenza quantitativa che il fenomeno droga assume in queste realtà penitenziarie.

Si è già sinteticamente osservato che, nel contesto penitenziario nazionale, l'impatto delle detenzioni per reati di droga è straordinario (circa il 40%) rispetto alle detenzioni assolute. Nel contempo, si è osservato che il carcere rappresenta l'elemento contenitivo per eccellenza delle problematiche di dipendenza (circa il 27%), che ivi colpiscono oltre 1 detenuto ogni 4. Una simile relazione non è neanche lontanamente pensabile al di fuori delle mura penitenziarie.

Nonostante questa eccezionale sovrarappresentazione della tossicodipendenza, il carcere non è, per carenza cronica di risorse, capace di adeguarsi alle esigenze socio-sanitarie di questa particolare porzione della propria popolazione. Così, l'unico obiettivo perseguibile, per quel detenuto ogni 4 con problemi di dipendenza, è la detossicazione fisica dalla sostanza, che avviene nell'arco di un tempo medio di 6 mesi dal suo ingresso. Invece, chi opera con le problematiche da dipendenza - in tutti i diversi contesti - insegna che per fronteggiare un problema complesso (droga) occorrono risposte complesse e diversificate. Il circuito penitenziario offre risposte trattamentali sterili. Siccome il solo carcere è - intrinsecamente - impossibilitato a fronteggiare queste problematiche, vi è la necessità di potenziare l'accesso dei tossicodipendenti a modalità alternative o sostitutive di esecuzione della pena.

Nel contempo, la straordinaria incidenza dei reati per droga, scomposta in base alla durata delle pene comminate, indica che è altissima l'incidenza delle condanne, anche non definitive, a una pena breve (entro 3 anni) o brevissima (entro un anno). In alcuni Istituti di pena (Sollicciano) le condanne per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 comprese nel parametro edittale dei 3 anni sono oltre la metà.

Quest'ultimo dato mostra la coincidenza fra una larga fascia di condanne per droga e la fattispecie sanzionatoria in materia del fatto di lieve entità (articolo 73, comma 5). Come noto, il delitto è contestato a chi, colto nel possesso di droga illecita, si ritiene (sulla base di elementi indiziari) che la destini, a qualunque titolo, verso terzi. La difficoltà di scindere queste condotte (spesso connesse ad una condizione di indigenza) da quelle finalizzate al consumo personale (formalmente non penalmente sanzionato) produce

l'effetto di condurre in carcere una larga parte di soggetti (sempre più cittadini stranieri) la cui principale responsabilità è quella di essere tossicodipendenti.

Infine, una nota metodologica: i dati statistici commentati nel presente capitolo terranno conto dei soli detenuti di sesso maschile, che, comunque, rappresentano circa il 95% della popolazione detenuta.

Casa circondariale Sollicciano – Firenze

L'analisi della movimentazione dei flussi penitenziari deve tenere conto di due grandi macro valori dinamici, relativi all'indice degli ingressi e delle uscite dal carcere. Rispetto ai dati dinamici, il dato "relativamente" statico delle presenze complessive consente di valutare la tipologia della popolazione penitenziaria in un dato contesto (nazionale, regionale, locale), in un determinato momento storico. Il dato delle presenze, in particolare, consente di valutare l'impatto reale dei diversi elementi che caratterizzano la popolazione detenuta in carcere: nazionalità; tipologia di reati e loro incidenza; durata della pena; esigenze sanitarie e trattamenti.

All'interno di questa rilevazione, interessa fare emergere quale sia l'impatto dei detenuti tossicodipendenti presenti presso Sollicciano e quale quello dei condannati in via definitiva per violazione delle disposizioni di cui al Dpr 309/1990. Nell'ambito di questa porzione di popolazione detenuta, inoltre, interessa fare emergere l'incidenza delle violazioni di cui all'articolo 73, comma 5 relative a comportamenti connessi alla cessione di stupefacenti e sostanze psicotrope di rilevanza penale lieve.

In questa direzione, all'interno di Sollicciano, si è tentato di condurre un'indagine, che ha portato alla selezione di due sotto-campioni di detenuti osservati nel periodo di rilevazione marzo-maggio 2009, volta alla verifica qualitativa delle posizioni giuridiche di quanti vi fossero ristretti in relazione alla violazione dell'articolo 73 (campione "A") ovvero avessero problematiche di dipendenza (campione "B"). L'indagine intende verificare quale reale incidenza esplica la fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (comma 5 dell'articolo 73) sul numero complessivo della condanne a pena detentiva per la violazione dell'articolo 73. Alla base dell'indagine vi è la considerazione secondo cui, attesa la diretta connessione tra possesso di droga in quantità modesta e suo consumo personale, sia molto sottile la differenza fra contegni non penalmente rilevanti (detenzione per consumo personale) e penalmente rilevanti (detenzione per cessione verso terzi), comunque socialmente stigmatizzati, che coinvolgono consumatori problematici di sostanza stupefacenti.

Fra l'altro, come detto, nella specifica direzione di ridurre la rilevanza del fatto di lieve entità in materia di violazioni al Dpr 309/1990 si sono inserite anche le modifiche legislative, accentuatamente repressive, introdotte con legge 251/2005 che, modificando l'articolo 99 Cp in materia di recidiva, sono andate ad incidere anche sulla fattispecie attenuata di cui al comma 5 dell'articolo 73¹.

In ultima analisi, ci si chiede se, ritenuto che i detenuti presenti presso Sollicciano per la violazione dell'articolo 73 costituiscono circa la metà delle presenze complessive, la dimostrazione di una rilevante incidenza, all'interno di questa macro porzione, di fatti di lieve entità (comma 5 dell'articolo 73), direttamente connessi alla detenzione finalizzata al consumo personale (non penalmente rilevante), è in grado di fare emergere la residualità, dal punto di vista della dannosità sociale, dei comportamenti connessi al possesso di droga che generano carcerazione.

Ingressi e uscite

Sembra opportuno prendere le mosse da una comparazione tra i due dati dinamici (ingressi e uscite) relativi ai due intervalli di riferimento del 2007 e del 2008 (tabella 1).

tabella 1
INGRESSI MASCHILI 2007

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
Ingresso dalla libertà	422	29,24%	1021	70,76%	1443
Ingresso per trasferimento	206	46,29%	239	53,71%	445
Ingresso da evasione	1	50,00%	1	50,00%	2
Rientro straord. per revoca	4	66,67%	2	33,33%	6
Ingresso temporaneo	19	90,48%	2	9,52%	21
Rientro con nuovo IP	1	33,33%	2	66,67%	3
TOTALE	653	34,01%	1267	65,99%	1920

tabella 2
INGRESSI DALLA LIBERTÀ 2007

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di primo giudizio	246	35,96%	438	64,04%	684
Appellante	69	20,60%	266	79,40%	335
Ricorrente	16	29,63%	38	70,37%	54
Definitivo	73	22,81%	247	77,19%	320
Internamento provvisorio	3	100,0%	0	0,0%	3
Internati	2	66,67%	1	33,33%	3
Mista con definitivo	10	33,33%	20	66,67%	30
Misto senza definitivo	11	78,57%	3	21,43%	14
TOTALE	430	29,80%	1013	70,20%	1443

Nell'anno 2007 (tabella 2) hanno fatto complessivamente ingresso presso il Ncp Sollicciano 1.920 detenuti, ripartiti in 653 italiani (34%) e 1.267 stranieri (66%). Di questi ingressi, circa i 2/3 sono avvenuti dalla libertà (1.443), mentre il resto è avvenuto per trasferimento (445). Bassissima si è mostrata l'incidenza dei rientri per revoca (solo 6), nonché degli ingressi temporanei disposti dagli Istituti di provenienza per ragioni di giustizia (21). Infine, irrilevanti risultano i reingressi da evasione (2) e i rientri in un nuovo Istituto di pena (3). Fra gli ingressi dalla libertà nelle 2007 (1.443), il dato relativo agli stranieri si mostra elevato (70,2%), così come elevata è l'incidenza dei cittadini stranieri fra i detenuti non definitivi (64% in attesa del primo giudizio e il 79,4% appellanti) e definitivi (77,2%).

Invero è stato rilevato (Alessio Scandurra 2007, "La detenzione degli stranieri", in *Ordine & Disordine*, Fondazione Michelucci, Firenze, pag. 90) che il dato annuale (2007) relativo agli ingressi dalla libertà mostra una tendenza deflattiva, in relazione ai valori registrati nel solo primo trimestre (gennaio-marzo) del medesimo intervallo (442). Seguendo questa tendenza, (tabella 3) ancora più interessante appare la forte incidenza degli ingressi dalla libertà dei detenuti in attesa del primo giudizio mostratasi nel primo trimestre del 2007 (340) rispetto all'intero anno (684). In particolare, all'interno di questo valore si nota che l'inci-

tabella 3
INGRESSI MASCHILE 2008

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
Ingresso dalla libertà	442	35,2%	815	64,8%	1257
Ingresso per trasferimento	270	43,7%	348	56,3%	618
Ingresso da evasione	1	100%	0	0,0%	1
Rientro straord. per revoca	5	83,3%	1	16,7%	6
Ingresso temp. forza maggiore	2	66,67%	1	33,33%	3
Ingresso temp. istituto partenza	57	67,9%	27	32,1%	84
TOTALE	776	39,4%	1192	60,6%	1968

denza degli ingressi di cittadini stranieri è più elevata proprio nel primo trimestre del 2007 (71,8%), rispetto a quanto registrato nell'intero intervallo (64%).

Nell'anno 2008 hanno fatto ingresso presso il Ncp Sollicciano 1.968 detenuti (circa il 2,5% in più dell'anno precedente), ripartiti tra 776 italiani (39,4%) e 1.192 stranieri (60,6%). Rispetto all'intervallo precedente, gli ingressi di cittadini italiani sono sensibilmente aumentati e hanno "affossato" quelli dei cittadini stranieri; che, dunque, mostrano di confermare il trend deflattivo registratosi già nel secondo semestre del 2007.

Fra gli ingressi del 2008 (tabella 4), quelli dalla libertà subiscono un decremento (1.257) a favore degli ingressi per motivo di trasferimento (618). I rientri in Istituto per revoca si mantengono identici all'anno precedente (6), mentre in aumento si sono rivelati gli ingressi temporanei dagli Istituti di provenienza (84). Viene, infine, confermata l'irrelevanza degli ingressi da evasione (1), mentre emerge quella legata agli ingressi temporanei per causa di forza maggiore (3). Come detto, (tabella 5) sensibile si è mostrata la riduzione degli ingressi dalla libertà nel 2008 (1.257) rispetto al 2007 (1.443). Su tale movimento ha inciso la forte contrazione degli ingressi dalla libertà di cittadini stranieri (passati dal 72,2% nel primo trimestre del 2007, al 70,2% nel corso dell'anno 2007, addirittura al 64,8% nel corso del 2008) cui, tuttavia, ha fatto da contrappasso il rilevante aumento di ingressi di italiani (passati dal 29,8% nel 2007 al 35,2% nel 2008). La comparazione dei dati relativi agli ingressi, nel biennio 2007-2008, con quelli relativi alle uscite, in linea

tabella 4
INGRESSI DALLA LIBERTA' 2008

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di primo giudizio	287	41,2%	409	58,8%	696
Appellante	72	25,8%	207	74,2%	279
Ricorrente	3	17,6%	14	82,4%	17
Definitivo	65	28,6%	162	71,4%	227
Internamento provvisorio	1	100,0%	0	0,0%	1
Internati	1	100,0%	0	0,0%	1
Misto con definitivo	9	34,6%	17	65,4%	26
Misto senza definitivo	4	40,0%	6	60,0%	10
TOTALE	442	35,2%	815	64,8%	1257

tabella 5
USCITI MASCHILE 2008

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di primo giudizio	354	44,0%	451	56,0%	805
Appellante	184	40,1%	275	59,9%	459
Ricorrente	44	23,0%	147	77,0%	191
Definitivo	496	46,1%	579	53,9%	1075
Internamento provvisorio	4	66,67%	2	33,33%	6
Internato	5	83,3%	1	16,7%	6
Mista con definitivo	85	55,1%	69	44,8%	154
Mista senza definitivo	36	53,7%	31	46,3%	67
TOTALE	1208	43,7%	1555	56,3%	2763

con le rilevazioni nazionali, si mostra stabilmente a favore di coloro che lasciano il circuito penitenziario. In particolare, nell'ultimo intervallo osservato (2008), a fronte di un numero complessivo di ingressi pari a 1.968 unità, gli usciti sono stati 2.763, con un saldo fra i due valori di circa mille unità.

Ciò dimostra che, nel 2008, per ogni 10 detenuti che hanno fatto ingresso ne sono usciti almeno 15. Il fatto che, nonostante questa tendenza, la popolazione detenuta sia in costante aumento consente di ritenere che sul numero dei ristretti incidano variabili strutturali diverse, come, ad esempio, il ricorso alla custodia cautelare in carcere e la durata della pena.

Il confronto fra ingressi e uscite, osservati in relazione alla nazionalità, conferma che nell'anno 2008 sono entrati circa 3,5 italiani ogni 10 detenuti e sono usciti 4,5 italiani su 10. Nel medesimo intervallo, i cittadini stranieri sono entrati in misura pari a 6,5 detenuti su 10 ed usciti in misura minore rispetto agli ingressi, pari a poco più di 5,5 su 10.

Pertanto, i detenuti italiani escono in misura maggiore (4,5 su 10) rispetto alla quota di ingresso (3,5). Nei detenuti stranieri il rapporto è inverso, giacché questi escono in misura minore (5,5 su 10) rispetto alla quota di ingresso (6,5). In estrema sintesi, deriva che, presso Sollicciano, nell'intervallo considerato (2008), il saldo fra ingressi e uscite è stato negativo per gli italiani e positivo per gli stranieri, la cui quota di presenze è, per ciò, in costante aumento.

In ogni caso, quanto rilevato confermerebbe che, diversamente dai detenuti italiani, verso i detenuti stranieri (definitivi e non) i meccanismi di decarcerizzazione (definitivi o provvisori) operano con una incidenza bassissima. Ciò contribuisce a determinare la crescita esponenziale della loro presenza nel circuito penitenziario. Anche sotto il diverso profilo della posizione giuridica, nel medesimo intervallo, la comparazione fra ingressi e uscite consente di comprendere quale sia la maggiore incidenza delle presenze straniere. Nel trimestre antecedente l'indulto (aprile-giugno 2006), il 72,9% dei nuovi ingressi in attesa di primo giudizio era rappresentato da detenuti stranieri; che raggiungevano il 78,1% degli appellanti. Rispetto ai non definitivi, nel medesimo intervallo, i definitivi registravano un'incidenza di detenuti stranieri del pari molto elevata (64,3%).

Nel primo trimestre del 2007 (gennaio-marzo), successivo all'indulto, gli ingressi dei non definitivi stranieri si sono mantenuti in relazione stabile con il trimestre osservato in precedenza. Invece, per quanto attiene agli ingressi dei definitivi, nel medesimo intervallo si è riscontrata un'inversione di tendenza fra gli stranieri

(31,3%) e gli italiani (68,8%). Questo dato potrebbe essere spiegato, oltre che dalla esiguità dei numeri assoluti osservati nel trimestre di riferimento (pari a 16 ingressi dalla libertà di detenuti definitivi, ripartiti in 11 italiani e 5 stranieri), anche:

- dalla circostanza che il provvedimento clemenziale del 2006 ha azzerato l'esecuzione di pene detentive fino a 3 anni non comprese all'interno di una specifica elencazione di reati ritenuti ostativi (articolo 2 legge 241/2006);
- dalla più elevata incidenza fra i cittadini stranieri di soggetti con condanne penali al di sotto della soglia indultabile;
- dalla più elevata incidenza fra i cittadini stranieri di soggetti non definitivi².

Nel medesimo senso si è rilevato che la durata molto breve delle condanne definitive verso gli stranieri, in conseguenza dell'applicazione dell'indulto, ne avrebbe determinato l'uscita in massa, in misura proporzionalmente superiore a quella dei detenuti italiani.

Nel corso dell'intero anno 2007, il dato relativo agli ingressi dalla libertà dei detenuti stranieri non definitivi, in attesa di primo giudizio, si è mostrato in decremento (64%) rispetto al primo trimestre del medesimo intervallo (gennaio-marzo) ed al trimestre aprile-giugno 2006; mentre sostanzialmente stabile è apparso il dato degli appellanti stranieri (79,4%). Per quanto riguarda i detenuti definitivi, il rapporto fra stranieri (77,2%) e italiani (22,8%) si è riequilibrato sui valori previgenti l'indulto. Nell'intervallo successivo (2008), il trend degli ingressi di detenuti non definitivi ha rivelato un aumento fra gli italiani in attesa di primo giudizio (41,2%), rispetto agli omologhi stranieri (58,8%), diminuiti anche fra gli appellanti (74,2%). Nello stesso intervallo, il dato relativo agli ingressi di detenuti definitivi ha confermato, pur all'interno di una tendenza inversamente proporzionale rispetto all'intervallo precedente, il rapporto esistente fra stranieri (71,4%) e italiani (28,6%). La progressione dei periodi di indagine indica che, in merito alla posizione giuridica dei cittadini stranieri e italiani, l'applicazione dell'indulto (che pure ha inciso grandemente sulla movimentazione assoluta) ha inciso solo sugli ingressi dei detenuti definitivi stranieri nel primo trimestre del 2007 (gennaio-marzo). Invece, le percentuali di ingresso dei non definitivi non sembrano essere state alterate dal provvedimento clemenziale. L'analisi conferma inoltre che i cittadini stranieri entrano a Sollicciano nella misura di circa 3 non definitivi ogni 4 detenuti e, eccettuato il trimestre successivo all'indulto, di circa 2 definitivi ogni 3 detenuti.

Anche questo dato consente di comprendere come l'impatto della popolazione detenuta straniera, nell'Istituto di pena osservato, sia aumento in conseguenza dell'incremento dell'offerta di carcerizzazione. Purtroppo, non sono state ricavate rilevazioni utili a comprendere l'incidenza, negli intervalli di riferimento, degli ingressi, definitivi e non, per violazione dell'articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990, quale ipotesi di cessione di stupefacenti e sostanze psicotrope di lieve entità.

Ricapitolando:

- il confronto fra ingressi e uscite, nel trimestre 2006-2008, confermerebbe che fra gli italiani le uscite sono superiori alle entrate, mentre fra gli stranieri il rapporto è inverso e indica una più alta incidenza di ingressi cui seguono minori uscite;
- nei periodi normali (ante indulto e nell'arco dell'intero biennio 2007-2008), in media, gli ingressi dalla libertà dei detenuti stranieri, definitivi e non, superano quelli degli italiani, secondo un rapporto di circa 3 a 1.

Presenze

Quanto affermato circa gli ingressi e le uscite, che non costituisce una novità, deve essere posto in relazione alle peculiarità che caratterizzano la popolazione osservata. Ciò impone di procedere alla disamina delle presenze, osservate nei due diversi periodi del 25 luglio 2008 e del 10 febbraio 2009.

Si tenga conto che, come sarà confermato, la percentuale assoluta di detenuti stranieri presenti a Sollicciano (65-66%) è notevolmente superiore a quella mostrata, nel medesimo intervallo, dal dato nazionale (37%) e regionale (39%). Inoltre, nell'Istituto di pena osservato, l'incidenza di detenuti con problematiche di dipendenza appare drammaticamente straordinaria (circa il 45%) rispetto a quella registrata nel contesto nazionale (27%). Analogamente, l'incidenza dei condannati presenti per violazioni del Dpr 309/1990 è maggiore (oltre il 50%) rispetto a quella registrata nel circuito penitenziario nazionale (circa il 38%). Rispetto ai reati in materia di droga, infine, la quota di stranieri è stabilmente attestata (nelle due rilevazioni di riferimento) attorno all'80% delle violazioni assolute.

Quanto ora detto deve essere anche posto in relazione alla circostanza che, con riferimento alle violazioni di cui all'articolo 73 Dpr 309/1990, la percentuale di soggetti sottoposti a provvedimenti temporaneamente limitativi della libertà personale oscilla da 7 a 9 ogni 10 misure; che aumenta in relazione alla nocività delle sostanze. Anche per la carenza di riferimenti territoriali stabili, poi, verso gli stranieri, l'applicazione della custodia cautelare in carcere per le richiamate violazioni è maggiore che verso gli italiani.

Pertanto le presenze di detenuti stranieri duplicano quelle degli italiani. Sotto il profilo delle violazioni, oltre la metà dei detenuti presenti ha commesso un reato in materia di droga, per cui 4 detenuti su 5 sono stranieri. Tali rilevazioni descrivono una realtà penitenziaria del tutto peculiare rispetto al contesto carcerario italiano (tabella 6). In precedenza, si è fatto cenno agli effetti che l'applicazione dell'indulto avrebbe prodotto sulla composizione della popolazione detenuta nell'Istituto di pena osservato. Come è stato ricavato confrontando due diverse rilevazioni nei periodi pre (10 febbraio 2006) e post (4 ottobre 2007) indulto (A. Scandurra, op. cit, p. 94), il rapporto fra detenuti stranieri e italiani non sembra avere subito alterazioni sostanziali. Ciò sembrerebbe essere dipeso da un - quasi - inaspettato effetto deflattivo che il provvedimento clemenziale avrebbe esercitato anche nei confronti dei detenuti stranieri.

Al 30 giugno 2006, immediatamente prima dell'indulto, rispetto al dato nazionale (33%) e regionale (39%), l'incidenza dei detenuti stranieri era di oltre 6 detenuti ogni 10 (64,5%). Come detto, l'applicazione dell'indulto avrebbe inciso in misura rilevante anche sui detenuti stranieri definitivi, oltre che italiani, in ragione della stragrande maggioranza di condanne brevi (sotto la soglia clemenziale dei 3 anni) che ne

tabella 6
PRESENZE AL 25/07/2008

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di giudizio	83	33,5%	165	66,5%	248
Appellanti	51	24,3%	159	75,7%	210
Ricorrenti	10	30,3%	23	69,7%	33
Definitivi	96	43,8%	123	56,2%	219
Misti con definitivo	16	45,7%	19	54,3%	35
Misti senza definitivo	10	43,5%	13	56,5%	23
TOTALE	266	34,6%	502	65,4%	768

caratterizzano l'esecuzione intramuraria. Al 25 ottobre 2006, nella Regione Toscana, risultavano scarcerati 1.499 detenuti, ripartiti in 819 italiani (54,7%) e 680 stranieri (45,2%). Si ricorda che il dato regionale sull'incidenza dei detenuti stranieri, all'epoca, era del 39% delle presenze complessive. Così, secondo quanto riportato, nell'intervallo considerato, a cagione dell'indulto, dagli Istituti di pena della Regione Toscana sarebbero usciti in proporzione sul totale degli indultati (45,2%) più detenuti stranieri di quanti ve ne fossero ristretti (39%). Tale dato, superiore al contesto nazionale, ove nel medesimo intervallo il 37,8% delle persone uscite per l'indulto erano straniere, si spiega con la peculiare conformazione della popolazione detenuta negli Istituti di pena della Regione Toscana; con particolare riferimento alla situazione di Sollicciano. Quest'ultimo contesto, infatti, risulta - più degli altri Istituti di pena della Regione - caratterizzato da due elementi. La grande incidenza di detenuti stranieri e, fra questi, di condanne per reati al di sotto dell'anno (maggiore di oltre il doppio rispetto ai condannati italiani). L'altissima percentuale, fra i detenuti stranieri, di soggetti già condannati in via definitiva, in attesa della notificazione del provvedimento di esecuzione della pena detentiva. Il fatto che in questo Istituto di pena i detenuti stranieri condannati ad una pena breve (entro i 3 anni) siano numerosissimi indurrebbe a ritenere che ivi gli effetti dell'indulto verso i detenuti stranieri siano stati maggiori che nel contesto nazionale e regionale. È stato, infatti, rilevato che, a fronte di una presenza complessiva di 594 detenuti stranieri (60,9%) al 30 giugno 2006, in seguito all'indulto sono usciti 399 soggetti, pari al 66,5% dei detenuti stranieri presenti (invece, a livello nazionale, il 37,8% dei detenuti indultati era straniero). Tale percentuale è stata più elevata di quella che ha riguardato i detenuti italiani. Quanto il provvedimento clemenziale abbia inciso sui detenuti definitivi stranieri e quanto sugli italiani non è ricavabile. Tuttavia, alcuni indici, basati su rilevazioni successive all'indulto (ingressi e presenze), consentono di ritenere che, nel futuro, l'incremento della percentuale di presenze definitive potrebbe essere determinato dall'ulteriore e drammatica crescita dei detenuti stranieri.

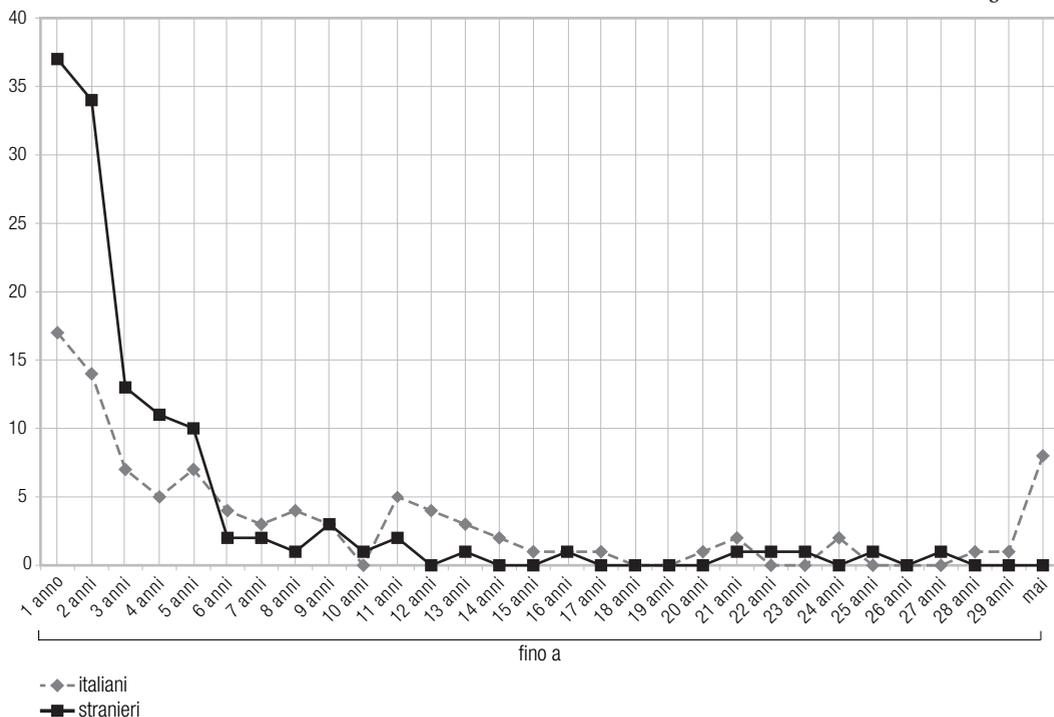
98

Sappiamo che l'incidenza dei detenuti definitivi, oltre che dimezzata a seguito dell'indulto (da poco meno del 60% al giugno 2006 a poco più del 20% al dicembre 2006), negli anni successivi all'applicazione del provvedimento clemenziale è cresciuta rapidamente (il 25% al 4 ottobre 2007; il 33% al 25 luglio 2008; il 38% al 10 febbraio 2009). Osservato nel breve periodo 2006-2009, tale movimento segnala che *ex ante* l'indulto era presente un detenuto straniero definitivo ogni detenuto italiano. Il periodo immediatamente successivo all'applicazione del provvedimento clemenziale ha mantenuto stabile questa relazione (al 4 ottobre 2007 il 50% dei detenuti definitivi era straniero), che invece è aumentata nel biennio successivo (al 25 luglio 2008 il 56,2% dei detenuti definitivi era straniero, percentuale scesa al 54,7% al 10 febbraio 2009). Come detto, attesa la particolarità della popolazione detenuta, l'impatto dei detenuti stranieri dovrebbe essersi mantenuto vicino ai livelli precedenti l'applicazione della misura clemenziale (essendo, in proporzione, i detenuti stranieri usciti in misura maggiore ai detenuti italiani). Diversamente, nel circuito penitenziario nazionale (dove sono usciti oltre 6 italiani ogni 10 detenuti), l'indulto ha prodotto un aumento della popolazione straniera complessivamente detenuta. I dati nazionali analizzati nei periodi pre (33% al 30 giugno 2006) e post (37,48% al 31 dicembre 2007) indulto confermerebbero l'assunto dell'aumento delle presenze di detenuti stranieri. A Sollicciano, si nota che al 10 febbraio 2006 i detenuti stranieri presenti erano il 64,5%. In seguito all'indulto, al 4 ottobre 2007, l'incidenza di questa porzione di popolazione detenuta è salita leggermente, arrivando al 66,1%. Al 25 luglio 2008, i detenuti stranieri presenti erano pari a 502 su 768, cioè il 65,4%. Quanto rilevato prova che, nell'Istituto, anche dopo l'indulto, l'impatto dei detenuti stranieri sulla popolazione assoluta si è mantenuto costante; pur all'interno di una tendenza nazionale all'aumento esponenziale, di circa mille unità al mese, delle presenze complessive (oltre il tetto delle 62 mila unità al maggio 2009). Infine, merita rilievo la precisazione attorno alla forte componente dei detenuti non definitivi appellanti.

In termini stabili, i dati pre (al 10 febbraio 2006) e post (al 4 ottobre 2007) indulto, indicano che i detenuti appellanti rappresentano oltre la metà dei detenuti in attesa di primo giudizio. Di questi, oltre i 2/3 sono detenuti stranieri (71%). In seguito, il procrastinarsi degli effetti dell'indulto (al 25 luglio 2008), ha livellato la differenza fra detenuti non definitivi in attesa di primo giudizio (248) e appellanti (210); confermando, invece, l'elevata incidenza dei detenuti stranieri fra questi ultimi (75,7%). Come già rilevato, l'elevata incidenza fra i detenuti stranieri di appellanti non indica una particolare facilità di accesso di questi soggetti ai successivi gradi di giudizio, quanto, piuttosto, una prassi della matricola penitenziaria di qualificare con questa indicazione coloro per i quali non sono ancora scaduti i termini di impugnazione o, addirittura, non è stato ancora notificato l'ordine di esecuzione. In particolare, la circostanza che, rispetto a questi, nella grande maggioranza dei casi per l'organo dell'esecuzione (il Pubblico ministero, determinato ai sensi dell'articolo 666 Cpp) non sia possibile - attesa la brevità della carcerazione - giungere alla formale notifica dell'ordine di esecuzione, onde rendere definitiva la posizione giuridica del destinatario, induce a comprendere il motivo dell'elevata quota fra i detenuti stranieri di presenze rubricate come appellanti. Quest'ultimi, in particolare, sono detenuti che, non risultando ancora definitivi, per questo, non riescono ad accedere alle misure premiali previste dall'ordinamento penitenziario (articoli 30bis e 54 legge 354/1975) od alle misure alternative o sostitutive della pena detentiva (articoli 47 e seguenti legge 354/1975 e articoli 90 e seguenti Dpr 309/1990). Si è detto che i detenuti stranieri costituiscono preponderante maggioranza in relazione all'esecuzione di pene detentive brevi, mentre costituiscono una netta minoranza fra le condanne più lunghe. Il movimento è confermato dalla tabella sotto riportata, che ripartisce le presenze definitive alla data del 25 luglio 2008, in relazione alla durata della condanna alla pena detentiva (grafico 1). Con riferimento ai soli definitivi, il grafico 2 mostra come fra gli stranieri sia altissima l'incidenza delle

Condanne definitive

grafico 1



condanne al di sotto dell'anno, che superano di oltre il doppio quelle degli italiani. Analogo andamento si osserva per quanto attiene le condanne fino a 3 anni.

Il trend conferma i valori riferibili ai periodi di rilevazione precedenti l'indulto, ove, alla data del 10 febbraio 2006, i detenuti stranieri definitivi condannati ad una pena detentiva inferiore ad un anno rappresentavano il 27,3% delle condanne assolute comminate nei confronti di stranieri; contro il 3,6% degli italiani. Invece, nel periodo immediatamente successivo all'indulto, al 4 ottobre 2007, gli stranieri definitivi condannati entro l'anno erano il 26,3%, a fronte di nessun italiano (grafico 2).

Anche in merito alla situazione degli appellati, il grafico 3 indica come altissima sia l'incidenza delle condanne inflitte a detenuti stranieri rispetto ai detenuti italiani (tabella 7).

Rispetto al 25 luglio 2008, le presenze al 10 febbraio 2009 si mantengono a livelli omogenei, pur all'interno di una tendenza deflattiva del numero assoluto di presenze (802). In particolare, come detto, interessa rilevare che le percentuali che caratterizzano le presenze, definitive e non definitive, di detenuti stranieri siano drammaticamente inserite in una tendenza inflattiva, rispetto alle rilevazioni relative al 25 luglio 2008 (768).

Al fine di sviluppare più chiaramente le considerazioni a proposito della lunghezza delle condanne comminate fino a 3 anni, nei confronti dei detenuti italiani e stranieri, si rinvia alle successive tabelle 8 e 9 (tabella 8). Nella tabella 8, riferita alle condanne verso detenuti definitivi presenti a Sollicciano, appare confermata la forte incidenza fra i destinatari di condanne brevi (entro i 3 anni) degli stranieri, rispetto agli italiani. In particolare, alla data del 10 febbraio 2009, il numero assoluto di detenuti italiani con condanna contenuta entro il riferito parametro edittale era di 42, inferiore di oltre la metà rispetto al numero assoluto di condanne nei confronti di stranieri (97). Quindi, nell'Istituto, nell'intervallo di riferimento, fra i condannati entro la pena edittale di 3 anni si contano oltre 2 stranieri ogni italiano. In particolare, entro il parametro

Condanne appellanti

grafico 2

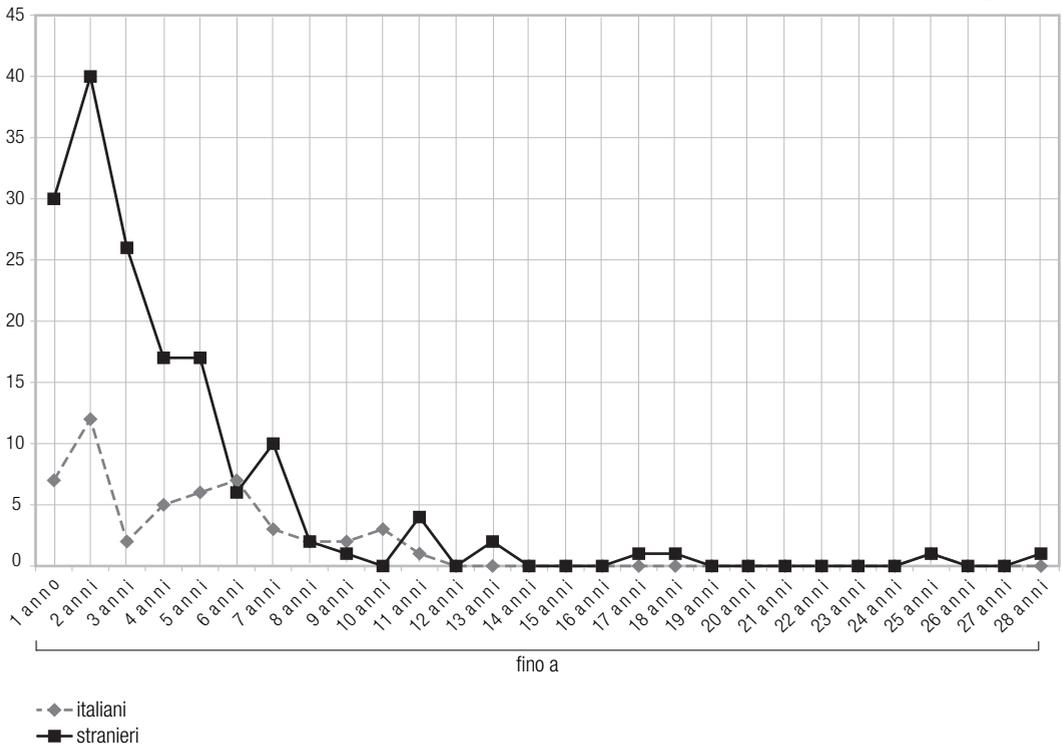


tabella 7 PRESENZE AL 10/02/2009					
STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di giudizio	70	27,8%	182	72,2%	252
Appellanti	53	27,6%	139	72,4%	192
Ricorrenti	7	18,4%	31	81,6%	38
Definitivi	117	45,3%	141	54,7%	258
Misti con definitivo	7	43,8%	9	56,3%	16
Misti senza definitivo	19	41,3%	27	58,7%	46
TOTALE	273	34,0%	529	66,0%	802

tabella 8 CONDANNE DEFINITIVI AL 10/02/2009					
INFERIORE O UGUALE	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
< 1	20	32,8%	41	67,2%	61
< 2	12	24,0%	38	76%	50
< 3	10	35,7%	18	64,3%	28
TOTALE	117	45,5%	140	54,5%	257

tabella 9 CONDANNE APPELLANTI AL 10/02/2009					
INFERIORE O UGUALE	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
< 1	8	16,0%	42	84,0%	50
< 2	6	16,2%	31	83,8%	37
< 3	7	36,8%	12	63,2%	19
TOTALE	53	27,6%	139	72,4%	192

edittale dell'anno i detenuti italiani presenti erano il 32,8% del totale (67,2% per i detenuti stranieri); percentuale che diminuiva al 24% (76% per i detenuti stranieri) per i condannati entro una pena detentiva compresa nei 2 anni, per poi risalire con riferimento alla successiva soglia dei 3 anni al 35,7% (64,3% per i detenuti stranieri). Come noto, l'ampliamento del parametro edittale inverte proporzionalmente il rapporto in favore degli italiani, fino a giungere alla soglia dell'ergastolo, cui risultano condannati solo italiani. Va detto, comunque, che, anche nell'intervallo di riferimento, secondo un flusso costante dagli inizi del 2000, il numero delle condanne passate in giudicato registra un'incidenza maggiore fra gli stranieri (54,5%) rispetto gli italiani (45,5%).

Fra gli appellanti (tabella 9), il solco fra detenuti stranieri e italiani cresce in relazione alle condanne brevi (entro il parametro dei 3 anni), fino a giungere al rapporto di poco meno di 3 stranieri ogni 4 detenuti appellanti. Particolarmente elevato è il rapporto in relazione a condanne comprese entro i 2 anni, parametro ove si registra un'incidenza di italiani bassissima (16%) rispetto agli stranieri (84%).

L'articolo 73 Dpr 309/1990 e il fatto di lieve entità (comma 5)

Partiamo da alcuni dati nazionali (tabelle 10,11,12) relativi agli ingressi e alle presenze per violazione delle disposizioni penali di cui al Dpr 309/1990 (Dap, sezione statistica).

In relazione agli ingressi dalla libertà di soggetti autori di reati in materia di droga, osservati nei sopra indicati intervalli di riferimento, quelli derivanti dall'applicazione di una misura cautelare risultano preponderanti rispetto a quelli relativi all'esecuzione di provvedimento definitivo condanna.

In particolare, in materia di reati per violazione delle disposizioni di cui al Dpr 309/1990, gli ingressi a cagione di provvedimenti definitivi di condanna sono stati 587 nel periodo gennaio-ottobre 2007, pari al 2,6% degli ingressi conseguenti all'applicazione di misure cautelari (23.022). Nell'arco dell'intero anno 2007, il rapporto si è mantenuto stabile a quella già riscontrato nei primi 10 mesi dell'anno, per cui gli ingressi in esecuzione di condanne definitive (727) hanno rappresentato circa il 2,6% degli ingressi dei non definitivi (27.363). Nell'ultimo intervallo, gennaio-ottobre 2008, infine, il rapporto fra ingressi per condanne definitive (1.016) e per misure cautelari (23.917), ha visto le esecuzioni penali raggiungere la soglia del 4% di tutte le entrate.

Il dato preoccupante di quest'ultima rilevazione (gennaio-ottobre 2008), in linea con gli altri elementi di

tabella 10
gennaio - ottobre 2007

TIPO DI INGRESSO	Sesso		Nazionalità		TOTALE NAZIONALE
	donne	uomini	italiani	stranieri	
per espiazione pena	42	545	458	129	587
per misure cautelari	1726	21296	12790	10232	23022
TOTALE	1.768	21.841	13.248	10.361	23.609

tabella 11
gennaio - dicembre 2007

TIPO DI INGRESSO	Sesso		Nazionalità		TOTALE NAZIONALE
	donne	uomini	italiani	stranieri	
per espiazione pena	53	674	569	158	727
per misure cautelari	2092	25271	15208	12155	27363
TOTALE	2.145	25.945	15.777	12.313	28.090

tabella 12
gennaio - ottobre 2008

TIPO DI INGRESSO	Sesso		Nazionalità		Totale nazionale
	donne	uomini	italiani	stranieri	
per espiazione pena	59	957	792	224	1016
per misure cautelari	1924	21993	13151	10766	23917
TOTALE	1.983	22.950	13.943	10.990	24.933

allarme dell'attuale processo carcerizzante, è dato dall'incremento di circa il 100% degli ingressi dei definitivi (quota che incide stabilmente sulle presenze) rispetto all'anno precedente (gennaio-ottobre 2007) e, fra questi, della quasi duplicazione (da 458 del 2007 a 752 del 2008) degli ingressi che riguardano italiani condannati in via definitiva per reati di droga.

Il rapporto fra ingressi di detenuti italiani e stranieri, in forza di provvedimenti definitivi e non definitivi, nei tre intervalli osservati, vede i primi attestarsi stabilmente attorno al 56%. Questo dato indica che, in materia di reati di droga, gli stranieri compiono ingresso nel circuito penitenziario (fra il 43,8% e il 44%) in misura decisamente maggiore rispetto alla media nazionale degli ingressi per droga di detenuti stranieri (di circa il 30% nel 2007).

Successivamente al loro ingresso nel circuito penitenziario, i detenuti stranieri vi rimangono per un tempo medio più lungo dei detenuti italiani. Invece, in termini assoluti, nel 2008 hanno fatto ingresso nel circuito penitenziario circa 92 mila soggetti, il 46% dei quali cittadino straniero.

Appare interessante osservare anche l'incidenza che hanno gli ingressi in carcere di soggetti condannati in via definitiva o in custodia cautelare per violazione del Dpr 309/1990 sugli ingressi assoluti. In particolare, nell'intervallo gennaio-ottobre 2007, in materia di reati di droga, gli ingressi di soggetti in esecuzione di un ordine di carcerazione rappresentavano il 24% del totale nazionale relativo ai procedimenti di espiazione pena, mentre quelli dei soggetti sottoposti a custodia cautelare costituivano il 31% degli entrati per misure cautelari. L'intervallo successivo, relativo all'intero anno 2007, ha mostrato valori sostanzialmente analoghi a quelli osservati, in cui si è registrato un leggero decremento della sola percentuale relativa ai definitivi (23%). Infine, nell'intervallo gennaio-ottobre 2008, gli ingressi dei definitivi, pur all'interno di una tendenza inflattiva, hanno registrato un affievolimento (22%), cui è corrisposto un leggero aumento degli ingressi in custodia cautelare (31%).

In conclusione, circa gli ingressi per reati di droga, i dati nazionali indicano che, nell'ultimo intervallo, all'interno della drammatica tendenza inflattiva dei flussi penitenziari, sono quasi raddoppiati gli ingressi di soggetti in esecuzione di un provvedimento definitivo di condanna (che, tuttavia, costituiscono solo il 4% degli ingressi assoluti). Fra questi, in particolare, si è registrato il quasi raddoppio degli ingressi di italiani (da 587 nel gennaio-ottobre 2007 a 1.016 nel gennaio-ottobre 2008). Poco al di sotto della media nazionale assoluta (nel 2008, il 54% italiani e il 46% stranieri) è il rapporto fra ingressi assoluti di italiani (56%) e stranieri (44%). Infine, gli ingressi in per reati in materia di droga vedono entrare in carcere poco meno di un detenuto su 4 rispetto a tutti i procedimenti di espiazione pena e circa un detenuto su 3 rispetto a tutti i provvedimenti di custodia cautelare. Purtroppo, non sono disponibili, a livello nazionale, i dati relativi agli ingressi di soggetti condannati per violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990, nell'ipotesi attenuata del fatto di lieve entità di cui al comma 5.

Non si dispone di dati relativi a Sollicciano con cui verificare, negli intervalli di riferimento, l'impatto dei nuovi ingressi per violazione delle disposizioni di cui al Dpr 309/1990.

È, tuttavia, possibile ritenere che, in ragione della peculiare conformazione della popolazione ristretta, sia riscontrabile una maggiore incidenza degli ingressi dei detenuti stranieri.

Infatti, come detto, nell'anno 2008 hanno fatto ingresso a Sollicciano 1.968 detenuti (circa il 2,5% in più dell'anno 2007), ripartiti tra 776 italiani (39,4%) e 1.192 stranieri (60,6%). Invece, a livello nazionale, nel medesimo intervallo, gli ingressi di detenuti stranieri hanno raggiunto il 46% degli ingressi assoluti. Inoltre, la percentuale assoluta di detenuti stranieri presenti (65-66%) è notevolmente superiore a quella mostrata dal dato nazionale e regionale (37-39%). Fra questi, infine, l'incidenza dei reati di droga, che costituiscono almeno la metà delle violazioni, è di circa l'80%.

A livello nazionale, i detenuti presenti per violazioni delle disposizioni di cui al Dpr 309/1990 sono stati

analizzati nei diversi periodi del 30 giugno e del 31 dicembre 2007, nonché del 30 giugno e 30 settembre 2008 (Dap, sezione statistica). In particolare, queste rilevazioni consentono anche un comparazione fra le violazioni di cui all'articolo 73 e l'ipotesi attenuata del fatto di lieve entità (comma 5). Appare importante notare che, circa quest'ultima fattispecie, lo stesso Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha precisato che:

[...] La rilevazione dei commi degli articoli, in questo caso del comma 5, può risultare sottodimensionata rispetto alla realtà in quanto non sempre questo tipo di informazione viene inserita nell'archivio informatico da chi effettua il *data entry* degli istituti.

Nell'arco di poco meno del biennio 2007-2008 le presenze per violazioni rispetto alle disposizioni in materia di droga sono aumentate esponenzialmente, passando da 17.481 al 30 giugno 2007 a 21.949 (per il solo reato di cui all'articolo 73 Dpr 309/1990) al 30 settembre 2008. In questo movimento, l'incidenza della fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (articolo 73, comma 5) si è stabilizzata intorno al 9-10% delle violazioni. Tuttavia, la rilevazione della fattispecie di cui all'articolo 73, comma 5 risulta sottostimata, non essendo tale informazione regolarmente inserita e si ritiene che il dato sia, oltre che parziale, fuorviante. Pertanto, l'impatto delle fattispecie lievi (comma 5) relative ai delitti di cui all'articolo 73 è sicuramente molto più elevato, alla luce di due semplici considerazioni. Da un lato, in ragione della drammatica incidenza che i reati in materia di droga esercitano sul complessivo circuito penitenziario, visto che la violazione dell'articolo 73 costituisce la prima causa di detenzione. Dall'altro, tenuto conto dell'altissima rilevanza, anche fra queste fattispecie, delle condanne a pene detentive brevi (al di sotto dei 3 anni).

Altre considerazioni generali. Nell'ambito della fattispecie penale osservata, negli intervalli di riferimento, sostanzialmente stabile è risultata essere la percentuale di violazioni commesse da uomini (circa il 95%), di cui poco meno del 60% sottoposti alla custodia cautelare in carcere. Del pari, stabile è apparsa anche l'incidenza complessiva dei cittadini stranieri (circa il 48%). Infine, rispetto alla fattispecie di spaccio semplice, le violazioni di cui all'articolo 74 ovvero al combinato disposto degli articoli 73 e 80 oscillavano, rispettivamente, intorno al 22-24% e al 25-27% dei reati in materia di droga commessi dai detenuti presenti nei singoli intervalli di riferimento (tabella 13). Presso Sollicciano (tabella 13), i valori relativi alle presenze al 25 luglio 2008 per reati in materia di droga consentono di comprendere quale incidenza assumono questi reati. Anzitutto, nell'intervallo considerato, le presenze per violazione del solo articolo 73 Dpr 309/1990 costituiscono quasi la metà (359) delle presenze complessive (768). Si osserva, in particolare, che per tale violazione l'incidenza degli stranieri arriva a riguardare circa 4 detenuti su 5 in relazione alle presenze di detenuti in attesa di primo giudizio (79,29%) e appellanti (83,93%).

Poco al di sotto di questo valore, fra i detenuti definitivi presenti per violazioni in materia di droga gli stranieri costituiscono il 75,29%.

tabella 13
ART. 73 D.R.P. 309/1990 AL 25/07/2008

POSIZIONE GIURIDICA	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOT
In attesa di primo giudizio	29	20,71%	111	79,29%	140
Appellanti	18	16,07%	94	83,93%	112
Ricorrenti	7	31,82%	15	68,18%	22
Definitivi	21	24,71%	64	75,29%	85
TOTALE	75	20,89%	284	79,11%	359

Per quanto attiene all'entità delle condanne inflitte in relazione a violazioni delle disposizione di cui al Dpr 309/1990, le condanne per reati di droga, mediamente, sono più elevate delle condanne comminate per tutte le altre violazioni penali ed espongono i soggetti ad esse sottoposti ad una detenzione più prolungata. Infatti, come è possibile osservare, (grafico 3) nell'intervallo considerato, la curva che disegna l'incidenza delle condanne brevissime (entro l'anno) è molto inferiore rispetto quella osservata a proposito delle condanne definitive assolute (grafico 1).

Diversamente (tabella 14), le condanne entro i 3 anni sono numerose (38 al 25 luglio 2008) e vedono una preponderante presenza di detenuti stranieri (35).

Le rilevazioni sopra riportate, relative alla fattispecie attenuata del delitto di cui all'articolo 73, confermano quanto già precisato a proposito del commento ai dati nazionali.

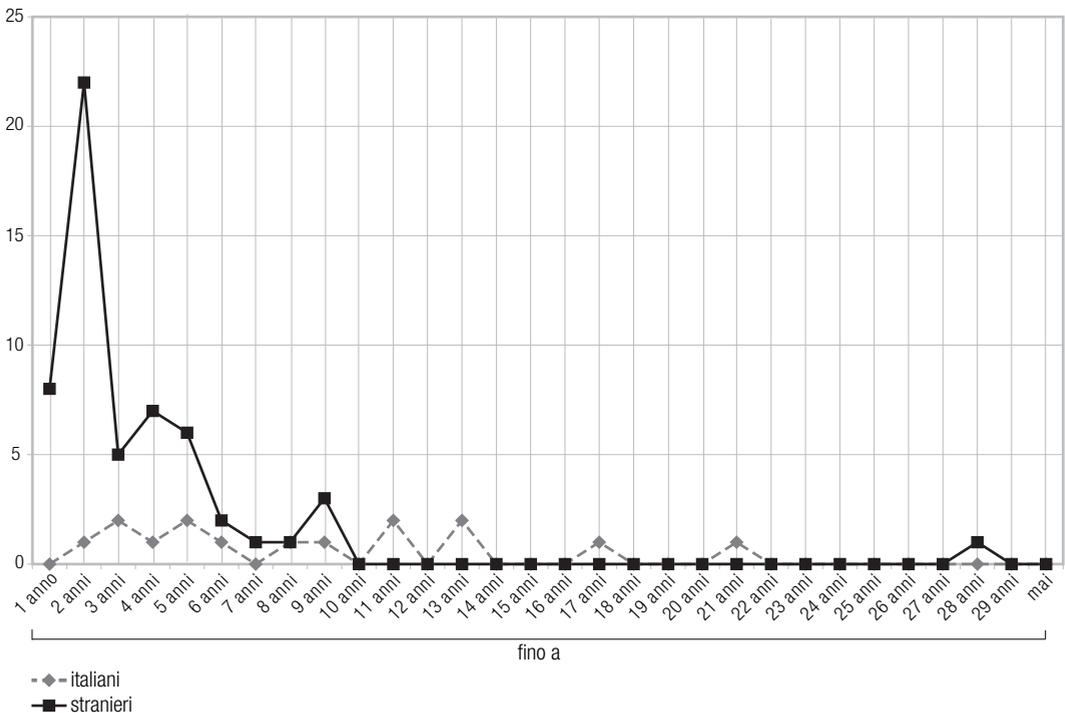
In particolare, rispetto al complessivo impatto dei reati di cui all'articolo 73 Dpr 309/1990, nell'intervallo considerato (359), i fatti penali lievi riguardano una percentuale bassissima (circa il 3%), inferiore di 2/3 rispetto quella nazionale (9-10%). Sul punto occorre comunque rilevare che nella Regione Toscana l'incidenza riscontrata delle violazioni all'articolo 73 Dpr 309/1990, nell'ipotesi attenuata di cui al comma 5, si palesa mediamente inferiore alla percentuale nazionale (circa il 5%).

Si conferma, pertanto, che la rilevazione della fattispecie di cui all'articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990 risulta sottostimata, non essendo tale informazione regolarmente inserita nel software (Afis) adibito alla registrazione degli ingressi presso il carcere (tabella 15).

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto dei reati di cui all'articolo 73 Dpr 309/1990 al 10 febbraio 2009, in relazione al periodo precedente (tabella 13), si ricava che, all'interno della tendenza inflattiva na-

Definitivi art. 73

grafico 3



zionale, le presenze per reati di droga sono in aumento di circa l'8% (391). In relazione al rapporto fra detenuti, definitivi e non, di cittadinanza straniera e italiana i valori confermano i dati dell'intervallo precedente; si è osservato che l'incidenza dei primi riguarda circa 4 detenuti su 5 in relazione alle presenze dei non definitivi e poco meno per quelle dei definitivi.

Conclusioni quantitative

Presso Sollicciano, il confronto fra ingressi e uscite, nel trimestre 2006-2008, ha mostrato che fra i detenuti italiani le uscite sono superiori alle entrate, mentre fra gli stranieri il rapporto è inverso e indica una più alta incidenza di ingressi cui seguono minori uscite. Inoltre, nei periodi normali (ante indulto e nell'arco dell'intero biennio 2007-2008), gli ingressi dalla libertà dei detenuti stranieri, definitivi e non, superano quelli degli italiani, secondo un rapporto di circa 3 a 1.

Per quanto attiene al dato relativo alle presenze, negli intervalli osservati, le presenze di detenuti stranieri (65-66%) duplicano quelle degli italiani e si sono mostrate notevolmente superiori a quelle nazionali e regionali (37-39%). Sotto il profilo delle violazioni, oltre la metà dei detenuti presenti ha commesso un reato in materia di droga, per cui 4 detenuti su 5 sono stranieri (80%).

Confrontando due diverse rilevazioni nei periodi pre (10 febbraio 2006) e post (4 ottobre 2007) indulto (Alessio Scandurra, op. cit., pag. 81), inoltre, è emerso che nell'Istituto il rapporto fra detenuti stranieri e italiani non sembra avere subito alterazioni sostanziali a seguito dell'applicazione del provvedimento clemenziale. Ciò sembrerebbe essere dipeso da un, quasi, inaspettato effetto deflattivo che il provvedimento clemenziale avrebbe esercitato anche nei confronti dei detenuti stranieri, fra cui elevata è la percentuale di condannati a pena detentiva breve (entro i 3 anni).

In fatti, negli intervalli osservati, fra gli stranieri, definitivi e non, è risultata alta l'incidenza delle condanne al di sotto dell'anno, che superano di oltre il doppio quelle degli italiani. Analogamente, come detto, è da

106

tabella 14
ART. 73 COMMA 5 D.R.P. 309/1990 AL 25/07/2008

POSIZIONE GIURIDICA	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di primo giudizio	0	00,00%	1	100,00%	1
Appellanti	0	00,00%	1	100,00%	1
Definitivi	2	22,22%	7	77,78%	9
TOTALE	2	18,18%	9	81,82%	11

tabella 15
ART. 73 D.R.P. 309/1990 AL 10/02/2009

POSIZIONE GIURIDICA	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
In attesa di primo giudizio	30	20,7%	115	79,3%	145
Appellanti	17	16,0%	89	84,0%	106
Ricorrenti	3	12,0%	22	88,0%	25
Definitivi	26	22,6%	89	77,4%	115
TOTALE	76	19,4%	315	80,6%	391

osservarsi per quanto attiene le condanne fino a 3 anni. Il trend conferma i valori riferibili ai periodi di rilevazione precedenti l'indulto, ove, alla data del 10 febbraio 2006, i detenuti stranieri definitivi condannati ad una pena detentiva inferiore ad un anno rappresentavano il 27,3% delle condanne assolute comminate nei confronti di stranieri; contro il 3,6% degli italiani.

Fra i detenuti stranieri presenti si è riscontrata una elevata incidenza di appellanti (circa 4 su 5), così rubricati per non essere, a seguito della condanna subita in primo grado, ancora definitivi; stante la pendenza dei termini per l'impugnazione o l'assenza della notifica dell'ordine di esecuzione. In particolare, l'elevata quota di detenuti stranieri appellanti è in parte spiegata dalla circostanza che, rispetto a questi (proprio per l'elevata incidenza delle pene brevi), nella grande maggioranza dei casi per l'organo dell'esecuzione (il Pubblico ministero, determinato ai sensi dell'articolo 666 Cpp) non è possibile - attesa la brevità della carcerazione - giungere alla formale notifica dell'ordine di esecuzione, onde renderne definitiva la posizione giuridica. Ciò, ne pregiudica gravemente anche l'accesso ai benefici premiali (liberazione anticipata, permesso premio) e alle altre misure deflattive (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà) previste dalla legge 354/1975.

Nel contesto nazionale, il rapporto fra ingressi per condanne definitive e per misure cautelari, conseguenti la violazione di una disposizione del Dpr 309/1990, hanno visto le esecuzioni penali raggiungere la soglia del 4% di tutte le entrate.

Ne consegue che, nel circuito penitenziario italiano, il 96% degli ingressi per violazione del Dpr 309/1990 avviene in applicazione di una misura cautelare. Inoltre, rispetto ai valori assoluti, gli ingressi conseguenti ad una condanna definitiva per un reato di droga costituiscono circa il 24% degli ingressi per condanne definitive e gli ingressi conseguenti l'applicazione di una misura cautelare per droga il 31% degli ingressi per misure cautelari.

Presso Sollicciano, negli intervalli di riferimento, tenuto conto della peculiare conformazione della popolazione ristretta, ove la metà circa dei presenti sono detenuti per reati di droga, sembra verosimile ritenere che il rapporto fra ingressi in esecuzione di una condanna definitiva ovvero in applicazione di una misura cautelare possa riscontrare una più elevata incidenza delle esecuzioni penali rispetto al contesto nazionale.

Infatti, rispetto alle presenze per reati di droga, si è osservato che, negli intervalli di riferimento, i detenuti stranieri costituiscono circa il 65% di tutti i soggetti ristretti nell'Istituto di pena osservato e superano di quasi il doppio le presenze medie nazionali (36%). Inoltre, come detto, fra i detenuti stranieri l'incidenza dei reati di droga, che rappresentano circa la metà dei reati per cui si è ristretti è elevatissima (circa l'80%). Per quanto attiene la permanenza in carcere, la durata media delle pene in materia di droga è più elevata rispetto alla durata media delle pene comminate per tutti i reati e, quindi, determina una permanenza in carcere tendenzialmente più lunga.

Circa la durata delle pene, appare comunque evidente la differenza fra detenuti italiani e stranieri. Verso quest'ultimi, in particolare, è elevatissima l'incidenza delle condanne brevissime (entro l'anno) e brevi (entro i 3 anni), rispetto ai detenuti italiani, i quali sono invece in netta maggioranza per quanto attiene le condanne lunghe (oltre i 10 anni). In materia di reati di droga si registra una minore incidenza delle condanne brevissime.

Fra i detenuti presenti per reati di droga, e segnatamente per la violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990, nel biennio 2008-2009, i fatti di lieve entità, di cui al comma 5 dell'articolo 73, hanno riguardato una percentuale estremamente bassa di soggetti (circa il 3%), inferiore di 2/3 rispetto al dato nazionale (9-10%). Tuttavia, appare verosimile ritenere che tali rilevazioni siano incomplete, fra le altre cose, a cagione del non puntuale inserimento dell'informazione relativa all'ipotesi attenuata (comma 5 dell'articolo 73) nel

sistema telematico centralizzato per la registrazione della posizione giuridica dei soggetti sottoposti a provvedimenti limitativi della libertà personale (Afis).

Quanto detto a proposito della rilevanza delle presenze per fatti di lieve entità consente di introdurre la problematica legata alla presenza nell'Istituto di consumatori problematici di stupefacenti e sostanze psicotrope. Il collegamento fra lo stato di tossicodipendenza e la condanna penale a cagione del possesso di un quantitativo di droga illecita contenuto è noto; così come quello che vede il tossicodipendente mantenersi con i proventi che derivano dall'attività di cessione illecita a terzi delle sostanze illecite possedute. Ciò che appare problematico, alla luce delle disposizioni sanzionatorie vigenti, è il fatto che, pur non essendo un comportamento penalmente sanzionato (per avere esclusiva rilevanza amministrativa), anche la detenzione di una (modesta) quantità di droga per finalità di consumo personale diviene reato nel momento in cui i generici elementi indiziari (quantità, modalità di presentazione, altre circostanze dell'azione) che il legislatore (legge 49/2006) ha posto a base della condotta di cessione verso terzi sono ritenuti prevalenti sugli elementi contrari.

Al di là della autonoma rilevanza della flagranza nel reato di cessione di droga, infatti, si tenga presente che l'attività di contrasto alla diffusione illecita di droga conduce, soventi volte, le forze di polizia a perseguire soggetti colti nel semplice possesso di stupefacenti o altre sostanze psicotrope; fra cui i meri consumatori. A tal proposito, drammaticamente straordinaria appare l'incidenza che i detenuti con problematiche di dipendenza hanno all'interno di Sollicciano (circa il 45%), ove, tenuto conto dell'eccezionale rilevanza delle presenze per reati di droga (oltre la metà dei detenuti), questo dato assume valori quantitativamente più elevati di quelli registrati nel contesto nazionale (circa il 27%). Lo studio della incidenza delle condanne per fatti di droga di rilevanza penale lieve (comma 5 dell'articolo 73) consente di comprendere quale impatto esercitino sul carcere vicende penali modeste. Infatti il possesso di una piccola quantità di droga, al limite dell'area di competenza amministrativa, troppo spesso ricade all'interno della più ampia violazione dell'articolo 73 in base ad elementi indiziari, seppur in assenza di prove dirette.

I dati qualitativi relativi all'incidenza presso Sollicciano del fatto di lieve entità sulle violazioni dell'articolo 73

Problematiche poste dalla normativa vigente

Come si è visto, circa la metà dei detenuti presenti, nei due intervalli del 25 luglio 2008 e 10 febbraio 2009, è ristretta a causa della violazione di una disposizione del Dpr 309/1990. Ciò determina che i reati in materia di droga costituiscono la prima causa di carcerazione insieme alla generica categoria dei reati contro il patrimonio. Fra le violazioni del Dpr 309/1990, in particolare, il delitto di cui all'articolo 73, volto a sanzionare tutti i contegni (22 condotte) finalizzati alla cessione di stupefacenti e sostanze psicotrope a terzi, riguarda il 95% circa delle violazioni assolute. Pertanto, l'impatto dei reati in materia di droga relativi ai detenuti presenti coincide quasi interamente con l'impatto delle detenzioni per violazione del richiamato articolo 73.

In relazione a questa fattispecie incriminatrice, si è precisato che la norma è stata collocata nell'impianto del Testo unico in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope in ragione di una scelta politica indirizzata a colpire ogni comportamento volto ad instaurare una - qualsiasi - relazione materiale con le sostanze vietate (in relazione alla elencazione contenuta nelle tabelle allegate al Dpr 309/1990). In particolare, il Dpr 309/1990 ha creato due diversi circuiti punitivi capaci di colpire, con una sanzione penale tutti i comportamenti legati alla cessione a terzi delle sostanze vietate (articolo 73 e seguenti), e con sanzione amministrativa i contegni legati al possesso delle medesime sostanze, finalizzato al semplice consumo

personale (articolo 75). La punizione – pur diversa, in relazione alla diversa rilevanza giuridica del bene leso dal comportamento biasimato – abbracciava tutti i possibili comportamenti di relazione con la droga, dal commercio fino al consumo³.

In origine, il delitto di cui all'articolo 73 differenziava la sanzione in base al diverso grado di nocività di una sostanza illecita ceduta, sulla scorta della distinzione fra droghe pesanti (tabelle I e III, vigenti fino alla legge 49/2006) e droghe leggere (tabelle II e IV, vigenti fino alla legge 49/2006), ricavata dalla legislazione internazionale. Il trattamento sanzionatorio previsto nei casi di cessione di droghe pesanti prevedeva la pena della reclusione da 8 a 20 anni, mentre quello previsto per la cessione di droghe leggere prevedeva la reclusione da 2 a 6 anni.

Quale retaggio del precedente parametro della “modica quantità” (articolo 80 legge 685/1975), il Dpr 309/1990, nel testo previgente la legge 49/2006, conteneva una esimente alla condotta di detenzione di droga, costituita della “dose media giornaliera” (articolo 78, comma 1, lettera c). Il possesso di una quantità contenuta di droga, compresa entro la “dose media giornaliera”, fissato con Decreto ministeriale (Dm) (n.186 del 12 luglio 1990), avrebbe infatti collocato il comportamento droga-connesso all'interno del circuito sanzionatorio amministrativo, in luogo di quello penale. Conseguentemente, qualunque detenzione di un quantitativo di droga superiore al parametro della dose media giornaliera avrebbe incluso il comportamento all'interno dell'area di rilevanza penale. Il parametro della “dose media giornaliera” è, tuttavia, caduto in esito al referendum abrogativo dell'aprile 1993 e cancellato dal testo normativo per effetto del Dpr 171/1993. Da questo momento in poi, detenere droga per finalità di consumo personale, a prescindere dalla rilevanza del quantitativo posseduto, non ha più rappresentato un illecito penale, bensì amministrativo. La successiva novellazione che ha interessato le disposizioni penali del Dpr 309/1990 (legge 49/2006) ha eliminato la distinzione fra sostanze, uniformando il trattamento sanzionatorio. Adesso, per i fatti di droga previsti dall'articolo 73 (che potrebbero indistintamente riguardare hashish od oppiacei) il parametro editale di riferimento è stato fissato in 6 anni nel minimo ed in 20 anni nel massimo. La portata del nuovo impianto sanzionatorio dell'articolo 73 ha preso le mosse dal presupposto – reintrodotta dalla novella di cui alla legge 49/2006 – che il precetto penale, adesso, debba attrarre nella propria sfera anche condotte riferibili alla semplice detenzione di stupefacenti e sostanze psicotrope per consumo personale. Il legislatore del 2006 ha positivizzato alcuni criteri indiziari con cui distinguere, *sic et simpliciter*, il consumo personale di stupefacenti dalla loro destinazione a terzi.

Con l'introduzione del comma 1 bis, lettera A) dell'articolo 73, il legislatore del 2006 ha introdotto un meccanismo presuntivo che ha ancorato la rilevanza penale delle condotte connesse al possesso di droga ad alcuni criteri indiziari – fra cui è stato ripristinato il dato ponderale abrogato in esito al referendum abrogativo del 1993 – tutti alternativamente idonei a far apparire la detenzione di stupefacenti e sostanze psicotrope rivolta a finalità non personali: la quantità della sostanza, ove questa sia superiore ai limiti indicati con provvedimento ministeriale; le modalità di presentazione della stessa; le altre circostanze dell'azione⁴. Il breve *excursus* normativo in materia consente di giungere alla radice dell'indagine di cui al presente paragrafo, inerente la valutazione della reale incidenza del fatto di lieve entità (comma 5 dell'articolo 73) rispetto alla complessiva mole di violazioni dell'articolo 73, evidenziando alcuni aspetti collaterali alla questione. Rispetto ai fatti di droga previsti dall'articolo 73, ad un livello intermedio di gravità, si colloca (tutt'oggi) la fattispecie sanzionatoria mitigata, di cui al comma 5 della medesima disposizione, applicabile nei casi in cui “i fatti previsti dal presente articolo [articolo 73] sono di lieve entità”, il cui parametro editale prevede la reclusione da 1 a 6 anni, oltre alla multa.

La peculiarità della fattispecie ha indotto la dottrina a confrontarsi, anche accanitamente, al fine di individuare nella disposizione una autonoma figura di reato, piuttosto che una semplice circostanza atte-

nuante ad effetto speciale. Dal confronto, comunque aperto, sembra emergere la posizione di coloro che ravvisano nella previsione attenuata del contegno droga-connesso una semplice circostanza attenuante; cui discendono alcune conseguenze di non lieve momento.

Come ricordato, la questione inerente la natura giudica della fattispecie di cui all'articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990 ha assunto maggior rilevanza in esito alla completa novellazione dell'articolo 99 Cp, per effetto della legge 251/2005.

Tali modifiche hanno introdotto un regime più gravoso della recidiva ed inciso anche sulla disciplina relativa al concorso fra circostanze del reato eterogenee (attenuanti ed aggravanti), disciplinato dall'articolo 69 del codice penale. Sul punto, in particolare, il comma 4 dell'articolo 69 – così sostituito dall'articolo 3 legge 251/2005 – ora estende espressamente l'applicabilità delle “disposizioni precedenti” (appunto, sul giudizio di comparazione fra circostanze) alle:

[...] circostanze inerenti alla persona del colpevole [*che, ai sensi dell'articolo 70, comma 2 Cp, riguardano l'imputabilità e la recidiva*], esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti ed a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato.

A partire dall'entrata in vigore della ricordata normativa, la giurisprudenza ha dubitato della legittimità della modifica dell'articolo 69, comma 4 Cp., così sostituito dall'articolo 3 legge 251/2005, nella parte in cui – nel disciplinare il concorso di circostanze eterogenee – vieta al giudice di ritenere le circostanze attenuanti prevalenti sull'aggravante della recidiva reiterata, prevista dall'articolo 99, comma 4 del codice penale.

Secondo numerosi Tribunali di merito, la novellazione avrebbe introdotto una indebita limitazione del potere-dovere del giudice di adeguamento della pena al caso concreto introducendo un “automatismo sanzionatorio”, correlato ad una presunzione *iuris et de iure* di pericolosità sociale del recidivo reiterato (il recidivo, in altre parole, sarebbe sempre ritenuto pericoloso socialmente, senza che su tale giudizio possa incidere una valutazione delle circostanze concrete che conducono all'esistenza del presupposto per l'applicazione delle misure di sicurezza). In particolare, per quanto ci occupa, la preclusione del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'articolo 99, comma 4 Cp rileva sulla circostanza attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, prevista dall'articolo 73, comma 5.

Per il temuto “automatismo sanzionatorio”, in materia di reati di droga, la circostanza che il colpevole di un nuovo reato abbia riportato due o più precedenti condanne per delitti non colposi impedirebbe il bilanciamento tra la ricordata circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al comma 5 dell'articolo 73 e l'aggravante di cui all'articolo 99, comma 4 Cp, prefigurato dall'articolo 69, comma 4 Cp: con l'effetto di “neutralizzare” – anche in presenza di precedenti penali remoti e scarsamente significativi in rapporto al nuovo delitto – la diminuzione di pena connessa al fatto di lieve entità. Questo assunto poggia sul presupposto che, a seguito della legge 251/2005, la recidiva reiterata (articolo 99, comma 4 Cp) sia divenuta obbligatoria e, dunque, non possa essere discrezionalmente esclusa dal giudice in relazione alle peculiarità del caso concreto. Da ciò conseguirebbe l'inapplicabilità della censurata disciplina in tema di bilanciamento con le circostanze attenuanti concorrenti. Tuttavia, la ricordata posizione interpretativa circa il disposto di cui all'articolo 99, comma 4 Cp, in combinato disposto con l'articolo 69, comma 4 Cp non rappresenta l'unica lettura possibile del novellato quadro normativo.

Così, in termini diametralmente opposti, si è osservato che la recidiva pluriaggravata e la recidiva reiterata rappresentano mere *species* della figura generale delineata dal primo comma dell'articolo 99 Cp; il che potrebbe comportare che la struttura della recidiva resti quella – facoltativa – contemplata dalla norma base. Questa soluzione interpretativa risulterebbe avvalorata dal rilievo che l'unica previsione espressa di obbligatorietà della recidiva, presente nell'articolo 99 Cp è quella dell'attuale comma 5; ove si stabilisce che:

[...] se si tratta di uno dei delitti indicati all'articolo 407, comma 2, lettera A, del codice di procedura penale, l'aumento della pena per la recidiva è obbligatorio e, nei casi indicati al secondo comma, non può essere inferiore ad un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto.

Da tale previsione si desumerebbe che, fuori delle ipotesi espressamente contemplate, il legislatore abbia inteso mantenere il carattere della facoltatività della recidiva, anche intesa nelle sue applicazioni specifiche. Pertanto, la recidiva reiterata è stata resa obbligatoria unicamente nei casi in cui essa concerna uno dei delitti indicati dall'articolo 407, comma 2, lettera A codice di procedura penale.

In quest'ultima direzione, pronunciandosi nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 4 Cp, come modificato dall'articolo 3 legge 251/2005, nel senso di ritenere inammissibili le ordinanze di rinvio, con sentenza n. 192 del 14 giugno 2007, la Corte costituzionale ha affermato che:

Conformemente [...] ai criteri di corrente adozione in tema di recidiva facoltativa, il giudice applicherà l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo – in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'articolo 133 cod. pen. – sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo” (Corte costituzionale 192/2007).

Secondo l'interpretazione che della disposizioni in materia di recidiva si è affermata in sede costituzionale, pertanto, nel caso sia contestato all'autore di un reato in materia di droga la particolare tenuità del fatto (articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990), tale (ritenuta) circostanza attenuante ad effetto speciale non potrà essere sempre impedita dalla circostanza contraria che l'autore è soggetto ritenuto recidivo.

Infatti, la novellazione dell'articolo 99 Cp compiuta da parte della legge 251/2005 pare avere limitato l'obbligatorietà della recidiva al solo caso in cui questa debba essere applicata in relazione ad uno dei delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera A Cpp (articolo 99, comma 5 Cp). Conseguentemente, nei casi in cui è contestato il reato di cessione illecita di droga di particolare tenuità, il Giudice che procede può sempre decidere, facoltativamente, sull'applicazione della recidiva prevista dall'articolo 99, comma 4 Cp; la cui sussistenza, tuttavia, impedisce il giudizio di prevalenza della ricordata circostanza attenuante (articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990) sull'aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale (articolo 99, comma 4 Cp).

Fra le altre questioni, inoltre, si consideri che la fattispecie attenuata prevista dal comma 5 dell'articolo 73 Dpr 309/1990 soggiace ad un regime pre-cautelare (arresto in flagranza di reato) diverso da quello previsto per l'ipotesi non attenuata (commi 1 e 1bis). Infatti, l'articolo 380, comma 2, lettera H Cpp, nel prevedere l'arresto obbligatorio nei confronti di chi si sia reso responsabile della violazione del Dpr 309/1990, lo esclude nei casi in cui il fatto contestato sia di lieve entità, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990. In quest'ultima ipotesi, la misura dell'arresto non deve essere disposta obbligatoriamente ma facoltativamente (articolo 381 Cpp).

La casistica quotidiana mostra che le forze di polizia contrastano le violazioni per fatti di rilevanza penale

in materia di droga procedendo all'arresto anche in presenza di comportamenti ascrivibili al comma 5 dell'articolo 73, senza dare corso al giudizio di congruità di cui all'articolo 381, comma 4 codice di rito⁵. In questi casi, solo all'esito del giudizio, con la sentenza di condanna, può emergere che il soggetto arrestato, e poi sottoposto a custodia cautelare per un reato di cui all'articolo 73, per i fatti ascrittigli, ha commesso un delitto di lieve entità, di cui al comma 5, il cui dispositivo, anche per la brevità della condanna, potrebbe non essergli mai notificato.

Le problematiche applicative osservate circa la fattispecie attenuata di cui all'articolo 73, comma 5 consentono di comprendere quanto laborioso sia individuare, all'interno dei reati in materia di droga, quei comportamenti che denunciano una particolare tenuità del fatto.

Da una parte, verso i soggetti arrestati in flagranza per reati di droga, gli organi di polizia procedono quasi sempre con la contestazione della violazione dell'articolo 73, stante l'applicazione del più rigoroso regime pre-cautelare e cautelare, determinandone l'ingresso nel circuito penitenziario in relazione a tale delitto, a prescindere dalla oggettiva tenuità del fatto. Una larghissima parte dei soggetti arrestati per droga è cittadino straniero privo di titolo di soggiorno, nei cui confronti sono disposte, con elevata frequenza, misure pre-cautelari e cautelari contenitive. Questi soggetti, una volta entrati in carcere, vi rimangono per l'intera durata della condanna. Dall'altra, all'esito del giudizio penale, verso i condannati per reati di droga, l'attenuante ad effetto speciale non potrebbe essere ritenuta esistente ove, al di là della oggettiva tenuità del fatto, questa fosse esclusa dalla circostanza aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale (articolo 99, comma 4 Cp) ovvero da altre circostanze aggravanti ritenute prevalenti.

Per quanto fin qui detto, la disposizione di cui all'articolo 73, comma 5 sembra rilevare sotto due specifici profili: quello della brevità delle condanne a pena detentiva e quello della detenzione dei consumatori problematici di droga.

112

Circa la relazione corrente tra fatto di lieve entità in materia di droga ed entità della pena si osserva che il carattere repressivo, mutato negli anni in termini più rigorosi, della normativa antidroga italiana si è - evidentemente - riflesso sul numero assoluto di detenzioni dovute alla violazione dell'articolo 73.

Presso Sollicciano le presenze per fatti di droga, nel biennio 2008-2009, hanno raggiunto il tetto della metà dell'intera popolazione detenuta (mentre a livello nazionale l'incidenza scende al 40%). Sempre nell'Istituto, delle presenze per fatti di droga, 4 detenuti su 5 sono stranieri. Fra questi, rispetto agli italiani, è doppia l'incidenza delle condanne brevi (fino a 3 anni), che costituiscono oltre il 60% delle condanne complessive.

Da quanto rilevato, sembra individuabile una larga percentuale di detenuti, prevalentemente stranieri, condannati per fatti di droga ad una pena detentiva contenuta. In particolare, il parametro dei 3 anni di pena è indice che rileva come prevalente sia in relazione ai reati assoluti che alle violazioni dell'articolo 73 Dpr 309/1990.

Fra l'altro, si è osservato che le modifiche apportate alla legge 49/2006, così come quelle introdotte dalla legge 251/2005, potrebbero avere inciso in termini inflativi sul parametro edittale cui ricondurre il fatto lieve in materia di droga. Da un lato, infatti, la pena prevista dall'articolo 73, comma 5 è stata uniformata in relazione ad ogni condotta di cessione, passando, in relazione allo spaccio di droghe leggere (quale ipotesi più frequente), da 6 mesi-4 anni a 1 anno-6 anni. Dall'altro, trattandosi, per la prevalente giurisprudenza, di circostanza attenuante ad effetto speciale (e non di figura autonoma di reato), la sua esistenza è vincolata al giudizio di bilanciamento tra circostanze attenuanti e aggravanti, che, per effetto delle novità introdotte dalla legge 251/2005, vede ora la diminuzione di cui al citato comma 5 dell'articolo 73 soccombere di fronte alla contestazione - ritenuta facoltativa (corte Costituzionale 192/2007) - della recidiva reiterata infraquinquennale da parte del Giudice.

Tornando alla relazione tra fatto di lieve entità e pena edittale, osservando la popolazione detenuta per quanto detto, con la presente indagine si intende evidenziare la relazione – qualitativa – che corre fra i reati di droga per fatti di lieve entità e le condanne contenute entro un parametro edittale modesto (entro i 2 anni). Sul punto, il successivo paragrafo cercherà di fornire, sia pur in modo sommario, alcuni elementi valutativi della questione, prendendo le mosse dallo studio di un campione di detenuti condannati per via della violazione dell'articolo 73 ad una pena contenuta nel parametro edittale di anni 2.

Indagine qualitativa

La detenzione dei consumatori problematici di droga costituisce una questione drammatica non più contenibile nell'ambito del solo circuito penitenziario. Circa la valutazione dell'impatto quantitativo della detenzione del consumo di droga sul piano nazionale, in precedenza si è visto che l'impatto complessivo dei tossicodipendenti in carcere è pari al 27% circa della popolazione detenuta.

Proprio per le caratteristiche di Istituto di pena ad elevata movimentazione, ove eccezionale è anche l'incidenza dei detenuti stranieri, la valutazione della problematica presenza di tossicodipendenti all'interno del carcere impone di misurarsi con un impatto quantitativo del fenomeno più elevato di quello riscontrato nel contesto nazionale; addirittura doppio rispetto a quest'ultimo. Pochi dati possono chiarire la questione. In relazione al dato dinamico degli ingressi nell'istituto, alla data del 1° settembre 2008 hanno fatto ingresso dalla libertà 777 detenuti, di cui 334 (43%) per violazione dell'articolo 73. Rispetto a questo dato, l'incidenza dei tossicodipendenti raggiunge la cifra sconcertante di 477 unità (61,4%).

Fra le presenze, alla data del 30 giugno 2008, presso l'Istituto erano presenti 883 detenuti, di cui 802 uomini e 81 donne. Rispetto all'impatto complessivo, i detenuti con problematiche di dipendenza erano 460 (52%), di cui 422 uomini e 38 donne. I soggetti in trattamento metadonico erano 330. Di questi 300 erano uomini e 30 erano donne (Dap, sezione statistica).

Queste notazioni, svincolate da una valutazione comparativa rispetto a periodi diversi, offrono lo spunto per affermare che il carcere pare, sempre più, rappresentare un contenitore di problematiche di dipendenza. La presente indagine qualitativa muove dall'ipotesi di lavoro per cui uno degli indici della presenza di detenuti con problematiche di dipendenza in ambito penitenziario potrebbe essere costituito dalla elevata presenza di detenuti per reati in materia di droga di lieve entità, raccolti attorno al disposto di cui al comma 5 dell'articolo 73.

Tuttavia, prima di procedere alla disamina della questione inerente l'incidenza del fatto di lieve entità rispetto alle violazioni dell'articolo 73, quale nucleo di indagine originario della presente ricerca, occorre svolgere una breve premessa metodologica, che consenta di comprendere le modalità operative con cui si è condotta questa breve indagine; con l'ambizione di suggerire percorsi operativi per le prossime ipotesi di ricerca.

Intanto, occorre definire l'universo umano cui estendere l'indagine qualitativa: esso è rappresentato dalla popolazione detenuta, con problematiche di dipendenza. L'interesse verso questa peculiare porzione di popolazione detenuta deriva, principalmente, dalla circostanza che il carcere, che pure costituisce uno spazio ove si concentrano drammaticamente questi fenomeni, non può considerarsi come l'ambiente adeguato, a cagione della promiscuità, costrittività, precarietà socio-sanitaria, carenza di strumenti operativi e di operatori della "cura". Purtroppo all'interno di Sollicciano è elevata l'incidenza dei tossicodipendenti. Fra questi, inoltre, molti sono i soggetti che, per la carenza di riferimenti territoriali stabili (stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno, senza fissa dimora), non sono in grado di accedere a misure trattamentali e di eseguire la condanna nell'area penale esterna.

L'area di indagine di questa analisi, nel periodo di rilevazione marzo-maggio 2009, ha riguardato due diversi campioni, composti da 20 detenuti ciascuno, inerenti due differenti quesiti: da un lato, nell'ambito del primo campione ("A"), si è osservato l'impatto della fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (comma 5) fra i condannati alla reclusione per la violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990; dall'altro, nel secondo campione ("B"), si è esaminata la posizione giuridica dei detenuti con problematiche di dipendenza, allo scopo di individuare quale incidenza assumano, fra questi, i reati diversi da quelli direttamente connessi alla violazione del Dpr 309/1990.

Come detto, il primo quesito - inerente il campione "A" - muove dalla necessità di verificare, quale sia la reale incidenza, rispetto a tutte le violazioni del Dpr 309/1990 (circa il 50% delle detenzioni assolute), delle detenzioni disposte per la violazione del comma 5 dell'articolo 73, inerente un comportamento droga-connesso di lieve entità.

L'indagine presuppone che, in materia di comportamenti droga-connessi, il fatto penale di particolare tenuità (ad esempio, per l'esiguità del quantitativo detenuto oppure per l'assenza di pericolosità della condotta) riguardi, con buona incidenza, anche coloro che detengono droga per finalità di consumo personale.

La problematica si lega alla difficoltà di scindere i contegni di detenzione per finalità di consumo personale (di rilevanza amministrativa) da quelli di detenzione a fini di cessione, a qualunque titolo, verso terzi (di rilevanza penale). Con la novellazione ad opera della legge 49/2006, possedere droga anche in quantitativi modesti (che, astrattamente, continua a non rappresentare una condotta penalmente perseguibile), purché superiori a quelli indicati con Dm 11 aprile 2006, adesso costituisce un indice della sua probabile cessione verso terzi; che non è semplice sovvertire (soprattutto da parte di chi non ha facile accesso agli strumenti di difesa processuale). Il fenomeno della progressiva incarcerazione del consumo, sostenuto dalla novellazione del 2006, sarebbe confermato dai dati nazionali, secondo cui la percentuale di ingresso dei tossicodipendenti è drammaticamente balzata dal 27,6% del 30 giugno 2006, al 30% del 31 dicembre 2007, al 36% del 30 giugno 2008.

Si pone così la necessità di ricostruire, all'interno di Sollicciano, l'effettiva incidenza della ricordata fattispecie attenuata (comma 5 dell'articolo 73) sull'impatto penitenziario dei delitti in materia di droga, anche al fine di comprendere quale contenuta pericolosità sociale si celi dietro i numeri drammatici della detenzione inerente violazioni in materia di droga (il 50% dei detenuti presenti) e dei consumatori problematici. Diremo subito che il dato che ci interessa - come detto, inerente le detenzioni per fatto di lieve entità in materia di droga (comma 5 dell'articolo 73) da porre in relazione al volume complessivo delle detenzioni per reati in materia di droga - è di difficile reperimento, atteso che il ministero della Giustizia e, per esso, il dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non sembra interessato alla sua rilevazione. A questo livello, infatti, sono raccolti solo i dati che descrivono l'impatto quantitativo dei procedimenti inerenti le violazioni al Dpr 309/1990 e, segnatamente, quelle relative al delitto di cui all'articolo 73 (circa il 95%). Irrilevante appare, invece, l'impatto qualitativo (comma 5 dell'articolo 73) dei delitti in materia di droga, che con la presente indagine si intende descrivere.

Chi scrive - e, prima ancora, chi si occupa di problematiche legate al carcere - comprende, invece, quanto importante sia dotarsi di elementi (strumenti) interpretativi con cui selezionare dalla mole di tutte le violazioni dell'articolo 73, proprio quei delitti che hanno alla base fatti di particolare tenuità, cui dovrebbe legarsi un allarme sociale più contenuto e che spesso riguardano, coloro che detengono droga per finalità di consumo personale. Colui che partecipa alle attività di traffico non può destare il medesimo allarme sociale di chi detiene una quantità modesta di droga per consumarla personalmente ovvero per cederla al fine del proprio sostentamento. Invece, l'Amministrazione penitenziaria sembra attingere con frequenza

da questo bacino indifferenziato di utenti, allo scopo di mostrare quanto rilevanti siano le attività di contrasto verso i fenomeni di diffusione della droga. Tra l'altro, la circostanza che il piccolo spacciatore sia il "pesce" più facile, perché più piccolo, da stringere nella rete della polizia contribuisce a garantirne una presenza costante nel circuito penitenziario.

In ordine alla problematica posta, per quanto espressamente confermato dal dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica:

[...] la rilevazione dei commi degli articoli", inerenti le violazioni in materia di droga, "in questo caso del comma 5, può risultare sottodimensionata rispetto alla realtà in quanto non sempre questo tipo di informazione viene inserita nell'archivio informatico da chi effettua il *data entry* negli istituti.

La riprova di quanto riferito dall'organo di governo del carcere è offerta dalla circostanza che due successive rilevazioni compiute presso l'Istituto, in data 25 luglio 2008 e in data 16 maggio 2009, hanno mostrato come, rispetto all'impatto complessivo dei detenuti presenti per violazione dell'articolo 73, i delitti relativi a fatti di lieve entità (comma 5) hanno interessato 11 unità su 359 al 25 luglio 2008 (3%) e 12 unità su 400 al 16 maggio 2009 (3%).

Questo dato, osservato all'interno di Sollicciano si colloca, addirittura, molto al di sotto dell'incidenza che rivestono, a livello nazionale, le violazioni dell'articolo 73, comma 5 (9-10%). Infatti, al 30 giugno 2007, rispetto al totale di 43.957 detenuti, 17.481 erano le complessive violazioni del Dpr 309/1990. Di queste, 16.957 violazioni riguardavano il solo articolo 73 e, nell'ambito di questa fattispecie, 1.736 si riferivano all'ipotesi attenuata della lieve entità (10,25%). Nel semestre successivo, al 31 dicembre 2007, le presenze complessive nel circuito penitenziario avevano raggiunto il numero di 48.693. A quella data, le presenze legate alle violazioni del Dpr 309/1990 erano 19.294 e segnavano un aumento rilevante rispetto al semestre precedente. Di queste violazioni, 18.760 riguardavano la fattispecie di cui all'articolo 73. Mentre, l'ipotesi attenuata, di cui al comma 5 dell'articolo 73, riguardava 1.864 (poco meno del 10%). Al 30 giugno 2008, le presenze complessive nel circuito penitenziario nazionale erano 55.057. Rispetto queste, le presenze legate alle violazioni del Dpr 309/1990 erano 21.877, di cui 21.333 relative al solo reato di cui all'articolo 73. Le violazioni relative all'ipotesi prevista dal comma 5 dell'articolo 73, invece, riguardavano 1.924 detenuti (9%). Infine, al 30 settembre 2008, rispetto al totale di 56.768 detenuti, 21.949 erano le violazioni dell'articolo 73 Dpr 309/1990. Ancora, secondo le rilevazioni ufficiali, inoltre, circa l'8% delle violazioni dell'articolo 73 Dpr 309/1990 ha riguardato ipotesi attenuate, di cui al comma 5 della medesima disposizione (fatto di lieve entità)⁶. Comunque, le rilevazioni nazionali si mostrano, oltre che parziali, del tutto fuorvianti. Infatti, come detto, nel sistema informatico centrale per la catalogazione dei soggetti in esecuzione penale o comunque sottoposti alla limitazione della libertà personale (Afis)⁷, quale banca dati operativa utilizzata da tutti i referenti del comparto giustizia (forza di polizia, magistratura, attori penitenziari), la rilevazione della fattispecie di cui all'articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990 risulta sottostimata, non essendo tale informazione regolarmente inserita.

Come detto, nella realtà di Sollicciano le detenzioni per fatto di lieve entità, nonostante una più elevata incidenza fra la popolazione detenuta di reati in materia di droga (50%) rispetto alle rilevazioni nazionali (40%), sono inferiori di oltre 2/3 (3%) rispetto alle seconde (9-10%). Tale circostanza appare paradossale.

Più realisticamente, l'impatto delle fattispecie lievi (comma 5) relative ai delitti di cui all'articolo 73 è molto più elevato, alla luce di due semplici considerazioni. Da un lato, in ragione della drammatica incidenza che i reati in materia di droga esercitano sul complessivo circuito penitenziario, ove la violazione dell'ar-

ticolo 73 costituisce la prima causa di detenzione. Dall'altro, tenuto conto dell'altissima rilevanza, anche fra queste fattispecie, delle condanne a pene detentive brevi (al di sotto dei 3 anni).

Il secondo quesito indagato - inerente il campione "B" - riguarda la possibilità di individuare, sia pur in termini approssimativi, quale relazione possa esistere tra la condizione di dipendenza problematica da droga ed il compimento di reati diversi dalla violazione di una disposizione del Dpr 309/1990, spesso di allarme sociale contenuto.

In particolare è parso interessante proporre una breve ricerca qualitativa sulla questione, ritenuto che il dato inerente l'impatto dei reati indirettamente connessi alla dipendenza problematica dell'autore non è ricavabile da alcuna rilevazione da parte del ministero della Giustizia e, per esso, della Direzione del carcere. D'altra parte, questo dato non è ricavabile neanche in seno alle informazioni reperite dal Servizio per la tossicodipendenze operante nell'Istituto.

È evidente che, anche una rilevazione di questo tipo, si manifesta come indice dell'impatto sanzionatorio (indiretto) della normativa antidroga.

Precisata l'area di indagine, occorre definire il metodo di indagine. Si premette che, in entrambi i campioni individuati di detenuti, le informazioni necessarie a svolgere l'analisi premessa sono state recuperate attraverso la consultazione del certificato penale⁸ relativo a ciascuna posizione dei nominativi selezionati nei due campioni osservati, quale documento ove sono riportate, per estratto, i dispositivi di condanna relativi a tutti i provvedimenti definitivi emessi nei confronti di un soggetto, ottenibile presso il Casellario giudiziale presente presso ogni Circondario di Tribunale (per la presente indagine, del Tribunale di Firenze), dietro delega autenticata dell'interessato (all'interno degli Istituti di pena l'autenticazione può essere compiuta dal personale di Polizia penitenziaria delegato) comprensiva di un documento di identificazione del delegante (sostituito dal certificato di detenzione, nei casi in cui l'interessato sia sprovvisto di documento di identità).

Altre informazioni utili sono state recuperate nell'ambito di brevi colloqui individuali con gli interessati e dall'esame, nei casi di detenuti con posizione giuridica definitiva, dell'ordine di esecuzione penale. Infine, si aggiunge che, in ordine alla presente indagine, la consultazione del fascicolo personale di ogni detenuto poteva rappresentare un altro strumento utile per reperire informazioni sulla posizione giuridica dei componenti i campioni osservati. Tale attività, stante la necessità di reperire le autorizzazioni necessarie da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, non è stata utilizzata ai fini della presente indagine. Si ricorda che i dati necessari ad elaborare l'ipotesi di lavoro proposta sono stati raccolti presso il carcere nel trimestre marzo-maggio 2009. I dati raccolti, in particolare, hanno riguardato le posizioni giuridiche di due campioni di detenuti, composti da gruppi di 20 unità.

Nel campione "A", sono state analizzate 20 posizioni giuridiche anonime, relative a detenuti presenti per la violazione dell'articolo 73 (393 unità al 21 aprile 2009). All'interno di questo campione si è inteso verificare quale impatto è concretamente riferibile alla fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (comma 5, dell'articolo 73), atteso che, stante il suo mancato inserimento nell'archivio informatico del ministero della Giustizia (Afis) all'ingresso in Istituto, l'informazione è pesantemente sottodimensionata rispetto alla realtà (tabella 16).

Come è apprezzabile, l'analisi dei dati ufficiali relativi alle detenzioni presso Sollicciano per violazione dell'articolo 73 - che confermano il trend già osservato - mostra una realtà in cui i reati di droga (al netto delle altre violazioni del Dpr 309/1990) riguardano circa la metà (393) dei detenuti presenti nell'Istituto. Rispetto alle detenzioni complessive (393), i detenuti definitivi (144) rappresentano il 36,7%. Infine, le condanne per violazione dell'articolo 73, comma 5 (11) si mostrano al di sotto del 3% delle violazioni al Testo unico sugli stupefacenti.

In precedenza si è osservato che il dato relativo alla condanne per fatto di lieve entità appare incomprendibile, non solo perché inferiore di circa 2/3 rispetto le rilevazioni nazionali (9-10%), ma soprattutto in quanto non riconducibile alla specifica realtà di Sollicciano, ove l'incidenza dei detenuti per reati di droga (circa il 50%) è addirittura più elevata di quella nazionale (40%).

Nell'ambito del campione anonimo osservato - denominato campione "A" - sono state selezionate le posizioni di 20 detenuti che risultavano (nell'archivio informatico Afis) condannati in via definitiva per la violazione dell'articolo 73 (393 unità al 21 aprile 2009) ad una pena non superiore al parametro editale dei 2 anni di reclusione.

Si premette, infine, (tabella 17) che il campione osservato si riferisce alle sole violazioni che risultano catalogate nell'archivio informatico come delitti ex articolo 73. Pertanto, al fine di individuare il complessivo impatto presso il carcere di Sollicciano delle condanne per fatti di lieve entità in materia di droga, i risultati dell'indagine devono essere aggregati ai risultati che, all'esito della stessa, l'archivio informatico Afis ha specificamente elaborato come ascrivibili alla violazione dell'articolo 73, comma 5 (11 unità al 21 aprile 2009 e al 16 maggio 2009).

Nel campione "A", il rapporto fra detenuti italiani (2) e stranieri (18) vede una preponderante presenza di questi ultimi, pari al 90%. Il dato trova spiegazione nella circostanza che il campione ha selezionato detenuti condannati in via definitiva ad una pena detentiva molto breve (entro i 2 anni); in questo segmento la presenza di stranieri è estremamente elevata.

L'esito della rilevazione (condotta sulla base di certificati penali e di colloqui personali) mostra come, rispetto ad un campione di 20 unità, selezionato sulla base della violazione dell'articolo 73 Dpr 309/1990 (così inserita nell'archivio informatico Afis), per cui è stata disposta una condanna definitiva alla reclusione non superiore a 2 anni, 5 soggetti del campione risultano condannati in via definitiva alla fattispecie attenuata di cui al comma 5 del citato articolo 73.

Oltre a questi, nei confronti di altri 4 soggetti del campione la fattispecie attenuata di cui al comma 5 dell'articolo 73, pur esistente, è stata annullata dalla contestazione della circostanza aggravante ad effetto speciale prevista dall'articolo 99, comma 4 Cp (recidiva reiterata infraquinquennale), quale disposizione che, come detto (corte Costituzionale 192/2007), impedisce il giudizio di bilanciamento fra circostanze del reato eterogenee (aggravanti e attenuanti), di cui all'articolo 69, comma 4 del codice penale.

La circostanza - di recente introduzione - è in grado di determinare, nei confronti degli autori di reati in materia di droga di lieve entità (punibili con la reclusione da 1 a 6 anni), l'applicazione del trattamento sanzionatorio che il comma 1 dell'articolo 73 riserva alle violazioni più gravi (punibili con la reclusione da 6 a 20 anni). Quanto detto conferma, con evidenza, come il biennio di novellazione repressiva scandito dalle leggi 251/2005 e 49/2006, in materia di disciplina degli stupefacenti, abbia accentuato in termini repressivi il trattamento dei reati in materia di droga.

tabella 16
DATI Afis AL 21/04/2009

POSIZIONE GIURIDICA	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
CONDANNATI ART. 73 Dpr 309/1990	81	21,6%	312	79,4%	393
DEFINITIVI ART. 73 Dpr 309/1990	26	18,00%	118	82,00%	144
CONDANNATI ART. 73, COMMA 5	5	45,00%	6	55,00%	11
DEFINITIVI ART. 73, COMMA 5	4	44,4%	5	55,6%	9

L'analisi dei risultati dell'indagine condotta sul campione "A", mostrati dalla tabella 18, evidenzia una insolita incidenza rispetto alle detenzioni per reati di droga delle condanne per violazione dell'articolo 73, comma 5, ignota al ministero della Giustizia. In particolare, all'interno del campione (20), le condotte di lieve entità (5) incidono nella misura del 25%, rilevando come fattispecie che ricorrono nei confronti di un detenuto su 4 condannato in via definitiva per la violazione dell'articolo 73. Inoltre, il dato ora analizzato, aggregato a quello inerente i casi in cui la ricordata fattispecie attenuata sia stata elisa della contestuale esistenza della circostanza aggravante di cui all'articolo 99, comma 4 Cp (3), e per ciò soppressa dal dispositivo di condanna, mostra come l'impatto potenziale del fatto di lieve entità (anteriormente alla novellazione dell'articolo 99 Cp avvenuta per effetto della legge 251/2005) è quasi duplicato ($5 + 3 = 8$ unità su 20) e corrisponde al 40% del campione. Conseguentemente, è da ritenersi che, prima del 2005, l'impatto delle condanne definitive per fatto di lieve entità in materia di reati di droga riguardava circa 2 detenuti su 5 condannati in via definitiva per la violazione dell'articolo 73 ad una pena breve (compresa nel parametro edittale di 2 anni). Si ricordi che i dati emersi dall'indagine qualitativa condotta sul campione "A" sono stati ricavati attraverso l'esame di fonti di rilevazione diverse dall'archivio informatico Afis (certificato penale, colloqui personali), la cui con-

tabella 17
CAMPIONE "A" – VIOLAZIONI ART. 73 Dpr 309/1990

1	articolo 73 Dpr 309/1990	+ articolo 110 Cp	
2	articolo 73		
3	articolo 73	+ articolo 110 Cp	
4	articolo 73, comma 5	+ articolo 99, comma 4 Cp	= articolo 73
5	articolo 73, comma 5	+ articolo 99, comma 4 Cp	= articolo 73
6	articolo 73		
7	articolo 73, comma 5		
8	articolo 73		
9	articolo 73		
10	articolo 73, comma 5	+ articolo 99, comma 4 Cp	= articolo 73
11	articolo 73, comma 5		
12	articolo 73, comma 5		
13	articolo 73, comma 5		
14	articolo 73, comma 5		= articolo 73 (dispositivo)
15	articolo 73		
16	articolo 73	+ articolo 80 Dpr 309/1990	
17	articolo 73		
18	articolo 73		
19	articolo 73		
20	articolo 73		

sultazione, reiterata in diversi intervalli (al 25 luglio 2008; al 10 febbraio 2009; al 21 aprile 2009; al 16 maggio 2009), ha invece mostrato una stabile presenza di detenuti condannati per violazione del comma 5 dell'articolo 73 (11), del tutto incongruente con il numero complessivo di condanne per violazione dell'articolo 73 (359 unità al 25 luglio 2008; 391 unità al 10 febbraio 2009; 393 unità al 21 aprile 2009), pari a circa il 3% (9-10% a livello nazionale) dei reati assoluti. La ragione principale di questa bassissima incidenza è da ricondurre alla circostanza che il dato relativo alle circostanze del reato, quale quella del fatto di lieve entità, non è inserito regolarmente nel *data entry* dell'archivio informatico Afis, in uso presso Sollicciano.

Invero, il campione "A" può difettare di rappresentatività in relazione alla circostanza che non figurano i soggetti condannati nel primo o nel secondo grado di giudizio a una pena contenuta per fatti di droga, di cui non è stato richiesto il certificato penale. La ragione dell'esclusione, da questa breve indagine, dei soggetti condannati non in via definitiva (in attesa di giudizio ovvero appellanti) attiene alla già ricordata circostanza che, sovente, si procede per fatti di droga contestando all'autore, anche in relazione a quantitativi contenuti di droga, la violazione dell'articolo 73.

Come ricordato, ciò è anche legato al fatto che la fattispecie di cui all'articolo 73, comma 5 è ritenuta mera circostanza attenuante ad effetto speciale (e non autonoma figura di reato). In questi casi, che riguardano la maggior parte delle contestazioni elevate per fatti di droga di rilevanza modesta, occorre attendere la conclusione dell'intero giudizio penale per avere contezza del reato definitivamente contestato al reo.

Nel campione "B", sono state analizzate 20 posizioni giuridiche anonime, relative a detenuti con problematiche di dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope, allo scopo di individuare quale incidenza ricoprano, fra questi, i reati diversi dalla violazione di una disposizione del Dpr 309/1990, spesso di allarme sociale contenuto (tabella 18). Si è visto che, nell'intervallo di medio periodo (1991-2007), la presenza di detenuti con problematiche di dipendenza nel circuito penitenziario italiano si è mostrata elevata: pari a oltre il 30% agli inizi degli anni Novanta e, nel lustro successivo, stabilmente attestatasi (da poco meno di un quindicennio) intorno al 27%. I dati odierni (2008) confermano il trend precedente, con una incidenza di detenuti tossicodipendenti analoga a quella registrata nel periodo anteriore all'indulto.

Stante anche la più elevata incidenza a Sollicciano delle violazioni al Dpr 309/1990 (circa il 50%) rispetto al circuito nazionale (circa il 40%), si ritiene che l'incidenza dei detenuti con problematiche di dipendenza si ponga a livelli superiori di quelli sopra richiamati. Ciò posto, occorre precedere alla disamina del campione "B", che si compone di 20 unità, ove il rapporto fra detenuti italiani (13) e stranieri (7) vede una maggiore presenza dei primi (65%). Il dato si colloca in linea con quanto osservato anche nel contesto nazionale, sia pur all'interno di una recente tendenza al ravvicinamenti fra numero di detenuti tossicodipendenti italiani e stranieri.

Nella sua composizione, il campione osservato ha tenuto conto della ubicazione dei detenuti inseriti all'interno del carcere, ove sono presenti sezioni penitenziarie specificamente rivolte ad ospitare tossicodipendenti in trattamento farmacologico (sezione VII) ovvero in dimissione dalle terapie antagoniste alla dipendenza (sezione VIII). Nell'ambito di queste sezioni penitenziarie, si è provveduto a selezionare i componenti il campione osservato, fra i soli condannati in forza di un provvedimento definitivo.

Invece, circa le informazioni relative alle singole posizioni giuridiche, valgono le considerazioni metodologiche indicate in precedenza. Anche per l'indagine relativa al campione "B" le notizie sono state reperite attraverso la consultazione del certificato penale ovvero dell'ordine di esecuzione degli interessati. Non si è ritenuto opportuno, invece, procedere a colloqui personali con gli interessati.

Si è detto che scopo della presente rilevazione è quello di analizzare la posizione giuridica di un campione di detenuti con problematiche di dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope, al fine di individuare

quale incidenza abbiano, all'interno del campione "B", i reati diversi dalla violazione di una disposizione del Dpr 309/1990.

L'esito della rilevazione ha mostrato che, rispetto ad un campione di 20 unità, i reati in materia di droga costituiscono poco meno della metà dell'intero (9).

Fra queste violazioni, inoltre, si osserva una buona incidenza delle violazioni di lieve entità (3), sia pur escluse negli effetti dall'esistenza della recidiva reiterata (articolo 99, comma 4 Cp).

L'incidenza di queste ultime violazioni, rispetto ai delitti di cui all'articolo 73 complessivamente ascritti ai detenuti del campione "B", sembrerebbe confermare il rapporto fra i due diversi dati già individuato nel campione "A" (25-30%).

In merito a questo rapporto, inoltre, si rinvia a quanto in precedenza osservato a proposito della relazione corrente fra possesso di una quantità modesta di droga e condizione di dipendenza problematica. Ivi si è

tabella 18
CAMPIONE "B" – TOSSICODIPENDENTI PRESENTI (marzo-maggio 2009)

		REATI VARI	Dpr 309/1990
1	TD	articolo 624 Cp + articolo 648 Cp (30)	mai violazioni del Dpr 309/1990
2	TD		articolo 73 Dpr 309/1990
3	TD		articolo 73, comma 5 + articolo 99, comma 4 Cp = articolo 73
4	TD		articolo 73, comma 5 + articolo 99, comma 4 Cp = articolo 73
5	TD		articolo 73, comma 5 + articolo 99, comma 4 Cp = articolo 73
6	TD		articolo 73
7	TD	articolo 624 Cp	mai violazioni del Dpr 309/1990
8	TD	articolo 624 Cp	
9	TD		articolo 73
10	TD	articolo 628 Cp	
11	TD	articolo 648 Cp + articolo 624 Cp (8)	
12	TD	articolo 582 Cp + articolo 630 Cp	
13	TD	articolo 624 Cp + articolo 648 Cp	
14	TD		articolo 73
15	TD		articolo 73
16	TD	articolo 14 DI 286/1998	
17	TD	articolo 624 Cp	
18	TD		articolo 73
19	TD	articolo 377 Cp	
20	TD	articolo 14 DI 286/1998	

semplicemente notato come sia molto sottile la differenza fra contegni non penalmente rilevanti (detenzione per consumo personale) e penalmente rilevanti (detenzione per cessione verso terzi), comunque socialmente stigmatizzati che coinvolgono consumatori problematici di sostanza stupefacenti. Il dato qualitativo inerente l'indagine indicherebbe che le violazioni per fatti di droga di rilevanza modesta potrebbero riguardare circa il 15-20% dei detenuti con problematiche di dipendenza.

Tornando all'analisi del campione, invece, si è visto come, fra i tossicodipendenti presenti nell'Istituto, le detenzioni relative a reati diversi dalla violazione delle disposizioni del Dpr 309/1990 risultano superiori alla metà (11). In particolare, fra queste violazioni preponderanti appaiono i delitti contro il patrimonio (8), seguiti dalla violazione delle disposizioni in materia di immigrazione (2) e, infine, da un delitto contro l'attività giudiziaria.

Conclusioni qualitative

Circa l'indagine qualitativa, si conclude ritenendo che il campione "A", pur con le ricordate approssimazioni, mostri come all'interno di Sollicciano, nell'intervallo marzo-maggio 2009, il dato relativo all'ipotesi attenuata di cui al comma 5 dell'articolo 73 assuma una rilevanza del tutto eccezionale, purtroppo sconosciuta al ministero della Giustizia, rispetto alle violazioni assolute della ricordata fattispecie delittuosa. Addirittura, nel campione osservato, l'ipotesi attenuata di cui al comma 5 dell'articolo 73, la cui rilevazione è completamente omessa nell'archivio informatico Afis, ricorre nel 25% dei casi osservati. Inoltre, l'aggregazione di questo dato con quello relativo ai casi in cui l'ipotesi attenuata, pur ricorrendo in termini oggettivi, soccombe in relazione alla prevalenza della concorrente circostanza aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale (4), di cui all'articolo 99, comma 4 Cp, mostra un'incidenza complessiva della fattispecie pari al 40% (5 + 3 = 8) dei casi osservati.

Quanto fino ad ora osservato, lungi dal mostrare l'incidenza reale della fattispecie di cui al comma 5 dell'articolo 73 sulle violazioni assolute dell'articolo 73, conferma che, anche in materia di reati di droga, vi è la tendenza a rappresentare il circuito penitenziario come un contenitore anonimo di soggetti con un unico denominatore comune; quello di avere violato una prescrizione penale.

Gli esiti di questa sintetica indagine sull'impatto presso Sollicciano del fatto di lieve entità in materia di reati di droga sulle violazioni assolute dell'articolo 73 - dal contenuto eminentemente simbolico - rivelano, invece, che l'incidenza di soggetti condannati ai sensi del comma 5 della medesima disposizione è molto più elevata di quanto le rilevazioni ufficiali del ministero della Giustizia (ricavate dall'archivio informatico Afis) indicano a Sollicciano, circa il 3%; nel circuito penitenziario nazionale, circa il 9-10%.

L'indagine qualitativa condotta sul campione "A" mostra dati che attestano il fatto di lieve entità intorno al 25% di tutte le condanne definitive per violazioni dell'articolo 73 contenute entro il parametro edittale dei 2 anni di pena. Inoltre, tenuto conto dell'impatto ostativo esercitato sulla ricordata circostanza attenuante ad effetto speciale dalla recidiva reiterata infraquinquennale (articolo 99, comma 4 Cp), si ritiene che, prima delle modifiche al regime della recidiva (legge 251/2005), la diminuzione avrebbe potuto esercitare un impatto maggiore, intorno al 40% circa delle violazioni poste a base del campione.

Infine, il collegamento esistente tra la fattispecie attenuata in materia di droga e la personale condizione di problematica dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope del detenuto sarebbe confermato dalla difficoltà di scindere il possesso di un quantitativo di droga finalizzato al consumo personale dal possesso volto alla cessione a terzi. Le modifiche normative introdotte al Dpr 309/1990 dalla legge 49/2006 hanno accentuato la problematica. La prova di quanto ora detto sarebbe ricavabile dagli stessi esiti dell'indagine condotta sul campione "B", ove sono stati osservati i detenuti con problematiche di dipendenza.

In particolare, fra i detenuti tossicodipendenti del campione "B" (20), i reati in materia di droga hanno riguardato il 45% dei soggetti (9). Fra questi, le violazioni di lieve entità (3), pur escluse negli effetti dall'esistenza della recidiva reiterata (articolo 99, comma 4 Cp), hanno mostrato di avere un'incidenza più contenuta (25-30%) di quella riscontrata nel campione "A" (40%), ma comunque significativa. Piuttosto, sulla base del campione osservato, fra i tossicodipendenti presenti nell'Istituto di pena in commento, le detenzioni relative a reati diversi dalla violazione delle disposizioni del Dpr 309/1990 sono risultate superiori alla metà (11). In particolare, fra queste violazioni, preponderanti sono apparsi i delitti contro il patrimonio (8), seguiti dalla violazione delle disposizioni in materia di immigrazione (2) e, infine, da un delitto contro l'attività giudiziaria.

Prendendo le mosse dall'ipotesi di lavoro prima formulata, ciò che è possibile - infine - sostenere sulla scorta dei risultati emersi dai due campioni ("A" e "B") osservati è che, diversamente da ciò che mostrano i dati ufficiali ricavati tramite l'archivio informatico Afis, l'incidenza del fatto di lieve entità in materia di violazioni dell'articolo 73 comprese all'interno del parametro editale di 2 anni di pena è particolarmente elevata (25-30%).

Invece, in relazione alla violazione dell'articolo 73 (45%), fra i detenuti tossicodipendenti l'incidenza della diminuzione di cui al comma 5 non è sembrata essere rilevante (15%). Decisamente più elevata è apparsa, invece, fra i detenuti tossicodipendenti, l'incidenza dei reati diversi da quelli in materia di droga (55%), fra i quali prevalenti sono risultati quelli contro il patrimonio (73%).

Casa circondariale di Prato

Ingressi e uscite

122

Come già osservato in relazione al carcere di Sollicciano, per ricostruire la movimentazione complessiva dell'Istituto si procede comparando i due dati dinamici degli ingressi e delle uscite, con riferimento al solo intervallo del 2008 (tabella 19). Come si nota nella tabella 19, nell'anno 2008 hanno fatto ingresso presso la Casa circondariale di Prato 1.440 detenuti. Di questi, 818 (56,81%) erano italiani e 622 (43,19%) erano stranieri⁹. In particolare, l'analisi dei flussi di ingresso in base alla nazionalità mostra chiaramente come fra i detenuti italiani gli ingressi in esecuzione di una condanna definitiva (68,55%) siano oltre il doppio di quelli dei detenuti stranieri (31,45%). Tale rapporto è, invece, ribaltato con riferimento agli ingressi dalla condizione di non definitivo, ove gli stranieri superano gli italiani (tabella 20).

Rispetto agli ingressi assoluti, inoltre, quelli dalla libertà sono stati 376 (26,1%), mentre quelli per trasferimento sono stati 486 (33,8%). Il dato relativo ai detenuti che rientrano dal permesso (548), indica una buona movimentazione nell'Istituto dei detenuti definitivi.

Infine, meramente residuali sono i dati relativi agli ingressi temporanei. Anche in questo caso, bassissima è l'incidenza dei rientri per revoca (4). Dalla disamina delle tabelle 19 e 20 emergono significative differenze con quanto osservato in precedenza in merito agli ingressi a Sollicciano. Come visto, rispetto a quest'ultimo Istituto di pena, nella Casa circondariale di Prato il rapporto fra detenuti italiani e stranieri è, sostanzialmente, invertito (presso Sollicciano ogni 10 detenuti gli italiani sono circa 4 a fronte di 6 stranieri).

La Casa circondariale di Prato non si caratterizza per avere una elevata presenza di cittadini stranieri in quanto essa svolge, con prevalenza, la funzione di Casa di reclusione¹⁰, destinata ad ospitare detenuti definitivi con pena medio-lunga. Ciò è confermato dalla maggior incidenza degli ingressi per trasferimento da altri Istituti di pena (486), superiori di oltre 7 punti percentuali (il 33,8% a fronte del 26,1%) gli ingressi dalla libertà (376). La differenza con Sollicciano, da questo punto di vista, è notevole, atteso che in quest'ultimo Istituto di pena, nel medesimo intervallo (2008), gli ingressi dalla libertà sono stati oltre il doppio di quelli

tabella 19
INGRESSI MASCHILE 2008

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
IN ATTESA DI PRIMO GIUDIZIO	151	49,67%	153	50,33%	304
APPELLANTE	62	28,97%	152	71,03%	214
RICORRENTE	28	38,36%	45	61,64%	73
DEFINITIVO	523	68,55%	240	31,45%	763
MISTO CON DEFINITIVO	40	63,49%	23	36,51%	63
MISTO SENZA DEFINITIVO	14	60,87%	9	39,13%	23
TOTALE	818	56,81%	622	43,19%	1440

per trasferimento da altro Istituto e circa il triplo nell'anno precedente (tabella 21).

Contrariamente a quanto in precedenza osservato in merito agli ingressi assoluti, fra gli ingressi dalla libertà osservati presso la Casa circondariale di Prato nel 2008 (376) il dato relativo agli stranieri (70,48%) si mostra notevolmente superiore a quello relativo ai detenuti italiani (29,52%) e coincide in sostanza con quanto osservato presso Sollicciano. In particolare, nell'Istituto di pena in commento hanno fatto ingresso dalla libertà circa 7 detenuti stranieri su 10 fra coloro in attesa di giudizio e 8 su 10 fra gli appellanti.

Comunque elevata rispetto alla media nazionale è risultata anche l'incidenza degli ingressi dalla libertà dei detenuti definitivi stranieri (59,09%) rispetto agli italiani (40,91%); anche se inferiore di oltre 10 punti quella riscontrata, nel medesimo intervallo, presso Sollicciano (tabella 22).

La comparazione dei dati relativi agli ingressi nella Casa circondariale di Prato, nell'anno 2008, con quelli relativi alle uscite mostra una tendenza diversa rispetto a quanto in precedenza osservato nel carcere di Sollicciano e anche rispetto al contesto nazionale. Infatti, nell'intervallo di riferimento, il flusso di accessi (1.440) in carcere si è presentato di poco superiore al flusso delle uscite (1.377). Le stesse indicazioni numeriche relative agli ingressi (818 e 622) e alle uscite (779 e 598) di detenuti italiani e stranieri si presentano quasi simmetriche; così come le percentuali corrispondenti agli italiani (entrati nella misura del 56,81% e usciti per il 56,6%) e stranieri (entrati nella misura del 43,19% e usciti per il 43,4%).

tabella 20
INGRESSI MASCHILE 2008

MOTIVO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
INGRESSO DALLA LIBERTA'	111	29,52%	265	70,48%	376
INGRESSO PER TRASFERIMENTO	282	58,02%	204	41,98%	486
INGRESSO TEMP. FORZA MAGG	1	100,00%	0	0,00%	1
INGRESSO TEMP. IST. PARTENZA	6	85,71%	1	14,29%	7
RIETRO CON NUOVO IP3	10	55,56%	8	44,44%	18
RIETRO STRAORDIN. PER REVOCA	4	100,00%	0	0,00%	4
RIETRO NELL'ISTITUTO	404	73,72%	144	26,28%	548
TOTALE	818	56,81%	622	43,19%	1440

tabella 21
INGRESSO DALLA LIBERTA'

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
IN ATTESA DI PRIMO GIUDIZIO	49	32,24%	103	67,76%	152
APPELLANTE	19	16,67%	95	83,33%	114
RICORRENTE	5	31,25%	11	68,75%	16
DEFINITIVO	36	40,91%	52	59,09%	88
MISTO CON DEFINITIVO	1	33,33%	2	66,67%	3
MISTO SENZA DEFINITIVO	1	33,33%	2	66,67%	3
TOT	111	29,52%	265	70,48%	376

tabella 22
USCITI MASCHILE 2008

STATO GIURIDICO	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
IN ATTESA DI PRIMO GIUDIZIO	142	52,2%	130	47,8%	272
APPELLANTE	49	27,7%	128	72,3%	177
RICORRENTE	27	45,8%	32	54,2%	59
DEFINITIVO	507	65,6%	266	34,4%	773
INTERNAMENTO PROVVISORIO	1	100,0%	0	0,0%	1
MISTA CON DEFINITIVO	41	56,2%	32	43,8%	73
MISTA SENZA DEFINITIVO	12	54,5%	10	45,5%	22
TOTALE	779	56,6%	598	43,4%	1377

Come detto, invece, nel contesto penitenziario nazionale il saldo fra gli ingressi e le uscite è tendenzialmente a favore di quest'ultimo valore, anche per la più elevata movimentazione dei detenuti non definitivi. Per esempio, nell'ambito di Sollicciano, nel medesimo intervallo, i detenuti entrati sono stati 1.968 e gli usciti 2.763; con una differenza fra i due dati di circa mille unità.

Quanto sopra osservato indicherebbe che, nel 2008, per ogni detenuto che ha fatto ingresso nella Casa circondariale di Prato un altro ne è uscito e anche che, almeno a vedere il movimento dell'intervallo di riferimento, il rapporto fra detenuti italiani e stranieri sarebbe rimasto stabile. Questo dato conferma la differente funzione che l'Istituto svolge in relazione all'altra grande realtà penitenziaria toscana - Sollicciano - che, anche per la collocazione logistica (nel territorio del Tribunale del capoluogo del distretto di corte d'Appello), soggiace a un flusso penitenziario più intenso (nel 2008 la movimentazione degli usciti ha registrato 2.763 unità) e a una più elevata incidenza di detenuti non definitivi che entrano dalla libertà. La caratteristica movimentazione riscontrata a Prato, nell'intervallo considerato (2008), rispetto al contesto nazionale, trova ragione in alcuni argomenti. Anzitutto, nel rapporto che corre tra la bassa incidenza degli ingressi dalla libertà (26,1%) e, invece, l'elevata incidenza che hanno (proprio rispetto al contesto nazionale) gli ingressi per trasferimento (33,8%) di detenuti con posizione giuridica definitiva, destinati ad ese-

guire la pena nella Casa circondariale di Prato. In particolare, rispetto a Sollicciano, ove entrano dalla libertà circa 2 detenuti ogni 3, a Prato gli ingressi dalla libertà hanno riguardato 1 detenuto ogni 4. Per quanto attiene agli ingressi per trasferimento, inoltre, fra i due Istituti di pena esiste anche una differenza qualitativa, tenuto conto che (stante la sua collocazione nel capoluogo del distretto di Corte d'Appello) presso Sollicciano sono più numerosi i trasferimenti determinati da motivi di giustizia.

In secondo luogo, nel solco di quanto ora precisato, l'inconsueto flusso penitenziario riscontrato presso la Casa circondariale di Prato è riconducibile all'elevata incidenza degli ingressi assoluti dei detenuti definitivi (763 su 1.440), i quali in minima parte riguardano ingressi dalla libertà.

A tale affermazione si giunge comparando i dati relativi agli ingressi dalla libertà di detenuti definitivi (88 su 376) con i dati relativi agli ingressi assoluti dei detenuti definitivi (763 su 1.440), nel medesimo intervallo. Atteso che questi ultimi (detenuti definitivi assoluti) sono notevolmente superiori ai primi (detenuti definitivi dalla libertà), ne consegue che l'ingresso nella Casa circondariale di Prato di detenuti definitivi deve essere riconducibile, in massima parte, al loro trasferimento da un altro Istituto di pena e non dalla libertà. Infine, una conferma della contenuta movimentazione è riscontrabile nella circostanza che gli stessi ingressi di detenuti non definitivi in attesa di primo giudizio (304) e appellanti (214) sono al di sotto degli ingressi assoluti dei detenuti definitivi (763); ciò diversamente da quanto riscontrato presso Sollicciano. Mancano, anche in questo caso, rilevazioni relative all'incidenza, negli intervalli di riferimento, degli ingressi, definitivi e non, per violazione dell'articolo 73, comma 5.

Ricapitolando, nella Casa circondariale di Prato, il confronto fra ingressi e uscite, nell'intervallo 2008, confermerebbe un saldo pari a zero, sia in relazione ai cittadini italiani che a quelli stranieri.

Presenze

Circa la composizione delle presenze, i dati sono aggiornati al 26 marzo 2009 (tabella 23).

Anzitutto, si rileva che presso la Casa circondariale di Prato le presenze di detenuti stranieri (57,3%) superano di oltre quindici punti percentuali quelle degli italiani (42,7%). Il dato relativo ai detenuti stranieri, se comparato con il flusso "relativamente" dinamico degli ingressi (43,19%), si mostra notevolmente più alto, di oltre quindici punti percentuali.

La rilevazione mostrerebbe, così, che i detenuti stranieri presenti nella Casa circondariale di Prato entrano in misura minore rispetto ai detenuti italiani, circa 4 ogni 10, e vi permangono mediamente per un tempo più lungo. Ciò potrebbe confermare la difficoltà di accesso dei detenuti stranieri alle misure alternative alla pena detentiva. Pur confermandosi anche in questo Istituto di pena elevata l'incidenza dei detenuti stranieri rispetto alla media nazionale registrata nel medesimo intervallo (37%), il dato appare comunque al di sotto di quello relativo a Sollicciano (65%). Con riferimento ai detenuti definitivi, il grafico 4 mostra come la curva di distribuzione delle condanne si concentra comunque sulle condanne brevi (entro i 3

tabella 23
PRESENZE AL 26/03/2009

POSIZIONE GIURIDICA	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOTALE
IN ATTESA DI PRIMO GIUDIZIO	37	28,7%	92	71,3%	129
APPELLANTI	29	26,6%	80	73,4%	109
RICORRENTI	9	20,5%	35	79,5%	44
DEFINITIVI	168	58,5%	119	41,5%	287
TOTALE	243	42,7%	326	57,3%	569

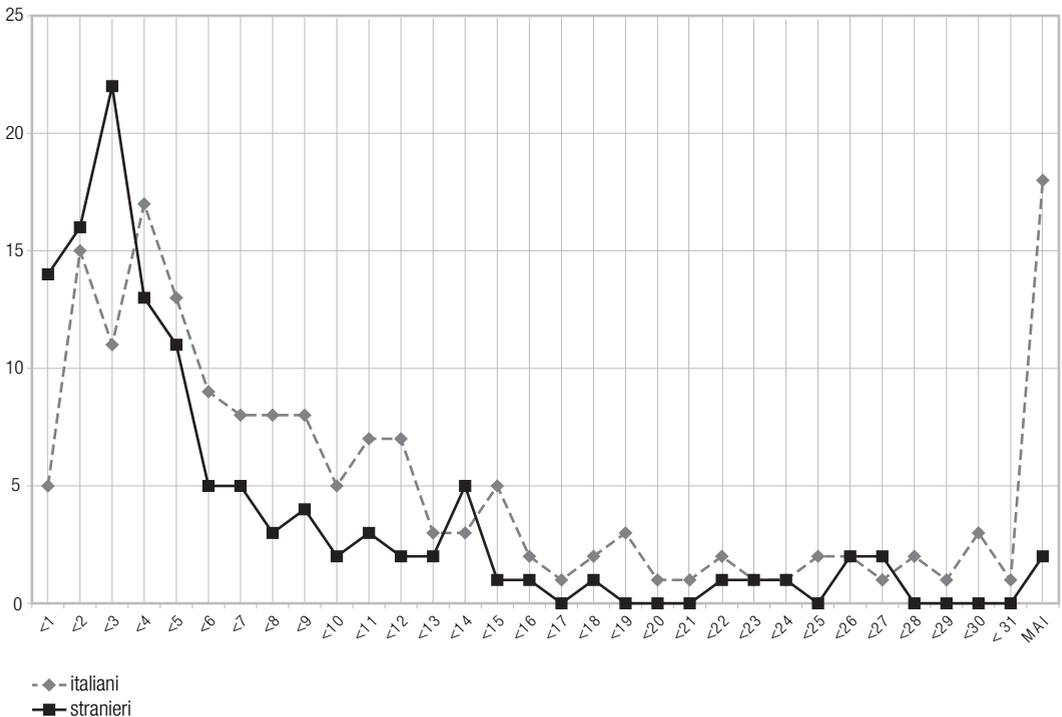
anni) e brevissime (entro l'anno), anche se con minor incidenza rispetto a Sollicciano. Il 6,6% sconta una condanna inferiore all'anno (11,8% tra i soli stranieri) e il 28,9% sconta una condanna inferiore ai 3 anni (43,7% tra i soli stranieri). Rispetto a Prato, nel medesimo intervallo, presso Sollicciano l'incidenza delle condanne entro l'anno era quasi quadrupla, pari al 23,7% (29,3% tra i soli stranieri), ed entro i 3 anni era quasi doppia, pari al 54,1% (69,3% tra i soli stranieri). Curiosamente si apprezza che fra i detenuti stranieri le condanne definitive entro l'anno ed entro i 3 anni duplicano quasi quelle comminate ai detenuti italiani, mentre le condanne comprese nella soglia dei 2 anni sembrano quasi coincidere. L'incremento del parametro edittale, infine, porta le due curve al tendenziale ravvicinamento, fino al balzo verticale delle condanne all'ergastolo fra le quali i detenuti italiani sembrano superare di oltre 6 volte quelli stranieri (grafico 5). Fra gli appellanti, il movimento delle condanne risulta diverso da quanto osservato in precedenza, in ragione della più alta incidenza sugli ingressi dei detenuti stranieri non definitivi. In particolare, le condanne brevissime relative a detenuti stranieri sembrano triplicare quelle relative ai detenuti italiani. Analogamente, si osserva in merito alle condanne comprese entro il parametro edittale dei 3 anni. Diversamente da Sollicciano, a Prato si mostra eccezionalmente elevata, rispetto ai detenuti italiani, l'incidenza degli stranieri detenuti per condanne comprese entro il parametro dei 6 anni.

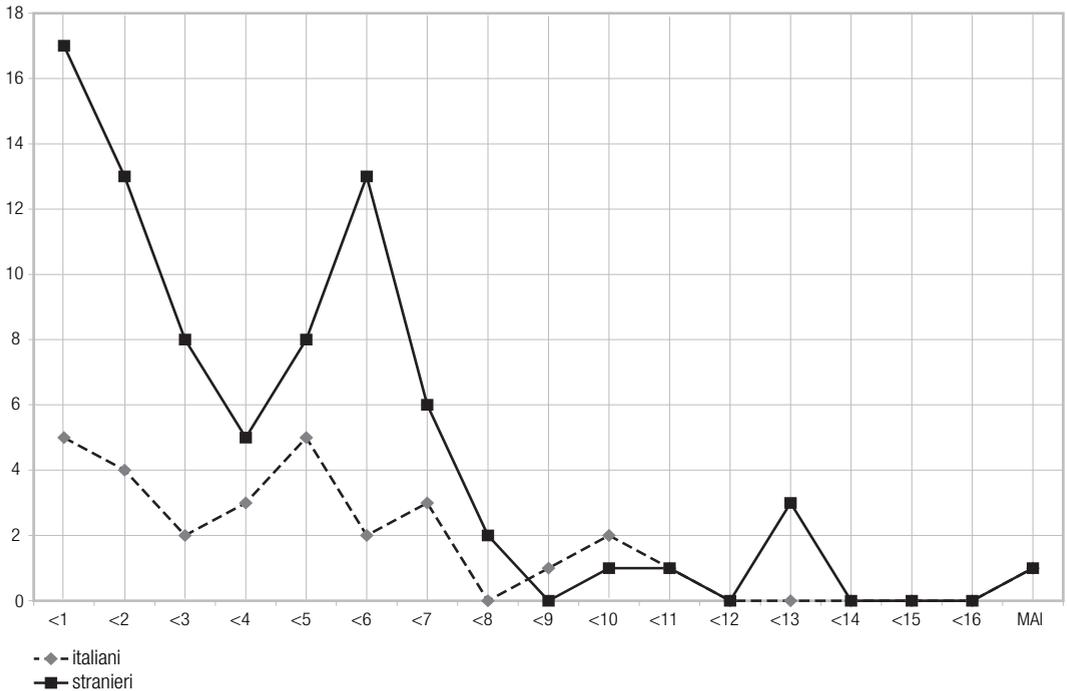
Articolo 73 e fatto di lieve entità, comma 5

Si è già detto che, anche per via di scelte di politica penale discutibili, l'incidenza dei reati in materia di droga, che vedono come principali autori i cittadini stranieri, caratterizza sempre di più il circuito penitenziario, nazionale e locale. Di seguito si riportano i dati relativi alle presenze, nell'ambito della Casa cir-

Condanne definitive

grafico 4





condariale di Prato, per le violazioni dell'articolo 73, allo scopo di compiere una comparazione con le rilevazioni presso Sollicciano (tabella 24).

Anche presso la Casa circondariale di Prato, i valori relativi al 26 marzo 2009 indicano una elevata incidenza (48%) delle presenze per violazione dell'articolo 73 (274) rispetto alle presenze complessive (569); di poco al di sotto quella registrata nel medesimo intervallo presso Sollicciano (circa il 50%) e, comunque, superiore al dato nazionale (poco meno del 40%). Analogamente all'Istituto di pena fiorentino, anche presso la Casa circondariale di Prato, fra gli stranieri, i reati in materia di droga sono stati commessi da oltre 4 detenuti presenti su 5 in relazione a soggetti in attesa di primo giudizio (84,8%) e appellanti (82,8%). Ben al di sotto del dato fiorentino (75,29%), invece, è l'impatto dei detenuti stranieri definitivi per reati di droga (60,9%). Si riporta il grafico relativo alle condanne definitive per violazione del reato di cui all'articolo

POSIZIONE GIURIDICA	ITALIANI	%	STRANIERI	%	TOT
IN ATTESA DI PRIMO GIUDIZIO	12	15,2%	67	84,8%	79
APPELLANTI	10	17,2%	48	82,8%	58
RICORRENTI	5	22,7%	17	77,3%	22
DEFINITIVI	45	39,1%	70	60,9%	115
TOT	72	26,3%	202	73,7%	274

73 (grafico 6). Nonostante la Casa circondariale di Prato si caratterizzi, prevalentemente, come Casa di Reclusione, in ordine alla sola violazione dell'articolo 73 l'incidenza delle pene brevi (entro i 3 anni), ma non di quelle brevissime (entro l'anno), è molto elevata; soprattutto fra gli stranieri. Tra i detenuti definitivi ex articolo 73 (grafico 7), il 3% sconta una condanna inferiore all'anno (5,2% tra i soli stranieri), ma il 33% sconta una condanna inferiore ai 3 anni (48,3% tra i soli stranieri).

Analogamente a quanto già detto a proposito delle presenze assolute, il dato relativo alle presenze non definitive per violazione dell'articolo 73 segnala una differenza più marcata fra detenuti stranieri e italiani. Infine, interessa valutare il dato relativo alle presenze per violazione dell'articolo 73, in relazione all'ipotesi attenuata di cui al comma 5 definito come fatto di lieve entità, nei due diversi intervalli del 30 giugno e del 30 settembre 2008¹¹.

Si rammenta, infatti, che lo scopo della presente indagine è anche quello di verificare quale incidenza assuma la ricordata fattispecie attenuata a fronte delle violazioni assolute in materia di droga. Per quanto già detto, si premette che le rilevazioni descrivono una realtà approssimativa a cagione delle difficoltà di raccolta del dato relativo al delitto di cui al comma 5 dell'articolo 73 nell'ambito di sistema informatico centrale Afis. Quanto ora affermato trova conferma nelle seguenti rilevazioni. Al 30 giugno 2008, presso la Casa circondariale di Prato, erano 212 i soggetti detenuti per la violazione di una disposizione del Dpr 309/1990. Fra questi, 210 erano i reati ascrivibili alla violazione dell'articolo 73 e - solo - 17 i reati ascrivibili alla violazione del comma 5 della medesima disposizione (8,2%). Il dato, comunque più elevato di quello riscontrato nel medesimo intervallo presso Sollicciano (3%), si palesa al di sotto dell'incidenza nazionale (9-10%). Nel trimestre successivo, al 30 settembre 2008, rispetto ad un'incidenza assoluta più elevata dei reati in materia di droga (234) e delle singole violazioni dell'articolo 73 (230), i reati in materia di droga di lieve entità sono diminuiti (16), anche rispetto al loro impatto complessivo (7%).

Le indicazioni ora riscontrate confermano, anche in relazione all'Istituto di pena in commento, che le modalità di raccolta dei dati non consentono una rilevazione dell'impatto effettivo che la diminuzione di cui al comma 5 del citato articolo 73 esplica rispetto alla fattispecie generale (articolo 73, comma 1 e 1bis Dpr 309/1990).

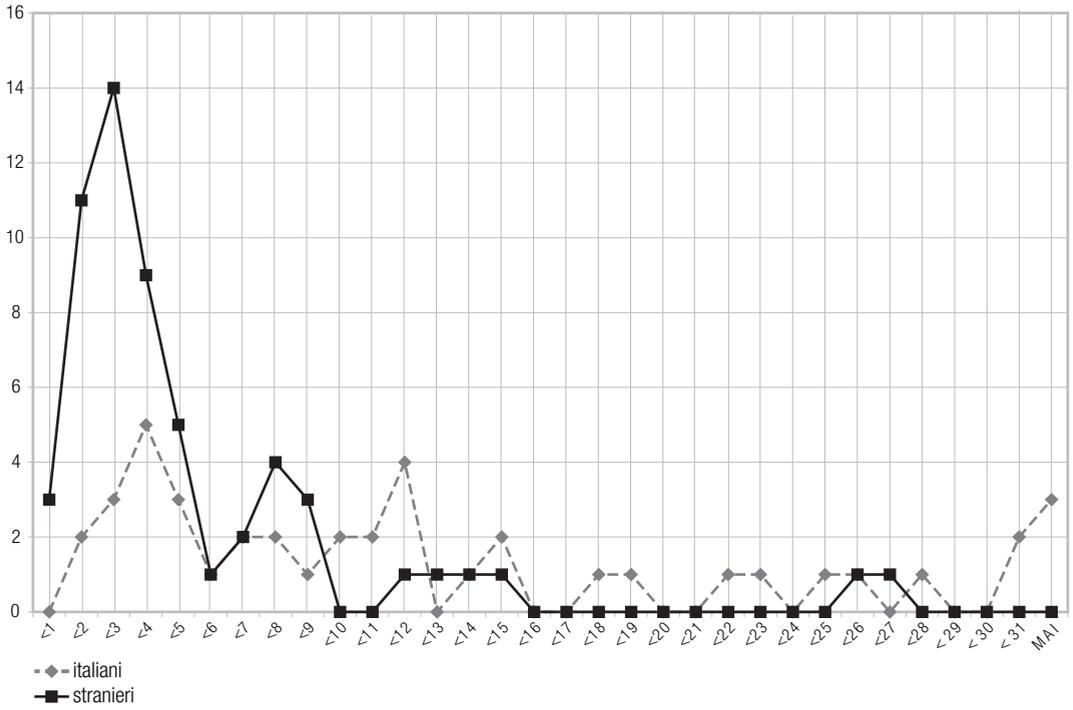
Case circondariali di Pisa, Livorno e Arezzo

Le conclusioni elaborate in relazione a quanto fino ad ora osservato, trovano riscontro anche in relazione ai dati inerenti tre Istituti di pena del territorio regionale, quali la Casa circondariale di Pisa, la Casa circondariale di Livorno e la Casa circondariale di Arezzo.

Si precisa che, per ognuna delle strutture penitenziarie osservate, i dati qui riportati si limitano ad indicare la movimentazione complessiva, nonché il numero di presenze, anche riferite a violazioni del Dpr 309/1990, nell'anno 2008. Con riferimento alla Casa circondariale di Pisa, nell'intervallo di riferimento, si è riscontrato un numero di ingressi pari a 1.335 unità. Nel medesimo intervallo, invece, gli usciti sono stati 1.294. Il saldo quasi equivalente fra ingressi ed uscite mostra come il numero di presenze complessive sia destinato ad aumentare con una progressione molto più attenuata di quella riscontrata presso Sollicciano. Le presenze alla data 24 marzo 2009 erano pari a 351 detenuti, di cui 129 in attesa di giudizio, 79 condannati in primo grado, 12 condannati in secondo grado e 131 definitivi. Rispetto al numero assoluto dei detenuti presenti (351), i detenuti per violazione dell'articolo 73 erano 153 (43,5%); di cui 27 italiani (14,5%) e 126 stranieri (85,5%). Inoltre, fra i detenuti presenti per violazione dell'articolo 73, 112 non erano definitivi (73%). Purtroppo non è stato possibile rilevare il dato inerente le condanne per violazione dell'articolo 73, nell'ipotesi attenuata di cui al comma 5.

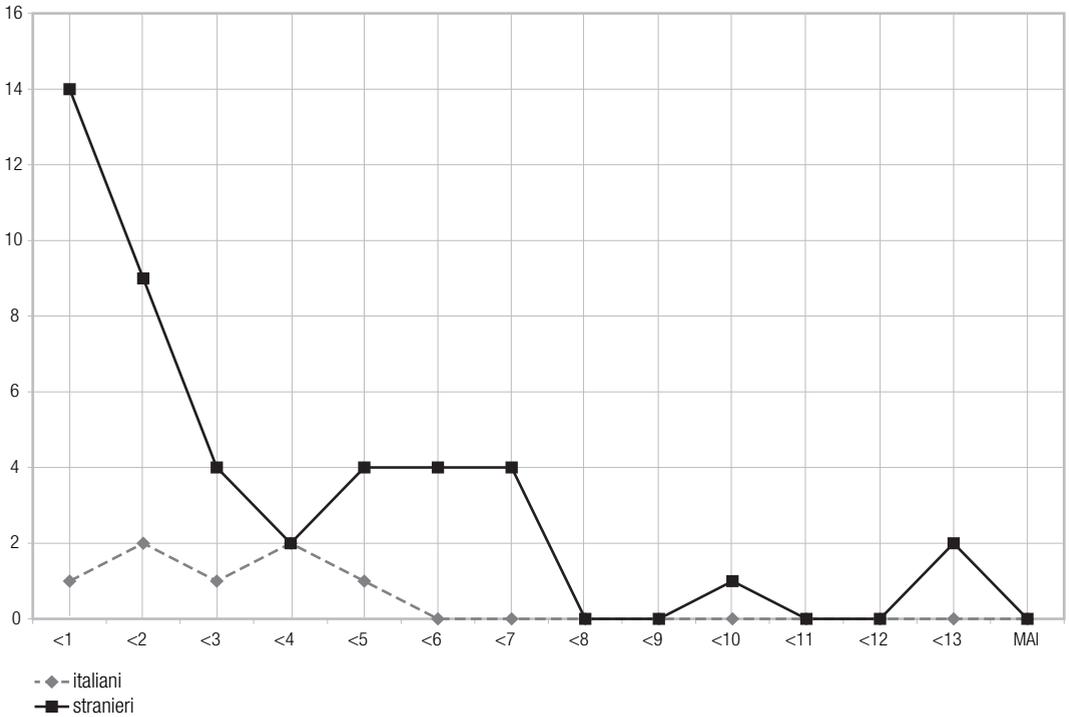
Condanne Definitivi

grafico 6



Condanne appellanti

grafico 7



Preme sottolineare come, in linea con quanto rilevato a Sollicciano e a Prato, a Pisa si nota una presenza per reati di droga (43,5%) molto superiore al dato nazionale (38%), con straordinaria rappresentazione dei cittadini stranieri (85,5%).

Con riferimento alla Casa circondariale di Livorno, nell'intervallo di riferimento, si è riscontrato un numero di ingressi pari a 600 unità, a fronte di un numero di uscite pari a 622. Attesa la diversa funzione svolta dai due Istituti di pena ora osservati, giacché presso la Casa circondariale di Livorno, diversamente da quanto affermato in relazione alla Casa circondariale di Pisa, il minor movimento farebbe ritenere che si tratti di un carcere ove prevalgano le attività di Casa di Reclusione, valgono le medesime considerazioni espresse in precedenza, in relazione alla quasi equivalenza del saldo fra ingressi ed uscite.

Le presenze rilevate alla data del 7 aprile 2009 erano 362. Fra queste, le presenze per violazione dell'articolo 73 erano 204 (56%), mentre le presenze per violazione dell'ipotesi attenuata (di cui al comma 5 dell'articolo 73) erano 2.

A Livorno, rispetto a Pisa, l'incidenza delle detenzioni per violazione dell'articolo 73 appare più elevata (56%) e sostanzialmente coincidente con quella già riscontrata presso Sollicciano (60%). Trova anche conferma quanto ritenuto a proposito dell'inattendibilità dei dati relativi alla rilevazione del delitto di cui all'articolo 73, nell'ipotesi attenuata di cui al comma 5.

Con riferimento alla Casa circondariale di Arezzo, nell'intervallo di riferimento, si è riscontrato un numero di ingressi pari a 122 unità. Il numero delle uscite appare eccezionale (520) e purtroppo non comparabile con quello relativo agli ingressi. Le presenze rilevate alla data del 29 aprile 2009 erano 122. Fra queste, le presenze per violazione dell'articolo 73 erano 60 (49,2%), mentre si è riscontrata 1 sola presenza per violazione dell'ipotesi attenuata (di cui al comma 5 dell'articolo 73).

Fra i detenuti per violazione dell'articolo 73 (60), 43 erano stranieri (71,8%) e 17 erano italiani (28,2%). Mentre, in relazione alla posizione giuridica dei detenuti per violazione dell'articolo 73, 46 non erano definitivi (76,8%).

Anche in quest'ultimo Istituto di pena, l'incidenza delle detenzioni per violazione dell'articolo 73 è molto elevata (49,2%) rispetto al contesto nazionale (38%). Trovano conferma anche in questo caso gli argomenti sull'inattendibilità dei dati relativi alla rilevazione della diminuzione di cui all'articolo 73, comma 5.

Note

1 Infatti, si è visto che la modifica dell'articolo 99 Cp ha introdotto un nuovo regime di contestazione della recidiva - con particolare riferimento alla recidiva reiterata infraquinquennale, introdotta dal comma 4 dell'articolo 99 - ed inciso sul giudizio di bilanciamento della circostanza attenuante del fatto di lieve entità (articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990) con l'aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale (art 99, comma 4 Cp), previsto dall'articolo 69, comma 1 Cp, la cui esistenza impedisce la prevalenza della ricordata attenuante (rectius: ne annulla gli effetti mitiganti). Sul punto si richiama, tuttavia, la sentenza 192/2007 con cui la Corte costituzionale, nel dichiarare la legittimità costituzionale delle disposizioni della legge 251/2005 (legge Cirielli), ha affermato la facoltatività del Giudice di applicare il regime, ostativo, della recidiva reiterata infraquinquennale, previsto appunto dall'articolo 99, comma 4 del codice penale.

2 Per effetto dell'indulto, i detenuti non definitivi hanno superato i detenuti definitivi. Prima dell'applicazione della legge 241/2006, infatti, i detenuti definitivi rappresentavano il 62,3% della popolazione penitenziaria. In seguito alla concessione del provvedimento clemenziale questa porzione si è ridotta al 36% circa delle presenze complessive.

3 Per effetto della novellazione alla legislazione antidroga introdotta dalla legge 162/1990, le sanzioni penali, di cui agli articoli 73 e seguenti D.R.P. 309/1990, sono state irrigidite nel parametro editale (rispetto al reato previsto dall'articolo 72 legge 685/1975). D'altra parte, è stata introdotta ex novo la complessa fattispecie procedimentale prevista dal successivo articolo 75, originata dalla segnalazione al Prefetto del consumatore di droga.

4 Più precisamente, la quantità della sostanza, ove superiore ai limiti indicati con provvedimento ministeriale, le modalità di presentazione della stessa, le altre circostanze dell'azione, adesso rappresentano indici presuntivi positivi dai quali il giudice deve valutare il comportamento del detentore di droga.

5 In queste ipotesi, con analoga frequenza, il giudizio penale si conclude con la contestazione a carico dell'autore di un reato in materia di droga di rilevanza penale lieve (comma 5 dell'articolo 73). Tale pratica, che conduce necessariamente (a seguito di arresto obbligatorio) in carcere soggetti che potrebbero non esserci (stante l'applicazione per il reato contestato del regime di arresto facoltativo), incide sull'effetto carcerizzante delle violazioni in materia di droga.

6 A livello nazionale, nell'arco di poco meno del biennio 2007-2008, le presenze per violazioni rispetto alle disposizioni in materia di droga sono aumentate esponenzialmente, passando da 17.481 al 30 giugno 2007 a 21.949 (per il solo reato di cui all'articolo 73 Dpr 309/1990) al 30 settembre 2008. In questo movimento, l'incidenza della fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (articolo 73, comma 5) si è stabilizzata intorno al 9-10% delle violazioni relative all'ipotesi prevista dall'articolo 73 Dpr 309/1990.

7 Afis è acronimo di Automatic Fingerprint Identification System, quale software impiegato nella catalogazione di codici identificativi (impronte digitali) da parte delle forze di Polizia. In particolare, la Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha implementato un nuovo sistema di gestione dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale, all'interno ed all'esterno del contesto penitenziario. Il nuovo sistema tende ad assicurare il suo supporto a tutte le attività svolte dagli Istituti e dai Servizi dell'Amministrazione Penitenziaria nella gestione dei soggetti ad essa affidati per esecuzione di pena, di misura alternativa alla detenzione, di misura cautelare, di misura di sicurezza, con l'automazione su scala nazionale di tutti gli adempimenti istituzionali. Le aree di intervento specifiche sono: la gestione automatizzata delle impronte digitali e del fotosegnalamento, basata sul software Afis; le traduzioni; il Casellario, per la gestione degli oggetti che il detenuto deve consegnare al momento del suo ingresso in Istituto (casellario, selezione detenuti, oggetti di valore, denaro, stampe); le attività proprie degli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna. Il relativo progetto di automazione era stato inizialmente avviato autonomamente rispetto agli istituti di pena. Alla fine del 2002, l'Amministrazione ha deciso l'unificazione completa del sistema degli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna con quello degli istituti. Il SIAP/Afis ricomprende pertanto sia gli Istituti che gli U.E.P.E. In: <http://www.giustizia.it/ministero/struttura/pt2007-2009.htm#d342a>.

8 Il certificato penale contiene la storia delle condanne penali passate in giudicato di un condannato, ovvero dei procedimenti penali ancora pendenti. Può essere ottenuto tramite la lettura dei registri, tenuti a cura del ministero della Giustizia e aggiornati a cura delle Cancellerie dei tribunali. In: http://www.giustizia.it/servizi_cittadino/c1-5.htm.

9 Sostanzialmente invertiti rispetto all'Istituto di pena in commento sono i valori degli ingressi degli italiani rispetto agli stranieri registrati, nel medesimo intervallo, presso il N.Cp Sollicciano. Infatti, in questo Istituto di pena gli ingressi degli italiani sono stati pari al 39,4% e quelli degli stranieri pari al 60,6%.

10 Sono gli Istituti adibiti all'espiazione delle pene oggetto di condanna definitiva. In molte Case circondariali (invece destinate ad ospitare detenuti non definitivi) esiste una "Sezione Penale" e, viceversa, in alcune Case di Reclusione esiste una "Sezione Giudiziaria" destinata alle persone in attesa di giudizio.

11 Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Autorizzato - sezione statistica.

L'AREA PENALE ESTERNA E IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Un'analisi storica

A partire dal 1995, pur all'interno di una attuale tendenza inflattiva, la presenza di consumatori problematici di stupefacenti e sostanze psicotrope nel circuito penitenziario si è stabilizzata attorno al 27% circa. Alcune recenti modifiche legislative – quali: legge 189/2002, novellativa del Dl 286/1998, Testo unico sulle leggi in materia di immigrazione; legge 251/2005, novellativa, fra le altre disposizioni, dell'articolo 99 Cp e, in particolare, la legge 49/2006 – hanno spiegato efficacia, indiretta e diretta, sul Dpr 309/1990, accennandone gli aspetti repressivi. In sintesi, le citate modifiche hanno complessivamente aumentato le occasioni di assoggettamento del consumatore di droga a misure limitative della libertà personale, diminuendo, in concreto, la sua possibilità di affrancamento dal circuito penitenziario in esecuzione di una sentenza definitiva di condanna. Ciò, si ritiene, potrebbe condurre a un prossimo incremento dei tossicodipendenti in carcere, peraltro già riscontrabile da alcuni indici.

Quanto ora precisato sarebbe, infatti, confermato – da un lato – dalle rilevazioni nazionali sulle presenze dei detenuti con problematiche di dipendenza in carcere (che dal 21,4% al 31 dicembre 2006 sono rapidamente passati al 27,6% al 31 dicembre 2007, per assestarsi al 26,8% al 30 giugno 2008), nonché dal drammatico incremento dei nuovi ingressi di tossicodipendenti (il 26,7% al 31 dicembre 2006, aumentato al 30% al 31 dicembre 2007 e, infine, arrivato al 33% al 31 dicembre 2008) – dall'altro – dalla sostanziale stabilità che le misure alternative (passate da 42.290 al dicembre 2006 a 10.389 al dicembre 2007) hanno assunto in seguito al crollo verticale avuto per effetto dell'indulto.

La tendenza inflattiva ora rilevata contrasta palesemente con il proposito deflattivo che, nel novellare il Dpr 309/1990, la legge 49/2006 avrebbe inteso perseguire.

Invero, l'intento cui il frettoloso legislatore del 2006 avrebbe inteso giungere, quello – a suo dire – di ridurre l'impatto penitenziario dei soggetti con problematiche di dipendenza, principalmente innalzando il limite di pena per accedere ai benefici previsti dagli articoli 90 e 94 Dpr 309/1990, non si è realizzato. Anzi, appare vero il contrario. Da una parte, in carcere entrano sempre più tossicodipendenti e ne rimane una percentuale stabile ma tendente all'aumento; dall'altra, dopo l'indulto, i percorsi alternativi e sostitutivi della pena detentiva verso i tossicodipendenti sono stati quasi azzerati e, a distanza di oltre 2 anni e mezzo, continuano ad incidere in misura marginale sul numero assoluto dei soggetti condannati in via definitiva. Il ricordato intento deflattivo non sembra realisticamente perseguibile alla luce del quadro normativo vigente, ove il ripristino (mascherato) del proposito punitivo della detenzione di droga oltre un certo quantitativo, già abrogato in esito alla consultazione referendaria del 1993, e l'unificazione del trattamento sanzionatorio verso tutte le sostanze, cui connettere l'irrigidimento della circostanza aggravante della recidiva (articolo 99 Cp) e delle disposizioni in materia di immigrazione (da ultimo, con legge 94/2009), producono criminalità virtuale e carcerizzazione concreta.

Come dire: si punisce per droga dove prima non si puniva, irrigidendo, nel contempo, l'accesso dei tossicodipendenti a percorsi di esecuzione penale esterna.

Inoltre, per essere attuabile, il proposito deflattivo necessita di una rete strutturata sul territorio di servizi per le dipendenze capace di aprirsi verso l'utenza motivata (e non), che abbia fatto ingresso nel circuito penale. Soprattutto, l'offerta terapeutica dovrebbe muoversi in una ottica di massimo potenziamento del contatto con i tossicodipendenti e di creazione di prassi con cui intercettare anche le situazioni più difficili (i senza fissa dimora, i soggetti in doppia diagnosi), più precarie e meno garantite (gli stranieri irregolari o clandestini).

Invece, salvo che in via eccezionale, la rete dei servizi verso le dipendenze non fornisce interventi socio-riabilitativi che oltrepassino il semplice trattamento di disintossicazione, verso tossicodipendenti sottoposti a un provvedimento di limitazione della libertà personale, siano essi già detenuti o meno, che non abbiano stabili contatti territoriali (per intenderci, una formale residenza); la cui incidenza, tuttavia, non è irrilevante.

Il problema – che evidentemente non è, né può essere, solo economico – è aggravato dalla crescita esponenziale, ad esempio, dei consumatori problematici di cittadinanza straniera e presenti in modo irregolare o clandestino sul territorio. Lo si nota, ancora una volta, dai dati relativi alla detenzione dei tossicodipendenti. Se cresce il numero dei detenuti stranieri e, con loro, quello – altissimo – dei reati per violazione del Dpr 309/1990 (il 33% circa delle condanne assolute e oltre il 50% delle condanne dei soli cittadini stranieri), conseguentemente, crescerà – e quanto sopra detto lo conferma – anche il numero di tossicodipendenti stranieri, costituito soprattutto da nuovi ingressi (al 30 giugno 2008 gli ingressi assoluti di tossicodipendenti hanno raggiunto il 36%).

In uno scenario come quello ora sinteticamente delineato appare risibile propagandare l'introduzione, con la novellazione del Dpr 309/1990, di nuovi e più ampi strumenti deflattivi (l'articolo 73, comma 5bis Dpr 309/1990), cui l'inutile dinamismo legislativo mostra ogni tanto di ricorrere. Invece, potenziare la rete dei servizi verso le dipendenze significa incidere fattivamente sui costi sociali e penali prodotti dalla diffusione del consumo problematico di droga.

Come detto, a distanza di quasi un ventennio dall'inaugurazione dell'opzione repressiva ascrivibile alla legge 162/1990, cui aveva fatto da contrappasso la creazione di percorsi alternativi alla detenzione, il postulato della alternativa terapeutica in favore del tossicodipendente sottoposto ad esecuzione penale pare essere naufragato. Una delle ragioni di questo naufragio sembra essere rappresentata dalla crescita esponenziale del tasso di carcerizzazione generale.

Si ricorda che fino al 1992 la relazione corrente fra il numero di detenuti, a vario titolo presenti in ambito penitenziario, e la popolazione nazionale assoluta era pari a circa 6 ogni 1.000. Tale rapporto, in particolare, poneva l'Italia ai margini dell'Unione Europea costituita dopo Maastricht; ove gli altri paesi presentavano tassi di carcerizzazione al di sopra dei 10 detenuti ogni 1.000 abitanti. Il quindicennio successivo si è caratterizzato per il drammatico incremento delle presenze detenute all'interno degli Istituti di pena che, a partire dal 2000, sono arrivate, e più tardi hanno superato, la soglia dei 10 detenuti ogni 1.000. In seguito, alla data del 30 giugno 2006, le presenze nel circuito penitenziario hanno raggiunto le 61.264 unità, registrando il tetto massimo dal dopoguerra (con un tasso di carcerizzazione di circa 11 a 1.000). L'applicazione del provvedimento di indulto (legge 241/2006) ha – solo temporaneamente – determinato una caduta verticale delle presenze complessive in carcere (39.005 al 31 dicembre 2006), soprattutto fra i detenuti definitivi. Infatti, come è stato già detto, alla fine del 2009 la popolazione detenuta italiana ha raggiunto le 65 mila unità e mostrato una progressione inflattiva mai conosciuta dal secondo dopoguerra; destinata al superamento con dei tassi medi di carcerizzazione europei.

Nel quindicennio 1992-2006, i detenuti presenti nel circuito penitenziario sono quasi duplicati. Il flusso si inserisce nel recente processo di ricarcerizzazione avviatosi a partire dalla seconda metà del secolo scorso. Appare interessante raffrontare quanto rilevato con l'evoluzione, più recente, della curva relativa all'applicazione delle misure alternative o sostitutive alla pena detentiva¹.

I dati forniti dal ministero della Giustizia, Direzione generale esecuzione penale esterna, presentano una progressione costante delle misure deflative, mostratasi a partire dalla loro introduzione nell'ordinamento con la legge 354/1975. In seguito, successivi provvedimenti normativi, quali la legge 663/1986 ed il Dpr 309/1990, hanno potenziato il circuito alternativo al carcere, soprattutto verso i soggetti con problematiche

di dipendenza. Infine, la legge 165/1998 ha introdotto il meccanismo di sospensione automatica dell'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati entro un certo parametro edittale (3 ovvero 4 anni, anche se in relazione ad una pena detentiva residua) e, con ciò, ha aumentato le istanze per l'accesso alle misure alternative o sostitutive alla detenzione.

Analizzando la curva storica dei soggetti ammessi ad una misura alternativa è possibile individuare, all'interno dell'intervallo 1976-2007, due grandi macro periodi (grafico 1).

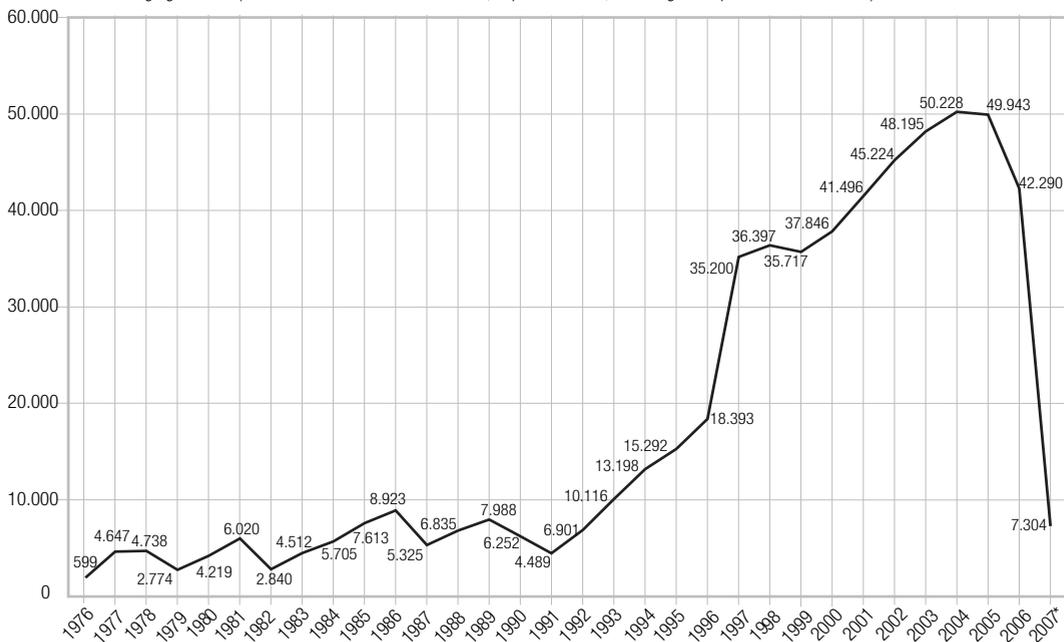
Il primo macro periodo corre dall'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 354/1975) agli inizi degli anni Novanta. In questo primo quindicennio la curva delle misure alternative si mostra sostanzialmente contenuta rispetto al numero assoluto delle presenze nel circuito penitenziario.

Osservando entrambe le rilevazioni è possibile notare che queste, inserite all'interno di un trend ricaricizzante inflattivo, hanno subito delle brusche contrazioni in concomitanza con le approvazioni di provvedimenti clemenziali. Per effetto del Dpr 413/1978 (indulto), ad esempio, il numero dei detenuti presenti (pari a 29.890 unità) ha subito un decremento complessivo di circa 6 mila unità. Nel contempo, i soggetti collocati in misura alternativa sono sensibilmente diminuiti, passando da 4.738 unità al 31 dicembre 1978 a 2.774 unità al 31 dicembre 1979. Il Dpr 744/1981 (indulto), invece, ha spiegato con maggiore intensità i propri effetti verso la porzione di utenza sottoposta ad esecuzione penale esterna, transitata dalle 6.020 unità al 31 dicembre 1981 alle 2.840 dell'anno successivo. I provvedimenti clemenziali approvati nel 1990, con Dpr 75/1990 (amnistia) e con Dpr 394/1990 (indulto), da un lato, ebbero un forte effetto contenitivo sul processo di carcerizzazione in atto e, dall'altro, incisero in termini deflattivi sul circuito alternativo alla pena detentiva, ridottosi in un anno da 6.252 a 4.489 unità.

Misure alternative alla detenzione dal 1976 al 2007

grafico 1

**Dati al 30 giugno 2007 (la differenza di circa 35.000 misure, rispetto al 2006, è conseguenza prevalente dell'indulto)*



Queste poche notazioni consentono comunque di comprendere che, nell'intervallo considerato, l'incidenza delle misure alternative al carcere si è rivelata assai contenuta rispetto ai valori relativi alle presenze in ambito penitenziario.

Il secondo macro periodo coincide con il processo di maggiore riacutizzazione dei tassi di carcerizzazione dal secondo dopoguerra. Nell'arco del triennio 1991-1993, infatti, le presenze in ambito penitenziario sono passate da 31.169 (1991) a 50.903 (1993), subendo un incremento di oltre il 40%.

Nel contempo, il circuito dell'area penale esterna comincia ad incrementare in modo esponenziale le proprie presenze, che dal 1992 (6.901) al 1996 (18.393) aumentano di quasi il triplo. Tale tendenza inflattiva potrebbe essere, in parte, spiegata con la messa a regime degli effetti propri della legge Gozzini (legge 663/1986), che, da un lato, ha potenziato i requisiti di accesso alle misure alternative (affidamento in prova al servizio sociale; affidamento in prova in casi particolari), dall'altro, ha introdotto un nuovo strumento deflattivo di grande impatto (detenzione domiciliare).

Nel successivo biennio 1996-1997, addirittura, il flusso registra un incremento abnorme, del doppio, transitando da 18.393 a 35.200 utenti. In questo contesto, le presenze in ambito penitenziario (49.306 detenuti al 31 dicembre 1997) tendono ad aumentare, ma con minore intensità rispetto all'area di esecuzione penale esterna. In ogni caso, si è progressivamente assottigliata la differenza fra il numero assoluto delle detenzioni e quello delle misure alternative o sostitutive. In merito al movimento anomalo della curva delle misure alternative - transitata da circa 7 mila unità nel 1993 a circa 35 mila unità nel 1997 - occorrono alcune precisazioni. In parte, si è detto che questo straordinario aumento dei soggetti in esecuzione penale esterna trova origine nel potenziamento dell'offerta alternativa o sostituiva della pena detentiva. Dalla loro introduzione, le misure alternative sono aumentate e ne è stato facilitato l'accesso. Ma non solo.

Fra le ragioni a base della moltiplicazione del numero dei soggetti in area penale esterna deve richiamarsi anche la circostanza che, nell'intervallo di riferimento, i tribunali di sorveglianza italiani hanno mutato l'indirizzo interpretativo sul requisito oggettivo necessario per accedere alle misure alternative. In particolare, l'acquisizione interpretativa (vedi anche corte Costituzionale 185/1985 e 312/1985) ha consentito di estendere gli strumenti deflattivi previsti in alternativa o in sostituzione della pena detentiva in carcere, fino ad allora limitati ai soli condannati cui era stata inflitta una pena detentiva compresa nel parametro edittale previsto per accedervi, anche in favore dei detenuti che, per effetto della pena già espiata, avessero maturato un residuo pena compreso nel ricordato parametro edittale. In seguito, questo indirizzo fu positivizzato per effetto delle modifiche introdotte all'articolo 656 Cpp. dalla legge 165/1998. Il comma 5 della disposizione processuale, infatti, ammette ora a fruire delle misure alternative previste dalla legge 354/1975 i condannati a "pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non [...] superiore a 3 o 6 anni".

In termini esemplificativi, la Cassazione con sentenza 6013/1996 ebbe a precisare che:

[...] La locuzione "pena detentiva inflitta," che figura negli articolo 47 e 47bis legge 26 luglio 1975, n. 354 e 94 Dpr n. 309/90, equivale a "pena che resta da espiare in concreto", sicché, quando la pena residua, relativa al titolo da cui è scaturita l'applicazione della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, sommata all'ammontare della pena relativa al titolo sopravvenuto, non supera i limiti di legge, deve essere disposta, da parte del magistrato di sorveglianza, la prosecuzione della misura in corso, che potrà, poi, essere estesa dal Tribunale di sorveglianza. (Cassazione penale 6013/1996)

Nel lustro successivo (1997-2001), il rapporto fra detenzione e misure alternative è rimasto invariato, con una differenza di circa 15 mila unità fra il circuito penitenziario e quello esterno.

Nel quinquennio 2001-2005 si realizza un'ulteriore spinta inflattiva delle misure alternative, cui coincide una relativa stabilizzazione della curva delle presenze nel circuito penitenziario. L'effetto è il sostanziale livellamento del numero di soggetti in esecuzione penale esterna con il numero assoluto dei detenuti (nel 2004, a fronte di una presenza di 56.064 detenuti, i soggetti ammessi all'area penale esterna erano 50.228). Sotto il profilo qualitativo, a partire dal 1991 si è riscontrata una interessante inversione nel rapporto fra le principali misure alternative al carcere previste della legge 354/1975 - l'affidamento in prova e la semilibertà - in cui l'affidamento in prova ha superato la semilibertà; che, da qual momento, a seguito dell'introduzione di strumenti deflattivi più elastici, ha registrato una tendenziale diminuzione applicativa. Tale considerazione permette di ritenere che sull'esplosione delle misure deflative, rispetto al circuito penitenziario, in parte, possa pesare il progressivo potenziamento degli strumenti che, dal 1975 (articoli 47, 51 legge 354/1975), sono aumentati (articoli 47bis, 47ter, 47quater, 47quinqies legge 354/1975, articoli 90, 94 Dpr 309/1990) e divenuti più facilmente fruibili.

Come visto, accanto al processo di carcerizzazione avviatosi dal 1992, nel medesimo periodo, si è osservato il progressivo incremento del circuito penale esterno. Entrambi i processi inflativi sembrano, così, l'epilogo di scelte di politica penale repressive, che si sono manifestate con effetti diluiti.

È noto che l'esecuzione penale esterna costituisce una modalità alternativa di espiazione di una pena limitativa della libertà personale, che sia divenuta definitiva. Dunque, il complessivo ambito della esecuzione penale comprende sia la detenzione in carcere che l'espiazione di misure alternative al carcere.

Invero, il numero globale di tutti i provvedimenti relativi all'esecuzione penale deve tenere conto anche di un altro macro valore, dato da tutti i provvedimenti esecutivi (ordini di esecuzione) che, ancorché non sospesi, giacciono presso le Procure della Repubblica ovvero gli uffici dei Tribunali di sorveglianza italiani cui gli interessati hanno rivolto istanza di accesso ad una misura alternativa o sostitutiva della pena detentiva, in attesa di essere notificati ovvero definiti con un procedimento camerale².

In ogni caso, per quanto detto, al fine di giungere ad una effettiva comparazione dell'incidenza determinata dalle misure alternative rispetto a quella relativa ai flussi penitenziari occorre selezionare, da questi ultimi, i soli detenuti condannati in via definitiva, quali soggetti sottoposti alla esecuzione penale.

Si è visto che le misure alternative hanno subito, nell'intervallo 1992-1997, un aumento straordinario che ne ha consentito una quintuplicazione (da circa 7 mila unità nel 1992 a circa 35 mila unità nel 1997). Si è anche visto che, nel medesimo intervallo, le presenze in carcere sono aumentate in misura esponenziale, ma non altrettanto eccezionale come nel caso delle misure alternative. Ciò avrebbe determinato il superamento, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, dei detenuti definitivi da parte dei condannati ammessi a fruire di misure in area penale esterna.

Alla base di questa comparazione dovrebbe assumersi la perfetta sovrapposizione dei dati relativi al flusso dei soggetti in esecuzione penale esterna con quelli inerenti le presenze in carcere dei detenuti definitivi. Purtroppo, le due grandezze, a causa delle diverse modalità di raccolta, non sono comparabili e, di conseguenza, non possono essere confrontate.

I dati sulle misure alternative, riportati per effetto delle rilevazioni compiute dall'Osservatorio sulle misure alternative del ministero della Giustizia³, indicano i valori relativi ai singoli anni di interesse, ripartiti fra i principali strumenti alternativi alla pena, quali l'affidamento in prova, la semilibertà e la detenzione domiciliare. Come è stato già detto, le rilevazioni che determinano il flusso di misure alternative o sostitutive complessivamente concesse sono costruite mediante la combinazione di due diversi valori: "casi pervenuti" e "casi seguiti".

Si ricorda che i "casi pervenuti" rappresentano tutti i procedimenti relativi a misure alternative che gli Uffici di esecuzione penale esterna (Uepe) attivano nel corso dell'anno di riferimento.

Il secondo valore, definito "casi seguiti", rappresenta invece il volume di attività globale che gli Uepe compiono nel corso di un intervallo di riferimento, dato dalla complessiva somma dei casi pervenuti nel corso dell'intervallo e dei casi ricevuti in carico dall'anno precedente.

cioè: i valori nazionali riferiti all'area penale esterna sono costruiti sulla base di una aggregazione di dati che non è in grado di rivelare, per ogni singolo anno di riferimento, il numero effettivo di soggetti ammessi alla fruizione di misure alternative o sostitutive della pena detentiva perché non tiene conto dell'incidenza dei casi già conclusi nel corso dell'intervallo indagato, i quali una volta immessi rimangono nel computo complessivo. Così, non pare possibile confrontare i dati relativi all'area penale esterna con quelli riferiti al circuito penitenziario, giacché quest'ultimo è costruito secondo rilevazioni giornaliere da cui è possibile ricavare in modo istantaneo le presenze esatte, per detenuti definitivi e non definitivi.

Quanto ora precisato può trovare conferma anche nell'ambito di una sintetica analisi dei dati relativi agli anni immediatamente precedenti e successivi alla concessione dell'indulto e degli effetti prodotti dal provvedimento clemenziale sul complessivo ambito della esecuzione penale.

Nel semestre precedente l'indulto, alla data del 31 dicembre 2005, i detenuti erano 59.523, di cui 37.861 definitivi e 21.662 in custodia cautelare, oltre a 1.185 internati. Circa l'area penale esterna, nel 2005 sono stati ammessi a misure alternative 49.943 soggetti, di cui 31.958 condannati affidati in prova, 3.458 in semilibertà e 14.527 in detenzione domiciliare. Nel semestre successivo alla concessione dell'indulto, alla data del 31 dicembre 2006, a fronte di una presenza di detenuti pari a 39.005, i definitivi erano 15.468, mentre quelli non definitivi erano 22.145; oltre a 1.392 internati. Nel medesimo intervallo, nel corso dell'anno 2006 i soggetti in area penale esterna erano 42.290, di cui 27.558 in affidamento (anche speciale), 3.024 in semilibertà e 11.708 in detenzione domiciliare.

La tendenza osservata si è mantenuta costante anche l'anno successivo. Infatti, alla data del 31 dicembre 2007, le presenze complessive erano 48.693. Di queste, 19.029 erano condannati in via definitiva e 28.188 erano non definitivi, oltre a 1.476 internati. Nell'intervallo di riferimento, i fruitori di misure alternative alla pena detentiva sono stati 10.389.

Infine, alla data del 31 dicembre 2008, le presenze in carcere erano 58.127, di cui 26.587 definitivi e 29.836 non definitivi, oltre a 1.639 internati. Nel primo semestre dell'intervallo di riferimento, al 30 giugno 2008, i soggetti ammessi al circuito di esecuzione penale esterna erano 9.406.

Pertanto, nel breve periodo: al 31 dicembre 2005 i detenuti definitivi erano 37.861 a fronte di 49.943 soggetti in esecuzione penale esterna; al 31 dicembre 2006 il medesimo rapporto era di 15.468 detenuti a fronte di 42.290 fruitori di misure alternative; al 31 dicembre 2007 era di 19.029 a 10.389. La progressione dei detenuti definitivi dal 31 dicembre 2007 (19.029) al 31 dicembre 2008 (26.587) sembra confermata dal flusso relativo alla progressione delle misure in area penale esterna concesse che nel 2007 erano pari a 10.389 e nel solo primo semestre del 2008 erano pari a 9.406.

Da questa breve disamina - intanto - sembra emergere che, anche se all'interno di un tendenza al progressivo incremento, i dati assoluti relativi alle misure alternative o sostitutive della pena sembrano ancora assai lontani da una comparazione con quelli del circuito penitenziario, nei termini del periodo precedente l'indulto.

Il provvedimento clemenziale del 2006 ha inciso grandemente sulla composizione della popolazione detenuta, sovvertendo i valori storici fra detenuti definitivi e non definitivi (al 31 dicembre 2005 i detenuti definitivi erano il 64,1% della popolazione complessiva, mentre al 31 dicembre 2006 essi erano il 39,6%). Pure, ancor più grandemente, l'indulto sembra avere inciso sulla popolazione in esecuzione di misure in area penale esterna, appunto passata da 42.290 nell'anno 2006 a 7.307 unità al 30 giugno 2007, a 10.389 unità al dicembre 2007 e, infine, a 9.406 unità al 30 giugno 2008.

Come già detto, muovendo da questi due diversi indici numerici possono ricavarsi argomenti da cui desumere l'incoerenza dei dati relativi all'area penale esterna rispetto a quelli riferiti al circuito penitenziario. Infatti, per effetto del provvedimento di indulto, si è riscontrato che sono usciti dal carcere 27.607 detenuti, di cui poco meno del 90% definitivi, e sono stati dimessi dal circuito di esecuzione penale esterna 17.378 soggetti, per una totale di 44.994 indultati. Questi dati sono stati aggiornati al 31 dicembre 2006, in quanto, in seguito, non sono state più compiute rilevazioni dirette sull'impatto che l'indulto ha prodotto sull'area extra detentiva. Nel contempo, secondo l'Osservatorio sulle misure alternative del ministero della Giustizia⁴, nell'anno 2006 i soggetti in esecuzione penale esterna erano 42.290; mentre, dopo appena un semestre, al 30 giugno 2007, erano 7.307 (ridimensionati di circa 35 mila unità, pari all'81,8%).

Non pare possibile ritenere che gli oltre 42 mila soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna nel 2006 fossero effettivi, giacché da questo valore non è stata sicuramente detratta la cifra (come detto riscontrata al 31 dicembre 2006) di oltre 17 mila soggetti ammessi all'area di esecuzione penale esterna, che avrebbe dovuto far decrescere il numero assoluto degli esecutati esterni per quell'anno (42.290). Proprio il numero di questi indultati fornisce indicazioni per far emergere quale reale impatto quantitativo attribuire, al momento dell'applicazione del provvedimento clemenziale, alle misure alternative o sostitutive della pena detentiva in carcere.

Oltre a quanto già detto, per mostrare l'assoluta incongruenza dei dati relativi al flusso di misure alternative o sostitutive forniti dall'Osservatorio sulle misure alternative del ministero della Giustizia - per pura avventura - si propone di ricorrere a un argomento matematico, ad una equazione, elaborato sui due diversi valori dati dal numero assoluto delle misure alternative seguite dagli Uepe. nel 2006 (42.290) e dal numero dei soggetti dimessi dal circuito di esecuzione penale esterna per effetto dell'indulto al 31 dicembre 2006 (17.378).

Sappiamo che, secondo il ministero della Giustizia, nel corso dell'intero 2006, i soggetti in area penale esterna erano 42.290. Di questi, 27.558 erano in affidamento ordinario e speciale, 3.024 erano in semilibertà e 11.708 erano in detenzione domiciliare. Inoltre, rispetto al valore assoluto, sappiamo anche che, nel medesimo intervallo, i soggetti in misura alternativa con parametro di accesso superiore al limite di pena previsto per l'indulto (4 anni) erano complessivamente 21.514, di cui 6.782 in affidamento in prova previsto dall'articolo 94 Dpr 309/1990, oltre ai semiliberi (3.024) e ai soggetti in detenzione domiciliare (11.708).

Stimando approssimativamente (per eccesso) che fra i soggetti in esecuzione di una misura alternativa al carcere (21.514) aprioristicamente sottratti al provvedimento clemenziale almeno un 50% potrebbe avere avuto un residuo pena pari o al di sotto del parametro ostativo all'indulto (3 anni), capace di consentirne l'accesso alla misura, se ne ricaverebbe che, rispetto al valore di 42.290, quale numero assoluto di soggetti in misura alternativa o sostitutiva alla pena detentiva nel corso dell'anno 2006, i soggetti sottratti agli effetti deflattivi della legge 241/2006 sarebbero potuti essere circa 10 mila (cioè, $21.514 : 2 = 10.715$).

Orbene, ricavato questo valore probabilistico, si potrebbe comparare l'incidenza (X) che il numero dei soggetti in area penale esterna sottratti agli effetti dell'indulto (10.757) ha rispetto al numero assoluto dei soggetti in misura alternativa riscontrati alla fine di dicembre 2006 (42.290) con il dato inerente gli indultati in area penale esterna al 31 dicembre 2006 (17.378), di cui si ha certezza.

Così, per individuare, in termini probabilistici, il numero di coloro che, pur essendo in misura alternativa, non hanno potuto accedere all'indulto di cui alla legge 241/2006, per via del parametro ostativo del fine pena, potrebbe compiersi la seguente equazione: $10.757 : X = 42.290 : 100\%$, dove il valore X (pari al 25,43%) dovrebbe corrispondere alla percentuale dei soggetti in esecuzione di una misura alternativa con parametro edittale superiore a quello previsto dal provvedimento clemenziale (3 anni).

Dall'esito dell'equazione potrebbe ricavarsi che il 25,43% dei soggetti in misura alternativa alla fine del 2006 non ha visto cessare la propria misura alla data del 31 dicembre 2006.

Ne consegue che conoscendo con esattezza il numero dei soggetti ammessi al 31 dicembre 2006 a fruire dell'indulto (17.378), l'incidenza di questi rispetto all'intero dovrebbe essere stata pari al 74,57% di tutti i soggetti in misura alternativa nella medesima data. Così, per ricavare anche il numero complessivo dei soggetti in misura alternativa al 31 dicembre 2006 potrebbe compiersi l'ulteriore equazione: $17.378 : 74,57\% = X : 100\%$, dove il valore X (pari a 23.304) dovrebbe corrispondere - appunto - al numero assoluto dei soggetti in area penale esterna al 31 dicembre 2006, pari a complessive 23.304 unità, da cui detrarre i soggetti ammessi a fruire dell'indulto (17.378).

Concludendo, potrebbe ricavarsi che, alla data del 31 dicembre 2006, i soggetti sottoposti ad una misura alternativa alla pena detentiva potrebbero essere stati compresi tra le 20 mila e le 25 mila unità - e non pari a 42.270 unità - e, di questi, almeno 3 su 4 avrebbero fruito del provvedimento clemenziale (oltre 17 mila unità).

Il dato quantitativo emerso in esito all'argomento proposto, a prescindere dal ragionamento matematico-probabilistico che lo sostiene, non sembra smentito da quanto riscontrato nel semestre successivo all'applicazione dell'indulto, al 30 giugno 2007, ove i soggetti in misura alternativa erano 7.307 unità. Più che altro, quanto precisato trova conferma nel dato istantaneo ricavato dalla differenza fra i "casi seguiti" (quale valore dato dalla somma fra i casi in carico dall'anno precedente e tutti i casi nuovi nell'anno di riferimento) e i "casi pervenuti" (valore riconducibile a tutti i casi nuovi nell'anno di riferimento), riscontrata all'inizio di ogni intervallo, di cui è stata data dettagliata trattazione.

In ogni caso, ciò che emerge è l'assoluta incongruenza dei dati ufficiali relativi all'area penale esterna forniti dall'Osservatorio sulle misure alternative del ministero della Giustizia.

I dati assoluti relativi alle misure alternative concesse in area penale esterna non sono adeguatamente comparabili con quelli delle presenze definitive in ambito penitenziario. Inoltre, nel medio periodo, sembra possibile affermare che la differenza fra esecuzione penale infra ed extra carceraria potrebbe aumentare a discapito dell'area penale esterna, in quanto la crescita della popolazione detenuta appare decisamente più rapida di quella in misura alternativa⁵.

Ne discende che: si entra con più facilità in carcere; ci si resta per un tempo medio più lungo (stante l'accresciuta difficoltà di accedere ad una misura alternativa); aumentano gli ingressi di soggetti che hanno difficoltà ad accedere ad una misura alternativa (stranieri); una volta entrati, il 50% circa dei detenuti resta in carcere per un tempo non adeguato a consentirgli la predisposizione di un percorso alternativo alla pena detentiva; si accede con più difficoltà ad una misura alternativa.

Area penale esterna e tossicodipendenza

Il contesto nazionale

Inquadrata la vicenda relativa al rapporto fra circuito penitenziario e circuito penale esterno, nei reciproci valori generali, interessa riprodurre il rapporto nell'ambito dell'esecuzione penale verso i condannati tossicodipendenti.

Prima di proseguire, tuttavia, occorre richiamarsi ad una premessa metodologica: i dati relativi all'area penale esterna non possono essere correttamente comparati con quelli sulle presenze in carcere perché le modalità di rilevazione dei due valori sono diverse.

Alla luce di ciò, tenuto conto della creazione, da parte del legislatore del 1990, di un percorso preferenziale per i tossicodipendenti per accedere all'area penale esterna (articoli 90 e seguenti Dpr 309/1990), si intende indagare quale impatto abbiano avuto le misure alternative o sostitutive concesse in loro favore rispetto alle misure deflative assolute.

Come detto, molteplici sono gli strumenti deflattivi che l'ordinamento pone a disposizione dei condannati con problemi di dipendenza, in ragione dei quali spesso si è parlato di circuito penale preferenziale. Dato tale punto di partenza, fin d'ora, si anticipa che questa sintetica disamina intende giungere ad affermare che l'accesso dei tossicodipendenti alle misure alternative è in decremento e presenta valori deflattivi rispetto al totale delle misure alternative concesse.

A partire dalla fine degli anni Novanta, l'impatto di questa particolare porzione di condannati si è attestato attorno ai 3 detenuti ogni 10 in carcere e 1 soggetto in misura alternativa ogni 6 in esecuzione penale esterna. Come dire che il tessuto di accoglienza predisposto dall'imponente sistema di esecuzione penale esterna verso i tossicodipendenti non si è mostrato in grado di incidere significativamente.

Pochi dati consentono di chiarire il perimetro nel quale si muove l'esecuzione penale verso i tossicodipendenti, in relazione ai valori assoluti. In particolare, interessa qui valutare quale incidenza presentano gli affidamenti in prova i casi particolari concessi rispetto al complessivo ambito delle misure alternative seguite. Come visto, la relazione esistente fra detenuti tossicodipendenti e popolazione complessiva è pari a 3 soggetti problematici ogni 10 ristretti, in quanto i primi rappresentano circa il 27% del totale. Senza contare la flessione verticale subita in occasione dell'indulto, questo dato si è mostrato stabile dalla metà degli anni Novanta.

Circa l'area penale esterna, a partire dal 2001 (periodo da cui sono ricavabili i dati aggregati riferiti a questa tipologia separati dai dati assoluti), i tossicodipendenti si sono attestati intorno ad una incidenza oscillante fra il 17 e il 14% circa delle misure complessivamente concesse.

Nel 2001, a fronte di un valore assoluto di 41.496 misure concesse, i tossicodipendenti hanno beneficiato di 6.863 misure, pari al 16,5%. Nel 2002, le misure alternative concesse in termini assoluti sono state 45.224, di cui 6.958 verso tossicodipendenti, con un'incidenza pari al 15,6%. Nel 2003 le misure complessivamente concesse sono state 48.195, di cui 6.883 in favore di tossicodipendenti (14,3%). Nel 2004 le misure alternative assolute hanno raggiunto il tetto di 50.219 unità. Rispetto a queste, l'incidenza delle misure verso tossicodipendenti è stata del 13,6%, pari a 6.821 unità. Nell'anno 2005, a fronte di un totale di 49.943 misure alternative complessivamente seguite, quelle fruite da tossicodipendenti, che vi hanno avuto accesso dalla detenzione e dalla libertà (con una incidenza maggiore in quest'ultimo caso sul primo), sono state pari a 7.061, il 14,2% del totale. L'anno successivo, il 2006, interessato dagli effetti destabilizzanti dell'indulto, le misure alternative complessivamente seguite sono state 42.290, di cui 6.782 concesse a tossicodipendenti. In questo caso il rapporto è in leggero aumento ed è pari al 16% circa del totale. Nel 2007 le misure alternative complessivamente seguite, subendo l'impatto dell'indulto, sono scese sensibilmente a 10.389, di cui 1.735 concesse a tossicodipendenti. Sorprendentemente, tuttavia, il rapporto tra i valori generali e quello particolare è rimasto sostanzialmente stabile, pari cioè al 16,7%. Infine, al 30 giugno 2008, le misure alternative assolute sono state 9.406, di cui 1.498 concesse in favore di tossicodipendenti, pari al 15,9%.

Come detto, per effetto della novellazione di cui alla legge 49/2006, l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova in casi particolari, di cui all'articolo 94 del Dpr 309/1990, è stato reso più difficoltoso. Indici di tale irrigidimento sono:

- il nuovo disposto del comma 1 dell'articolo 94 (secondo cui alla domanda deve essere allegata, a pena di inammissibilità: la certificazione rilasciata da una struttura pubblica o privata accreditata ai sensi dell'articolo 116 del Dpr 309/1990 attestante lo stato di tossicodipendenza o alcolodipendenza; la procedura con cui è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope; l'andamento del programma concordato e la sua idoneità ai fini delle esigenze di recupero);
- il nuovo comma 4 dell'articolo 94 (ove è stato conferito al Giudice il potere di valutare l'efficacia del programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5 legge 354/1975,

al fine di ammettere il richiedente al beneficio se questi si convince che il programma contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati);

- le leggi 251/2005 e 49/2006 (che hanno reso più difficoltosa l'applicazione della sospensione della pena prevista dall'articolo 656, comma 5 Cpp. verso il condannato tossicodipendente in stato di libertà, allorché, ai sensi del comma 9 dell'articolo 656 Cpp., il reato di cui alla condanna sia compreso fra i reati ostativi indicati dall'articolo 4bis legge 354/1975 ovvero la condanna sia riferibile a soggetto verso cui è stata contestata la circostanza aggravante di cui all'articolo 99, comma 4 Cp della recidiva reiterata).

In altre parole, il condannato tossicodipendente, non già sottoposto a percorsi di recupero, da libero, non può vedersi sospesa la pena detentiva (come invece prevedeva la dizione dell'articolo 656, comma 5 Cpp. ante legge 49/2006) nel caso in cui sia condannato per un reato ostativo (articolo 4bis legge 354/1975) ovvero sia dichiarato recidivo ai sensi dell'articolo 99, comma 4 Cp, per avere commesso, nel quinquennio successivo alla condanna in cui è stato dichiarato recidivo, un altro delitto non colposo. Invece, dopo l'ingresso nel circuito penitenziario, il tossicodipendente che voglia iniziare un percorso di recupero incontra le restrizioni imposte dalla novellazione di cui alla legge 49/2006. Si segnala, comunque, che sul punto pare ancora aperto il dibattito in dottrina e in giurisprudenza.

Da quanto osservato è possibile una utile riflessione.

Le presenze di tossicodipendenti in ambito penitenziario sono rimaste stabili nell'intervallo 1991-2007, a prescindere dal potenziamento delle opzioni deflattive verso questa particolare porzione di detenuti. Invece, l'accesso dei tossicodipendenti verso l'area di esecuzione penale esterna si è attestato, a partire dal 2001, intorno al valore medio del 15%. Invero, l'analisi dell'impatto quantitativo dei tossicodipendenti rispetto alle misure alternative concesse nell'intervallo 2001-2008 mostra che, sia pur in modo contenuto, esiste un rapporto di inversione proporzionale fra l'aumento dei valori assoluti e la diminuzione di quelli particolari. Cioè, nei periodi in cui le misure alternative erano elevate, la quota di quelle concesse verso soggetti con problematiche di dipendenza si è mostrata inferiore. Al contrario, nei periodi in cui le misure alternative sono diminuite (in occasione dell'indulto), quelle relative ai tossicodipendenti sono - seppur di poco - aumentate.

Purtroppo, il rapporto fra detenzione del consumo e sue opzioni alternative o sostitutive si mostra sproporzionato a favore del carcere. Come detto, in carcere sono risultati presenti circa 3 tossicodipendenti su 10. Mentre, nell'ambito dell'area penale esterna la relazione si attesta intorno a 1 ogni 6 soggetti in misure alternative. Tenuto conto che, quanto meno dagli inizi del 2000, il numero dei soggetti sottoposti a misura limitativa della libertà personale in carcere è sempre stato superiore - addirittura di circa il doppio, per quanto fino a qui rilevato circa la incongruità dei dati assoluti relativi alle misure alternative - a quello dei soggetti in esecuzione penale esterna, quanto osservato dovrebbe confermare l'esiguità dell'impatto (anche economico) che assumono i programmi alternativi alla pena detentiva verso i tossicodipendenti. Ciò che più preoccupa è che il trend denunciato è stabile da almeno un decennio, a prescindere dai mutamenti normativi che, nelle more, sono intervenuti.

Più che altrove, l'esecuzione penale esterna dei soggetti con problematiche di dipendenza necessita di una rete di servizi territoriali ben strutturata verso l'accoglienza.

Senza questa disponibilità, in primo luogo economica, della rete dei servizi per le dipendenze, appare impossibile giungere alla definizione di percorsi non detentivi per questa particolare tipologia di condannati ad una pena detentiva.

Altrimenti detto: è indubbiamente più economico trattare un detenuto tossicodipendente in carcere, assicurandogli adeguata presa in carico terapeutica, al fine di giungere alla, rapida o meno, disintossicazione,

rispetto alla sua presa in carico nell'ambito di un programma di recupero da svolgere attraverso un percorso di progressiva maturazione psico-fisica in un ambiente adeguato. Tale ambiente non può mai essere il carcere.

La dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope non si può ridurre a mera questione terapeutica, che si può affrontare somministrando solo farmaci per un periodo definito. Per questo la soluzione di contenere in ambito penitenziario quanti più possibili detenuti tossicodipendenti, limitandosi a curarli dalla sindrome di astinenza, e di destinare verso il circuito alternativo pochi, selezionati, casi, scelti sulla base dei vincoli di bilancio, imponga una riconsiderazione dell'approccio politico verso la questione.

D'altra parte, è sotto gli occhi di tutti che, negli ultimi lustri, l'impatto dei programmi terapeutici e socio-riabilitativi in ambito comunitario si è ridotto sensibilmente.

Ciò, è evidente, ha determinato una ridefinizione delle risorse economiche da impiegare nell'ambito dei programmi rivolti alle dipendenze. Interessante appare, allora, capire come intervenire nella ridefinizione dei programmi di recupero in modo tale da aumentare l'accesso verso questi percorsi dell'utenza sottoposta a provvedimenti limitativi della libertà personale.

Da questo specifico punto di vista, una problematica sensibile è quella della definizione dell'accesso verso questi programmi di quella fascia di utenza, marginale, che non presenta stabili legami con il territorio (senza fissa dimora, stranieri non regolari).

Particolarmente difficile appare la situazione del tossicodipendente cittadino straniero. Infatti, la sua condizione pone difficoltà nel percorso di accesso alle misure trattamentali previste dal Dpr 309/1990. Ciò nonostante che, in materia di diritto alle cure socio-sanitarie fornite dal Servizio sanitario nazionale (Ssn), con l'emanazione del Dlvo 230/1999, di "Riordino della medicina penitenziaria", si è affermata la piena parità tra detenuti italiani e stranieri, ancorché in origine sprovvisti di un valido titolo di soggiorno.

In questo senso, l'articolo 1, comma 5 del Dlvo 230/1999 ha previsto l'iscrizione obbligatoria di tutti i cittadini stranieri, in possesso o meno del titolo di soggiorno, al Ssn. La successiva Circolare esplicativa del ministero della Sanità, n. 5 del 24 marzo 2000, inoltre, ha esteso espressamente l'iscrizione obbligatoria al Ssn anche ai soggetti in regime di semilibertà ovvero in esecuzione di una misura alternativa alla pena detentiva. Per questo, in quanto iscritto al Ssn, il detenuto straniero ha diritto di accedere a tutti gli interventi terapeutici e socio-riabilitativi previsti dal Dpr 309/1990, alla stessa stregua dei detenuti italiani.

Nel medesimo senso, in merito al divieto di concessione di misure alterative alla pena detentiva verso cittadini stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno, si osserva che, con sentenza n. 78 del 16 marzo 2007, la corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 47, 48 e 50 legge 354/1975, interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste. Il principio enunciato dal giudice delle leggi, al fine di orientare le disposizioni della legge di riforma dell'Ordinamento penitenziario con il precetto costituzionale della finalità rieducativa della pena (articolo 27, comma 3 Costituzione), è stato confermato dalla stessa corte di Cassazione, a Sezioni Unite penali, con la sentenza n. 14500 del 28 marzo 2006 (successiva alla ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale). Secondo questo giudice di legittimità la presenza illegale nel territorio dello Stato del cittadino straniero, pur essendo in grado di esporlo alla espulsione amministrativa, non osta alla concessione delle misure alternative alla detenzione ove il giudice ravvisi - sia pure in esito ad un vaglio adeguatamente rigoroso, in correlazione alla particolare situazione del richiedente - la sussistenza dei presupposti di accesso a dette misure.

Analogamente a quanto osservato per i detenuti stranieri, deve affermarsi che il diritto a fruire di misure trattamentali previste dal Dpr 309/1990 deve riconoscersi anche in favore dei detenuti tossicodipendenti

che, a prescindere dalla cittadinanza posseduta, siano senza fissa dimora. Fra l'altro, proprio la personale condizione di consumatore problematico espone (con prevalenza chi ha alle spalle molti anni di consumo) il tossicodipendente a rifugiarsi ai margini del contesto sociale e a perdere i legami con un determinato contesto territoriale.

Contrariamente a quanto "propagandato" dal legislatore del 2006 ed a quanto è stato recentemente affermato in occasione della V Conferenza nazionale sulle droghe, tenutasi a Trieste nel marzo del 2009, l'irrigidimento dei casi di sospensione dell'ordine di esecuzione (comma 9 dell'articolo 656 Cpp) anche verso i tossicodipendenti condannati in via definitiva e dei requisiti di accesso all'affidamento in prova in casi particolari, di cui all'articolo 94 Dpr 309/1990, non garantirà un potenziamento dell'accesso di questa particolare tipologia di utenza alle misure alternative o sostitutive al carcere in chiave di recupero.

Dunque, in termini sintetici, nello scenario prospettato, in carcere faranno ingresso, e vi rimarranno, sempre più soggetti con problematiche di dipendenza che, una volta entrati, con più difficoltà riusciranno ad accedere a programmi di recupero extra murari; anche tenuto conto del crescente impatto che sulla quota di detenuti tossicodipendenti hanno i cittadini stranieri, per i quali l'accesso a misure deflative è assolutamente eccezionale.

La realtà della Regione Toscana

Tenuto conto di quanto fino a qui detto, appare interessante analizzare il flusso verso l'area di esecuzione penale esterna di cui hanno beneficiato, nel corso del 2006, 2007 e del primo semestre del 2008, i condannati tossicodipendenti nel contesto regionale.

È opportuno premettere che i dati di seguito indicati sono stati ricavati dalle tabelle allegate alla Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia per gli anni 2006 e 2007, nonché, per quanto attiene il primo semestre del 2008, dal ministero della Giustizia, Direzione generale esecuzione penale esterna.

Questo movimento intende riferirsi al ventaglio di misure alternative o sostitutive rivolte ai tossicodipendenti, fra cui: affidamento in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975); affidamento in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990); detenzione domiciliare (articolo 47-ter legge 354/1975).

La disamina prende le mosse dal flusso delle misure nell'anno 2007, successivo al provvedimento di indulto. Nel primo semestre dell'intervallo considerato, corrente dal 1° gennaio al 30 giugno 2007, in termini proporzionali, la Regione Toscana ha rappresentato la terza regione, dietro il Lazio e la Puglia, per concessioni di affidamenti in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975) e la seconda regione, dietro il Lazio, per concessioni di detenzioni domiciliari (articolo 47ter legge 354/1975) verso soggetti tossicodipendenti. Invece, nel medesimo intervallo, la Toscana è risultata essere la quarta regione per numero assoluto (56) di affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990) concessi.

Circa gli affidamenti in prova al servizio sociale verso soggetti con problematiche di dipendenza, le differenze della Regione Toscana (16 su 102) con Lazio (65 su 139) e Puglia (12 su 79) sono rilevanti nel primo caso e marginali nel secondo. In particolare, interessante è notare che nella Regione Lazio assume rilevanza eccezionale (47%) l'utilizzo della misure ordinaria dell'affidamento in prova nei confronti di condannati con problematiche di dipendenza. Analogamente, nel medesimo contesto regionale, si osserva come anomalo il dato relativo alle detenzioni domiciliari, ove l'incidenza nel semestre di riferimento è incomparabile (68,7%) con quella delle altre regioni⁶.

Rispetto a questi valori eccezionali, nel medesimo intervallo, gli affidamenti ordinari concessi nella Regione Toscana sono risultati essere 14 verso tossicodipendenti e 2 verso alcoldipendenti. Il dato, comparato

con il numero assoluto di affidamenti in prova ai servizi sociali concessi nell'intervallo considerato (102), indica che l'incidenza degli strumenti deflattivi ordinari verso questa particolare categoria di soggetti in esecuzione penale è stata contenuta (16%). Circa le detenzioni domiciliari concesse, queste sono state 18 verso tossicodipendenti e 2 verso alcolodipendenti. Tale rilevazione, comparata con il totale delle detenzioni domiciliari concesse nel medesimo intervallo nella Regione Toscana (85), indica una più alta incidenza di questa misura, rispetto all'affidamento in prova ordinario, nell'ambito dell'esecuzione penale esterna verso i soggetti condannati con problematiche di dipendenza (24%). Diversamente, nel medesimo semestre, sono stati concessi 56 affidamenti in casi particolari, di cui 50 verso tossicodipendenti e 6 verso alcolodipendenti.

Altro dato che appare interessante riguarda l'incidenza complessiva che le misure alternative alla pena detentiva - di cui agli articoli 47 e 47ter legge 354/1975 e all'articolo 94 Dpr 309/1990 - concesse nei confronti dei soggetti con problematiche di dipendenza (92) acquistano in relazione a tutte le misure alternative alla pena detentiva concesse nella Regione Toscana nel primo semestre del 2007 (242). Il rapporto indica che le misure deflative verso tossicodipendenti od alcolodipendenti rappresentano il 38% della misure concesse.

La comparazione di tale rapporto con quello della Regione Lazio (66,5%), che - come detto - registra dei valori assolutamente elevati rispetto alla media nazionale, mostra il dato regionale toscano notevolmente al di sotto del primo. Dopo la Regione Lazio, nella Regione Toscana, che comunque rappresenta la sesta regione per numero assoluto di misure alternative concesse, il rapporto fra misure alternative alla pena detentiva concesse verso soggetti con problematiche di dipendenza e verso tutti (38%) si mostra il più elevato. Di poco al di sotto di questo valore si colloca la Regione Lombardia (35,9%), che però rappresenta la regione con la più elevata incidenza di misure alternative concesse (714) nel semestre considerato. Sempre al di sotto, si pone la Regione Puglia (32,1%), ove, nell'intervallo considerato, sono state comunque concesse più misure alternative rispetto alla Regione Toscana (255). Infine, la Regione Emilia-Romagna, che costituisce la seconda regione italiana (dopo la Lombardia) per numero assoluto di misure alternative adottate (351), presenta invece una percentuale modesta di misure concesse verso problematiche di dipendenza (24,5%).

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

Nel secondo semestre dell'intervallo considerato dal 1° luglio al 31 dicembre 2007, con riferimento al movimento complessivo delle misure deflative concesse in favore dei soggetti con problematiche di dipendenza, si apprezzano alcune variazioni. In particolare, nell'intervallo considerato, la Regione Toscana ha rappresentato la prima regione italiana per numero assoluto di affidamenti in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975) concessi verso tossicodipendenti e alcolodipendenti (35) e la terza regione per concessioni, nei confronti dei medesimi soggetti (21), di detenzioni domiciliari (articolo 47ter legge 354/1975). Nel medesimo intervallo, la Regione Toscana è risultata essere la terza regione per numero assoluto (62) di affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990) concessi.

Anche nel secondo semestre del 2007, interessa comparare la movimentazione complessiva, in materia di misure alternative alla pena detentiva verso problematiche di dipendenza, nella Regione Toscana, rispetto ad altri ambiti regionali.

Intanto, sorprende che, rispetto al primo semestre, il dato relativo agli affidamenti in prova ordinari sia notevolmente superiore (35), ripartito tra 28 affidamenti verso tossicodipendenti e 7 verso alcolodipendenti.

Così, l'incidenza sugli affidamenti in prova ordinari di questa particolare tipologia di condannati si mostra notevolmente più elevata (26,5%) di quella del primo semestre (16%). Le detenzioni domiciliari, concesse nella misura di 15 verso tossicodipendenti e di 6 verso alcolodipendenti, rimaste stabili rispetto al primo semestre (21), vedono elevarsi la percentuale di incidenza rispetto al primo intervallo (28%) a fronte della loro diminuzione assoluta. Infine, nel medesimo semestre, si è leggermente elevata l'incidenza degli affidamenti in casi particolari, concessi nel numero di 62, di cui 54 verso tossicodipendenti e 8 verso alcolodipendenti.

L'incidenza complessiva delle misure alternative alla pena detentiva concesse nei confronti dei soggetti con problematiche di dipendenza, nell'intervallo di riferimento, appare più elevata di quella del primo semestre (43,7%). Rispetto alla Toscana, la Regione Lazio si riscontra analoga incidenza (44%); a fronte di un numero di misure complessivamente concesse sostanzialmente dimezzato (132 a fronte di 271). Nell'intervallo considerato, anche la Regione Lombardia mostra una percentuale più contenuta rispetto a quella del primo semestre (31,6%), sia pur all'interno di una complessiva tendenza all'aumento esponenziale delle misure alternative assolute concesse (923). La Regione Puglia, invece, mostra di avere incrementato il rapporto fra le misure erogate e quelle concesse verso soggetti con problematiche di dipendenza (39,5%). Infine, la Regione Emilia-Romagna presenta una percentuale stabile con quella del semestre precedente (25,1%). Nel secondo semestre del 2007, nella Regione Toscana sono state concesse circa 4,5 misure alternative su 10 verso soggetti con problemi di dipendenza. Nella regione Lazio tale rapporto è analogo. Nella Regione Lombardia è di circa 3 su 10, mentre nella Regione Puglia è di circa 4 su 10. Infine, la Regione Emilia-Romagna si è stabilmente mantenuta sul rapporto di 2,5 su 10.

Rispetto a quanto fino a qui osservato, è interessante valutare quale incidenza abbiano avuto nella Regione Toscana le misure alternative nell'anno 2006. Occorre premettere che, proprio, l'analisi dei due semestri conduce a risultati non comparabili, in ragione degli effetti deflattivi conseguenti in applicazione della legge 241/2006, ma pur sempre significativi del complessivo andamento regionale.

Nel primo semestre del 2006, si conferma rilevante, anche se poco significativa a fronte del dato regionale assoluto, l'incidenza degli affidamenti in prova ordinari (articolo 47 legge 354/1975) concessi verso soggetti con problematiche di dipendenza (14,2%), rispetto al dato nazionale (4,6%). Pur all'interno dei pesanti effetti determinati dall'indulto, nel semestre successivo, tale incidenza appare confermata (14%).

Sempre nel primo semestre del 2006, è apparsa elevata anche l'incidenza del numero di detenzioni domiciliari (articolo 47ter legge 354/1975) concesse verso soggetti con problematiche di dipendenza (20%), pari a 79 su 397, rispetto al dato nazionale (11%). Trend che, invece, pur all'interno del complessivo decremento di misure alternative a seguito dell'indulto, è diminuito nel semestre successivo (13,9%), avvicinandosi al dato nazionale (10%).

Infine, nel primo semestre del 2006, gli affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990) concessi nella Regione Toscana sono stati 395, mentre nel secondo semestre sono stati 60.

È possibile valutare anche l'incidenza complessiva delle misure alternative alla pena detentiva concesse nell'anno 2006 verso soggetti con problematiche di dipendenza, senza distinzione tra misure ordinarie e speciali. Nella Regione Toscana, tale comparazione, già elevata nel primo semestre (34,8%), mostra un aumento significativo nel secondo semestre del 2006 (38%). Rispetto alla Toscana, nella Regione Lombardia detta incidenza è risultata inferiore sia nel primo semestre (28,6%) che in quello successivo (32,1%). Invece, in controtendenza, la Regione Lazio ha mostrato una tendenza al decremento fra il primo semestre (30%) e quello successivo (20,7%).

Nel primo semestre del 2008, l'incidenza degli affidamenti in prova al servizio sociale concessi verso tossicodipendenti e alcolodipendenti è aumentata in misura rilevante (29%), rispetto a quella del secondo se-

mestre del 2007 (26,5%). Del pari, anche le detenzioni domiciliari concesse sono aumentate (31,3%). Infine, gli affidamenti in prova in casi particolari concessi sono stati 99.

Quanto osservato consente una considerazione. Nella Regione Toscana, così come nel resto del territorio nazionale, l'impatto percentuale di misure alternative o sostitutive della pena detentiva concesso verso soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti è risultato maggiore nei semestri successivi all'applicazione dell'indulto. Quindi, atteso l'impatto deflattivo sulle misure di esecuzione penale esterna del provvedimento di indulto, si ritiene che l'incidenza delle misure deflattive sui condannati tossicodipendenti e alcolodipendenti sia aumentata in relazione alla forte diminuzione complessiva delle misure alternative generiche, per effetto del provvedimento di indulto. In parte, ciò potrebbe essere spiegato dalla circostanza che i reati per droga determinano delle condanne alte e una permanenza media più elevata in carcere. Inoltre, ai sensi dell'articolo 2, lettera B della legge 241/2006, il provvedimento di indulto non è stato applicato verso i delitti di cui agli articoli 73, nell'ipotesi aggravata dall'articolo 80, comma 2 Dpr 309/1990 (cessione di ingente quantità), e di cui all'articolo 74 del Dpr 309/1990 (associazione finalizzata al traffico). Anche l'analisi della movimentazione complessiva delle misure alternative alla pena detentiva concesse verso soggetti con problematiche di dipendenza, cui si addivene sommando gli esiti dei due semestri negli anni 2006 e 2007, conferma il rapporto inversamente proporzionale fra decremento delle misure deflattive generali ed aumento delle misure alternative verso tossicodipendenti e alcolodipendenti.

Nella Regione Toscana, nell'anno 2006, in favore di condannati con problematiche di dipendenza sono stati concessi 120 affidamenti in prova al servizio sociale su un numero complessivo di 959 (12,6%). Gli affidamenti in casi particolari sono stati 455. Mentre, le detenzioni domiciliari verso tossicodipendenti e alcolodipendenti sono state 89 su 471 (19%). Nell'anno 2007, gli affidamenti in prova al servizio sociale sono stati 51 su 234 (22%). Gli affidamenti in prova in casi particolari concessi nel medesimo intervallo sono stati 118. Le detenzioni domiciliari concesse sono state 41 su 161 (25,5%)⁷.

La tendenza inflattiva mostrata dal primo semestre del 2008, induce a ritenere che, nella Regione Toscana, anche rispetto alle misure alternative alla pena detentiva, gli effetti dell'indulto debbano ancora dispiegarsi pienamente.⁸ Al 30 giugno 2006, i detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti presenti negli Istituti di pena della Regione Toscana erano 889 (16.145 a livello nazionale). Nel medesimo intervallo, i soggetti ammessi alle misure di cui agli articoli 47 e 47ter legge 354/1975 e 94 Dpr 309/1990 erano 584 (65,7%). Al 31 dicembre 2006, a fronte di una presenza di detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti di 413 unità, gli ammessi al regime di esecuzione penale esterna erano 80 (19,4%). Al 30 giugno 2007, i detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti erano 532 e gli ammessi al regime di esecuzione penale esterna erano 92 (17,3%). Al 31 dicembre 2007, i detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti erano 818 e gli ammessi al regime di esecuzione penale esterna erano 118 (14,5%). Infine, al 30 giugno 2008, a fronte della presenza di 1148 detenuti con problematiche di dipendenza, i soggetti ammessi al regime di esecuzione penale esterna sono stati 178 (15,5%).

Anche se la rilevazione è costruita su dati non perfettamente sovrapponibili, per l'assenza dell'indice relativo agli arresti domiciliari concessi nei confronti dei tossicodipendenti (articolo 89 Dpr 309/1990), una simile progressione mostra, con evidenza, quanto si sia ridotto l'impatto dell'utenza in esecuzione penale esterna sui servizi socio-sanitari deputati alla gestione dei soggetti con problematiche di dipendenza. Pertanto, sembra opportuno individuare azioni coordinate di intervento che, nell'ambito di specifiche risorse economiche a ciò destinate, consentano lo sviluppo di una rete di servizi sensibile alle esigenze sorte per effetto dello scenario prefiguratosi in esito ai recenti provvedimenti normativi (legge 251/2005; legge 49/2006; legge 241/2006) che sono intervenuti in materia di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope.

Il Tribunale di sorveglianza di Firenze

Come visto, parlando del contesto nazionale e regionale, in Italia, la frequenza con cui si ricorre all'esecuzione penale esterna (poco più di 1 condannato ogni 3) non appare comparabile con quella della media europea (ove i condannati ammessi a percorsi alternativi alla pena superano quelli detenuti).

Addirittura - si è visto - i dati dell'area penale esterna, diffusi dal ministero della Giustizia, descrivono un fenomeno che, in realtà, è quantitativamente più modesto: ciò in ragione dell'anomala determinazione delle misure alternative concesse negli intervalli di riferimento che terrebbe conto della somma delle misure deflattive pendenti all'inizio di ogni anno con il flusso complessivo di quelle concesse nel medesimo intervallo (casi seguiti = casi in carico al 1° gennaio di ogni anno + casi pervenuti durante l'anno).

Pur nella consapevolezza di quanto poco il sistema penitenziario si affidi all'esecuzione penale mediante misure alternative, pare utile analizzare, in breve, alcuni dati relativi all'attività del Tribunale di sorveglianza di Firenze, quale curia giudiziaria cui (con le altre 26 dislocate sul territorio nazionale) è affidato il controllo dell'area penale esterna e dei soggetti condannati che vi sono ammessi.

In questa sede ci si limiterà a comparare i dati relativi alle misure alternative nel contesto nazionale con quelli relativi all'attività svolta dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, nell'ambito del complessivo periodo 2005-2008 (per quest'ultimo intervallo, limitatamente al primo semestre). I risultati emersi saranno, infine, riscontrati con i dati relativi al 2009.

Si è detto che l'applicazione del provvedimento clemenziale di cui alla legge 241/2006 ha inciso in modo decisivo nel rapporto fra esecuzioni penali detentive ed extradetentive.

Con particolare riferimento all'area penale esterna, gli effetti di medio periodo dell'indulto sono ancora in atto (infatti, di fronte ad una esplosione dei dati sulle presenze in carcere, le misure alternative o sostitutive crescono a rilento). Per questa ragione, si propone di confrontare i dati quantitativi relativi all'attività di tutti i tribunali di sorveglianza italiani con quelli del Tribunale di sorveglianza di Firenze nell'intervallo dell'anno 2006, coevo all'applicazione dell'indulto, limitatamente alle misure dell'affidamento in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975) ed in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990).

Così, nell'intervallo di riferimento (gennaio-ottobre 2006), si è appreso che, a livello nazionale, i provvedimenti positivi (12.182) relativi agli affidamenti in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975) si sono mostrati inferiori ai provvedimenti negativi (13.035), a prescindere dalle declaratorie di inammissibilità (3.216), pari al 12,5%⁹. Gli affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990), invece, hanno mostrato una tendenza inversa, ove i provvedimenti positivi (2.871) sono risultati più numerosi dei provvedimenti negativi (2.131). Molto più elevata è risultata l'incidenza dei provvedimenti di inammissibilità (1.486), rispetto alle misure alternative ordinarie, pari a circa il 29%.

Diversamente dai dati nazionali, nel medesimo intervallo (tutto il 2006), presso il Tribunale di sorveglianza di Firenze, gli affidamenti ordinari (articolo 47 legge 354/1975) sono stati concessi (778) in misura superiore ai rigetti (427). La quota di declaratorie di inammissibilità (156) si è mantenuta intorno ai medesimi livelli osservati nel contesto nazionale (13%). Circa gli affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990), le concessioni (202) hanno superato di oltre il doppio i rigetti (89). Da segnalare, invece, l'altissima incidenza delle declaratorie di inammissibilità (84), sui medesimi livelli del dato nazionale (circa il 29%).

Alla luce di queste sintetiche notazioni si deve - anzitutto - precisare che il rapporto fra concessioni e rigetti di misure alternative, ordinarie e particolari, è apparso decisamente più negativo nel contesto nazionale di quanto non sia emerso in relazione all'attività del Tribunale di Sorveglianza di Firenze; che, dunque, pare mediamente orientato ad incentivare l'accesso verso l'esecuzione penale esterna.

Rispetto ai valori suddetti, l'intervallo successivo ha mostrato una contrazione eccezionale delle attività. Nel primo semestre del 2007, nel contesto nazionale, gli affidamenti in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975) sono stati 1.398, mentre gli affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990) sono stati 734. Nel medesimo intervallo, presso il Tribunale di sorveglianza di Firenze sono stati concessi 70 affidamenti ordinari e 26 affidamenti particolari.

A prescindere dalla caduta verticale mostrata dalle misure deflattive dopo l'indulto, nel primo semestre del 2007, il Tribunale di sorveglianza ha ridotto in modo straordinario i provvedimenti di concessione. I provvedimenti di rigetto degli affidamenti ordinari (106), così come le declaratorie di inammissibilità (35), in proporzione rispetto ai dati del 2006, invece, sono diminuiti più lentamente (di poco oltre la metà) rispetto ai provvedimenti di concessione. Circa le misure deflattive verso i tossicodipendenti, nel primo semestre del 2007, 22 sono stati rigetti, 6 le inammissibilità e 26 le concessioni.

La tendenza esaminata consente, quindi, di comprendere come, con particolare riferimento all'affidamento ordinario, i provvedimenti negativi abbiano superato i provvedimenti positivi. Invece, circa l'affidamento in casi particolari, tenuto comunque conto della eccessiva esiguità dei dati, i valori si sono mostrati equivalenti. Osservata nell'intero intervallo del 2007, l'attività del Tribunale di sorveglianza di Firenze ha mostrato un incremento alterno. Gli affidamenti ordinari concessi nell'intero 2007 sono stati 102, di cui 70 nel primo semestre, mentre gli affidamenti particolari sono stati 56, di cui 26 nel primo semestre. La comparazione fra i due intervalli consente di comprendere come l'impatto del provvedimento clemenziale abbia pesantemente inciso sulla quota di provvedimenti positivi (ridottasi di oltre un 80% per gli affidamenti ordinari e di circa la metà per gli affidamenti particolari), mentre, in misura inferiore, ha pesato sulla quota dei provvedimenti negativi (rigetti e inammissibilità). In particolare, verso i tossicodipendenti i provvedimenti negativi sono aumentati in misura inferiore.

Da quanto osservato pare ricavarsi che gli effetti deflattivi dell'indulto sull'area penale esterna si siano prodotti con maggior incidenza in relazione all'affidamento in prova ordinario, piuttosto che sull'affidamento in casi particolari. In parte, la circostanza può essere ricondotta al diverso parametro editale previsto per accedere alle due misure¹⁰.

La lentissima ripresa delle misure alternative o sostitutive alla pena, che è ricavabile dalla comparazione proposta, trova conferma anche nel primo semestre del 2008. Osservando il dato nazionale si nota, a distanza di circa 1 anno e mezzo dall'indulto, una timida risalita dei valori assoluti. Infatti, gli affidamenti in prova al servizio sociale (articolo 47 legge 354/1975) sono stati 2.363, mentre gli affidamenti in prova in casi particolari (articolo 94 Dpr 309/1990) sono stati 1.072. Nel primo semestre del 2008, presso il Tribunale di sorveglianza di Firenze sono stati concessi 174 affidamenti ordinari e 99 affidamenti particolari.

La comparazione dei dati relativi al primo semestre del 2007 con il primo semestre del 2008 mostra una peculiarità, in parte riconducibile alla scarsità dei dati osservati. Infatti, la contenuta spinta inflattiva registratasi nel 2008 ha prodotto effetti identici nel contesto nazionale (da 1.398 a 2.363 unità) e nell'attività del Tribunale di Sorveglianza di Firenze (da 70 a 174) in relazione alla misura dell'affidamento ordinario, per il quale si è registrato un incremento del 41% circa. Significativamente diverso si è mostrato, invece, l'incremento per l'affidamento in casi particolari, la cui concessione, che nel contesto nazionale è aumentata di circa il 31,5% (passando da 734 a 1.072), nel contesto locale del Tribunale di sorveglianza di Firenze si è accresciuta in modo straordinario, di quasi 3/4 (passando da 26 a 99).

Ricapitolando rispetto all'attività del Tribunale di sorveglianza di Firenze, tenuto comunque conto della esiguità dei valori, si è visto che: le misure alternative alla pena detentiva sono state concesse in termini mediamente più elevati rispetto al contesto nazionale; l'indulto ha prodotto effetti deflattivi soprattutto sulle misure alternative ordinarie; l'affidamento in casi particolari aumenta più velocemente dell'affida-

mento ordinario anche per l'esiguità dei dati di riferimento. Appare, infine, interessante comparare i risultati fino a qui emersi con i dati relativi all'attività del Tribunale di sorveglianza di Firenze relativa all'intero 2009.

Si è detto che, a livello nazionale, le rilevazioni che determinano il flusso di misure alternative o sostitutive concesse sono costruite mediante la combinazione di due diversi valori: "casi pervenuti" (nuovi) e "casi seguiti" (casi nuovi + casi in carico al 1° gennaio dell'intervallo osservato). Il problema è rappresentato dal fatto che, per ogni singolo anno di riferimento, il numero effettivo di misure alternative o sostitutive della pena detentiva concesse non tiene conto delle riduzioni prodotte dalle posizioni concluse nel corso dell'intervallo indagato, che una volta immesse rimangono nel computo complessivo.

Per superare tale incongruenza si è suggerito di valutare l'impatto reale delle misure deflattive alla data del 1° gennaio di ogni anno, perché in relazione a quel momento si dispone di dati istantanei relativi alle misure in carico. Ebbene, tenuto conto di quanto detto, la disamina dei dati relativi all'attività del Tribunale di Sorveglianza di Firenze per l'anno 2009 consente, adesso, di osservare la tendenza inflattiva delle misure alternative nel contesto di riferimento.

Alla data del 1° gennaio 2009, gli affidamenti ordinari erano 424 mentre gli affidamenti in casi particolari erano 106. Nel corso dell'intervallo osservato, le posizioni sopravvenute sono state 1.493 in relazione all'affidamento ordinario e 451 per l'affidamento in casi particolari. Infine, al 31 dicembre 2009, gli affidamenti ordinari erano 540 e gli affidamenti in casi particolari erano 136. Pertanto, all'interno del dato inflattivo, si rileva che, nell'intervallo osservato, l'incremento degli affidamenti ordinari (21,5%) è stato sostanzialmente analogo a quello degli affidamenti in casi particolari (22%).

Appare interessante comparare i dati riferiti alle due misure, in relazione alle inammissibilità e ai provvedimenti di non luogo a provvedere (che occorre quando la pena è venuta meno o non più eseguibile), calcolati in relazione ai casi sopravvenuti nel 2009.

Nel caso di affidamenti ordinari, le inammissibilità sono state 164 ed i provvedimenti di non luogo a provvedere 126 (su 1.493 casi sopravvenuti), mentre per gli affidamenti in casi particolari i valori sono stati di 62 e di 25 (su 451 casi sopravvenuti). Quanto riscontrato porta a rilevare che le inammissibilità hanno inciso in misura maggiore sugli affidamenti ex articolo 94 (13,7%), tenuto anche conto degli obblighi previsti dalla novellazione del 2006, piuttosto che sugli affidamenti ex articolo 47 (11%), mentre i provvedimenti di non luogo a provvedere hanno inciso in misura maggiore sugli affidamenti ordinari (8,5%) rispetto a quelli particolari (5,6%).

Quanto rilevato consente alcune considerazioni. La movimentazione delle attività seguite nel corso di un intervallo è molto ampia e, conseguentemente, lo scarto fra questo movimento e l'incidenza reale delle misure alternative appare rilevante (circa 2/3 per la misura ex articolo 47 e poco meno di 3/4 per la misura ex articolo 94). La circostanza mette in evidenza l'assoluta incongruità di un meccanismo di rilevazione in cui il dato delle misure alternative è costruito considerando il flusso complessivo.

Inoltre, come detto, la tendenza inflattiva delle misure alternative concesse dal Tribunale di sorveglianza nel 2009 si è mostrata equivalente fra le diverse tipologie di strumenti deflattivi (+21,5% per l'affidamento ordinario e +22% per l'affidamento in casi particolari). Questo dato appare particolarmente interessante se lo si compara al dato relativo agli esiti delle misure; ove per l'affidamento ordinario i rigetti (564) superano gli accoglimenti (476). Invece, per l'affidamento in casi particolari il rapporto fra i rigetti (126) e gli accoglimenti (174) appare invertito. Da un lato, l'incremento delle misure alternative registrato nel 2009 è risultato analogo per l'affidamento ordinario (+21,5%) e quello particolare (+22%). Dall'altro, il rapporto fra concessioni e rigetti è negativo per gli affidamenti ordinari (476 - 564) e positivo per gli affidamenti in casi particolari (176 - 126). La sovrapposizione di questi dati mostra che rispetto agli affidamenti ordinari

si registra un incremento anche se i rigetti continuano ad essere superiori agli accoglimenti. Tuttavia, sappiamo che in relazione agli affidamenti ex articolo 47 legge 354/1975, prima dell'indulto, il rapporto fra provvedimenti concessi e non concessi era positivo. Tale rapporto non si riscontra, invece, per gli affidamenti in casi particolari, i quali aumentano all'interno di un rapporto positivo fra concessioni e rigetti. Quanto detto potrebbe, per il futuro, portare a ritenere che l'aumento degli affidamenti ordinari sarà sempre più significativo e che tale movimento verrà trainato dal progressivo riavvicinamento dei provvedimenti di accoglimento a quelli di rigetto. Gli affidamenti in casi particolari, invece, nonostante gli incrementi registrati negli intervalli precedenti, non dovrebbero aumentare in modo analogo.

Il Tribunale di Sorveglianza di Firenze e la legittimità dell'articolo 94, comma 5

Il legislatore del 1990 ha tentato creare un circuito preferenziale di misure deflattive rivolte verso il consumatore problematico di stupefacenti e sostanze psicotrope, condannato in via definitiva. Alla base di questa posizione si è posta l'idea che il momento della espiazione della pena detentiva deve assumere i connotati di fulcro di un percorso di affrancamento dalla condizione di dipendenza da droga od alcol. Lo strumento deflattivo previsto dall'articolo 94 Dpr 309/1990 è, tuttavia, apparso inadatto al perseguimento di questa ambiziosa finalità a cagione, oltre che di un problematico raccordo con la rete dei servizi sociali per le dipendenze, di limiti intrinseci alla propria disciplina. Fra questi, in particolare, il comma 5 della disposizione – secondo cui “L'affidamento in prova al servizio sociale non può essere disposto, ai sensi del presente articolo, più di 2 volte” – è apparso, a taluni, in contrasto con le finalità di recupero che la stessa norma ha inteso assicurare. Ritenendo irragionevole il divieto, posto in modo inderogabile dalla disposizione citata, di disporre per più di 2 volte l'affidamento terapeutico, con propria ordinanza di remissione datata 19 luglio 2005, il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha formalmente sollevato la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'articolo 94. L'irragionevolezza della disposizione è stata ricavata dall'interpretazione che di essa è emersa in giurisprudenza, secondo cui il divieto deve intendersi in termini rigoristici come vincolo per il tossicodipendente o l'alcolodipendente a non poter disporre del beneficio oltre il limite di 2 volte nella propria vita, anche in relazione a condanne diverse da quelle che hanno determinato l'accesso al beneficio (secondo Cassazione Penale 25329/2003, il divieto di disporre l'affidamento terapeutico per più di 2 volte è giustificato dalla verificata assenza di ragionevoli prospettive di utile sperimentazione dello speciale trattamento alternativo e, pertanto, è svincolato dalle condanne per le quali l'affidamento è stato concesso ed opera in via generale nei confronti del condannato che ne ha beneficiato anche se viene richiesto in relazione a condanne diverse).

In merito, il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha rilevato che:

[...] in applicazione del divieto normativo di cui si tratta, l'interessato non può ottenere un nuovo affidamento terapeutico e, non potendo beneficiare di altre eventuali misure alternative, dovrebbe tornare ad espriare la pena in regime detentivo. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale deriva, ad avviso del collegio, dalla verifica della compatibilità della suddetta disposizione normativa con i parametri costituzionali rappresentati, nella fattispecie, dai precetti di cui agli articoli 3, 27 comma 3 e 32 Costituzione.

Il procedimento che ha occasionato l'ordinanza di remissione ha riguardato un soggetto detenuto presso la Casa circondariale di Livorno che, in seguito alla presentazione di una istanza di affidamento in prova a scopo terapeutico, articolo 94, era stato scarcerato su ordine della Procura della Repubblica presso il

Tribunale di Livorno in attesa della decisione del Tribunale di Sorveglianza territoriale. Dopo la scarcerazione l'interessato ha fatto ingresso in una comunità terapeutica, ritenuta idonea ai fini del recupero del soggetto, secondo il programma concordato con il Sert di riferimento, e mostrato adeguata motivazione in relazione al contenuto del programma.

Nella camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza, il collegio decidente ha rilevato che l'interessato aveva già fruito in precedenza di 2 affidamenti in prova a scopo terapeutico, in relazione ad altre condanne, con esecuzione già conclusa. Quindi, nonostante la presenza dei presupposti sostanziali per l'applicazione dell'affidamento terapeutico in relazione all'esecuzione penale del richiedente, confermata dal proficuo percorso riabilitativo intrapreso, il collegio non avrebbe potuto accogliere l'istanza in ragione del divieto espresso posto dal citato comma 5 dell'articolo 94.

D'altra parte, al vaglio del collegio, quella misura, svolta presso la struttura comunitaria, è apparsa come l'unica idonea a garantire le esigenze terapeutiche e, nel contempo, contenitive emerse. In conseguenza di ciò, il Tribunale avrebbe dovuto, senz'altro:

[...] rigettare l'istanza di affidamento terapeutico in esame - nonostante, si ripete, il promettente inizio del percorso comunitario, affrontato dal condannato con motivazione diversa rispetto al passato e in maniera non strumentale - con reingresso del soggetto nella struttura carceraria, ove appare evidentemente impossibile praticare il tipo di trattamento attuabile in una comunità terapeutica per tossicodipendenti.

Come detto, in relazione al caso suddetto, il Tribunale ha sollevato questione di illegittimità costituzionale della norma sotto un triplice ordine di profili. Anzitutto, si è ritenuto che:

152

[...] Il divieto di concessione dell'affidamento terapeutico per più di 2 volte pone [...] un problema di conformità della relativa disposizione con il principio di uguaglianza e con il canone della ragionevolezza di cui all'articolo 3 Costituzione, da cui derivano vincoli e limiti alla discrezionalità politica del legislatore.

Da questo punto di vista, il raffronto è stato fatto:

[...] con l'istituto dell'affidamento in prova c.d. ordinario (cioè per condannati che non presentano problematiche di tossicodipendenza od alcolodipendenza) previsto dall'articolo 47 legge 354/1975: in tal caso non vi è alcun limite alla concessione che renda inammissibile la relativa istanza, salvo quello dell'entità della pena da espiare e quello del titolo di reato assolutamente ostativo all'applicazione di misure alternative alla detenzione, in mancanza di utile collaborazione con la giustizia, ai sensi dell'articolo 4bis comma 1 legge 354/1975.

Prendendo le mosse da tale argomento, il Tribunale rimettente si è chiesto se fosse "ragionevole [...] stabilire che l'affidamento terapeutico può essere disposto soltanto 2 volte" e se, del pari, stante l'espressa esclusione normativa (comma 5 dell'articolo 94 Dpr 309/1990) "l'affidamento terapeutico [avesse] caratteristiche e connotati tali da giustificare questa disparità di trattamento".

Il rilievo dell'irragionevolezza muove dalla circostanza che, come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, il tossicodipendente non può ritenersi guarito in base alla mera constatazione della circostanza che non assume più droghe, avendo egli necessariamente bisogno di un ulteriore periodo di mantenimento terapeutico e di supporto psicologico.

Frattanto, l'attualità dello stato di tossicodipendenza e la necessità di un idoneo programma di recupero,

ai fini della concessione dell'affidamento in prova in casi particolari, possono avere riguardo – qualora l'interessato abbia superato la fase della dipendenza fisica dallo stupefacente – anche alla sola dipendenza psichica (Cassazione penale 3293/1995). Se ciò è vero:

[...] allora se ne deve concludere, ad avviso del collegio [rimettente], che non è ragionevole limitare la possibilità di concessione dell'affidamento terapeutico a 2 sole volte, perché vi possono essere concrete prospettive di utile sperimentazione di tale tipo di trattamento [...] anche oltre il suddetto limite.

Tenuto conto che, come affermato in giurisprudenza (Cassazione penale 4240/1995), il divieto posto dal comma 5 dell'articolo 94 si riferisce alla concessione del beneficio e non alla mera estensione del medesimo, potrebbe verificarsi il caso in cui:

[...] uno stesso soggetto possa beneficiare dell'affidamento terapeutico in relazione ad un numero precisato di condanne [...] se il relativo ordine di esecuzione sopraggiunge nel corso dell'esecuzione dell'affidamento terapeutico concesso per la prima o la seconda condanna. Viceversa, se l'ordine di esecuzione sopraggiunge quando l'affidamento si è ormai concluso anche da poco tempo, opera il divieto di cui al quinto comma dell'articolo 94, così che può accadere che il condannato non possa fruire della misura de qua, avendone già beneficiato 2 volte e non potendo approfittare della prosecuzione prevista dall'articolo 51bis legge 354/1975 per circostanze ad esso certamente non imputabili.

Ad avviso del Tribunale appare palese l'ingiustizia e irragionevolezza di questo meccanismo, raffrontato con quello analogo consentito dall'articolo 47 legge 354/1975:

Si possono avere [...] risultati iniqui, con soggetti che beneficiano dell'affidamento terapeutico in relazione a più di 2 condanne, anche per lunghi periodi di tempo, per il meccanismo dell'estensione sopra indicato, e soggetti che, invece, magari condannati a pene brevi e per reati meno gravi, non possono fruire del terzo affidamento terapeutico solo perché il titolo esecutivo relativo alla terza condanna è divenuto definitivo successivamente alla conclusione dei 2 precedenti affidamenti.

In altre parole, la denunciata disparità sussisterebbe in relazione alle condanne divenute irrevocabili successivamente alla seconda applicazione del beneficio che possono trovare o meno esecuzione, mediante l'affidamento a scopo terapeutico, a seconda della circostanza – casuale e, comunque, non controllabile dall'interessato – che il giudicato si formi prima o dopo la cessazione dell'affidamento medesimo. Sotto un diverso profilo di censura, il Tribunale rimettente sanziona l'illegittimità del comma 5 dell'articolo 94 Dpr 309/1990 in relazione all'articolo 27, comma 3 Costituzione che sancisce il principio della funzione rieducativa della pena.

In particolare, la scelta compiuta dal legislatore di limitare a 2 sole volte la concessione dell'affidamento terapeutico non è apparsa in linea con l'esigenza protetta dalla norma programmatica.

In termini essenziali, il divieto di concessione di un terzo affidamento terapeutico, proprio nei casi in cui il condannato abbia, considerata la complessità della condizione patologica e dei problemi ad essa correlati, bisogno di un ulteriore periodo di mantenimento terapeutico e di supporto psicologico, contrasta con la finalità rieducativa della pena.

Infine, si è posta la necessità di esaminare la questione anche alla luce del precetto dell'articolo 32 Costituzione, che tutela la salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

Sotto questo, conclusivo, profilo il Tribunale ha rilevato che l'istituto dell'affidamento previsto dall'articolo 94 Dpr 309/1990 è:

[...] volto ad assicurare la cura e riabilitazione psico-fisica del condannato attraverso programmi non attuabili in stato di detenzione e, dunque, ha evidenti finalità terapeutiche. In questo caso il diritto dell'individuo alla cura e riabilitazione coincide anche con l'interesse collettivo, essendo ormai un dato di conoscenza comune che il tossicodipendente commette reati soprattutto per procurarsi i mezzi necessari all'acquisto delle sostanze stupefacenti e che il soggetto alcolodipendente non è in grado di esercitare un efficace autocontrollo.

Pertanto, la limitazione posta dalla norma in commento è apparsa costituzionalmente dubbia anche per quanto concerne la tutela della salute del soggetto tossicodipendente o alcolodipendente, in quanto si tratta di limitazione astratta che prescinde totalmente da qualsiasi considerazione – possibile solo ove si consenta un esame nel merito dell'istanza – concernente i bisogni di cura del condannato.

Purtroppo, nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale occasionato dalla ordinanza di rimessione del Tribunale di Sorveglianza di Firenze del 19 luglio 2005, svoltosi nella camera di consiglio del 21 febbraio 2007, la Corte costituzionale ha, con propria ordinanza del 5 marzo 2007, restituito gli atti al rimettente a cagione della novellazione intervenuta (con legge 49/2006) nelle more del giudizio che ha mutato i presupposti sostanziali per l'accesso alla misura premiale del condannato e, sulla scorta della quale, lo stesso rimettente avrebbe dovuto procedere ad una nuova valutazione della questione (rimasta impregiudicata).

Tamquam non esset.

Note

1 http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/archivio_es_pen_est.htm.

2 È stato ritenuto – sia pur in modo sommario – che nel periodo precedente il provvedimento clemenziale del 2006 l'incidenza dei procedimenti esecutivi con pene sospese ai sensi dell'articolo 656, comma 5 Cpp., quota sommersa dell'esecuzione penale, era tale da potersi stimare in un numero non inferiore a quello risultante dalla somma dei detenuti definitivi e delle misure alternative o sostitutive concesse, in un dato intervallo di riferimento.

3 http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/es_pen_est.htm.

4 http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/es_pen_est.htm.

5 Al 31 dicembre 2008, i reati compresi entro il parametro editale dei 4 anni erano 19.132 e rappresentavano il 72% dei reati complessivamente elevati nei confronti dei detenuti definitivi (26.587). A questa rapida crescita di detenuti definitivi si è accompagnata la crescita altrettanto rapida dei detenuti non definitivi, che nel medesimo intervallo erano 29.836 (52% delle presenze complessive), confermata dalla crescita degli ingressi assoluti in relazione agli usciti. Allo stesso modo, come detto, occorre considerare che sono stati irrigiditi i meccanismi di accesso al circuito penale esterno.

6 Tuttavia, il dato relativo alla Regione Lazio se, da un lato, indica l'eccezionale incidenza delle misure deflative ordinarie nella gestione dell'esecuzione penale nei confronti dei tossicodipendenti, dall'altro, segnala una bassa incidenza delle misure deflative assolute concesse nei confronti di soggetti che non presentano problematiche di dipendenza.

7 Sempre nel 2007, la Regione Lazio ha rappresentato la regione con più alta incidenza di misure deflative concesse nei confronti di soggetti con problematiche di dipendenza. Gli affidamenti in prova al servizio sociale sono stati adottati nel numero di 67 su 198 (33,8%). Gli affidamenti in prova in casi particolari sono stati 129. Infine, le detenzioni domiciliari verso soggetti tossicodipendenti e alcolodipendenti sono state 42 su 76 (55,2%). Nel medesimo intervallo, la Regione Lombardia, invece, ha rappresentato la regione dove più alto è stato il numero delle misure alternative ammesse nell'intervallo di riferimento (1.637), pari al 22,6% di tutte le misure concesse nel 2007 (7.249). Estremamente contenuta è la percentuale di affidamenti in prova al servizio sociale concessi in favore di soggetti con problematiche di dipendenza, pari a 51 su 655 (7,8%). Gli affidamenti in prova in casi particolari sono stati invece 447. Del pari contenuta è stata l'incidenza delle detenzioni domiciliari autorizzate, pari a 58 su 535 (10,9%).

8 Secondo Patrizio Gonnella, Presidente dell'associazione Antigone, "Gli effetti dell'indulto si faranno sentire sulla popolazione carceraria per oltre 25 anni a venire". <http://www.osservatorioantigone.it>.

9 L'inammissibilità è vizio procedimentale che denuncia la carenza delle condizioni richieste dalla legge per la concessione della misura. I numeri elevati dei provvedimenti di inammissibilità, in sede nazionale (ma anche locale), potrebbero attribuirsi anche agli effetti negativi prodotti dai provvedimenti legislativi entrati a regime nell'anno 2006: la legge 51/2005, in relazione alle misure alternative in generale; la legge 49/2006, in relazione all'affidamento in prova in casi particolari.

10 Per l'affidamento ordinario il limite oggettivo di pena detentiva che consente l'accesso alla misura coincide con quello insultabile (3 anni). Per l'affidamento in casi particolari è più elevato (prima della legge 49/2006 era di 4 anni).

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE E IL RUOLO DELLA PREFETTURA

Quadro nazionale delle segnalazioni

Segnalazioni ex articolo 75 Dpr 309/1990

La Direzione centrale per la documentazione e la statistica, presso il dipartimento per le Politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del ministero dell'Interno ha curato uno studio relativo alla "Analisi dei mutamenti del consumo tra le persone segnalate ai Prefetti per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti dal 1991 al 2006"¹.

Lo studio, incentrato sull'attività del Nucleo operativo tossicodipendenze (Not) presso le Prefetture, ha verificato l'andamento delle segnalazioni compiute nei primi quindici anni di applicazione della normativa (1991-2006) e, attraverso queste, analizzato i mutamenti del consumo tra i denunciati per detenzione e consumo personale di stupefacenti e sostanze psicotrope. L'elaborato suggerisce interessanti spunti critici verso il mutamento strutturale del dispositivo previsto dall'articolo 75 Dpr 309/1990, per effetto della novellazione avvenuta con legge 49/2006.

In origine, i Not sono stati chiamati ad operare in un contesto storico-sociale diverso da quello attuale. Essi, infatti, furono concepiti dalla legge 162/1990, trasfusa poi nel Dpr 309/1990, per svolgere attività di orientamento nei confronti di una determinata utenza, legata alla dipendenza problematica da oppiacei. La successiva evoluzione della realtà dei consumi di stupefacenti e sostanze psicotrope ha, nel tempo, variato, con sempre maggiore intensità, la tipologia dei soggetti segnalati al Prefetto verso una fascia di consumatori meno definita, prevalentemente legata a sostanze ad azione drogante contenuta.

Mentre nei primi anni di applicazione dell'articolo 75, la metà delle segnalazioni riguardavano consumatori di eroina (50,52% nel 1991), in seguito, alle Prefetture sono pervenute sempre più segnalazioni relative a consumatori di sostanze diverse dagli oppiacei e che, comunque, non si identificavano più con l'immagine del tossicodipendente. In questa tendenza, a fronte dell'inesorabile contrazione delle segnalazioni relative al consumo di eroina, si è assistito ad un aumento esponenziale di segnalazioni relative a due sostanze, l'hashish e gli altri cannabinoidi e la cocaina, diverse per tipologia ed effetti nocivi.

È possibile ritenere che l'incremento del consumo, comunque già elevato, di cannabis osservato fra il 1991 (42,53%) e il 2006 (73,99%), con il valore apicale del 2001 (81,77%), descriva una vicenda caratteristica di un mutamento sociale profondo, legato al superamento del vecchio status del consumatore problematico (di eroina) - collocato ai margini della società, di cui rifiutava aprioristicamente i modelli educativi - ed all'affermazione di una nuova interazione del fruitore di droga con il contesto di riferimento, ove più forte appare la dimensione ludica della trasgressione.

Infatti, ferma restando la nuova tendenza inflattiva dei casi di consumo di cocaina, l'incremento della curva delle segnalazioni per consumo di cannabinoidi (transitate dal 42,53% del 1991 all'81,77% del 2001) sembra procedere in modo speculare alla contrazione della curva delle segnalazioni per consumo di eroina (transitate dal 50,52% del 1991 al 7,91% del 2001). In questo contesto, l'esplosione del consumo di cocaina pare muoversi nel medesimo solco.

Rispetto ai cannabinoidi, l'incremento, inizialmente molto contenuto, delle segnalazioni per consumo di cocaina fra il 1991 (5,17%) e il 2006 (14,4%) mostra un'evoluzione diversa. Infatti, i dati relativi alle segnalazioni per consumo di cocaina indicano che fino al 2002 la diffusione di questa sostanza aveva mantenuto un'incidenza relativamente contenuta rispetto al traffico complessivo di sostanze illecite (5-6%); invece dominato dalle tendenze inversamente proporzionali del decremento di eroina e dell'incremento di cannabinoidi. Dopo il 2002 (6,56% nel 2001), le segnalazioni per cocaina cominciano ad aumentare e, nell'arco

di un lustro raddoppiano (11,87% nel 2005), fino a raggiungere il 14,4% nel 2006. L'aspetto più preoccupante del consumo di cocaina riguarda l'abbassamento dell'età dei consumatori (18-25 anni), anche se la fascia più consistente (35-40%) si mantiene tra i 30 e i 40 anni.

I dati relativi al biennio 2007-2008 confermano le tendenze riscontrate nel quindicennio precedente, con alcune piccole variazioni nell'intervallo: le segnalazioni per cannabinoidi mostrano una contrazione contenuta passando da circa il 73% nel 2007 al 71,2% nel 2008; le segnalazioni per cocaina muovono nel medesimo solco, passando dal tetto massimo del 16% nel 2007 al 15,1% nel 2008; appare, infine, preoccupante la contrapposta tendenza della segnalazioni per oppiacei, passate da circa un 8% nel 2007 al 10,7% nel 2008.

La semplice comparazione delle due tendenze - relative al consumo di cannabinoidi e di cocaina nella popolazione italiana dai 14 anni in poi - osservate nell'intervallo 1991-2008, indica una chiara tendenza inflattiva del consumo di cocaina, a fronte di una leggera contrazione del consumo di hashish e marijuana.

In termini assoluti, le persone segnalate ai sensi dell'articolo 75 a partire dal luglio 1990 al 31 dicembre 2006 erano 516.427. Alla data del 31 dicembre 2007, invece, le persone segnalate hanno raggiunto le 549.439 unità. Fra questi, coloro che hanno intrapreso il programma terapeutico hanno rappresentato circa il 22% del totale. Infine, al 31 dicembre 2008 le segnalazioni complessive hanno raggiunto le 587.710 unità.

Il movimento delle segnalazioni, osservato nell'intervallo 1991-2008, indica una progressione inflattiva significativa nel lustro successivo all'entrata in vigore del Dpr 309/1990, ove si è passati dalle 25.013 (1991) alle 33.814 (1995) segnalazioni. Il quinquennio successivo conferma una tendenza in aumento delle segnalazioni che, invero, subiscono un balzo significativo nel 1996 (42.872), per poi stabilizzarsi intorno alle 44.527 (2000). Infine, l'ultimo intervallo (2001-2008) è segnato da due diverse progressioni. Fino al 2004 le segnalazioni ex articolo 75 sono in costante aumento ed arrivano a sfondare il soffitto delle 50 mila unità. Nel quadriennio successivo, invece, queste subiscono una prima diminuzione fino al valore di 33.012 (2007) che poi volge verso l'aumento e raggiunge, infine, la misura di 38.271 (2008).

Su quest'ultima rilevazione, in particolare, si ritiene possa avere inciso anche la diversa qualificazione giuridica della condotta di detenzione di droga in un quantitativo superiore a quello massimo detenibile, secondo quanto *ex novo* introdotto dalla legge 49/2006, ora ritenuta ascrivibile a responsabilità penale. In altre parole, la novella del 2006, qualificando come reato (ex lettera A dell'articolo 73, comma 1bis) una condotta depenalizzata in forza del referendum abrogativo del 1993 (articolo 73, in relazione alle lettere B, C dell'articolo 78, comma 1), potrebbe avere comunque diminuito il numero assoluto delle segnalazioni per condotte di detenzione finalizzata al consumo personale di droga; che adesso potrebbero essere collocate entro l'area di responsabilità penale.

I soggetti segnalati sono in maggioranza giovani maschi (oltre il 90% delle persone segnalate), consumatori di cannabinoidi (hashish e marijuana).

Negli ultimi anni, la cocaina è divenuta la seconda sostanza di segnalazione (15,1% nel 2008), dopo la cannabis. Riguardo l'eroina occorre evidenziare che dopo i primi anni di applicazione della normativa, il trend ha mostrato un andamento decrescente fino al 2003, mentre negli ultimi anni si è registrato un incremento dei segnalati per detenzione finalizzata all'uso personale (passati dal 6% nel 2004 al 10,7% nel 2008). In generale, si segnala la diffusione del consumo di eroina e di cocaina mediante aspirazione (inalate per vie aeree ovvero fumate).

Le modifiche introdotte dalla legge 49/2006 non prevedono più la possibilità di invio ad un programma terapeutico in regime di sospensione del procedimento amministrativo, neanche se emerge una situazione di consumo problematico di stupefacenti. Le sanzioni sono comunque irrogate nel caso di condotte reiterate e, solo successivamente, l'interessato viene invitato a svolgere un programma terapeutico o informativo-educativo a conclusione del quale, mediante apposita documentazione rilasciata dal servizio, le

sanzioni vengono revocate. Il problema sta nel fatto che le sanzioni amministrative sono applicate in modo immediato e che, invece, la definizione (positiva) di un programma di recupero (unica ipotesi in cui le sanzioni eventualmente elevate perdono efficacia) può giungere solo all'esito di un percorso trattamentale medio-breve. Secondo quanto ritenuto dalla Direzione centrale per la documentazione e la statistica, presso il dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del ministero dell'Interno, nell'ambito della citata "Analisi dei mutamenti del consumo tra le persone segnalate [...] dal 1991 al 2006", le Prefetture, negli anni, avrebbero rivestito un ruolo rilevante nella raccolta di informazioni sulle diverse forme di dipendenza.

In particolare, si è ritenuto che la stragrande maggioranza di soggetti segnalati ai sensi dell'articolo 75, non percependosi come tossicodipendenti veri e propri, non si sarebbero rivolti ad alcuna struttura in grado di supportarli.

Allo scopo di riscontrare questa considerazione, è stato chiesto ad alcuni operatori di Prefetture territoriali quale fosse la reale efficacia del meccanismo sanzionatorio previsto dalla disposizione di cui all'articolo 75, nonché quale concreta funzione questa svolgesse rispetto al panorama dei consumi sommersi di stupefacenti e sostanze psicotrope².

Interessava sapere se, ad esempio, il dispositivo sanzionatorio di cui all'articolo 75 consente di fare emergere il sommerso dei consumatori problematici di cocaina, quale sostanza che consente una vita di relazione sociale normale.

Secondo un'operatrice del Sert presso la Asl 4 di Torino, "di cocainomani puri e sommersi ne arrivano pochissimi, perché sono situazioni socialmente diverse e anche più protette: chi è il professionista che si fa beccare con l'articolo 75?"³. A conclusione di questa intervista l'interlocutrice precisava che le segnalazioni ex articolo 75 riguardavano, in maggioranza, situazioni già note, per le quali la funzione della sanzione aveva un effetto puramente sanzionatorio. Assolutamente assente sarebbe, invece, l'effetto di aggancio terapeutico con i servizi pubblici nei confronti dei consumatori problematici.

Da queste osservazioni si comprende, in parte, quanto difficile sia far coincidere un proposito normativo con le problematiche concrete sulle quali questo vorrebbe intervenire.

Segnalazioni ex articolo 121 Dpr 309/1990

Il sistema di controllo del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope, svolto dagli organi di polizia, in attuazione del disposto di cui all'articolo 75, si compone anche della disposizione di cui al successivo articolo 121, che impone all'Autorità giudiziaria o al Prefetto, che abbiano notizia di persone che fanno uso di droga, di darne comunicazione al servizio pubblico per le tossicodipendenze competente per territorio. La disposizione, in origine, poneva il suddetto obbligo anche in capo al personale sanitario. Tuttavia, il comma 1 dell'articolo 121 Dpr 309/1990 è stato abrogato per effetto dell'esito del referendum del 18 aprile 1993, attuato con Dpr 171/1993.

Inoltre, con la citata abrogazione, cui si affianca quella del comma 5 dell'articolo 120, è stato consentito ai sanitari di assistere e curare direttamente ed autonomamente le persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti, senza doversi più limitare a svolgere la mera funzione di collegamento tra il tossicodipendente e il servizio pubblico delle tossicodipendenze (articolo 120, comma 5 e 121 comma 1) ovvero di medico di fiducia semplicemente autorizzato a presenziare agli accertamenti necessari, nell'ambito del programma terapeutico e socio-riabilitativo (articolo 122).

Analogamente per quanto osservato per l'articolo 75, la curva delle segnalazioni compiute in forza del successivo articolo 121, osservata durante l'intervallo 1991-2006, conferma l'attuale tendenza deflattiva

delle segnalazioni; che nel biennio 2005-2006 hanno raggiunto il livello di poco più di 11 mila unità. In particolare, nel 1991, i soggetti segnalati erano 14.280. L'anno successivo la curva è aumentata esponenzialmente fino ad arrivare a toccare il tetto delle 22.128 segnalazioni. In seguito, si è apprezzata una tendenza oscillante che ha condotto, nell'intervallo 1995-1999, alla stabilizzazione del movimento oltre le 21 mila segnalazioni (raggiungendo il tetto massimo nel 1997, con 22.593). A partire dal 2000, infine, si è affermata una tendenza decrescente che ha condotto, nell'arco di poco più di un lustro, al dimezzamento della cifra assoluta delle denunce. Nel 2006 le segnalazioni ex articolo 121 sono state 11.495. Nel successivo biennio 2007-2008 la tendenza si è mostrata deflattiva fino ad arrivare alle 10.515 segnalazioni (2008).

Nell'intervallo osservato, analogamente a quanto rilevato in relazione all'articolo 75, le segnalazioni hanno riguardato in misura preponderante (85-90%) consumatori maschi maggiorenni.

È opportuno precisare che i soggetti segnalati ex articolo 121 ai servizi pubblici per le tossicodipendenze, da parte dell'Autorità giudiziaria o del Prefetto, non sono necessariamente esposti alla segnalazione ex articolo 75; che, invece, è legata al materiale possesso di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Questi possono essere tutti coloro che subiscono una segnalazione, a cagione della loro condizione di consumatori problematici.

I problemi sollevati dalla disposizione sono soprattutto di compatibilità sistematica con la altre disposizioni del Dpr 309/1990. Interessa, in particolare, valutare come far coincidere il concetto di consumatore problematico segnalato ai sensi dell'articolo 121 con quello che, per tale personale condizione, avrebbe diritto ad accedere a percorsi trattamentali alternativi alla detenzione.

Ciò che si intende, in questa sede, denunciare è la confusione sistematica che interventi normativi non omogenei hanno determinato, proprio, sul concetto di tossicodipendente.

Da una parte, infatti, ai sensi dell'articolo 121, la legge ha interesse a qualificare come consumatore problematico l'assuntore di cannabinoidi, prevedendo per questo l'invio ai Servizi pubblici per le tossicodipendenze al fine di inserirlo nell'ambito di un programma di disintossicazione. Dall'altra, purtroppo, ai sensi dell'articolo 94, nei confronti del consumatore problematico di cannabinoidi non sono concessi percorsi trattamentali alternativi alla pena detentiva. Come sarà approfondito nella seconda parte, appare particolarmente stridente con quanto ora rilevato la circostanza che il legislatore del 2006 abbia introdotto rigorose prescrizioni formali per determinare l'accertamento della condizione di tossicodipendenza nel soggetto sottoposto ad un provvedimento definitivo di limitazione della libertà personale (i Sert o le altre strutture private accreditate sono chiamati ad indicare in modo specifico il procedimento attraverso cui accertano tale condizione), al fine di valutare (addirittura) la stessa ammissibilità dell'istanza di affidamento in prova terapeutico.

Prefettura di Firenze. Prassi corrente

Si è in breve accennato alla circostanza che le modifiche introdotte dal legislatore del 2006 hanno incrinato la funzione tipica dello strumento sanzionatorio in discussione, cui in origine era stato attribuito il ruolo di dispositivo di prevenzione del fenomeno della tossicodipendenza. Nel previgente regime, il Prefetto manifestava la propria azione di controllo dei fenomeni legati al consumo di droga, orientando i soggetti segnalati verso percorsi terapeutici e socio-riabilitativi. Qui, le sanzioni previste dal comma 1 erano pensate come rimedio eventuale, da comminare a carico di chi avesse contravvenuto al programma di recupero. Quest'ultimo impediva - sempre - l'applicazione di una sanzione a carico del segnalato.

Nel nuovo procedimento sanzionatorio previsto dall'articolo 75, scaturito dalla sua integrale sostituzione ad opera del legislatore del 2006, si è introdotto un automatismo sanzionatorio in capo al Prefetto che,

adesso, nei confronti dei soggetti segnalati, è sempre tenuto ad applicare una delle sanzioni previste dal comma 1 dell'articolo 75, a prescindere dall'adesione dell'interessato al programma terapeutico.

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

Una stretta così rigorosa dello strumento amministrativo pensato dal legislatore del 1990 ha suscitato, proprio da parte degli operatori dei Not, numerose critiche nelle quali si è indicata la necessità operativa di ripristinare il regime sanzionatorio previgente. In particolare, si è ritenuto che la trasformazione di uno strumento amministrativo volto ad incentivare il contatto del consumatore problematico con i servizi, coartandolo verso un programma di recupero pena la sanzione, in uno strumento di carattere semplicemente punitivo rischiasse di porre nel nulla proprio l'attività ultraquindicennale delle prefetture in questo ambito. Di fronte all'inopportunità creativa del legislatore del 2006, le prefetture (alcune) hanno elaborato prassi operative con le quali si è tentato di contenere gli effetti strettamente punitivi collegati al procedimento previsto dal novellato articolo 75. Appare dunque interessante verificare attraverso quali modalità di intervento si è tentato di mitigare, nel rispetto delle prescrizioni di legge, i pesanti effetti punitivi introdotti dalla novellazione della disposizione in commento.

Veniamo al contesto della Prefettura di Firenze.

Circa il bacino di utenza, nella relazione sul fenomeno della tossicodipendenza nella provincia di Firenze dell'anno 2008, curata dal Nucleo operativo tossicodipendenze (Not) della Prefettura di Firenze⁴, si è indicato che, nell'intervallo di riferimento, le segnalazioni ricevute dagli organi di polizia per detenzione di sostanze stupefacenti sono state 1.089 (nel 2006 le segnalazioni sono state 1.123 e nel 2007 sono state 1.069).

Di queste, 764 (70%) hanno riguardato la detenzione di hashish e di marijuana, 122 (11%) quella di oppiacei (eroina), 178 (17%) quella di cocaina e, infine, 25 (2%) il possesso di sostanza residuale (exstasy, amfetamina, ecc.).

Sempre secondo il Not della Prefettura di Firenze, l'analisi dell'andamento delle segnalazioni dell'ultimo triennio (quale momento coincidente con l'entrata in vigore della legge 49/2006) ha evidenziato che, pur mantenendosi quasi inalterato il numero delle segnalazioni, è variata la tipologia di sostanza detenuta. Così, se l'hashish, oltre che la marijuana, continua a costituire la prima sostanza per numero di segnalazioni, il rapporto fra le sostanze ad elevata azione nociva ha visto l'eroina (agli inizi del 1990 la sostanza più consumata) cedere terreno alla cocaina.

I risultati emersi dal rapporto del Not della Prefettura di Firenze, nel triennio 2006-2008, confermano la tendenza già osservata, a partire dagli inizi del 2000, nel contesto nazionale.

Interessante è ora verificare quale procedimento si instaura, presso la Prefettura di Firenze, a seguito della segnalazione del detentore, per finalità personali (fuori dall'ambito applicativo dell'articolo 73, comma 1bis Dpr 309/1990), di stupefacenti e sostanze psicotrope.

In seguito alla segnalazione del soggetto colto nel possesso di droga, all'esito degli esami tossicologici sulla sostanza sequestrata effettuati presso le strutture pubbliche di cui al comma 10 dell'articolo 75, questi è convocato dinanzi il Prefetto (od un suo delegato) per il colloquio informativo, alla conclusione del quale saranno, se del caso, adottati i provvedimenti sanzionatori ritenuti opportuni. In particolare, in questa fase il procedimento amministrativo può svilupparsi in due direzioni diverse.

In primo luogo, come già previsto dall'originaria disposizione dell'articolo 75, e come ora espressamente

indicato dal nuovo comma 14, “limitatamente alla prima volta”, nei casi “di particolare tenuità della violazione”, ove ricorrono elementi tali da far presumere che il segnalato si asterrà, per il futuro, dal detenere droga illecita per finalità di consumo personale, il procedimento può essere definito con il formale invito a non fare più uso delle sostanze vietate.

In questo caso, la fase del colloquio, cui – si ricorda – si accede nel momento in cui il Prefetto ha già conoscenza degli accertamenti compiuti sulla sostanza rinvenute al segnalato, rappresenta un’occasione di informativa rispetto alla generale disciplina che sorregge la norma violata. D’altra parte, la fase del colloquio costituisce anche un momento di riflessione cui il procedimento obbliga il segnalato, finalizzata ad attuarne le capacità critiche, le risorse ed i percorsi di consapevolezza.

Sul punto occorre richiamare quanto già osservato, circa l’estensione dell’invito formale a non fare più uso della sostanza illecita detenuta, che il Prefetto, ai sensi del comma 14 dell’articolo 75, rivolge al segnalato, anche alle droghe pesanti (previgenti tabelle I e III); mentre, in precedenza, l’invito formale era limitato alle sole droghe leggere (previgenti tabelle II e IV). Così, adesso, la disposizione consente all’autorità prefettizia di definire con una semplice ammonizione formale il procedimento previsto nei casi di detenzione di droga illecita finalizzata al consumo personale, nei limiti della prima segnalazione, in relazione a tutte le tipologie di sostanze stupefacenti e psicotrope. Sotto questo profilo, la previsione introduce un regime più mite rispetto alla disciplina previgente.

Fuori dall’ipotesi precedente e in tutti i casi di seconda segnalazione, avendo la legge 49/2006 introdotto il principio dell’automatismo sanzionatorio, per il quale le sanzioni di cui al comma 1 dell’articolo 75 si applicano in tutti i casi di violazione, a prescindere dall’adesione dell’interessato ad un programma terapeutico (principio che ha minato pesantemente la funzione trattamentale assegnata alla disposizione dal legislatore del 1990), il segnalato viene convocato dinanzi al Prefetto allo scopo di valutare, all’esito di questo, le sanzioni amministrative da irrogare obbligatoriamente (quali: sospensione della patente di guida; sospensione del passaporto; sospensione del porto d’armi; sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo ovvero divieto di conseguire tali documenti) e la loro durata (da un mese ad un anno). Nel contempo, ai sensi del comma 2 dell’articolo 75, a prescindere dall’applicazione di una o più sanzioni di cui al comma 1, al segnalato è rivolto invito “a seguire il programma terapeutico e socio-riabilitativo di cui all’articolo 122 o altro programma educativo informativo personalizzato in relazione alle proprie specifiche esigenze”.

La disposizione pone alcune questioni che meritano un approfondimento.

Anzitutto, presso la Prefettura di Firenze si è individuata una prassi operativa capace di utilizzare le lentezze procedurali connesse al perfezionamento della fattispecie, per ridurre l’impatto punitivo delle sanzioni di cui al comma 1 dell’articolo 75. Il meccanismo poggia sulla asimmetria temporale che corre tra la contestazione della violazione al possessore (immediata o, più spesso, differita), la segnalazione al Prefetto della violazione (decorsi 10 giorni dalla contestazione) e la successiva convocazione da parte di questi del segnalato (che dovrebbe avvenire entro quaranta giorni dalla segnalazione).

La contestazione è legittima se compiuta previo riscontro della sostanza, anche con modalità approssimative attraverso la *narcotest*. Pure, la certezza sulla quantità di principio attivo presente in una sostanza può essere raggiunta solo attraverso un esame tossicologico, da svolgersi presso una delle strutture previste dal comma 10 dell’articolo 75 (istituti di medicina legale, laboratori universitari di tossicologia forense, strutture delle Forze di polizia ovvero strutture pubbliche di base da individuare con decreto del ministero della Salute)⁵. Se non è possibile procedere alla contestazione immediata, perché non si ha conoscenza dei tempi richiesti dalle strutture deputate agli esami tossicologici, la stessa contestazione sarà compiuta in modo differito, attraverso la notificazione (articolo 138 e seguenti Cpc.); all’esito dell’esame tossicologico.

Nell'ipotesi di contestazione immediata, con riserva di esame tossicologico della sostanza presso le strutture indicate nel comma 10 dell'articolo 75, la segnalazione al Prefetto viene inoltrata subito (entro 10 giorni) ma questi potrà convocare l'interessato solo al momento in cui avrà ricevuto i risultati degli esami tossicologici condotti sulla sostanza. Pertanto, in questo caso, trascorre del tempo fra la contestazione immediata, la segnalazione e la convocazione dell'interessato. La convocazione dell'interessato, ai sensi del comma 4 dell'articolo 75, dovrebbe avvenire entro i successivi quaranta giorni dalla segnalazione (ma, nella pratica, i tempi sono più lunghi).

Così, al ricevimento della segnalazione⁶, nell'attesa dei risultati sulla sostanza detenuta, il Not della Prefettura di Firenze procede, immediatamente, ad inoltrare due comunicazioni: l'una al segnalato, di avvio del procedimento (articolo 7 legge 241/1990); l'altra al Sert territoriale, inerente la segnalazione (in questo caso il Sert è obbligato ad intraprendere un programma di recupero nei confronti di un segnalato).

Nella comunicazione al segnalato, questi viene invitato ad iniziare, tempestivamente, un programma di recupero presso il Sert, al fine di poter dimostrare, al momento del successivo colloquio dinanzi al Prefetto, l'adesione al percorso trattamentale predisposto. Infatti, in questa circostanza, ai sensi del comma 11 dell'articolo 75, "Se risulta che l'interessato si sia sottoposto, con esito positivo, al programma di cui al comma 2, il prefetto adotta i provvedimenti di revoca delle sanzioni, dandone comunicazione al questore e al giudice di pace competente".

Come detto, al momento in cui giungono i risultati degli esami tossicologici della sostanza detenuta, il Prefetto convoca dinanzi a se l'interessato. Ove l'interessato mostri di seguire il programma presso il Sert, nel caso di prima segnalazione, il Prefetto (solitamente) applicherà il disposto di cui al ricordato comma 14 dell'articolo 75, invitando formalmente l'interessato ad astenersi per il futuro dal tenere condotte illecite analoghe. Ove l'interessato mostri, addirittura, di avere completato il programma presso il Sert, a prescindere dalla prima segnalazione, il Prefetto non potrà procedere, ai sensi del comma 11 dell'articolo 75, all'applicazione di una delle sanzioni previste dal comma 1 della disposizione (qui, tuttavia, occorre che il programma presso il Sert non abbia una durata eccessiva). Invece, se l'interessato, alla prima segnalazione, non ottempera all'invito di iniziare un programma presso il Sert egli, all'esito del colloquio con il Prefetto, può esporsi all'applicazione di una delle sanzioni previste dal comma 1 dell'articolo 75⁷.

In quest'ultimo caso, l'applicazione delle sanzioni da parte del Prefetto può seguire un andamento progressivo, anche in termini di durata degli effetti, in relazione al numero della segnalazione e alla rilevanza della violazione. Ad esempio, nell'ipotesi di violazione modesta il Prefetto può, anziché sospendere la validità di un documento posseduto, semplicemente inibire al segnalato il conseguimento di un documento da lui non posseduto (*rectius*: il divieto di conseguire il porto d'armi). Nella Regione Toscana, con altre (Livorno), la Prefettura di Firenze si colloca tra gli uffici più virtuosi sotto il profilo dell'elaborazione di prassi contenitive degli effetti punitivi attribuiti all'articolo 75 dalla legislazione di riforma. Altre Prefetture (Massa, Prato), con maggiore difficoltà, hanno recepito approcci mitigati degli effetti della disposizione verso l'utenza.

Si consideri comunque che, grazie alla proficua collaborazione che esiste tra il Not della Prefettura di Firenze e i Sert territoriali (in particolare, con i 5 distretti del Comune di Firenze), spesso, è possibile giungere alla conclusione dei procedimenti sanzionatori senza la comminazione di alcuna sanzione. Ad esempio, nel caso di un plurisegnalato che, al momento della comunicazione da parte del Not, si sia sottoposto tempestivamente ad un programma presso il Sert territoriale che sia in fase di conclusione, la sua convocazione in Prefettura può avvenire nei tempi adeguati a garantirgli l'esito positivo del programma.

Invece, può accadere che un programma presso il Sert non abbia un esito positivo ovvero non mostri una evoluzione lineare. In questi casi, il Sert procederà a relazionare il Not della Prefettura di Firenze, che prov-

vederà ad anticipare la convocazione dell'interessato dinanzi al Prefetto. Altro aspetto da approfondire attiene alla necessità di dare comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento (articolo 7 legge 241/1990). Come è noto, nei confronti del soggetto segnalato, gli organi di polizia procedono alla contestazione immediata della violazione ovvero differita, all'esito degli accertamenti tossicologici compiuti sulle sostanze detenute. Tale seconda circostanza si manifesta in un buon numero di casi, in quanto la contestazione della violazione dell'articolo 75 presuppone un esame tossicologico completo della sostanza, non sempre perfezionabile *in loco* attraverso il *narcotest*. Attesa la circostanza, ci si chiede come sia possibile procedere alla contestazione differita nei confronti delle persone prive di riferimenti territoriali stabili (senza fissa dimora, stranieri).

In assenza di disposizioni contrarie, deve ritenersi che per la comunicazione della contestazione differita della violazione di cui all'articolo 75, così come per le altre comunicazioni inerenti il procedimento, si applichino le disposizioni previste dall'articolo 14 legge 689/1981, secondo cui il provvedimento deve essere notificato ai sensi degli articoli 138 e seguenti Cpc. entro 90 giorni per i residenti in Italia ed entro 360 giorni per i residenti all'estero.

Pertanto, verso i soggetti privi di residenza, dimora o domicilio noti troverà applicazione il disposto di cui all'articolo 143 Cpc., recante disposizioni in materia di notifica a persona con residenza, dimora o domicilio sconosciuti.

Valutazione dei dati

Si è detto che, nell'anno 2008, le segnalazioni ricevute dalla Prefettura di Firenze dagli organi di polizia per detenzione di sostanze stupefacenti sono state 1.089 (nel 2006 le segnalazioni sono state 1.123 e nel 2007 sono state 1.069). Di queste, 764 (70%) hanno riguardato la detenzione di hashish e di marijuana, 122 (11%) quella di oppiacei (eroina), 178 (17%) quella di cocaina e, infine, 25 (2%) il possesso di sostanza residuale.

Con particolare riferimento ai segnalati di cittadinanza straniera, secondo il Not della Prefettura di Firenze, l'ultimo triennio ha visto un loro aumento, rispetto alle segnalazioni complessive. Nel 2006 gli stranieri segnalati erano 110 su 1.123 (10%). Nel primo semestre del 2007 erano 42 su 477 segnalati complessivi (9%) e alla fine dell'anno 2007 hanno raggiunto la cifra di 92 su 1.069 (8,6%). Infine, per l'anno 2008, le rilevazioni sull'incidenza delle segnalazioni relative a cittadini stranieri sembrano attestarsi sulle cifre dell'anno precedente. In particolare, l'intervallo si apprezza per mostrare, all'interno di una crescita di medio periodo delle segnalazioni di stranieri per violazioni dell'articolo 75, una tendenza di breve periodo decrescente.

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

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

Due elementi sembrano poi confermare l'anomalia dello strumento sanzionatorio pensato dal legislatore del 2006. Gli esiti positivi e le sanzioni applicate.

Il primo dato, relativo ai procedimenti che, in seguito alla segnalazione, si sono definiti positivamente per i segnalati, nel numero di 323 unità, appare consistente rispetto ai procedimenti assoluti (29,7%), soprattutto se aggiunto al dato relativo ai procedimenti che si sono definiti con l'invito formale (372 su 1.089). L'aggregazione dei due ricordati elementi indicherebbe che l'applicazione di una delle sanzioni previste dal comma 1 dell'articolo 75 sarebbe residuale e riguarderebbe solo l'8% circa dei segnalati (66 unità). Ciò pare confermare quale sia l'approccio del Not presso la Prefettura di Firenze verso l'utenza segnalata.

Il secondo dato, relativo alle sanzioni applicate, in parziale contrasto con quanto fino a qui precisato, indica che, nell'intervallo di riferimento, queste hanno riguardato 125 unità. Il dato, rapportato alla totalità dei procedimenti per i quali si è avuto un colloquio fra il segnalato ed il Prefetto direbbe che l'incidenza delle sanzioni è stata pari al 16,5% dei procedimenti (e non dell'8%). Invero, si ritiene che l'impatto complessivo delle sanzioni di cui al comma 1 dell'articolo 75 applicate non debba costruirsi in relazione ai soli procedimenti nei quali l'interessato si presenti per un colloquio. Infatti, l'incidenza delle ricordate sanzioni sarà più elevate fra coloro che non hanno mostrato di aderire all'invito rivolto dal Prefetto, anche per l'aggancio con i servizi territoriali per le dipendenze. Pertanto, si ritiene di confermare che, per quanto rilevato, nei confronti di oltre 9 segnalati su 10 che aderiscono all'invito al colloquio con il Prefetto, nel 2008, non è stata elevata alcuna delle sanzioni di cui al comma 1 dell'articolo 75.

Altri dati, di carattere socio-demografico, raccolti dal Not della Prefettura di Firenze nell'intervallo di riferimento, indicano che la maggior parte dei consumatori è di sesso maschile (89%). Il dato è conforme a quello raccolto nell'ultimo triennio. Il maggior numero dei segnalati ha un'età compresa fra i 18 e i 25 anni. Circa l'età, ancora, si osserva che, nell'intervallo di riferimento, sono notevolmente aumentati i soggetti ultraquarantenni trovati nel possesso di cocaina. Fra i soggetti segnalati, nell'intervallo di riferimento, i lavoratori sono risultati circa il doppio (62%) degli studenti (32%). Il titolo di studio posseduto dai soggetti che giungono a colloquio è, con prevalenza (62%), il diploma di scuola media inferiore. Tuttavia, negli anni, è progressivamente aumentato il livello di scolarizzazione dei segnalati.

Note

1 http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0971A_Uso_personale_di_droghie_Segnalazione_prefetti_1991_06.pdf.

2 http://www.fuoriluogo.it/home/archivio/arretrati/2007/maggio/le_sanzioni_un_ingombro_pi_che.

3 http://www.fuoriluogo.it/home/archivio/arretrati/2007/giugno/garantire_il_trattamento_la_nostra.

4 http://www.prefettura.it/firenze/index.php?f=Spages&id_sito=1183&nodo=5921&nodo_padre=&tt=ok.

5 Altrove si è detto che nella pratica, gli organi di polizia procedono comunque alla contestazione immediata, senza sottoporre la sostanza ad accertamento tossicologico, allorché il quantitativo è talmente contenuto da rendere l'accertamento superfluo.

6 Si ricorda che alla segnalazione è allegato il verbale di sequestro amministrativo della sostanza stupefacente rinvenuta e di eventuali strumenti per l'assunzione della medesima. Ai sensi dell'articolo 7 Dpr 571/1982 e alle Circolari del ministero dell'Interno del 5 maggio 1990 e del 25 marzo 1991, il comando procedente custodisce la sostanza illecita sequestrata in via amministrativa e le ulteriori tracce, in attesa delle determinazioni del Prefetto. Le Circolari autorizzano gli organi di polizia a procedere alle segnalazioni anche nell'ipotesi di soggetti colti in stato di intossicazione, nel caso di autodenucie di uso di droga, nel caso di denunce provenienti da fonti attendibili.

7 Invece, per completare le ipotesi, nel caso di soggetto plurisegnalato, l'adesione al programma di recupero, non sempre è in grado di inibire gli effetti punitivi della disposizione in commento.

Tuttavia, nell'applicare le sanzioni di cui al comma 1 dell'articolo 75, il Prefetto ha la possibilità di sceglierle (nei casi meno gravi, alla sospensione di un documento posseduto, può essere sostituito il divieto di conseguire un documento non posseduto) e graduarne gli effetti.

LE POLITICHE REGIONALI DI INTERVENTO SOCIALE

Il consumo di sostanze stupefacenti può essere, alternativamente, considerato una conseguenza od una causa di emarginazione sociale. La presenza di droga nella società è ritenuta una questione di ordine pubblico, sottratta alla libera disponibilità dei consociati. Lo Stato, fra le cui prerogative vi è quella di assicurare la sicurezza sociale, considera la tossicodipendenza come fenomeno pericoloso: per questo è punito con sanzione amministrativa il consumo personale e sono colpite con sanzione penale tutte le altre condotte utili a far giungere le sostanze al fruitore finale. Da questo argomento deriva – si ritiene – la difficoltà di ricostruire il consumo di droga come manifestazione di una prerogativa privata del consumatore, che, mediante il proprio comportamento, potrebbe affermare il diritto a usare droga.

Purtroppo, l'applicazione della disciplina sanzionatoria in materia di droga – resa più rigida dal frettoloso legislatore del 2006 – conduce, con estrema facilità, il consumatore problematico nella rete della giustizia. Egli è spesso un soggetto che non possiede mezzi economici adeguati. In molti casi, questa circostanza lo destina a un inutile periodo in carcere, anche per fatti esigui e privi di pericolosità sociale.

La stratificazione nel soggetto recidivante di esperienze giudiziarie negative (di condanne) ne aggrava la posizione, lo allontana dal contatto con i servizi e può precludergli l'ingresso nei circuiti trattamentali alternativi al carcere.

Per questo, si crede opportuno stimolare una riflessione attorno alle cifre che produce la criminalizzazione del consumo di droga. L'analisi dei dati sin qui raccolti sul fenomeno pone come drammatica una questione, non più differibile: nell'ambiguità del dato normativo (articolo 73, comma 1bis, lettera A Dpr 309/1990, introdotto con legge 49/2006), il possesso di droga non finalizzato alla cessione verso terzi, spesso caratterizzato da una scarsissima pericolosità, è criminalizzato in modo esasperato.

Come detto, ciò dipende dalla combinazione di due fattori: l'elevata incidenza di presenze in carcere per reati di droga, cui spesso si connettono le condotte di consumo (secondo il dato nazionale per il 2008, poco sotto il 40% delle presenze complessive); la rilevanza straordinaria, fra queste, di detenuti stranieri (nel medesimo intervallo, oltre il 50% delle condanne complessive per droga). Un territorio come quello della Regione Toscana, dove la droga arriva per essere consumata piuttosto che per essere distribuita altrove e dove è alta la presenza di cittadini stranieri (le presenze regolari sono oltre il 9% della popolazione e sono superiori a quelle della media nazionale), raccoglie in carcere molti consumatori problematici di droga.

Aumenta il controllo degli organi di polizia verso il piccolo spaccio e diminuisce verso il grande traffico. Il target di riferimento dell'area penale sembra rappresentato dal piccolo spacciatore-consumatore. Quasi il 70% delle segnalazioni che giungono alle Prefetture riguardano il possesso, finalizzato al consumo personale, di sostanze ad azione scarsamente drogante (cannabinoidi). I fatti di droga occupano le curie giudiziarie, di ogni ordine e grado, per circa un terzo della loro attività. Nelle carceri entrano per fatti di droga 3 detenuti su 10 e ne rimangono circa 4 su 10. Fra i detenuti, mediamente, poco meno di 1 su 3 è tossicodipendente. Nonostante la sovra rappresentazione in carcere, poco più di 1 condannato su 6 ammesso all'area penale esterna (che, comunque, conta numeri modesti rispetto alla media europea) accede a misure alternative specifiche per le tossicodipendenze. I Servizi pubblici per le tossicodipendenze riducono progressivamente la presa in carico delle dipendenze altamente problematiche, all'interno di programmi strutturati, concentrandosi sui trattamenti farmacologici e psicologici. Se si ritiene che il carcere sia in grado di riflettere, con sufficiente fedeltà, la società che lo ha creato, si potrebbe affermare che, ritenuti i numeri della tossicodipendenza intramuraria, nella società italiana (e anche nella Regione Toscana) la droga produce più marginalità di ogni altro comportamento ritenuto deviante. Il superamento, o almeno

il temperamento, di questo triste primato, quale obiettivo (difficilmente raggiungibile) verso cui tendere, dovrebbe passare dall'affermazione, incondizionata, non tanto dell'esistenza di una prerogativa personale a consumare droga, bensì di un diritto - questo sì - a non essere punito per il suo consumo. Si crede che rinunciando a punire i comportamenti di scarsissima pericolosità sociale legati al mero consumo di droga (invece collocati in modo ambiguo nell'attuale testo dell'articolo 73, comma 1bis, lettera a Dpr 309/1990) e - comunque - investendo con maggiori risorse nei pilastri della prevenzione e del trattamento (per creare intorno al consumatore problematico percorsi alternativi effettivi) oltre che in quello della riduzione dei rischi, nel medio periodo verrebbe ridotto l'insostenibile, nonché drammatico, impatto quantitativo che la tossicodipendenza produce sul sistema penale e penitenziario.

Circa le competenze regionali, occorrerebbe riconsiderare le risorse da impiegare nei percorsi trattamentali utili a sostenere l'accesso dei tossicodipendenti verso misure alternative al carcere: ciò per affermare il primato del trattamento sul carcere nel fronteggiare le problematiche di dipendenza. Infatti, così come nel contesto nazionale, il paradosso cui conduce la criminalizzazione del possesso di stupefacenti e sostanze psicotrope, anche nella Regione Toscana, è quello di raccogliere in carcere un numero di tossicodipendenti superiore al doppio rispetto quello dei soggetti in trattamento presso strutture socio-sanitarie contenitive.

L'esigenza prevalente cui gli enti territoriali, e segnatamente la Regione Toscana, devono fare fronte è quella di sottrarre dal carcere i soggetti con problematiche di dipendenza per collocarli all'interno di percorsi di reinserimento, in alternativa alla pena detentiva. Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato privilegiando l'approccio di "cura" rispetto a quello contenitivo e superando il rigido requisito dell'appartenenza territoriale dell'utente, quale indice di discriminare al completo accesso verso gli interventi trattamentali previsti dalle disposizioni contenute nel titolo XI del Dpr 309/1990.

168

Da questo punto di vista, si indicano alcune carenze. Anzitutto, si segnala la forte contrazione dei percorsi di inserimento dei tossicodipendenti in ambito comunitario. Sappiamo che la tendenza è nazionale e che si inserisce all'interno del positivo processo di metamorfosi che, a partire dalla novellazione dell'articolo 127 Dpr 309/1990 (con legge 45/1999), ha toccato il sistema delle comunità terapeutiche e la costruzione di protocolli differenziati legati alle diverse esigenze trattamentali. Tuttavia, ugualmente, si sottolinea la forte necessità di ripristinare l'accesso a tali percorsi dei soggetti sottoposti a provvedimenti limitativi della libertà personale, anche in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 89 e 94 Dpr 309/1990. È questa, infatti, l'unica opzione alternativa alla carcerizzazione del consumo di droga.

In secondo luogo, si rileva la difficoltà di accesso ai trattamenti socio-riabilitativi dei tossicodipendenti privi di stabili riferimenti territoriali, quali gli stranieri, a prescindere dal possesso di un valido titolo di soggiorno, nonché i soggetti senza fissa dimora. In particolare, per i cittadini stranieri si segnala l'esistenza di una copertura normativa verso l'accesso alle misure trattamentali previste dagli articoli 120 e seguenti Dpr 309/1990. Per coloro che sono presenti sul territorio, tale copertura è garantita in regime di tesserino Stp dal richiamo interpretativo alle disposizioni del Testo unico stupefacenti compiuto dalla circolare ministero della Sanità del 24 marzo 2000. Verso i detenuti, l'accesso alle ricordate misure trattamentali è garantito da quanto disposto dall'articolo 1 Dlvo 230/1999, in materia di riforma della medicina penitenziaria.

In conclusione, pur riscontrando l'impegno, sia politico, sia economico, sia logistico, che la Regione Toscana si è assunta, non da oggi, verso le problematiche di tossicodipendenza, le risorse impiegate (in misura progressivamente più contenuta) e, dunque, le azioni compiute per fronteggiare le conseguenze socio-sanitarie prodotte dal fenomeno sembrano ancora insufficienti.

Ipotesi di lavoro

I dati quantitativi mostrati nei capitoli precedenti denunciano come l'impatto della legge antidroga anche, e soprattutto, in Toscana sia enorme. Lo è per i Servizi pubblici che devono gestire le dipendenze e lo è, in modo particolare, per il sistema della giustizia penale.

Nonostante i grandi numeri che produce, la tossicodipendenza è percepita come fenomeno legato a pratiche voluttuarie e, come si vedrà, secondario rispetto a tutte le altre prestazioni erogate nell'ambito del fondo ordinario di gestione destinato alle aziende unità sanitarie locali, componente del più generale Fondo sanitario regionale di cui all'articolo 25 della legge della Regione Toscana 40/2005.

Così, sembra opportuno chiarire che la difficoltà del sistema dei Servizi verso le dipendenze nel gestire, in termini numerici, le problematiche relative al consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope abbia comunque ragioni economico-contabili. Proprio per queste ragioni, come detto, alcune aree di utenza - quali: i detenuti tossicodipendenti; fra questi, i detenuti tossicodipendenti stranieri; i cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio; i senza fissa dimora - hanno difficoltà ad accedere in modo efficace ai percorsi trattamentali previsti dal Dpr 309/1990.

Per la sua collocazione logistica, la Regione Toscana è territorio di consumo, piuttosto che di traffico di droga. L'accanimento degli organi di polizia verso i piccoli spacciatori-consumatori di droga, in misura prevalente rappresentati da cittadini stranieri, conduce in carcere per violazioni del Dpr 309/1990 - prevalentemente di modesta entità - oltre 1 detenuto su 2 (e analogo rapporto è riscontrabile fra quanti attendono l'esecuzione di un provvedimento di condanna). Ciò determina che, straordinariamente, negli Istituti di pena della Regione Toscana sono presenti per reati di droga un numero di stranieri (in media sopra il 50%) molto più elevato di quello relativo al circuito penitenziario nazionale (circa il 38%). Così, intanto, la circostanza che tra i detenuti stranieri gli ingressi dei tossicodipendenti sono in aumento determina un incremento generale delle presenze in carcere con problematiche di dipendenza.

Nel contempo, i numeri dicono che, dopo l'indulto, le misure alternative assolute non crescono in misura analoga alla crescita del tasso di carcerizzazione. In particolare, nonostante quanto affermato dalla giurisprudenza, la sentenza della Cassazione Sezioni Unite 14500/2006 ha affermato il principio di diritto secondo cui "[...] In materia di esecuzione della pena detentiva, le misure alternative alla detenzione in carcere (nella specie, l'affidamento in prova al servizio sociale), sempre che ne sussistano i presupposti stabiliti dall'ordinamento penitenziario, possono essere applicate anche allo straniero extracomunitario che sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e sia privo del permesso di soggiorno", l'accesso dei condannati e dei detenuti stranieri alle misure alternative alla pena detentiva, anche nella Regione Toscana, è residuale. In questo complesso scenario si collocano le misure trattamentali previste dall'articolo 94 Dpr 309/1990, al cui approdo è necessario condurre i condannati definitivi italiani e stranieri.

Oltre ai detenuti, come detto, si riscontra una problematicità di accesso alle prestazioni trattamentali da parte dei soggetti sprovvisti di collegamenti territoriali stabili con strutture socio-sanitarie. I criteri di accesso ai Servizi per le dipendenze escludono dai trattamenti socio-riabilitativi i tossicodipendenti "marginali", quali i senza fissa dimora e gli stranieri privi di un titolo di soggiorno. Ciò, nonostante che una finalità cruciale, soprattutto per le strutture pubbliche, dovrebbe essere quella di facilitare il contatto tra i potenziali utenti e i servizi, agganciando il maggior numero di persone possibile e costruendo una relazione non "contrattuale". Invece, il legame con il territorio costituisce una discriminante effettiva nell'accesso ai servizi socio-sanitari.

Questi servizi, normalmente, operano in favore di persone residenti in un determinato territorio. Tale circostanza, che punta sull'individuazione di uno stabile legame fra l'utenza e la comunità, al fine di razio-

nalizzare la gestione delle risorse, tuttavia, si traduce nell'esclusione dalle misure trattamentali di chi non appartiene formalmente ad un dato contesto territoriale.

Ad esempio, problematici sono i casi di persone senza fissa dimora o stranieri privi di regolare titolo di soggiorno, i quali non possono avvicinare i servizi perché non hanno una residenza o l'hanno persa. Diverse sono le prassi che gli enti locali attuano per dare risposte a questo problema. Esse oscillano tra la piena apertura, con la possibilità per l'interessato privo di stabili legami con il territorio, di iscriversi nelle liste anagrafiche del comune prescelto e la massima chiusura, che non permette l'iscrizione neppure per coloro i quali sono seguiti dai servizi del territorio.

In altre parole, il sistema dei servizi verso le dipendenze, da una parte, "non è efficacemente connesso" con il circuito giudiziario, dall'altra, "isola" i soggetti che non mostrano stabili legami con il territorio locale di riferimento.

Studi sugli esiti dei trattamenti per le dipendenze hanno mostrato che più a lungo una persona è in trattamento più è probabile che l'esito di questo sia positivo e che una persona riceva una sorta di beneficio cumulativo nel caso in cui segua, nel tempo, più trattamenti.

Sebbene le ricadute siano piuttosto frequenti, soprattutto entro il primo semestre dal termine del trattamento, l'aspetto centrale del percorso di recupero del consumatore problematico appare costituito dal contatto continuo con la rete dei servizi per le dipendenze, che, a diversi livelli, deve mostrarsi "comprendensiva" e attenta alle esigenze del proprio paziente¹.

Il sistema dei servizi verso le dipendenze deve assicurare continuità agli interventi trattamentali, anche differenziati, e per fare ciò deve essere dotato di risorse finanziarie.

La progressiva dismissione di risorse da investire nell'area socio-sanitaria delle problematiche di dipendenza amplificherebbe gli effetti collaterali prodotti dalla repressione del consumo. Infatti, la crescita di marginalità sociale derivante dalla diffusione dei comportamenti connessi al consumo problematico di stupefacenti può essere arginata solo attraverso il potenziamento delle occasioni di accesso verso, e di contatto con, la rete dei servizi per le dipendenze.

Pertanto, occorrerebbe creare e potenziare una rete di sostegno composta da tutti gli attori istituzionali: il sistema giudiziario; il sistema dei servizi socio-sanitari; il sistema della sicurezza interna.

Sul punto, sembra particolarmente importante prendere coscienza del fatto che la razionalizzazione, più che la creazione, di una rete di sostegno multidisciplinare in materia non rappresenta un traguardo inattuabile. Per raggiungerlo sarebbe necessario superare l'approccio a compartimento stagno che caratterizza l'azione dei vari referenti coinvolti dalla problematica del consumo di droga. Infatti, chi deve reprimere i fatti di droga non si preoccupa di quale sorte avrà il consumatore arrestato.

Così, chi deve giudicare fatti di droga non si preoccupa di quale luogo contenitivo ospiterà il consumatore. Chi deve prestare assistenza non può intervenire tempestivamente in favore di un tossicodipendente sottoposto a limitazione di libertà. Queste carenze logistico-operative non fanno altro che ingolfare il sistema di assistenza e rallentare il contatto degli utenti con i servizi.

Politiche regionali

Contesto normativo

La legislazione regionale trova, anzitutto, la propria fonte nelle disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione (articoli 114 e seguenti). Da un lato, atteso il limite posto dall'articolo 117, comma 2 Costituzione nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano non hanno competenza legislativa nelle materie afferenti l'ordine pubblico e la sicurezza, oltre che l'ordinamento

civile e quello penale. Per questo, in materia di comportamenti droga-connessi ritenuti di rilevanza penale, la Regione Toscana non potrebbe incidere sulle scelte provenienti dal legislatore nazionale, ritenendo, se del caso, non punibile il possesso di stupefacenti e sostanze psicotrope non finalizzato al consumo personale. Dall'altro, il successivo capoverso (comma 3) dell'articolo 117 Costituzione assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni e province autonome di Trento e Bolzano, la materia della tutela della salute, gli enti territoriali hanno proprie prerogative, che traducono nella regolamentazione dei rispettivi sistemi sanitari regionali, inseriti all'interno della struttura organizzativa predisposta dalla legge 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale. Già molte volte la corte Costituzionale ha precisato che il limite degli "Interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza concorrente, come quella di cui le regioni godono in materia di tutela della salute in virtù dell'articolo 117, comma 3, Costituzione" è costituito dal rispetto dei principi generali dettati dall'ordinamento nazionale. Per questo, dovrebbero ritenersi costituzionalmente illegittimi quei provvedimenti che "pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di - o in difformità da - determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducono una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione" (fra le numerose, corte Costituzionale 338/2003). La disciplina della "prevenzione, cura e riabilitazione" degli stati di tossicodipendenza si colloca sul confine tra le prerogative di esclusiva rilevanza statale (in particolare, l'ordine pubblico e la sicurezza) e quelle di competenza concorrente (appunto, la tutela della salute). Ciò rende particolarmente delicato qualsiasi intervento regionale con cui si intenda incidere, anche indirettamente, sulla disciplina introdotta dal Dpr 309/1990². Il quadro normativo nazionale in materia di droga poggia sopra il Dpr 309/1990, quale "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza". Con tale disciplina si è inteso regolare tutti gli aspetti che la problematica presenza di droga nel territorio italiano poteva interessare:

- nel titolo I si è compiuta l'individuazione di ruoli istituzionali, la creazione di un Osservatorio permanente sul fenomeno, la ripartizione delle competenze fra i vari dicasteri, nonché la predisposizione di criteri di determinazione delle tabelle allegate alla legge;
- nei titoli II-VII si è disciplinato il regime delle autorizzazioni, dell'impiego e della fabbricazione, della distribuzione, dell'importazione e dell'esportazione, della custodia, nonché dell'impiego di particolari sostanze;
- nel titolo VIII sono state introdotte le disposizioni per la repressione delle attività illecite;
- nei titoli IX-XII, infine, si è provveduto a regolare gli interventi informativi, educativi, le attribuzioni regionali e quelle dei Servizi per le tossicodipendenze, gli interventi di prevenzione e cura e, da ultimo, le attività del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

Da quanto fino a qui osservato, si comprende come l'incidenza della normativa repressiva esorbita gli altri ambiti di disciplina del Dpr 309/1990 e qualifica il fenomeno, complessivamente valutato, alla stregua di una questione di pubblica sicurezza, piuttosto che di una problematica sociale a struttura complessa, quale invece è.

Ripartizione delle risorse

All'interno dei parametri previsti dalla legislazione nazionale, gli enti territoriali possono intervenire incidendo sulle scelte trattamenti riconducibili alla tutela della salute, quale prerogativa loro devoluta. Proprio il tema delle risorse da impiegare verso le problematiche di dipendenza ha costituito una tematica *in itinere*, la cui definizione, avvenuta a livello nazionale in esito alle leggi 45/1999 e 328/2000, pare avere

spostato la questione dall'area sanitaria a quella sociale, prevedendo per quest'ultima strumenti di raccordo con la prima direttamente connessi con gli strumenti operativi propri degli enti territoriali, quali i Piani sanitari regionali e i Piani regionali degli interventi e dei servizi sociali.

Anzitutto, occorre ricordare che, nella sua formulazione originaria, l'articolo 127 Dpr 309/1990, ha istituito presso "la Presidenza del Consiglio dei Ministri [...] il Fondo nazionale d'intervento per la lotta alla droga", al fine di finanziare progetti orientati "al perseguimento degli obiettivi del presente testo unico". La gestione del Fondo costituiva prerogativa statale in relazione a progetti presentati dai Dicasteri interessati dalla problematica. In alternativa ai progetti ministeriali, una quota del Fondo era destinata a sostenere progetti "mirati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze elaborati dai comuni maggiormente interessati dall'espansione di tale fenomeno", con particolare preferenza per i comuni del Mezzogiorno. Infine, "Una quota almeno pari al 7 per cento degli stanziamenti" era "destinata al finanziamento di progetti di iniziativa delle regioni volti alla formazione integrata degli operatori dei servizi pubblici e privati convenzionati per l'assistenza socio-sanitaria alle tossicodipendenze, anche con riguardo alle problematiche derivanti dal trattamento di tossicodipendenti sieropositivi".

La struttura originaria del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga ne prevedeva una gestione centralizzata, con spazi residuali riservati a progetti territoriali e locali.

Per effetto della legge 45/1999, l'articolo 127 Dpr 309/1990 è stato interamente riformato e, con esso, il complessivo sistema di distribuzione delle risorse per finanziare progetti di intervento in materia di problematiche di tossicodipendenza e alcolicodipendenza.

Le modifiche apportate all'articolo 127 Dpr 309/1990 da parte della legge 45/1999 hanno riguardato:

- il decentramento di 3/4 delle risorse finanziarie del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, ripartite per il 75% delle sue disponibilità tra le regioni con decreto del Ministro della solidarietà sociale (comma 2);
- conseguentemente, l'attribuzione del restante 25% del Fondo alle amministrazioni centrali - i Ministeri dell'interno, della giustizia, della difesa, della istruzione e ricerca, della salute e del lavoro - per la realizzazione di progetti finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze e dall'alcolicodipendenza correlata, d'intesa con il Dipartimento per gli affari sociali (comma 5);
- il rafforzamento della struttura centrale di coordinamento e monitoraggio del fenomeno;
- la riqualificazione dei servizi pubblici e del privato sociale e del relativo personale.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 4 legge 45/1999, con provvedimento della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni, in data 5 agosto 1999 è stato emanato l'Atto di intesa Stato-Regioni, per la "Determinazione dei requisiti minimi standard per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze d'abuso". Nella cornice di una più generale strategia politica fondata su una volontà di decentramento e conferimento di una crescente autonomia, con questo documento, è stato dato uno specifico mandato nella riorganizzazione del sistema dei servizi per le tossicodipendenze, anche nell'ottica di superare protocolli operativi basati sulla mera dipendenza da oppiacei e programmare gli interventi più opportuni.

In questo sistema, attraverso una forte interazione con i servizi specialistici reperibili nell'area del terzo settore, si è inteso procedere alla trasformazione delle comunità terapeutiche in strutture di trattamento residenziale intensivo e diversificato.

Ciò, nel rispetto delle specifiche esigenze proprie di ogni contesto regionale e provinciale.

Nell'ottica devolutiva, la novellazione ha posto le basi per lo sviluppo di una sistema territoriale di gestione dei programmi volti alla prevenzione e al recupero delle dipendenze problematiche, cui, come detto, ha fatto

seguito la progressiva collocazione politica della tematica dall'area sanitaria a quella delle politiche sociali. Infatti, ai sensi del novellato comma 1 dell'articolo 127, in sede di ripartizione del Fondo per le politiche sociali, spetta al ministro per la Solidarietà sociale individuare, nell'ambito della quota destinata al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, le risorse necessarie al finanziamento dei progetti triennali finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze e dall'alcoldipendenza, nel rispetto delle prescrizioni previste dalla medesima disposizione. In altre parole, la novellazione ha indicato l'area di rilevanza politica - il ministero delle Politiche sociali - cui è stata demandata la ripartizione delle risorse economiche necessarie a garantire gli interventi in materia di problematiche di dipendenza attribuite al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

Con successiva legge 328/2000, denominata "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" si è inteso realizzare un sistema integrato di interventi e servizi sociali, volti a garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza, nonché a prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Questa riforma, come già la legge 45/1999, muove nella direzione di accentuare il processo devolutivo di competenze dallo Stato agli enti territoriali e locali in materia sociale, nel rispetto delle indicazioni programmatiche previste dall'apparato statale.

Ai sensi dell'articolo 18 della legge 328/2000, recante disposizioni in materia di "Piano nazionale e piani regionali degli interventi e dei servizi sociali", il Governo è chiamato a predisporre, con cadenza triennale, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, "tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4, nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali" (comma 1). Ai sensi del comma 3, lettera o dell'articolo 18 legge 328/2000, fra gli obiettivi del Piano nazionale figura la previsione degli indirizzi "per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcoldipendenti".

A fronte delle indicazioni programmatiche fornite dal ministro della Solidarietà sociale, ai sensi del successivo comma 6, le regioni sono chiamate ad adottare, entro centoventi giorni dall'adozione del Piano nazionale, nell'ambito delle risorse disponibili indicate ex articolo 4³, il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali; "provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale".

"Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale", il successivo articolo 20 prevede la costituzione di un Fondo per le politiche sociali, le cui risorse sono ripartite annualmente dal Ministro per la solidarietà sociale.

La legge 328/2000 ribadisce la necessità di perseguire processi d'integrazione degli interventi socio-assistenziali e socio-sanitari attraverso la realizzazione di un vero e proprio piano integrato di salute. A questo proposito, come detto, è all'interno della ripartizione del Fondo per le politiche sociali di cui all'articolo 20 legge 328/2000 che il ministro per la Solidarietà sociale individua le risorse destinate agli interventi relativi alle problematiche di dipendenza previsti dal Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga di cui all'articolo 127 Dpr 309/1990, "finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze e dall'alcoldipendenza", ripartendolo nella misura del 75% fra le regioni e destinando il restante 25% a progetti promossi e coordinati dal Dipartimento per gli affari sociali preso la Presidenza del consiglio dei ministri.

Per quanto fino a qui precisato, nel settore della prevenzione e del recupero delle tossicodipendenze, all'interno degli obiettivi programmatici fissati dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, attraverso i rispettivi Piani regionali degli interventi e dei servizi sociali integrati ai Piani sanitari regionali, le regioni hanno comunque facoltà di impiegare le risorse loro provenienti dal ministro della Solidarietà sociale ai

sensi dell'articolo 127, comma 1 Dpr 309/1990 secondo le specificità del proprio contesto territoriale. In particolare, il Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20 legge 328/2000, è costituito da risorse finanziarie indistinte ed è gestito interamente dalla regioni, che allocano le risorse in base alle priorità del territorio. Anzitutto, lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali, all'interno del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali. Conseguentemente, le regioni, con il concorso degli enti locali, programmano, coordinano e indirizzano le risorse loro destinate dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali tramite i rispettivi piani regionali. Il controllo dell'attuazione, a livello regionale, degli indirizzi programmatici fissati dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, inerenti i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali, avviene poi attraverso sistemi informativi provinciali e regionali che si raccordano con il sistema di monitoraggio nazionale. Ciò che, in ogni caso, rileva è che, in base alle specifiche esigenze territoriali previste all'interno dei piani regionali degli interventi e dei servizi sociali, di cui al comma 6 dell'articolo 18 legge 328/2000, ciascuna regione ha facoltà di impiegare le risorse che gli pervengono dal Fondo previsto dall'articolo 20 legge 328/2000. Prendendo le mosse da questa considerazione, si procede ad analizzare la normativa regionale in materia.

Il quadro normativo

Muovendo dall'osservazione per cui il fenomeno droga è politicamente percepito dal legislatore nazionale come un problema di delinquenza e, come tale, deve essere affrontato, si procede ad analizzare la disciplina regionale con cui individuare le modalità organizzative adottate dalla Regione Toscana per fornire assistenza in materia di tossicodipendenza, in relazione alle risorse disponibili individuate nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui al comma 6 dell'articolo 18 legge 328/2000.

Quale disciplina inserita nell'area della materia di legislazione concorrente, la tutela della salute è prerogativa regionale, nei limiti del rispetto dei principi fondamentali dello Stato. In particolare, la regolamentazione del Sistema sanitario regionale è ora affidata alla legge Regione Toscana n. 40 del 24 febbraio 2005, e seguenti modificazioni⁴, cui ha fatto seguito l'emanazione, in pari data, della legge Regione Toscana n. 41 relativa al "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale". Con questo primo impianto normativo, ricalcando l'impalcatura precedente, la Regione Toscana è intervenuta in modo strutturale nella regolamentazione dei servizi sanitari prestati verso gli utenti residenti nel proprio territorio.

Fra i principi costitutivi che regolano la legge regionale 40/2005, collocati nel rispetto dei valori contenuti nella Carta costituzionale e nello Statuto regionale, l'articolo 3, anzitutto, afferma la (lettera A) "centralità e [la] partecipazione del cittadino, in quanto titolare del diritto alla salute e soggetto attivo del percorso assistenziale". Del pari, è garantita la (lettera B) "universalità e parità di accesso ai servizi sanitari per tutti gli assistiti", i quali devono essere assicurati (lettera C) "livelli uniformi ed essenziali di assistenza". Inoltre, deve essere salvaguardata (lettera D) la "unicità del sistema sanitario e [del] finanziamento pubblico dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza", onde impedire l'accesso alle cure per ragioni di censo.

Fra gli strumenti di programmazione sanitaria, l'articolo 18 legge regionale 40/2005 introduce il "Piano sanitario regionale", che il comma 1 definisce come strumento di programmazione con cui la Regione, nell'ambito del programma regionale di sviluppo e delle relative politiche generali di bilancio, "definisce gli obiettivi di politica sanitaria regionale ed adegua l'organizzazione del servizio sanitario regionale in relazione ai bisogni assistenziali della popolazione". Ai sensi del capoverso successivo, il Piano sanitario regionale "è approvato con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale".

L'attuazione degli obiettivi fissati nel Piano sanitario regionale è assicurata attraverso le risorse del "Fondo

sanitario regionale”, previsto dall’articolo 25 legge regionale 40/2005. In particolare, il Fondo sanitario regionale si compone di tre sottostrutture inerenti:

- il “fondo ordinario di gestione destinato alle aziende unità sanitarie locali, per la erogazione ordinaria dei livelli uniformi ed essenziali di assistenza”;
- i “fondi per lo sviluppo dei servizi [...], per attività di elevata qualificazione, per specifici programmi individuati dagli strumenti di programmazione sanitaria regionale, per il sostegno degli investimenti e per la manutenzione e il rinnovo del patrimonio delle aziende sanitarie”;
- i “fondi finalizzati all’organizzazione del sistema, destinati a organismi ed enti a carattere regionale e a iniziative dirette della Regione in materia di innovazione e sviluppo del sistema”.

Il comma 2 del citato articolo 25 consente, altresì, alla Giunta regionale di:

[...] procedere all’accantonamento di quote del fondo sanitario regionale da destinare al mantenimento dell’equilibrio economico finanziario complessivo del sistema e da attribuire alle aziende sanitarie anche sulla base della individuazione negoziale di specifici obiettivi e risultati.

Ai sensi del successivo articolo 26, comma 1, la determinazione del fabbisogno finanziario del servizio sanitario regionale è compiuta, nell’ambito di intervalli triennali, dalla Giunta regionale tenendo conto (lettera A) “dell’evoluzione della domanda di salute, dell’andamento a livello regionale dei costi dei fattori produttivi, degli obiettivi di crescita programmati, del programma degli investimenti”. La Giunta procede anche (lettera B) “alla stima delle risorse finanziarie disponibili che costituiscono il fondo sanitario regionale di cui all’articolo 25”.

L’articolo 27, comma 1 prevede che la Giunta regionale provveda, in favore delle aziende unità sanitarie locali, “alla assegnazione [...] del fondo ordinario di gestione, ripartendolo tra le stesse secondo i criteri definiti dal piano sanitario regionale”. Alle stesse aziende sono inoltre “assegnate quote dei fondi per lo sviluppo dei servizi di cui all’articolo 25, comma 1, lettera B, in relazione a specifici progetti” (comma 2). Alle aziende unità sanitarie locali sono, infine, attribuite risorse finanziarie provenienti dagli enti locali, volte a coprire interamente i costi sostenuti per gli specifici programmi relativi a servizi sanitari territoriali e sociali ad alta integrazione sanitaria, aggiuntivi o integrativi rispetto a quelli erogati a carico del fondo sanitario regionale (comma 3).

Le disposizioni di cui agli articoli 63 e seguenti legge regionale 40/2005 definiscono l’articolazione organizzativa funzionale delle strutture che compongono le aziende sanitarie. In particolare, ai sensi dell’articolo 63, comma 1, le attività delle aziende sanitarie sono organizzate e dirette attraverso strutture funzionali. In relazione alle aziende unità sanitarie locali, le strutture organizzative funzionali di produzione ed erogazione delle prestazioni assistenziali sono (comma 3): “1) le Unità funzionali per i servizi territoriali di zona-distretto e della prevenzione; 2) le Aree funzionali di cui all’articolo 68, comma 2, lettera B; 3) il Dipartimento della prevenzione, i suoi settori organizzativi e le relative aree funzionali di zona-distretto”.

Ciascuna Unità funzionale è gestita da un responsabile che, fra le altre cose, risponde della gestione del budget derivato dal budget della zona-distretto. Ai sensi dell’articolo 66, “L’erogazione dei servizi sanitari territoriali di zona-distretto avviene attraverso le unità funzionali”.

Il responsabile dell’unità funzionale, fra le altre attività: “a) negozia il budget con il responsabile di zona-distretto ed è responsabile dello stesso; b) è responsabile della programmazione operativa della struttura organizzativa di propria competenza”. Infine, in ogni Zona-distretto è assicurato il coordinamento delle

unità funzionali che operano per l'assistenza ai tossicodipendenti ed alcolisti. Ricapitolando, in tema di prestazioni sanitarie da erogare nei confronti dei tossicodipendenti, secondo il programma indicato con il Piano sanitario regionale tenendo conto dei "bisogni assistenziali della popolazione" (articolo 18), la Regione Toscana è tenuta ad assicurare "universalità e parità di accesso ai servizi sanitari per tutti gli assistiti". Da questo punto di vista, pertanto, l'accesso alle prestazioni trattamentali ascrivibili all'area sanitaria prescinde da un legame con il territorio ospitante (articolo 3).

Inoltre, l'attuazione degli obiettivi fissati nel Piano sanitario regionale è garantita attraverso le risorse del "Fondo sanitario regionale" (articolo 25), che si compone al proprio interno di un "fondo ordinario di gestione destinato alle aziende unità sanitarie locali, per la erogazione ordinaria dei livelli uniformi ed essenziali di assistenza". La determinazione del fabbisogno finanziario del servizio sanitario regionale è compiuta, nell'ambito di intervalli triennali, dalla Giunta regionale tenendo conto "dell'evoluzione della domanda di salute (articolo 26).

La Giunta regionale provvede a assegnare alle aziende unità sanitarie locali le risorse del "fondo ordinario di gestione" (articolo 27).

Così, in materia di tossicodipendenza, le aziende unità sanitarie locali erogano prestazioni utilizzando le risorse che gli derivano dal "fondo ordinario di gestione", in base alla programmazione compiuta dal Piano sanitario regionale. In via residuale, la Giunta regionale può "procedere all'accantonamento di quote del fondo sanitario regionale [...] da attribuire alle aziende sanitarie anche sulla base della individuazione negoziale di specifici obiettivi e risultati" (articolo 26).

L'organizzazione delle aziende unità sanitarie locali è affidata a strutture funzionali, quali le Zone-distretto e, all'interno di queste, le Unità funzionali (articolo 63), ove sono assicurati gli interventi previsti nel programma sanitario. Gli interventi di assistenza verso tossicodipendenti e alcolisti sono adottati nell'ambito di ogni Unità funzionale, in coordinamento con la Zona-distretto di appartenenza (articolo 66).

All'esito della disamina condotta con riferimento alle disposizioni della legge regionale 40/2005 si ricava che, nel provvedimento legislativo, il termine "tossicodipendenti" figura una sola volta. Ciò dipende dalla specificità della problematica che, ben lungi dal poter essere definita come mera questione di ordine pubblico, deve essere affrontata anche alla stregua di interventi di carattere sociale.

Proprio in questa direzione, anche con riferimento a quanto osservato in precedenza a livello di obiettivi programmatici, la legge Regione Toscana n. 41 del 24 febbraio 2005, inerente il "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale", è intervenuta in materia di dipendenze problematiche.

In particolare, l'articolo 61 legge Regione Toscana 41/2005 è specificamente intervenuto in materia di "politiche di prevenzione e di trattamento delle dipendenze" regolando, al comma 1, in modo dettagliato l'insieme degli interventi e dei servizi in materia, attraverso i quali:

- attuare una riduzione generalizzata dell'uso di sostanze ovvero dei danni correlati all'uso;
- realizzare servizi e progetti di accoglienza a bassa soglia e unità di strada orientati alla prevenzione primaria e secondaria ed alla riduzione del danno;
- promuovere e sostenere le reti dei soggetti pubblici e del privato sociale;
- promuovere interventi di prevenzione e contrasto del consumo di sostanze, rivolti alle fasce giovanili;
- sviluppare azioni sociali di sostegno a programmi di riabilitazione dei soggetti tossicodipendenti e alcolodipendenti attraverso inserimenti lavorativi e abitativi.

Il comma 2 della disposizione precisa che per l'attuazione di interventi in materia "concorrono le attività ad integrazione socio-sanitaria". In particolare, per attività di integrazione socio-sanitaria, di cui all'articolo 48 legge Regione Toscana 41/2005, devono intendersi quelle

[...] volte a soddisfare le esigenze di tutela della salute, di recupero e mantenimento delle autonomie personali, d'inserimento sociale e miglioramento delle condizioni di vita, anche mediante prestazioni a carattere prolungato.

In altre parole, in materia di problematiche di dipendenza, anche a livello regionale si è inteso realizzare la connessione operativa fra servizi sanitari e interventi di solidarietà sociale, già prevista dalla disciplina nazionale.

Appare particolarmente importante rilevare che, in relazione agli interventi per la prevenzione e il trattamento delle dipendenze, il citato articolo 61, comma 1 della legge 41/2005 prevede una scala di azioni operative molto ampia, ove è stato espressamente inserito anche il riferimento agli interventi di riduzione del danno da consumo di sostanze droganti. Parimenti importante appare il riferimento alle necessità di "Promozione e sostegno della rete dei soggetti pubblici e del privato sociale". Infine è importante la previsione espressa di sviluppare azioni per l'inserimento lavorativo e abitativo di tossicodipendenti.

Criticità

All'esito di questo sintetico esame della legge Regione Toscana 41/2005 interessa rilevare un aspetto di potenziale criticità fra la disciplina citata e le disposizioni contenute nel Dpr 309/1990.

Infatti, nel regolare il "Diritto agli interventi e ai servizi del sistema integrato", il comma 1 dell'articolo 5 legge Regione Toscana 41/2005 ne limita l'accesso a "tutte le persone residenti in Toscana". Il comma 2 della disposizione estende il diritto alle misure previste dal provvedimento - e, dunque, anche agli interventi "di prevenzione e di trattamento delle dipendenze" di cui all'articolo 61 - verso alcune categorie di persone che, ancorché non residenti, sono titolari di prerogative oggetto di tutela, quali:

- le donne "straniere" in gestazione o puerpere;
- gli stranieri con permesso umanitario ex articolo 18 ovvero con permesso che consenta di accedere alle prestazioni di assistenza sociale ex articolo 41 Dlvo 286/1998;
- i richiedenti asilo e rifugiati;
- i minori (comma 3). Infine, il comma 4 estende le prestazioni di prima assistenza in favore di tutte le persone comunque dimoranti nel territorio della Regione Toscana.

Purtroppo, una così puntuale regolamentazione inerente le prestazioni per la prevenzione e il trattamento delle dipendenze, di cui all'articolo 61 legge Regione Toscana 41/2005, non contiene alcun espresso riferimento al diritto di accesso alle stesse da parte di cittadini stranieri non comunitari presenti sul territorio regionale in regime di tesserino Stp nonché di soggetti senza fissa dimora.

Eppure, si osserva che la normativa nazionale in materia di prestazioni sanitarie da erogare in favore degli stranieri presenti sul nostro territorio, di cui all'articolo 35 Dlvo 286/1998, esplicita sul punto dalla Circolare ministero della Sanità del 24 marzo 2000, estende espressamente anche ai titolari di tesserino Stp l'accesso alla prestazioni terapeutiche e socio-riabilitative previste dagli articoli 120 e seguenti Dpr 309/1990.

Prestazioni sanitarie in favore di cittadini stranieri irregolari o clandestini

Ai sensi dell'articolo 35, commi 3, 4, 5 e 6 Dlvo 286/1998, fuori dalla condizione di detenuto che consente una iscrizione obbligatoria al Ssn (articolo 1, comma 5 Dlvo 230/1999), al cittadino straniero non in regola

con le norme relative all'ingresso e al soggiorno perché sprovvisto di un permesso di soggiorno o con permesso di soggiorno scaduto da oltre 60 giorni, sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, in caso di malattia o infortunio e possono accedere ai programmi di medicina preventiva. Le prestazioni sanitarie, in caso di indisponibilità di risorse economiche, previa dichiarazione di indigenza da rilasciare alla Asl competente, sono effettuate in regime di compartecipazione alla spesa, a parità con i cittadini italiani.

Le prestazioni sono erogate utilizzando un codice regionale, a sigla Stp, di Straniero temporaneamente presente (articolo 43, comma 3 Dpr 394/1999). Il codice ha durata di 6 mesi, è rinnovabile e riconosciuto su tutto il territorio nazionale. Non essendo equivalente all'iscrizione al Ssn, il tesserino Stp non dà diritto alla scelta del medico di famiglia e del pediatra per i bambini.

Lo straniero indigente, a parità di condizioni con il cittadino italiano, è esonerato dal pagamento della quota di partecipazione alla spesa, per quanto concerne prestazioni di primo livello, urgenze, gravidanza, patologie esenti o in quanto affetti da gravi stati invalidanti. Il rilascio del tesserino è subordinato ad una dichiarazione di indigenza nella quale si attesta di non possedere risorse economiche sufficienti. Non è necessario esibire un documento di identità ma è sufficiente una dichiarazione delle proprie generalità. È possibile chiedere che il tesserino STP sia rilasciato senza l'indicazione del nome e del cognome.

Ai sensi dell'articolo 35, comma 3 Dlvo 286/1998, in forza del tesserino Stp il cittadino straniero sprovvisto di regolare titolo di soggiorno acquista il diritto all'assistenza sanitaria di base, ai ricoveri urgenti e non in regime di day-hospital. In particolare si ha diritto alle seguenti prestazioni:

-cure ambulatoriali ed ospedaliere, urgenti (quali cure che non possono essere rimandate senza pericolo per la vita o danno della persona) o comunque essenziali (quali prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o complicanze o aggravamenti), anche se continuative, per malattie o infortunio;

-interventi di medicina preventiva e prestazioni di cura ad essi legati, a tutela della salute individuale o collettiva come la tutela della gravidanza e della maternità, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, diagnosi e cura delle malattie infettive, individuati alle lettere A, B, C, D, E del suddetto comma 3 dell'articolo 35:

- tutela della gravidanza e della maternità (legge 405/1975 e legge 194/1978). La tutela della gravidanza e della maternità è un punto molto importante nella legislazione italiana in tema di immigrazione. La tutela in termini di accesso alle prestazioni sanitarie è infatti parificata, anche per le donne gravide prive di permesso di soggiorno, a quella delle cittadine italiane, come per altri aspetti di cura e prevenzione di determinate patologie. Il legislatore per dare efficacia a questa disposizione ha, altresì, sancito il divieto di espulsione alle donne in stato di gravidanza e fino al sesto mese di età del bambino. La Corte Costituzionale ha in seguito esteso questo divieto anche al marito convivente, con Sentenza n. 376 del 27 luglio 2000;

- tutela della salute del minore (Convenzione di New York 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/1991);

- vaccinazioni nell'ambito di interventi di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;

- interventi di profilassi internazionale;

- profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

Sono, inoltre, garantite le prestazioni di competenza del Sert finalizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione da stati di tossicodipendenza, in base a quanto disposto dal Dpr 309/1990 (Circolare ministero della Sanità 5/2000). In particolare, le disposizioni del Dpr 309/1990 del titolo VIII, capo II ("Della repressione

delle attività illecite”; articoli 87 e seguenti, posti in relazione a quanto disposto dal Dlvo 230/1999, in materia di riordino della medicina penitenziaria); titolo X (“Servizi per le tossicodipendenze”); titolo XI (“Interventi preventivi, curativi e riabilitativi”).

Ricevono copertura sanitaria anche le prestazioni finalizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione di persone con sindrome di Hiv correlata, nonché tutte le attività finalizzate alla tutela della salute mentale, siano esse inquadrabili come trattamento sanitario obbligatorio, o come interventi di altro tipo, secondo quanto previsto dalla legge 180/1978. Le prestazioni sono a pagamento secondo la tariffa intera regionale tranne per le persone che abbiano reso la dichiarazione di indigenza, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità di condizioni con il cittadino italiano.

La circolare del ministero della Sanità 5/2000 chiarisce che per cure urgenti si intendono quelle che “non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona”; per cure essenziali si intendono

[...] le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti).

Si sottolinea inoltre il principio della continuità, ossia la garanzia per la persona malata di potersi sottoporre all'intero ciclo terapeutico e riabilitativo completo riguardo alla possibile risoluzione dell'evento morboso.

L'articolo 35, comma 5 Dlvo 286/1998 sancisce, infine, un aspetto fondamentale a garanzia dell'accesso alle cure mediche: il principio che l'accesso alle strutture sanitarie non possa comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo nei casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità con i cittadini italiani. L'articolo 43, comma 8 Dpr 394/1999 dispone che le Regioni individuino le modalità più opportune per garantire le prestazioni anche ai migranti senza documenti, nell'ambito di strutture mediche presenti sul territorio o in presidi pubblici o privati accreditati, in forma poliambulatoriale o ospedaliera, eventualmente in collaborazione con strutture del volontariato.

Su questo specifico punto si osserva che la legge 94/2009 (“Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”), recante, fra le altre, modifiche al Dlvo 286/1998, non ha proceduto all'abrogazione del comma 5 dell'articolo 35 del Dlvo 286/1998, lasciando in essere il principio, in forza del quale, “l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno, non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano”.

Nel medesimo senso, in ordine alle facoltà e agli obblighi inerenti il soggiorno, le ulteriori modifiche al dettato normativo del Dlvo 286/1998 hanno modificato espressamente l'articolo 6, comma 2, Dlvo 286/1998 e previsto espressamente che per l'accesso alle prestazioni sanitarie non sussiste l'obbligo della esibizione agli uffici della pubblica amministrazione dei documenti inerenti il soggiorno.

Da quanto premesso risulta che chi deve prestare la propria opera sanitaria è esonerato dal richiedere al cittadino immigrato i documenti inerenti la regolarità del soggiorno e che l'accesso alle strutture sanitarie non può comportare alcun obbligo di segnalazione all'autorità, continuando a garantire al cittadino immigrato le cure e l'assistenza necessarie, nel rispetto dei principi del diritto alla salute della persona.

Circa l'introduzione del nuovo articolo 10bis nel corpo del Dlvo 286/1998, corrispondente cioè al reato di “ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato”, si rileva che trattasi di un reato nuovo che sanziona penalmente l'ingresso o il soggiorno degli stranieri in Italia in violazione delle norme contenute nel ricor-

dato Dlvo n.286. È importante sottolineare che il reato di nuovo conio è di natura contravvenzionale e non delittuosa e che è procedibile d'ufficio.

I sanitari pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio, su cui grava l'obbligo della denuncia e del referto, non essendo tenuti in forza di una disposizione di legge a prestare le proprie attività nei soli confronti dei cittadini stranieri provvisti di un titolo di soggiorno, né, in ogni caso, a domandare il possesso di un titolo di soggiorno per fornire prestazioni sanitarie, non potrebbero soggiacere agli obblighi previsti dagli articoli 361 e seguenti Cp, ove non venissero a conoscenza del reato in questione e non domandassero ai loro assistiti di cittadinanza straniera informazioni relative al loro soggiorno.

Prestazioni sanitarie in favore di cittadini detenuti

Secondo l'articolo 34 Dlvo 286/1998, l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale (Ssn) spetta al cittadino extracomunitario, regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, che svolge attività lavorativa (subordinata od autonoma) od è iscritto nelle liste di collocamento (comma 1, lettera A). In particolare, lo svolgimento di un'attività lavorativa consente sempre al cittadino straniero di fruire dell'iscrizione obbligatoria presso il Ssn, a prescindere dal fatto che il titolo di soggiorno di cui è titolare non preveda in origine l'iscrizione obbligatoria.

Nell'ambito dei casi di iscrizione obbligatoria al Ssn rientrano anche tutti i cittadini stranieri che, ancorché sprovvisti di un titolo di soggiorno, risultino sottoposti ad un provvedimento limitativo della libertà personale.

Con l'emanazione del Dlvo 230/1999, di "Riordino della medicina penitenziaria", si è affermata la piena parità tra detenuti italiani e stranieri, ancorché in origine sprovvisti di un valido titolo di soggiorno, in materia di accesso alle cure socio-sanitarie fornite dal Ssn. L'articolo 1, comma 5 Dlvo 230/1999 prevede l'iscrizione obbligatoria di tutti i cittadini stranieri, in possesso o meno del titolo di soggiorno, al Ssn, ivi compresi i detenuti in regime di semilibertà ovvero che hanno fatto accesso a forme alternative di esecuzione della pena (Circolare del ministero della Sanità n. 5 del 24 marzo 2000). Il successivo comma della disposizione comma 6, articolo 1), inoltre, esclude i detenuti stranieri dal sistema di compartecipazione alla spesa per le prestazioni erogate dal Ssn. Il Ssn è tenuto ad assicurare ai detenuti e agli internati: interventi di prevenzione, cura e sostegno del disagio psichico e sociale, particolari forme di assistenza per gravidanza e maternità, assistenza pediatrica e servizi di puericultura verso i figli di detenute o internate che convivono con le madri negli Istituti di pena. L'articolo 8 Dlvo 230/1999 ha previsto:

- a decorrere dal 1° gennaio 2000, il trasferimento al Ssn delle funzioni sanitarie riferite ai soli settori della prevenzione, cura e riabilitazione verso detenuti con problematiche di dipendenza;
- il progressivo trasferimento delle restanti funzioni attraverso successivi decreti attuativi.

L'accesso del detenuto straniero ad interventi terapeutici e socio-riabilitativi da parte del Ssn è in grado di consentirgli di fruire di strumenti deflattivi, alternativi o sostitutivi della pena detentiva. In merito al divieto di concessione di misure alternative alla pena detentiva verso cittadini stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno, si osserva che, con sentenza n. 78 del 16 marzo 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 47, 48 e 50 legge 354/1975, interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste.

Il principio di diritto enunciato nella occasione dal giudice di legittimità, che la Corte costituzionale ha ritenuto in contrasto con il precetto costituzionale della finalità rieducativa della pena (articolo 27, comma

3 Costituzione), era stato già smentito da un diverso indirizzo ermeneutico, confermato dalla stessa corte di Cassazione, a Sezioni Unite penali, con la sentenza 14500/2006 (successiva alla ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale), secondo il quale la presenza illegale nel territorio dello Stato, pur esponendo lo straniero alla espulsione amministrativa, da eseguire dopo la espiazione della pena, non osta alla concessione delle misure alternative alla detenzione ove il giudice ravvisi – sia pure in esito ad un vaglio adeguatamente rigoroso, in correlazione alla particolare situazione del richiedente – la sussistenza dei presupposti di accesso a dette misure.

Sebbene senza permesso di soggiorno, il cittadino straniero che sconti la pena, anche in regime di semi-libertà o in forza di una misure alternativa al carcere, ha diritto all'iscrizione al SSN e non al rilascio del tesserino Stp. Pertanto, il detenuto straniero con problematiche di dipendenza ha diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, a tutte le misure trattamentali previste dagli articoli 120 e seguenti Dpr 309/1990.

Proposta di legge in materia di interventi sull'uso problematico di droghe

Il provvedimento legislativo di iniziativa regionale, n. 76 del 19 dicembre 2005, si è caratterizzato per essere intervenuto – primo in Italia – all'interno delle tematica della riduzione del danno da consumo problematico di stupefacenti e sostanze psicotrope, prospettando una riorganizzazione del Sistema sanitario regionale mediante la previsione di azioni specifiche di contenimento delle pratiche di consumo dannose. Ai sensi dell'articolo 1, il provvedimento è intervenuto nel settore delle dipendenze al fine di determinare un abbassamento dei “livelli essenziali di assistenza per le dipendenze”, in favore di “tutte le persone presenti sul territorio regionale”.

Il successivo articolo 2, ove si precisa (comma 2) che “La Regione assiste i consumatori problematici e le persone con dipendenze patologiche, intervenendo per favorirne l'affrancamento dall'uso delle sostanze e/o ridurre i rischi e i danni correlati all'uso, e per mantenerne e migliorarne la qualità della vita”, prevede altresì che sia garantita (lettera G) la “la promozione e il sostegno ad iniziative di sperimentazione di nuovi interventi di riduzione del danno”.

Più in generale, gli articoli 2 e 3 definiscono i principi ispiratori del disegno di legge in commento e i livelli di assistenza generale e specifici di assistenza per le dipendenze patologiche. Si mantiene ferma l'impostazione di garantire, in materia di dipendenze, una programmazione regionale di intervento che tenga conto del coordinamento fra aziende unità sanitarie locali e enti locali, nell'ambito della previsione di cui alla legge 328/2000, in collaborazione con gli enti ausiliari e il terzo settore.

Le principali novità organizzative del provvedimento sono rappresentate dalla previsione di un Dipartimento tecnico per le dipendenze, previsto a livello aziendale, e dal Comitato delle dipendenze patologiche, composto da rappresentanti dell'azienda, degli organismi rappresentativi degli enti locali, nonché del terzo settore. A livello regionale, inoltre, è previsto un Comitato di coordinamento regionale per le dipendenze patologiche. Nella previsione di cui al citato articolo 2, comma 4, lettera G, si esprime il significato dirompente della proposta di legge di iniziativa regione, recante il n. 76.

Intervenendo sul punto, anzitutto, il comma dell'articolo 12 prevede che “Le iniziative e i progetti di sperimentazione di interventi di riduzione del danno, di cui all'articolo 2 comma 4, lettera g, devono essere esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale”.

Nell'ambito di tale attività, la Regione Toscana è chiamata ad individuare alcuni ambiti di intervento prioritari, con cui rafforzare la logica della prossimità e del non abbandono del consumatore problematico di stupefacenti e sostanze psicotrope, con cui attivare interventi e servizi sperimentali verso:

- i soggetti tossicodipendenti in condizioni di grave marginalità sociale che assumono sostanze in situazioni ambientali precarie. Tali interventi possono favorire l'attivazione di interventi a bassissima soglia (drop in, safe injection room), il rafforzamento delle unità di strada e dei centri diurni di prima accoglienza, ovvero l'attivazione di centri anche in orario notturno;
- gli stranieri non regolari con problemi di dipendenza;
- il potenziamento delle attività di documentazione e monitoraggio sul territorio di sostanze psicotrope delle quali non si conosce l'effettiva pericolosità;
- il fenomeno delle droghe ricreative, con particolare attenzione agli stili giovanili di consumo di alcol;
- le applicazioni mediche della canapa.

La proposta di legge n. 76 del 2005, quale testo modificato della precedente legge di iniziativa regionale 382/2004, ha visto la firma dei consiglieri della Regione Toscana Gelli, Fossati, Ciucchi, Roggiolani, Frosini. L'idea posta a base della legge di iniziativa regionale era di mettere a punto una base normativa che avesse come obiettivo la riduzione del danno nelle dipendenze. Riduzione del danno che si deve sempre accompagnare alla prevenzione, agli interventi terapeutici e di inclusione sociale. La proposta di legge ha preso in esame tutte le sostanze ad azione drogante, dalle più dannose (fra cui, l'alcol) alle meno dannose e i comportamenti sociali correlati al loro consumo. In particolare, secondo le intenzioni dei proponenti, le "safe injection rooms" - che molti contrasti hanno creato in seno al consiglio - costituiscono solo un aspetto della questione che tuttavia segnala l'urgenza di riempire un vuoto normativo a tutela dei tossicodipendenti che devono essere curati, non all'interno del carcere in esito ad un fatto di rilevanza penale, bensì all'interno di percorsi che prevedano la loro presa in carico completa.

Purtroppo, l'iniziativa di legge regionale, su cui inizialmente si era aperto un dibattito in seno al plenum consiliare, non ha trovato approdo politico ed è stata, infine, affossata. Anche se ciò riguardava un aspetto non centrale dell'impianto legislativo, l'attenzione mediatica si è concentrata su le stanze di consumo assistito, le "safe injection rooms", già da anni proficuamente sperimentate in numerosi paesi europei (Svizzera, Olanda, Germania, Spagna).

I Piani Sanitari Regionali 2005-07 e 2008-10

Come detto, per il perseguimento degli obiettivi previsti nel Piano sanitario regionale di cui all'articolo 18 legge Regione Toscana 40/2005, il Fondo sanitario regionale di cui all'articolo 25 legge Regione Toscana 40/2005, definito dalla legge Regione Toscana 22/2000 come insieme delle risorse regionali disponibili per il sistema sanitario, viene suddiviso, in sede di predisposizione del bilancio annuale regionale, in tre parti:

- fondo ordinario di gestione della aziende unità sanitarie locali;
- fondi finalizzati alla organizzazione del sistema;
- fondi finalizzati allo sviluppo dei servizi.

Il fondo ordinario di gestione è finalizzato ad assicurare le risorse per la gestione ordinaria delle attività, siano esse gestite direttamente dalle aziende unità sanitarie locali che da queste erogate tramite produttori diversi pubblici e privati in base alla normativa vigente.

Esso è distribuito tra le aziende unità sanitarie locali secondo un criterio di equità rispetto alla popolazione residente opportunamente ponderata in ragione del bisogno rilevato.

Il totale del fondo ordinario di gestione delle aziende unità sanitarie locali è determinato annualmente

dalla Giunta regionale sulla base delle risorse disponibili. Come visto, in relazione alle problematiche di dipendenza, le risorse disponibili derivano alla Regione anche sulla base di quanto disposto, ai sensi dell'articolo 18 legge 328/2000, nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, cui deve relazionarsi il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, previsto dal comma 6 della disposizione.

Il 90% del fondo è ripartito a livello regionale tra i livelli e i sottolivelli di assistenza in quote determinate, tenendo conto delle risorse effettivamente impiegate negli esercizi precedenti, corrette da indicazioni programmatiche e depurate delle quote finalizzate relative ai fondi speciali, che non si distribuiscono uniformemente tra tutti i livelli di assistenza.

Il restante 10% del fondo è attribuito alle aziende unità sanitarie locali sulla base della popolazione residente pesata in relazione alle condizioni socio - ambientali del territorio delle aziende medesime. Alla determinazione di tali condizioni si perviene utilizzando le seguenti quote: il 7% per le caratteristiche morfologiche del territorio; il 3% destinato a riconoscere i maggiori fabbisogni derivanti dal grado di accentramento della popolazione in ragione dei maggiori costi registrati nelle zone ad alta dispersione abitativa e dei maggiori consumi presenti nelle aree a forte concentrazione urbana. Di seguito si fornisce una tabella ove sono state confrontate le quote di risorse destinate, nei trienni di esercizio, alle specifiche azioni previste all'interno del fondo ordinario di gestione della aziende unità sanitarie locali. In particolare, i valori si riferiscono al 90% del fondo, ove confluiscono i livelli e sottolivelli di assistenza che comprendono anche gli interventi in materia di dipendenze (tabella 1).

Per ciascun livello l'attribuzione alle aziende unità sanitarie locali delle risorse di cui al fondo ordinario di gestione è determinata sulla base della popolazione residente suddivisa per classe d'età con pesi differenziati per ciascuna classe in relazione ai differenti e specifici consumi per abitante rilevati. Per popolazione residente si intende quella ufficialmente riconosciuta nei flussi regionali relativi alle rilevazioni anagrafiche dei comuni toscani, nonché, in quanto aventi diritto all'assistenza, gli stranieri extracomunitari

(tabella 1) livelli e sottolivelli	composizione % del fondo ordinario	
	Piano San. Reg. 2005-07	Piano San. Reg. 2008-10
Prevenzione collettiva	5,00	5,00
Assistenza territoriale	52,00	53,00
di cui		
Assistenza medica di base	5,50	5,50
Assistenza farmaceutica	13,00	14,00
Assistenza specialistic. ambul.	14,00	14,00
Assistenza distrettuale	7,50	7,50
Riabilitazione	2,50	2,50
Assistenza agli anziani	3,50	3,50
Salute mentale	4,50	4,50
Dipendenze	1,50	1,50
Assistenza Ospedaliera	43,00	42,00

non residenti con o senza regolare permesso di soggiorno; sono inoltre considerate anche le popolazioni zingare presenti nel territorio regionale.

In entrambi gli esercizi si riscontrano priorità assistenziali, sostenute in base a specifici progetti. In particolare, costituiscono priorità le iniziative rivolte alla prevenzione nei luoghi di lavoro, nelle comunità residenziali (scuole, comunità alloggio), e nell'ambiente domestico.

Per quanto ci interessa, si rileva che la quota riservata agli interventi per le dipendenze, complessivamente considerate, appare costante nei due diversi esercizi di riferimento (Prs 2005-2007 e Prs 2008-2010) ma, purtroppo, esigua in relazione agli altri interventi di prevenzione e assistenza.

Valutazione delle risorse impiegate

Secondo dati diffusi in occasione della presentazione della Conferenza nazionale di Trieste sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, tenutasi nel marzo del 2009, la spesa complessiva sostenuta in Italia, nell'anno 2008, per le attività di prevenzione e trattamento delle tossicodipendenze è stata pari a 804 milioni di euro. Rispetto alla somma complessiva, le comunità avrebbero assorbito circa il 27%, mentre il 72% è stato destinato per il funzionamento dei Servizi pubblici per le tossicodipendenze.

Circa la concentrazione della spesa complessiva, emergono forti diversità tra le regioni, soprattutto in rapporto alla popolazione. La Lombardia è risultata la regione dove, per interventi verso le tossicodipendenze, è stata impiegata la somma più elevata, pari a 37 milioni. Il Piemonte segue la Lombardia con 31 milioni spesi per attività trattamentali verso le tossicodipendenze. Invece, pur essendo molto popolose, la Campania e la Puglia hanno rispettivamente speso 12 e 14 milioni.

L'incidenza della spesa per le tossicodipendenze sulla spesa sanitaria regionale complessiva si attesta su una media dello 0,9% (oltre alla Valle d'Aosta e alla provincia autonoma di Bolzano). Fra le regioni più virtuose emergono il Friuli Venezia Giulia con quasi l'1,9%, la Liguria con l'1,3% e il Veneto con l'1,25%. All'apice basso di questa classifica si trovano la Calabria con lo 0,45% e il Lazio con lo 0,55%.

In relazione alla drammatica rilevanza del fenomeno della tossicodipendenza in Toscana, concentrato soprattutto all'interno degli Istituti di pena, il prezioso lavoro di rete fra soggetti pubblici e terzo settore promosso, in materia di problematiche di dipendenza, dalla Regione Toscana per sviluppare la qualità e la differenziazione dei percorsi di recupero dovrebbe compiere uno sforzo quantitativo ulteriore ed aprirsi verso l'utenza più svantaggiata e marginalizzata.

Ciò consentirebbe di intervenire realmente per mitigare gli effetti prodotti dalla massiccia carcerizzazione del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope; che la normativa repressiva antidroga, in combinato disposto con alcune disposizioni di sistema, mantiene elevata.

Occorre stimolare un approccio politico-culturale verso il fenomeno diverso da quello ad oggi riscontrato, cui destinare risorse contenute in seno al fondo ordinario di gestione destinato alle aziende unità sanitarie locali, quale componente del fondo sanitario regionale di cui all'articolo 25 legge Regione Toscana 40/2005. Il sistema dei servizi verso le dipendenze, da una parte, "non è efficacemente connesso" con il circuito giudiziario, dall'altra, "isola" i soggetti che non mostrano stabili legami con il territorio locale di riferimento. In particolare, il sistema dei servizi verso le dipendenze non può riuscire a mutare, o semplicemente a mitigare, l'impatto penale che produce la criminalizzazione del possesso di droga se a livello politico regionale non giungono indicazioni esplicite per aumentare le risorse previste nel Fondo sanitario regionale attuativo del Piano sanitario regionale di cui all'articolo 18 legge Regione Toscana 40/2005, anche in relazione agli obiettivi previsti dal Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, di cui all'articolo 18 legge 328/2000, da impiegare verso le problematiche di dipendenza.

Per effetto delle novellazioni occorse a partire dal 1999, gli enti territoriali hanno facoltà di determinare, in relazione alle proprie specificità, le risorse da impiegare per assicurare la tutela della salute. In relazione alle politiche di prevenzione e trattamento delle tossicodipendenze, gli obiettivi di salute, attuati all'interno del Piano sanitario regionale (articolo 18 legge Regione Toscana 40/2005) devono essere coordinati con quanto previsto dal Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali (articolo 18 legge 328/2000), attraverso azioni di integrazione socio-sanitaria (articolo 61 legge Regione Toscana 41/2005).

Attualmente, secondo il Piano sanitario regionale 2008-2010, le risorse impiegate per il settore delle dipendenze dalla Regione Toscana dovrebbero costituire l'1,5% della spesa sanitaria prevista per una quota pari al 90% del fondo ordinario di gestione destinato alle aziende unità sanitarie locali, quale ripartizione del Fondo sanitario regionale. Nella realtà, la percentuale di risorse effettivamente impiegata si attesta attorno al 1,2%.

Si ritiene che, proprio in relazione alla specificità della popolazione consumatrice di stupefacenti e sostanze psicotrope, particolarmente esposta ad un indice di detenzione più elevato rispetto al contesto penitenziario nazionale, la Regione Toscana dovrebbe aumentare la quota di risorse da impiegare in favore delle dipendenze - rimasta pressoché invariata nel corso dell'intervallo 2005-2010 - al fine di ampliare l'utenza verso percorsi trattamentali alternativi alla detenzione.

Ciò in quanto, come detto, alcune aree di utenza quali:

- quella dei tossicodipendenti interessati alle misure deflattive rispetto alla detenzione, siano essi definitivi (articoli 90 e 94 Dpr 309/1990) o non definitivi (articolo 89 Dpr 309/1990);
- quella dei soggetti privi di riferimenti territoriali stabili, come i senza fissa dimora e gli stranieri privi di un titolo di soggiorno che consenta l'iscrizione anagrafica - la presa in carico, anche all'interno di percorsi di recupero con inserimento comunitario, avviene con estrema difficoltà e solo in via eccezionale.

Considerati i numeri della detenzione del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope in Toscana, invece, si ritiene che le priorità del sistema dei servizi socio-sanitari per le dipendenze dovrebbero essere rappresentate, da un lato, dalla necessità di aumentare le occasioni di accesso dell'utenza detenuta verso percorsi di inserimento comunitario, alternativi al carcere, e, dall'altro, dall'opportunità di aumentare la presa in carico di utenti appartenenti a categorie svantaggiate.

Allo stato si riscontra che le risorse da destinare in favore delle politiche verso le dipendenze non sono in grado di temperare gli effetti, altamente stigmatizzanti e socialmente pregiudiziali, prodotti dall'applicazione della normativa antidroga nel territorio regionale (soprattutto, in relazione all'articolo 73). Per quanto detto, interessa valutare quale sia l'impatto dei percorsi di inserimento comunitario verso i tossicodipendenti nella Regione Toscana, nonché quale sia la disciplina che caratterizza la posizione del cittadino straniero e, in relazione a questa, il suo diritto ad accedere alle prestazioni trattamenti previste dal Dpr 309/1990.

Cenni sul trattamento delle dipendenze

La Regione Toscana ha sempre incentrato le attività trattamentali verso l'utenza con problematiche di dipendenza sui servizi pubblici per le tossicodipendenze. Tale impostazione, secondo cui il Sistema sanitario regionale, per il tramite delle articolazioni strutturali previste dalla legge 40/2005, svolge funzioni di indirizzo programmatico nei confronti degli altri referenti della rete dei servizi per le tossicodipendenze, quali gli enti accreditati di cui all'articolo 115 Dpr 309/1990, è stata mantenuta inalterata anche in seguito alla novellazione introdotta dalla legge 49/2006.

Le attribuzioni regionali, provinciali e locali in materia di servizi per le problematiche di dipendenza, di cui agli articoli da 113 a 119 Dpr 309/1990, sono state ridefinite dalla legge 49/2006. La novella ha espressamente sancito l'obbligo per la regioni e le province autonome di assicurare, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera M della Costituzione, quale livello essenziale delle prestazioni, la libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di alcooldipendenza o tossicodipendenza. L'attuazione di questo principio ha condotto al potenziamento dell'offerta terapeutica in favore dei percorsi di recupero verso i consumatori problematici, con la predisposizione, accanto agli originari servizi pubblici per le tossicodipendenze, di un sistema di strutture private dotate di particolari requisiti logistici, tecnici ed economici. Ex articolo 117 Dpr 309/1990, in favore dei servizi pubblici e delle strutture private sono stati previsti contributi economici a carico del servizio sanitario nazionale, da regolare mediante appositi accordi contrattuali.

Entrambi i canali di intervento terapeutico - pubblico e privato - sono stati chiamati a soddisfare i requisiti minimi posti dal novellato articolo 116, comma 2 Dpr 309/1990 quale condizione propedeutica all'esercizio di attività sanitaria e socio-assistenziale a favore di soggetti alcooldipendenti o tossicodipendenti. In presenza dei suddetti requisiti, i Servizi pubblici per le tossicodipendenze e le strutture private sono autorizzate, con provvedimento regionale o provinciale, all'esercizio delle ricordate attività (di cui all'articolo 8ter Dlvo 502/1992). L'autorizzazione all'esercizio specifico delle attività di prevenzione e recupero degli stati di dipendenza, a sua volta, è condizione necessaria per l'accreditamento istituzionale (di cui all'articolo 8quater Dlvo 502/1992) presso le regioni e le province autonome e per la stipula agli accordi contrattuali di cui all'articolo 117 Dpr 309/1990 in favore degli enti autorizzati (di cui all'articolo 8quinquies Dlvo 502/1992)⁵.

In conclusione, l'impianto assistenziale riformato dalla legge 49/2006 ha elaborato un sistema integrato di servizi per le problematiche droga-connesse incentrato sulla equiparazione fra operatori pubblici e privati, entrambi sottoposti al procedimento di autorizzazione-accreditamento istituzionale da parte degli enti territoriali cui l'articolo 117, comma 2, lettera M Costituzione ha attribuito facoltà di legislazione concorrente con lo Stato. Una rilevante novità è data dalla circostanza che l'accREDITAMENTO consente anche alle strutture private autorizzate di certificare legalmente la condizione di alcooldipendenza o tossicodipendenza. Tuttavia, da questo punto di vista, nella Regione Toscana le strutture private accreditate che rilasciano la certificazione dello stato di tossicodipendenza (che, in questo, dovrebbero sostituirsi ai Sert) sono poche unità.

Anticipando, per certi versi, la ricordata novellazione nazionale (legge 49/2006), al fine di regolare i rapporti fra i Servizi pubblici per le tossicodipendenze e gli enti di cui all'articolo 115 Dpr 309/1990, la Regione Toscana ha previsto, con la deliberazione di Giunta regionale n. 1165 del 21 ottobre 2002, la definizione di "Linee di indirizzo per la riorganizzazione del sistema di interventi nel settore delle dipendenze patologiche e sperimentazione regionale delle tipologie di servizi residenziali e semiresidenziali di cui all'Atto di Intesa Stato/Regioni del 5 agosto 1999". La delibera 1165/2002 ha così previsto che le strutture private, dotate di specifici requisiti di idoneità ivi indicati (e ora richiamati anche dall'articolo 116 Dpr 309/1990) per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi verso le problematiche di dipendenza, stipulino convenzioni con l'azienda sanitaria nel cui territorio operano. La modalità contrattuale, così, demanda alle strutture convenzionate la capacità di partecipare alla gestione delle attività trattamentali previa presa in carico da parte del Sert di riferimento dell'utente. Conseguentemente, nella quasi totalità, i casi di aggancio di utenti problematici avvengono nell'ambito della struttura dei servizi pubblici.

Per quanto detto, è il Servizio sanitario regionale, e per esso i responsabili delle singole Unità funzionali coordinate all'interno delle Zone-distretto presenti nelle aziende unità sanitarie locali, a impostare, con

l'utenza interessata, il percorso trattamentale adeguato alle esigenze di ciascuno. All'interno di questo percorso, approntato sul territorio oppure in ambito penitenziario, la gestione dell'utenza trattata avviene in rete con gli altri referenti (enti ex articolo 115 Dpr 309/1990, altri soggetti del privato sociale, associazioni di volontariato). L'attuale gestione dei servizi verso le dipendenze mette, dunque, in relazione i referenti pubblici, cui spetta la presa in carico, e quelli privati, al fine di modulare gli interventi trattamentali in favore dell'utenza tenendo conto delle specifiche esigenze. Tale modalità operativa ha determinato, negli anni, un utilizzo mediamente alto dei percorsi comunitari nella Regione Toscana. Con riferimento alla distribuzione regionale dei soggetti in carico, per l'esistenza di un trattamento in corso, presso i Sert della Regione Toscana nell'intervallo 2004-2007, si è rilevato un aumento dell'utenza. Tale incremento, in particolare, si lega alla somministrazione di trattamenti attuati con farmaci sostitutivi. In particolare, i trattamenti farmacologici prevedono sempre l'integrazione con interventi di tipo psico-sociale e, a tal fine, un utente nel corso dell'anno può avere avuto accesso a più di una terapia. Nel 2007, il 45,1% dei trattamenti per gli utenti con una dipendenza da sostanze illegali sono stati attuati con programmi farmacologici integrati con meta-done (di cui 4,5% a breve termine, il 24,3% a medio termine e il 71,2% a lungo termine). I trattamenti con buprenorfina rappresentano il 10,1% dei programmi, mentre la percentuale dei trattamenti con naltrexone e altri farmaci è del 2,6%. I trattamenti psicosociali senza l'uso di farmaci hanno rappresentato il 42,3% dei programmi. Come visto, la somministrazione di farmaci sostitutivi nell'ambito di programmi trattamentali attuati dai Sert verso l'utenza libera, con l'integrazione dei interventi psico-sociali, si concentrano verso programmi di lungo termine, al fine di mantenere il contatto fra l'utente e i servizi. Diversamente, all'interno dei programmi attuati con farmaci sostitutivi forniti negli Istituti di pena regionali, la modalità prevalente è quella di attuare una somministrazione sostitutiva per un termine medio, procedendo nei confronti dell'utenza con interventi psico-sociali.

Per quanto riguarda i percorsi di inserimento comunitario, confermando una tendenza nazionale, si è riscontrato che, nell'intervallo 1996-2007, il numero assoluto di utenti che vi hanno fatto accesso si è sensibilmente contratto. Nella tabella qui sotto si riscontra che gli inserimenti di tossicodipendenti presso comunità terapeutiche sono passati dal 12,4% degli utenti assoluti nel 1996 all'8,9% nel 2006 (in relazione ad un movimento tale da confermare una tendenza sostanzialmente deflattiva per l'anno 2007), con una contrazione nell'intervallo considerato di circa 3,5 punti percentuali (nel contesto nazionale la contrazione

Distribuzione utenti in comunità terapeutica (anni 1996-2007)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
n. utenti CT-ASF	541	407	588	510	557	424	373	368	311	341	296	310
												65
totale utenti ASF	2653	2367	2609	2675	2666	2539	2498	2538	2619	2577	2595	2584
												1206
% utenti in CT-ASF	20,4%	17,2%	22,5%	19,1%	20,9%	16,7%	14,9%	14,5%	11,9%	13,2%	11,4%	12,0%
												5,4%
% utenti in CT-Toscana	12,4%	12,7%	16,4%	14,1%	15,5%	12,0%	10,0%	11,9%	9,8%	9,7%	8,9%	non noto
% utenti in CT-Italia	13,2%	14,7%	13,9%	13,6%	13,3%	12,9%	12,0%	12,0%	10,7%	10,5%	9,9%	non noto

è stata di poco più di 3 punti percentuali). In particolare, nell'ambito dell'Azienda unità sanitaria locale di Firenze, la tendenza deflattiva dei percorsi di inserimento comunitario in favore dei tossicodipendenti ha mostrato una contrazione ancora più accentuata, passando dal 20,4% del 1996 al 12% del 2007, con una contrazione nell'intervallo considerato di 8,4 punti percentuali. Nel corso del 2007 sono stati 375 i soggetti inseriti presso strutture comunitarie afferenti l'Azienda unità sanitaria locale di Firenze, sia a gestione diretta che gestite da enti ausiliari: 310 sono utenti con abuso/dipendenza da sostanze illegali (12,0% dell'utenza totale) e 65 sono utenti etilisti (5,4%).

Come già detto, è noto che la tendenza deflattiva dei percorsi di inserimento comunitario è nazionale e che si inserisce all'interno del processo di metamorfosi che, a partire dalla novellazione dell'articolo 127 Dpr 309/1990 da parte della legge 45/1999, ha toccato il sistema delle comunità terapeutiche e la costruzione di protocolli differenziati legati alle diverse esigenze trattamentali. Tuttavia, in relazione alle problematiche fino a qui evidenziate, si ritiene necessario fare confluire verso le politiche di intervento per le problematiche di dipendenza risorse ulteriori, rispetto quelle destinategli dall'attuale Piano sanitario regionale vigente fino al 2010, al fine di potenziare l'accesso delle aree di utenza marginalizzate verso percorsi di inserimento comunitario.

In altre parole, come detto, il lavoro di rete fra soggetti pubblici e terzo settore promosso, in materia di problematiche di dipendenza, dalla Regione Toscana per sviluppare la qualità e la differenziazione dei percorsi di recupero deve compiere un sforzo quantitativo ulteriore ed aprirsi anche verso l'utenza più svantaggiata.

Note

1 <http://www.sostanzesenadimoracna.it/ssd/download/down/ricercadef.pdf>. La ricerca, condotta dal CNCA, ha avuto ad oggetto i servizi che accolgono persone consumatrici di sostanze e in condizione di senza dimora. In particolare, si veda pagg. 25-26.

2 Ad esempio, le prescrizioni mediche con cui si è dato ingresso alla somministrazione controllata di sostanze comprese nella Tabella B, allegata al Dpr 309/1990, sono rigorose ed impongono ai sanitari di procedere entro i limiti prescritti, pena la contestazione di una fattispecie penale (articolo 73, comma 1 bis, lettera b) Dpr 309/1990).

3 Art. 4 Sistema di finanziamento delle politiche sociali

1. La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'articolo 1, comma 3.

2. Sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità, fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e 5.

3. Le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonchè in attuazione della presente legge, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi ed interventi di settore, nonchè, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato articolo 132.

4. Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19, delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni, nonchè degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci.

5. Ai sensi dell'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, competono allo Stato la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonchè eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale di cui all'articolo 18 della presente legge.

4 La legge Regione Toscana 40/2005, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, lettera d), ha abrogato le disposizioni della legge Regione Toscana 22/2000, in materia di "Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale," ad esclusione degli articoli da 68 ad 87 di cui al capo I del titolo VII (successivamente abrogati dall'articolo 22, comma 1, lettera b), legge Regione Toscana 28/2006.

5 Su questo specifico punto, con sentenza 387/2007, la Corte costituzionale - chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni del D.L. 272/2005, convertito con modifiche nella legge 49/2006 - a seguito dei ricorsi proposti dalle Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte ed Umbria, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art 4-quinquiesdecies nella parte in cui ha modificato la rubrica ed i commi 1, 2, e 9 dell'articolo 116 Dpr 309/1990 ingerendosi nelle prerogative regionali di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per le tossicodipendenze.



ANALISI & PROPOSTE

Patrizia Meringolo

All'incontro hanno partecipato: Alessandro Margara (Presidente Fondazione Michelucci); Franco Corleone (Garante dei diritti dei detenuti Comune di Firenze); Beniamino Deidda (Procuratore generale); Henry Margaron (Responsabile SetT Livorno); Elena Masini (Not-Nucleo Operativo Tossicodipendenze Prefettura di Firenze); Pierluciano Mennonna (Silp Cgil Firenze); Massimo Niro (Giudice di sorveglianza); Valentina Orvieto (avvocato); Michele Passione (avvocato); Maria Stagnitta (Associazione Insieme); Massimo Urzi (ricercatore Fondazione Michelucci); Grazia Zuffa (Forum Droghe).

LA LEGGE ANTIDROGA, UNA RICERCA VALUTATIVA

A tre anni di distanza dall'approvazione della legge Fini-Giovanardi sulle droghe n. 49/2006, è stata svolta una ricerca valutativa sui dati della Toscana, a cura della Fondazione Michelucci e di Forum Droghe focalizzata sull'impatto penale e sanzionatorio della nuova normativa e presentata in questo volume. I risultati sono stati discussi in un panel di esperti, per evidenziarne le criticità in ambito giuridico e nella presa in carico psicosociale del fenomeno. Come notazione di fondo, si osserva che viene declamata la lotta al traffico per stroncare il consumo, ma nei fatti viene realizzata una guerra al consumo o tutt'al più al piccolo spaccio. La legge ha degli aspetti fortemente ambigui: da una parte un'apparenza di "alleggerimento" della carcerazione-con l'innalzamento del limite di pena da 4 a 6 anni per accedere alle misure alternative e all'affidamento ai servizi-; dall'altra la realtà - documentata dalla ricerca - di una maggiore "afflittività", sia per l'aumento delle pene, dovuta all'unificazione di queste al livello più alto per tutte le sostanze, pesanti e leggere, sia per l'irrigidimento dei parametri per concedere le stesse misure alternative, col risultato di una loro tendenziale diminuzione. A ciò ha contribuito anche il maggiore rigore nella certificazione e nel controllo dello stato di tossicodipendenza, nonché della "idoneità" del programma terapeutico proposto: per la prima si attribuisce una importanza quasi esclusiva al mantenimento dell'astinenza tramite le verifiche di laboratorio, senza valutare la possibile integrazione sociale dei soggetti; per la seconda, si tende a legittimare maggiormente i programmi svolti in comunità terapeutiche, sottovalutando gli interventi dei servizi territoriali (Sert). Si osserva in particolare un accesso molto modesto alle misure sostitutive da parte dei detenuti tossicodipendenti stranieri privi del titolo di soggiorno, e soprattutto il non accesso, da parte degli stranieri titolari del codice regionale Straniero temporaneamente presente (Stp), alle prestazioni dei Sert. Probabilmente, una buona parte dei reati perseguiti riguarda l'ipotesi di "lieve entità" dello spaccio (articolo 73, comma 5), ma risulta difficile verificarlo perché questo tipo di distinzione non viene riconosciuta al momento dell'arresto, ma solo in sede di sentenza. Tuttavia, da una ricerca nel carcere fiorentino di Sollicciano sui certificati penali dei detenuti, risulta che il 25% sono stati condannati per piccolo spaccio. Inoltre, c'è da presumere che con l'accusa di spaccio di "lieve entità" si colpisca spesso il consumo, poiché la semplice detenzione al di sopra dei limiti quantitativi previsti dalle tabelle è considerata spaccio presunto.

La prassi dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato, anche in presenza di modesti quantitativi di sostanza stupefacente e soprattutto se l'arrestato è straniero, può aver influito sull'aumento dei tossicodipendenti in carcere. Dati più certi provengono dalle segnalazioni alle prefetture: la detenzione di stupefacenti per uso personale ha riguardato in stragrande maggioranza l'uso di cannabinoidi. Ancora una volta viene colpito un bersaglio "inferiore", ritenendo erroneamente che colpendo i comportamenti meno pericolosi si dissuada dalla condotta più grave. Emergono altre criticità della legge: è stata eliminata la possibilità di sospendere le sanzioni per favorire l'invio al Sert del segnalato, sostituita da un invito generico a seguire un programma terapeutico, che, solo se concluso positivamente, può portare alla revoca della sanzione. Perciò le persone sono disincentivate a recarsi ai servizi, anche perché i tempi d'applicazione della sanzione sono inferiori alla durata media di un programma terapeutico.

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

Panel di discussione sui risultati della ricerca

Problematiche emerse

In linea con gli obiettivi della presente ricerca, sono stati evidenziati alcuni problemi connessi all'applicazione della normativa antidroga di cui al Dpr 309/1990, di seguito elencati.

La rilevanza penale delle misure introdotte dalla legge 49/2006

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

L'esecuzione della pena in area penale esterna

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

Il trattamento delle tossicodipendenze

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

La prassi degli organi di polizia e le segnalazioni delle Prefetture

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

Le proposte

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

La rilevanza penale delle misure introdotte dalla legge 49/2006

Dai dati esaminati appare che la legge Fini-Giovanardi, pur declamando la lotta al traffico per stroncare il consumo, in realtà realizza un tipo di contrasto che lascia sopravvivere il traffico dai bassi agli alti livelli. La prova in tal senso è fornita dal livello di denunce e di arresti per articolo 73. Risulta tuttavia difficile cogliere la quota dei casi di articolo 73 per i quali viene riconosciuta la "lieve entità". Tale verifica è improbabile che possa essere fatta dagli organi di polizia in quanto la lieve entità del fatto non viene riconosciuta in sede di contestazione, ma in sede di sentenza. Una ricerca potrebbe essere fatta in ragione delle pene inflitte: la differenza di pena fra le ipotesi normali di articolo 73 e le ipotesi di lieve entità è tale (da 6 anni a 20, per la prima, da 1 a 6, per la seconda), che dovrebbe essere visibile nella pena in concreto inflitta. Una ipotesi potrebbe essere (procedendo per campioni) la ricerca nelle sentenze o, ancora meglio, nei certificati penali. Comunque è indubbio che il riconoscimento della lieve entità indica che siamo davanti al consumo.

Permane invece la convinzione di battere il traffico anche quando si colpisce lo spaccio minuto, che è in pratica l'autofinanziamento del consumatore. Il progetto Boato, che era stato pensato con l'idea di una riduzione radicale delle pene, le aveva ridotte per le ipotesi ordinarie dell'articolo 73, ma prevedeva comunque una ipotesi (articolo 73bis) denominata "traffico di sostanze stupefacenti," punita con pena consistente (da 3 a 10 anni per le droghe pesanti e da 2 a 6 per le altre) per dare maggiore sicurezza alla penalizzazione.

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

Per quanto riguarda l'accertamento e della certificazione della dipendenza, si nota che la prassi è più laboratoristica che esperienziale e inoltre il comma 5 sulla lieve entità non è inserito in alcun data base, ma compare solo nelle motivazioni alle sentenze. Ad esempio a Sollicciano risulta essere solo del 3-4% mentre facendo una ricerca nei certificati penali risulterebbe essere del 25%.

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

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

La fase dell'esecuzione della pena in area penale esterna

Emerge un numero minore rispetto al passato di misure alternative diverse dalla libertà per tossicodipendenti detenuti, sia per "mancanza di idoneità" del programma proposto dai servizi, non sempre sufficientemente personalizzato, sia per il limite delle 2 volte posto alla possibilità di usufruirne. Inoltre pur essendo stato innalzato il limite della pena a 6 anni, è stata ampliata la gamma dei reati computabili.

Il fatto che la legge sia in sostanza maggiormente afflittiva è reso meno evidente da aspetti di apparente alleggerimento delle sanzioni: la diminuzione da 8 a 6 anni del minimo della pena per l'articolo 73, l'affidamento in prova in casi particolari che può essere dato per pene fino a 6 anni, anziché a 4, come era nella

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

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

È comunque da sottolineare che in Toscana non tutti i Sert si sono uniformati tempestivamente alla nuova normativa relativa alla certificazione dello stato di tossicodipendenza, favorendo così soluzioni formali del Tribunale di sorveglianza nel senso dell'inammissibilità della richiesta del condannato tossicodipendente. La più ampia discrezionalità dell'organo giudicante, inoltre, ha fatto sì che, in presenza di programmi terapeutici territoriali scarsamente articolati e personalizzati, sia stato incentivato il riconoscimento della "non idoneità" del programma di recupero e, conseguentemente, il rigetto della richiesta di ammissione a misura alternativa (o sospensiva).

196

C'è da aggiungere che, nella prassi dei Tribunali di sorveglianza, è molto raro il ricorso alla misura della "sospensione dell'esecuzione della pena detentiva" di cui all'articolo 90 Dpr 309/1990, anche indipendentemente dalle modifiche apportate dalla legge 49/2006, essendo tale misura ritenuta non adeguata a verificare con tempestività ed efficacia il corretto svolgimento del programma terapeutico da parte del condannato tossicodipendente.

Ne consegue il ricorso prevalente e privilegiato alla misura dell'affidamento in prova in casi particolari di cui all'articolo 94 Dpr 309/1990, rispetto alla quale, però, si pongono i problemi già segnalati prodotti dalle modifiche apportate dalla novella del 2006, oltre che il limite originario della concessione per non più di 2 volte (articolo 94, comma 5).

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

Adesso potrebbe forse ipotizzarsi una nuova questione di legittimità costituzionale dell'articolo 94, comma 5, ravvisandosi dubbi di costituzionalità nella limitazione a 2 volte della possibilità di concedere l'affidamento terapeutico ex articolo 94, alla stregua delle acquisizioni scientifiche più accreditate in ordine alla dipendenza (psichica e non meramente fisica) da sostanze stupefacenti.

Per ciò che riguarda la fase esecutiva, sono da segnalare alcuni casi, non infrequenti, che spesso accompagnano l'intera durata della pena inflitta: ad esempio se il nuovo giunto in un istituto di pena non si di-

chiara tossicodipendente può incontrare grosse difficoltà successivamente ad ottenere la certificazione per svolgere un programma in base all'articolo 94 Dpr 309/'90, soprattutto nel caso in cui non era mai stato preso in carico da un Sert territoriale. E questo, se costituisce comunque un problema per la mancanza di cura verso il malessere di una persona, ha effetti ancora più pesanti nel caso di soggetti condannati per l'ipotesi di cui alla circostanza attenuata.

Il trattamento delle tossicodipendenze

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

Quanto ai programmi per le misure alternative, l'accettazione maggiore è per quelli svolti in una comunità terapeutica, con una sottovalutazione delle possibilità di intervento nei Sert. Vengono citati i dati del Sert di Livorno, al quale nel 2008 sono state affidate 230 persone, di cui 203 presi in carico perché dichiarati tossicodipendenti (quasi tutti piccoli spacciatori). Molti tra quelli che non lo sono stati sono casi di drop out che non hanno proseguito il trattamento.

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

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

La prassi degli organi di polizia e le segnalazioni alle Prefetture

Si assiste frequentemente ad arresti per fattispecie che sin da subito presentano i connotati di cui all'articolo 73, comma 5 Dpr 309/1990, per le quali opera il disposto di cui all'articolo 380, comma 2, lettera H) Cpp. Tuttavia, non è possibile affermare che per ciò solo il Pm sia in qualche modo obbligato, o comunque indotto, a richiedere all'organo giudicante l'applicazione della misura coercitiva della custodia in carcere, ben potendo questi, valutate tutte le circostanze evidenziate nel verbale di arresto prodotto dagli organi di polizia operanti (ed in primis la possibilità che venga ritenuta la sussistenza della circostanza di cui al comma 5 dell'articolo 73), trasmettere al Gip richieste cautelari diverse da quella di cui agli articoli 285 e/o 284 Cpp.

In ogni caso, è ovvio che l'arresto per le ipotesi comunque sussumibili nella circostanza attenuata de qua (comma 5 dell'articolo 73), che rimane facoltativo, implica un'affluenza in carcere che può sortire effetti diversi (ferma la violazione dell'articolo 275 comma 2 Cpp.); infatti, mentre per quei soggetti che si presentano incensurati, e comunque (se stranieri) regolarmente presenti in Italia, è presumibile che il Gip at-

tenui la misura applicata con l'arresto (e ciò anche a prescindere dalla richiesta avanzata dal Pm), per tutti gli altri (magari per comportamenti identici, posti in essere in concorso da soggetti con differenti condizioni personali e/o giudiziarie) è altamente probabile che verrà applicata la misura della custodia in carcere, rinnovando nuovamente quel fenomeno di marginalizzazione cui il carcere sembra sempre più inesorabilmente tendere. L'azione della polizia privilegia inevitabilmente il contrasto di piazza, indotto o dalla "rincorsa alle statistiche" o dall'andamento generale dell'intervento di sicurezza contro la microcriminalità di strada. L'intervento è basato sulla emergenzialità - e spesso più emergenze si sovrappongono, come in questo periodo la repressione dello stalking o l'intervento nelle scuole medie inferiori - e spesso viene arrestato il più piccolo e il facile. Quanto alle valutazioni, si basano su principi spesso semplicistici: minor prezzo uguale minor principio attivo.

Le modalità dell'intervento di polizia, ricadente sul consumo, hanno prezzi considerevoli, che incidono sul sistema giuridico complessivo. L'accertamento di polizia tende a sostituirsi all'accertamento giudiziario, rendendo superfluo il processo, svilisce la difesa e facilita la carcerazione, particolarmente per alcuni gruppi, quali gli immigrati. I 2/3 dei detenuti sono infatti immigrati (circa il 37%), tossicodipendenti (27%), privi di una appartenenza territoriale o con disturbi psichiatrici. Rappresentano la "detenzione sociale", che finisce in carcere perché non viene affrontata sul terreno sociale, che le è proprio.

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

Il Nucleo operativo tossicodipendenze (Not) della Prefettura di Firenze ha ricevuto, nel corso del 2008, n. 1093 segnalazioni per detenzione di stupefacenti per uso personale. Le segnalazioni riguardano persone residenti a Firenze e provincia, fermate in tutta Italia. Come ormai da circa 10 anni la stragrande maggioranza delle segnalazioni riguarda la detenzione di hascisc e/o marijuana, seguita da quelle per detenzione di eroina. Nel 2008, per la prima volta, il numero di segnalazioni per cocaina ha superato quelle per eroina. È, inoltre, notevolmente aumentato il numero dei segnalati per cocaina che hanno più di 40 anni.

Il maggior numero di segnalati, in generale, ha tra i 19 e i 25 anni, possiede la licenza media inferiore e risulta stabilmente occupato. A 3 anni dall'entrata in vigore della legge 49/2006 emergono alcune criticità nell'applicazione dell'art 75, così come riformulato:

- è eliminata la distinzione tra c.d. "sostanze leggere" e c.d. "sostanze pesanti" ed è introdotto il concetto di "tenuità della violazione" in base al quale è possibile adottare l'invito formale a non fare più uso di sostanze stupefacenti come definizione del procedimento. Questa ammonizione era prima possibile solo nei casi di prima segnalazione per detenzione di sostanze leggere. Attualmente, invece, non essendo stato definito il concetto della tenuità, si applica questo provvedimento anche per prima detenzione di sostanze pesanti, rendendo di fatto meno punitiva la norma stessa e lasciando quindi ampio spazio alla libera interpretazione del singolo assistente sociale del Not;
- è stata eliminata la sospensione del procedimento, che consentiva l'invio al Sert della persona segnalata in alternativa all'applicazione della sanzione. Il segnalato deve ora essere sanzionato e genericamente invitato a seguire un programma terapeutico. Nel caso concluda positivamente questo programma, la sanzione potrà essere revocata. Nella pratica però i tempi di applicazione della sanzione sono inferiori alla durata di un programma medio, quindi le persone sono disincentivate ad intraprenderlo;
- la legge 49/2006 continua genericamente a parlare di colloquio da svolgersi con personale del Not: questo momento di incontro, che aveva finora l'obiettivo di essere uno spazio di informazione sulla normativa ma anche di riflessione sulle proprie esperienze, era svolto da assistenti sociali. Con la nuova normativa, centrata più sull'aspetto sanzionatorio che su quello preventivo-educativo, viene meno il valore del colloquio e viene ridotta la professionalità degli assistenti sociali;

- si è introdotta la possibilità, da parte degli organi di polizia, di ritirare la patente di guida o il certificato di idoneità tecnica del ciclomotore, laddove si ravvisi la “diretta ed immediata” disponibilità di veicoli a motore all’atto della contestazione. Questo concetto non è stato chiarito e continua a dare luogo alle più disparate interpretazioni;
- è stato introdotto il comma 8 dell’articolo 75 che prevede l’obbligo di riferire al Questore la detenzione di sostanze da parte dello straniero maggiorenne, per le valutazioni di competenza in sede di rinnovo del permesso di soggiorno. Questa norma sembra eccessivamente afflittiva e discriminante.

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

La discrepanza tra i dati risultanti alla Polizia e i dati del Not potrebbe essere data sia dal fatto che la stessa persona può essere stata segnalata più volte sia dal fatto che la segnalazione potrebbe riferirsi ad un fatto commesso da residenti nella provincia di Firenze ma rilevato fuori dalla Provincia di Firenze. In ogni caso pare emergere una carenza nel coordinamento tra diverse istituzioni. Si evidenzia inoltre la crescita delle sanzioni del Prefetto e il rilievo assoluto della cannabis, per cui sembra essere colpito ancora una volta non il consumo, quanto piuttosto l’uso occasionale. Si immagina che a colpire i livelli più “bassi” si possa dissuadere dalla condotta più grave, ma in realtà quest’ultima non viene colpita e si sanziona invece la condotta di minore gravità. Appare in sostanza “una dissuasione che non dissuade”.

Alcune evidenze e alcune proposte

La lettura della normativa da parte del giudice è basata su criteri fortemente disomogenei, l’arresto è facoltativo pur essendo attuato, e il problema maggiore risulta essere la discrepanza tra gli interventi attuati. Appare un aumento della discrezionalità anche nelle Prefetture, con basso livello di attenzione per programmi alternativi, tenendo conto soprattutto che la maggioranza delle persone segnalate sono consumatori occasionali di sostanze.

Proposte per interventi di competenza regionale:

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

Bibliografia

- Arnao G. 2002, *Fuori dai denti*, Ed. Menabò.
- Arnao G. 1990, *Vietato capire*, EGA, Torino.
- Arnao G. 1976, *Rapporto sulle Droghe*, Feltrinelli.
- Arnao G. 1976, *Nuova legge sulla droga: ambiguità e repressione*, in "Sapere" n. 790.
- Arnao G. 1975, *La grande mistificazione*, in "Sapere" n. 785.
- Ballotta D., Hughes B., Carpentier C 2001, *I tossicodipendenti e la legge nell'UE, Alla ricerca di un equilibrio tra sanzione e cura*, Focus sulle droghe dell'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT) a <http://eldd.emcdda.org>.
- Becchi A. Turvani M. 1993, *Proibito? Il mercato mondiale della droga*, Donzelli, Roma.
- Belloso C. 2004, *Piccolo gulag. Sentieri e insidie delle comunità terapeutiche*, Derive Approdi.
- Blumir G. 2002, *Marihuana. Uno scandalo internazionale*, Einaudi.
- Bortone G. (a cura di) 2006, *La differenza nascosta. Fra normalizzazione e stigma: i lavoratori in trattamento presso i servizi per le tossicodipendenze*, Forum Droghe e CGIL.
- Brandoli M., Ronconi S. 2007, *Città, droghe, sicurezza. Uno sguardo europeo fra penalizzazione e welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Ceraudo F. e Giugliano D. 2008, *Lisistrata incatenata, da Le Mantellate ai giorni nostri. Mezzo secolo di sopravvivenza carceraria al femminile*, Archimedia Communication.
- Cascini G. 2003, *Dal penale al sociale: una proposta alternativa*, in "La guerra infinita", Franco Corleone e Grazia Zuffa (a cura di), Menabò, Ortona.
- Christie N. 1985, *Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale*, Ed. Gruppo Abele.
- Cohen P. 1997, *The Case of the Two Dutch Drug Policy Commissions: An Exercise in Harm Reduction, 1968-1976*, in P.G. Erickson, D.M. Riley, Y.W. Cheung (eds), "Harm Reduction: a New Direction for Drug Policies and Programs", University of Toronto, Toronto.
- Cohen P. 2004, *"The social and health consequences of cocaine use. An introduction"*, relazione alla Conferenza Nazionale sulle sostanze design e la cocaina, Berna, 3-4 giugno.
- Cohen P. 1999, *Shifting the main purposes of drug control: from suppression to regulation o fuse. Reduction of risks as the new focus for drug policy*, in "International Journal of Drug Policy", 10.
- Corleone F. e Zuffa G. (a cura di) 2004, *La ragione e la retorica, le politiche europee sulle droghe e il caso italiano*, Ed. Menabò.
- Corleone F. e Zuffa G. (a cura di) 2005, *La guerra infinita, le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Ed. Menabò.
- Corleone F. 14 gennaio 2010, *Gli affari prima di tutto, anche sulle carceri*, in "Il Manifesto"
- Corleone F. 10 novembre 2009, *La droga di Giovanardi*, articolo in "Il Manifesto".
- Corleone F. 2 novembre 2009, *Nella vicenda di Stefano Cucchi un orrore senza fine*, articolo in "Il Manifesto".
- Corleone F. 2001, *La giustizia come metafora*, Ed. Menabò.
- Corleone F. *Giustizia senza fine*, prefazione di Adriano Sofri, Millelire Stampa alternativa.
- Corleone F. 1999, *Millennium drug, droghe e diritti, la ragione e la politica*, Stampa alternativa.
- D'Elia C. (a cura di) 2005, *Welfare in catene. La svolta repressiva sulle droghe*, Forum Droghe e CGIL.
- Dignitas 2004, "Percorsi di carcere e di giustizia", n. 4.
- Engelsman E.M. 1989, *Dutch Policy on the Management of Drug Related Problems*, in "British journal of Addiction".
- Escothado A. 1996, *Piccola storia delle droghe*, Donzelli, Roma.

- Fazey C. 2003, *The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: politics, policies and prospect for change*, in "International Journal of Drug Policy.
- Ferrajoli L. 1990, *La legge sulla droga: l'irrazionalità e l'arbitrio*, Millelire Stampa alternativa.
- Fidelbo G e Amato G. 1994, *La disciplina penale degli stupefacenti*, Giuffrè, Milano.
- Flick G.M. 1979, *Droga e legge penale. Miti e realtà di una repressione*, Ed. Giuffrè Milano.
- Fondazione Michelucci (a cura di) 2007, *Ordine & Disordine*, Nuova Grafica Fiorentina.
- Fondazione Michelucci 2008, *Concatenazioni*, CD&V Editore.
- Fortuna F.S. e Grieco Sarah (a cura di) 2006, *Droga e controllo penale*, Università degli Studi di Cassino.
- Gossop M. 2000, *Living with Drugs*, Ashgate, Aldershot.
- Grande E. 2007, *Il terzo strike, la prigionia in America*, con una nota di Adriano Sofri, Sellerio editore.
- Grinspoon L. e Bakalar J.B. 1995, *Marijuana, la medicina proibita*, Franco Muzzio Editore.
- Grinspoon L., *Viaggio nella canapa. Il movimento internazionale per gli usi terapeutici*, raccolta degli scritti, Fuoriluogo, Quaderno n. 2.
- Jervis G. 1976, *L'ideologia della droga e la questione delle droghe leggere*, Quaderni Piacentini, n.58-59
- Il seme e l'albero 2005, "Per un'altra penalità", agosto-dicembre.
- Il Manifesto del mese, marzo 1995, *Mettete dell'erba nei vostri cannoni*.
- I Quaderni di Fuoriluogo 2009, *Libro Bianco sulla Fini-Giovanardi. Tre anni di applicazione della legge 49/2006 sulle droghe*.
- Info / Quaderni, anno II, n. 2-3, 30 gennaio-15 febbraio 1996, *Ridurre l'illegalità per contenere il danno. Una proposta per legalizzare la cannabis*, Studi e documenti a cura del Gruppo Parlamentare Progressisti-Federativo della Camera dei Deputati.
- Klein A., *Le droghe e l'ipocrisia del new labour*, in "Fuoriluogo", settembre 2007.
- La Nuova Città (numero speciale) 2005, *Del Carcere*, Edizioni Polistampa.
- Manconi L. (a cura di) 1991, *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, Feltrinelli.
- Marlatt A.G. 1998, *Harm Reduction. Pragmatic strategies for managing high risk behaviors*, The Guilford Press, New York.
- Meringolo P. e Zuffa G. 2001, *Droghe e riduzione del danno. Un approccio di psicologia di comunità*, Edizioni Unicopli.
- Ministry of Public Health of Belgium, Cannabis 2002 Report. *A joint international effort at the initiative of the Ministers of Public Health of Belgium, France, Germany, The Netherlands, Switzerland, Technical Report of the International Scientific Conference*, Brussels, 2002.
- O'Hare P.A., Newcombe R., Matthews A., Buning E.C., Drucker E. 1994, *La riduzione del danno*, Edizioni Gruppo Abele.
- Questione Giustizia 2004, bimestrale di "Magistratura Democratica", n. 1.
- Advisory Council on the Misuse of Drugs, *The classification of cannabis under the Misuse of Drugs Act 1971*, London, Home Office, 2002.
- Reinarman C., Cohen P., Hendrien L. Kaal, *The limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in S. Francisco*, in "American Journal of Public Health", vol. 94, n. 5, mag. 2004; trad. ital. Il consumo, una variabile indipendente dalle norme, in "Fuoriluogo", sett. 2004.
- Nadelmann E. 2007, *La legalizzazione è di là da venire? Mai dire mai*, Fuoriluogo ottobre.
- Nadelmann E., *Riduzione del danno: l'Europa ha qualcosa da insegnare all'America*, Quaderno n. 5 di Fuoriluogo.
- Nadelmann E., Cohen P., Drucker E., Locher U., Stimson J., Wodak A. 1994 "The Harm Reduction approach

to drug control: international progress" (paper).

Nolin P.C. 2002, *Report of the Senate Special Committee on illegal Drugs, Cannabis: our position for a Canadian Public Policy*.

The United Nations Drug Control Treaties, The Senlis Council – Drug Policy Advisory Forum.

Quaderni di Fuoriluogo, *Il controllo internazionale ONU sulle droghe La revisione della strategia decennale 1998-2008*, Forlì 21-22 aprile 2009.

Roques B. 1999, *La dangerosité des drogues, Rapport au secrétariat d'état à la Santé*, Paris, Editions Odile Jacob.

Sofri A. 1997, *A doppia mandata. Riflessioni sul carcere, la pena, la giustizia*, Libro Bianco Millelire Stampa alternativa

Stanton P. 1985, *The meaning of addiction*, Lexington and Toronto, Lexington Books.

Szasz T.S. 1977, *Il mito della droga, la persecuzione rituale delle droghe dei drogati e degli spacciatori*, Feltrinelli.

Testimonianze, Rivista fondata da Ernesto Balducci maggio-giugno 2009 n.3, «*Ossessione della sicurezza» o cultura della convivenza?*, Stabilimento Poligrafico Fiorentino.

Transform Drug Policy Foundation 2009, *After the war on Drugs: Blueprint for Regulation*.

Ricciotti R., Ricciotti M.M. 2000, *Gli Stupefacenti, commento al T.U. 9 ottobre 1990 n. 309*, CEDAM, Milano.

Romano C.A., Bottoli G. 2002, *La normativa sugli stupefacenti in ambito europeo*, Carocci, Roma.

Viglietta G.F. 1989, *Nascita della legislazione repressiva: dalla Convenzione dell'Aja alla legge 22 ottobre 1954 n. 1041. L'involuzione giurisprudenziale*, in "Questione giustizia".

Zimmer L. e Morgan J.P. 2005, *Marijuana I miti e i fatti*, Vallecchi.

Zinberg N.E. 1984, *Drug, set and settin*, Yale University Press, New Haven.

Zuffa G. 1999, *S'avanza una strana eroina Politiche di sperimentazione in Europa*, prefazione di Adelaide Aglietta, *Libro Bianco* Millelire Stampa alternativa.

Zuffa G. 2000, *I drogati e gli altri. Le politiche di riduzione del danno*, Sellerio, Palermo.

Zuffa G., *L'Onu e la politica della droga: è possibile il cambiamento?*, relazione al Convegno "Cent'anni di controllo internazionale sulle droghe" 21-22 aprile 2009, Forlì.

Fuoriluogo: rubrica sul Manifesto

Rissa S. 11 marzo 2010, *L'Europa e le droghe, la propaganda italiana fa flop*, in "Il Manifesto";

Zuffa G. 3 marzo 2010, *Onu, i cani da guardia della proibizione protestano*, in "Il Manifesto".

Corleone F. 11 febbraio 2010, *Canapa in giardino, a Milano si volta pagina*, in "Il Manifesto".

Zuffa G. 6 gennaio 2010, *Obama e le droghe, il cambiamento c'è*, in "Il Manifesto".

Scarciglia Mariapia 3 dicembre 2009, *Droga e centri sociali, cade la montatura giudiziaria*, in "Il Manifesto".

Verga M. 26 novembre 2009, *Rapporto sulla droga, l'Italia è sempre meno europea*, in "Il Manifesto".

Belloso C. 29 ottobre 2009, *Carcere e droga, apriamo le porte delle comunità*, in "Il Manifesto".

Roque J. 21 ottobre 2009, *Portogallo, depenalizzare le droghe funziona*, in "Il Manifesto".

Pepino L. 14 ottobre 2009, *Le carceri scoppiano? Ricominciamo a pensare*, in "Il Manifesto".

Ronconi S. 7 ottobre 2009, *Governare il fenomeno droga, un appello alle Regioni*, in "Il Manifesto".

Anastasia S. 30 settembre 2009, *Alternative al carcere, iniziamo dai tossicodipendenti*, in "Il Manifesto".

Donati A. 16 settembre 2009, *Oppio e cocaina, la propaganda bellica dell'Onu*, in "Il Manifesto".

Impallomeni M. 9 settembre 2009, *Droghe e politica, il new deal di Messico e Argentina*, in "Il Manifesto".

Rossi M. 2 settembre 2009, *Tassare è meglio che proibire, i conti degli economisti*, in "Il Manifesto".
Zuffa G. 2 luglio 2009, *Droghe e diritti umani, il disgelo internazionale*, in "Il Manifesto".
Metaal P. 20 maggio 2009, *Droga e democrazia, cambio di passo in Sud America*, in "Il Manifesto".
Donati A. 15 maggio 2009, *Guerra alla cocaina, i conti di Costa non tornano*, in "Il Manifesto".
Veglio M. 29 aprile 2009, *Lotta globale alla droga, per chi suona la campana*, in "Il Manifesto".
Polidori E. 18 marzo 2009, *Conferenza antidroga, quel che la politica non capisce*, in "Il Manifesto".
Cippitelli C. 11 marzo 2009, *Droga, a Trieste è di scena l'anacronismo ideologico*, in "Il Manifesto".
Sarosi P. 4 marzo 2009, *Un mondo senza droga, se l'utopia genera l'incubo*, in "Il Manifesto".
Corleone F. 25 febbraio 2009, *La war drugs di Giovanardi zuavo pontificio*, in "Il Manifesto".
Zuffa G. 18 febbraio 2009, *Vienna, le colombe resistono aspettando Obama*, in "Il Manifesto".
Don Gallo A. 14 gennaio 2009, *Conferenza sulla droga, è l'ora di pensare in grande*, in "Il Manifesto".
Zuffa G. 7 gennaio 2009, *Guerra alla droga e diritti umani, il conflitto dell'Onu*, in "Il Manifesto".
Il Manifesto / Fuoriluogo 2005, *La battaglia di canne*, CD curato da Ricky Gianco.



