



Impatto penale e sanzionatorio della legge antidroga.

Il contesto della Regione Toscana

All'esito del presente lavoro di ricerca, che ha indagato il fenomeno del consumo di "stupefacenti e sostanze psicotrope" all'interno di un determinato ambito territoriale (Regione Toscana) e in un preciso momento storico (in particolare, biennio 2007-2008), è opportuno rendere conto delle conclusioni cui questo sembra essere giunto.

Il lavoro ha mosso da alcune drammatiche considerazioni attorno agli effetti penali e sociali prodotti dall'applicazione delle disposizioni dettate per la "repressione delle attività illecite" dagli artt. 73 e ss. D.P.R. 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*".

In seguito, la legge 49/2006 è intervenuta novellando in termini negativi le disposizioni sanzionatorie, di natura penale e amministrativa, contenute nel D.P.R. 309/1990. Il nuovo assetto normativo si è caratterizzato per l'inasprimento delle sanzioni in relazione alle condotte di produzione, traffico, detenzione e uso di sostanze stupefacenti, nonché per l'abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, come la *cannabis*, e droghe pesanti, come eroina o cocaina.

In Europa le strategie 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 sua complessità, la questione dei comportamenti collaterali al consumo di droga non può essere affrontata su un solo terreno operativo e, anzi, richiede l'interazione di più livelli di intervento (i quattro pilastri fondamentali).

Diversamente, l'Italia concentra le proprie strategie di intervento in materia di droga sul pilastro repressivo. Così, attraverso l'analisi dei dati (non sempre coincidenti) reperiti dai diversi dicasteri, la ricerca ha cercato di ricostruire gli altissimi costi sociali prodotti dall'applicazione esasperata delle disposizioni punitive in materia, in relazione ai quali, purtroppo, appare molto difficile determinare l'impatto economico. In particolare, non è possibile verificare quante risorse assorba il pilastro repressivo rispetto agli altri strumenti di intervento.

Come è noto, la norma manifesto dell'impianto punitivo del D.P.R. 309/1990 continua a essere rappresentata dall'art. 73, capace di colpire con un poderoso dispositivo sanzionatorio (in origine, da 8 a 20 anni, oggi, dopo la novellazione avvenuta con legge 49/2006, da 6 a 20 anni) ogni comportamento volto ad instaurare una relazione materiale con le sostanze ad azione drogante vietate. Ciò, almeno nelle originarie intenzioni sia del primo (legge 162/1990) che del secondo (legge 49/2006) legislatore, a prescindere dalla circostanza che il possesso di droga fosse giustificato da un consumo esclusivamente personale.

L'irrigidimento esponenziale del trattamento punitivo verso i comportamenti connessi al possesso di droga, inaugurato a partire dal 1990 e proseguito con la novella del 2006, tuttavia, non ha portato a una diminuzione o anche solo a un contenimento delle condotte di rilevanza penale. Basti pensare che solo per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, ogni anno, fa ingresso in carcere 1 detenuto su 3, mentre vi legano la loro presenza 4 detenuti su 10.

La ricerca ha mostrato una crescita del numero delle segnalazioni all'autorità giudiziaria per reati previsti dal D.P.R. 309/1990, nonché del numero delle sanzioni amministrative irrogate e la loro durata. Aumentano anche le condanne ex art. 73 e, in maniera impressionante, i procedimenti pendenti in relazione alla medesima fattispecie (+31,5% nello stesso intervallo, addirittura +93,6% per i minorenni).

È aumentata, inoltre, la percentuale dei tossicodipendenti tra quanti sono entrati in carcere (+8,4% rispetto a prima dell'indulto). Ciò ha riportato il numero dei tossicodipendenti in carcere ai livelli del 2006 e, per l'immediato futuro, appare verosimile ritenere che l'incidenza della loro presenza in carcere crescerà in modo problematico.

Alcune problematiche specifiche

La notazione di fondo che si può fare attorno alla novellazione legislativa del D.P.R. 309/1990, compiuta con legge 49/2006, consente di affermare che il legislatore del 2006 ha declamato la lotta al traffico per stroncare il consumo, ma ha realizzato, in sostanza, una guerra al consumo che ha lasciato sopravvivere il traffico dai bassi agli alti livelli.

La prova in tal senso è fornita dal livello di denunce e di arresti in applicazione dell'art. 73. Infatti, è interessante notare che, nel biennio 2006-2007, l'aumento delle segnalazioni su base nazionale e l'incremento delle operazioni di contrasto al traffico e alla diffusione di droga sono stati bilanciati dalla sensibile diminuzione dei sequestri di droga, calati nel complesso di circa il 10%.

In merito, si è sostenuto che questo rapporto inversamente proporzionale, fra aumento delle segnalazioni e delle operazioni di contrasto e diminuzione dei sequestri di sostanze nell'ultimo anno, possa spiegarsi con la necessità del sistema penale di 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. Ciò mostrerebbe che la scure sanzionatoria si abbatte con particolare intensità sui soggetti meno pericolosi e, nel contempo, più esposti al controllo penale: i consumatori/spacciatori di piccoli quantitativi di droga.

Inoltre, si osserva che è difficile cogliere la quota dei casi in cui la violazione dell'art. 73 avviene per fatto di "lieve entità", quale ipotesi sanzionatoria mitigata prevista dal comma 5 della disposizione. In merito si ricorda che l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale maggioritario indicano tale ipotesi come circostanza attenuante ad effetto speciale della disposizione principale (art. 73) e non come autonoma figura di reato.

E' improbabile che questa verifica 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 riconducibili all'interno dei commi 1 e 1-bis dell'art. 73 e le ipotesi di lieve entità è tale (da 6 anni a 20, per le prime, da 1 a 6, per la seconda) che dovrebbe essere visibile nella pena in concreto inflitta. Altrimenti occorrerebbe ricercare in sentenza o, ancora più sicuro, in certificato penale (sempre per campioni).

Qui si pongono due questioni. La prima è relativa all'azione della polizia, che privilegia inevitabilmente il contrasto di piazza, indotto o dall'agevole rinforzo delle statistiche o dalla semplificazione del lavoro o dall'andamento generale dell'intervento di sicurezza contro la microcriminalità di strada. La seconda è data dalla convinzione di battere il traffico anche quando si colpisce lo spaccio minuto, che è progressivamente diventato l'autofinanziamento del consumatore.

Altresì, si assiste frequentemente ad arresti per fattispecie che palesemente presentano i connotati di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990, per le quali, invece, l'arresto non sarebbe obbligatorio. In tali casi, l'arresto per un comportamento riconducibile all'interno della ricordata circostanza attenuante può

sortire esiti diversi. Infatti, mentre per quei soggetti che si presentano incensurati e, se stranieri, regolarmente presenti in Italia è presumibile che il Giudice chiamato ad applicare la custodia cautelare attenui la misura applicata con gli arresti domiciliari od altra misura cautelare non limitativa della libertà (anche a prescindere dalla richiesta del PM), per i soggetti che (magari per comportamenti identici) abbiano precedenti penali o, se stranieri, siano privi di regolare soggiorno è altamente probabile che sia applicata la misura della custodia in carcere.

Sempre sul punto, si segnala anche la mancata rilevazione, nell'archivio informatico per la catalogazione delle posizioni giuridiche in uso alle forze di polizia, dei dati riguardanti le denunce e la detenzione in carcere per fatti compresi nella fattispecie sanzionatoria di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, che punisce l'ipotesi di cessione di sostanze stupefacenti e psicotrope "di lieve entità". Ancora una volta, ciò significa che i dati con cui si misura l'entità del fenomeno droga in Italia non consentono di comprendere la macroscopica distinzione fra "traffico" e "vendita" di droga, e, dunque, non permettono di valutare il volume di incriminazione che colpisce le figure socialmente più deboli dei consumatori/piccoli spacciatori.

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

Vistose lacune emergono anche in relazione alle rilevazioni degli affidamenti in prova in casi particolari, di cui all'art. 94 D.P.R. 309/1990. In particolare, i dati sull'esecuzione della pena dei tossicodipendenti in area penale esterna non consentono di ricavare le caratteristiche dei soggetti a cui sono concesse le misure, la tipologia dei trattamenti, nonché gli esiti degli stessi. Queste carenze appaiono particolarmente gravi in quanto le misure alternative al carcere – di cui, purtroppo, non si ha contezza numerica – sono indicate come "soluzione" principale al problema del sovraffollamento carcerario dei tossicodipendenti prodotto dall'accanimento repressivo verso le condotte connesse al (mero) possesso di stupefacenti e sostanze psicotrope. Infatti, capire quale sia l'incidenza quantitativa di queste misure sul complessivo processo di carcerizzazione del consumo di droga consentirebbe di valutare con maggiore serenità le stesse scelte legislative e politiche compiute in materia.

In particolare, ci si è chiesti se l'avvento della legge 49/2006, che ha modificato in modo rilevante la disciplina previgente di cui al D.P.R. 309/1990 abbia prodotto risultati riguardo all'accesso dei condannati tossicodipendenti alle misure sospensive (art. 90) e alternative (art. 94) al carcere.

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

Riguardo al primo punto (art. 94), è stato rilevato che in Toscana non tutti i Ser.T. si sono uniformati tempestivamente alla nuova normativa relativa alla certificazione dello stato di tossicodipendenza, così

favorendo soluzioni formali – esposte al rischio di formalismo – del Tribunale di sorveglianza di Firenze nel senso dell’inammissibilità della richiesta del condannato tossicodipendente.

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

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

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

All’interno dell’apparato sanzionatorio attuato dal D.P.R. 309/1990, così ridefinito dopo il *Referendum* abrogativo del 1993, il criterio per distinguere la condotta punibile in via amministrativa da quella punibile in via penale è rappresentato dalla finalità della detenzione di stupefacenti e sostanze psicotrope. Se il soggetto detiene al solo scopo di consumare personalmente (e non di cederla a terzi) una certa sostanza illecita, egli non pone in essere un contegno di rilevanza penale. Piuttosto, il medesimo soggetto si espone al procedimento sanzionatorio di evidenza amministrativa previsto dall’art. 75 D.P.R. 309/1990, che si avvia per effetto della segnalazione compiuta dagli organi di polizia al Prefetto.

Con la fattispecie descritta dalla norma in commento, invero pensata in funzione di un utente tossicodipendente da oppiacei (reale emergenza dell’epoca), il D.P.R. 309/1990 ha attribuito al Prefetto un ruolo di controllo, prevenzione e contrasto del fenomeno della tossicodipendenza. La disposizione ha previsto l’istituzione del Nucleo Operativo Tossicodipendenze (NOT), composto da funzionari delegati ed assistenti sociali per affiancare il Prefetto nell’espletamento di tali attività.

Il complesso *iter* procedimentale descritto dall’art. 75 ha subito, per effetto della novellazione di cui alla legge 49/2006, una sostanziale modifica che ne ha incrinato la funzione tipica, trasformandolo da occasione terapeutica a momento sanzionatorio.

A tre anni dall’entrata in vigore della legge 49/2006 sono emerse alcune criticità nell’applicazione del nuovo disposto di cui all’art. 75.

Anzitutto, è stata eliminata la distinzione tra “sostanze leggere” e “sostanze pesanti” ed è introdotto il concetto di “tenuità della violazione” in base al quale è possibile adottare l’invito formale a non fare più uso di sostanze stupefacenti come definizione del procedimento. Questa ammonizione era prima possibile solo nei casi di prima segnalazione per detenzione di sostanze leggere. Attualmente, invece, non essendo stato definito il concetto della tenuità, si applica questo provvedimento anche per prima

detenzione di sostanze pesanti, rendendo di fatto meno punitiva la norma stessa e lasciando ampio spazio alla libera interpretazione del singolo assistente sociale del NOT.

In origine, la centralità del percorso trattamentale rispetto a quello sanzionatorio era rappresentata dalla funzione inibitoria che l'intrapresa di un programma presso una struttura abilitata svolgeva rispetto alla contestazione delle sanzioni amministrative previste.

Le novellazioni dell'art. 75 D.P.R. 309/1990 compiute 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 (se ancora in corso) possono essere revocate. Ciò ha connotato il colloquio con il Prefetto (che, peraltro, solitamente si consuma dopo molto tempo dalla contestazione della violazione all'interessato) come momento nel quale si procede in ogni caso all'applicazione di sanzioni a carico del segnalato recidivo; privandolo di quella dimensione conoscitiva utile a realizzare un effettivo contatto dell'interessato con la rete dei servizi.

Sotto altro profilo, inerente la norma di cui all'art. 75-bis D.P.R. 309/1990, l'intervento riformatore apportato dalla legge 49/2006 ha proposto problematiche connesse al rispetto dei principi generali del nostro ordinamento giuridico. In particolare, è stato subito segnalato che le sanzioni previste dal comma 1 dell'art. 75-bis sono sovrapponibili con quelle che il codice di procedura penale pone sotto la disciplina della misure cautelari personali coercitive non restrittive e assoggetta alle garanzie procedurali e difensive previste dagli artt. 299 e ss. del codice di rito.

La presente ricerca ha inteso ricostruire, in modo analitico, gli effetti repressivi prodotti nel territorio della Regione Toscana dall'applicazione delle disposizioni penali contenute nel D.P.R. 309/1990, al fine di analizzarne i risultati e verificare, nell'ambito delle competenze attribuite al citato Ente territoriale, possibili spazi di intervento. In particolare, gli aspetti problematici evidenziati dall'esame delle disposizioni sanzionatorie del D.P.R. 309/1990 nel contesto nazionale sono stati poi verificati nell'ambito del territorio della Regione Toscana.

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

La rete dei servizi socio-sanitari, istituzionali e del privato sociale, per le dipendenze sembra inadeguata ad approntare risposte efficaci e diversificate verso le problematiche derivanti dal consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope. La presenza di droga nella società, e segnatamente nella Regione Toscana, è vista come una questione di ordine pubblico. Sulla vicenda si concentra uno sforzo straordinario delle forze di polizia e del sistema giudiziario-penitenziario che produce gli attuali numeri della detenzione del consumo, probabilmente destinati a aumentare. Le risorse regionali destinate all'area di intervento socio-sanitaria non appaiono adeguate a fronteggiare l'attuazione di politiche repressive.

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

L'emergenza sociale suscitata dalla normativa antidroga è vicenda silenziosa, che interessa il territorio più di quanto il territorio stesso non sia disposto ad ammettere. Perché il territorio che ospita il

tossicodipendente non è sempre in grado di sostenere il costo economico di un percorso di recupero serio e strutturato.

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

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

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