

Droghe, i danni certi

30 anni di leggi punitive

Gli effetti nelle carceri in Toscana



Droghe, i danni certi

30 anni di leggi punitive
Gli effetti nelle carceri in Toscana

Autori

Franco Corleone, Patrizia Meringolo, Saverio Migliori,
Katia Poneti, Michela Guercia, Massimo Urzi, Grazia Zuffa

La pubblicazione trae origine dalla ricerca commissionata dal Garante regionale dei diritti dei detenuti della Toscana e condotta dalla Fondazione Giovanni Michelucci.

Si ringrazia per la collaborazione il dott. Antonio Fullone, Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Toscana e dell'Umbria; le direzioni e gli uffici matricola degli istituti penitenziari di Sollicciano, Prato, Pisa, Massa e Livorno; Patrizia Meringolo (*Università degli Studi di Firenze e LabCom*); Luca Maggiore e Leonardo Zagli (*Camera Penale di Firenze*); Nando Bartolomei e Aurora Matteucci (*Camera Penale di Livorno*); Leonardo Fiorentini (*Forum Droghe*) e Grazia Zuffa (*Società della Ragione*); e Alessandro Masetti (*Fondazione Giovanni Michelucci*), per l'impaginazione.

La copertina riproduce un disegno di Fabrizia Arduini.

Stampa: Tipografia Consiglio regionale della Toscana

Seconda Edizione

© 2020, Consiglio regionale della Toscana

Fondazione Michelucci Press

via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole (FI)

www.michelucci.it

ISBN 9788899210182 (edizione cartacea)

Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Tel: 055-2387803

Fax: 055-2387985

e-mail: dirittidetenuti@consiglio.regione.toscana.it

sito web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/garante-detenuti/default.aspx>

Droghe, i danni certi

30 anni di leggi punitive

Gli effetti nelle carceri in Toscana

Sommario

- 7 Il carcere drogato. Il valore della ricerca
Franco Corleone
- 13 L'impatto sanzionatorio della legislazione antidroga in Toscana
Patrizia Meringolo
- 23 Le cifre del sistema penitenziario nazionale e regionale e l'applicazione della legge sulle droghe
Saverio Migliori
- 37 Le ragioni di un approfondimento documentale: il caso del carcere di Livorno
Katia Poneti e Michela Guercia
- 59 L'ingresso e la detenzione in carcere per fatti di droga: 10 anni di esiti a confronto
Massimo Urzi
- 71 L'incidenza delle condanne per fatti di droga e i riflessi sul circuito penitenziario
Massimo Urzi
- 83 Indice delle tabelle

Appendice

- 85 Carcere e droghe, la crisi dei paradigmi di riferimento
Grazia Zuffa
- 99 Report Indagine sulle persone detenute per reati di droga. Ricerca nelle carceri della Regione Toscana
Massimo Urzi
- 161 Interventi sulla rubrica Fuoriluogo de *il manifesto*
- 207 Bibliografia
-

Il carcere drogato. Il valore della ricerca

Franco Corleone

7

¹La svolta punitiva sulle droghe in Italia si può datare al 1990 con l'approvazione della Legge *Iervolino-Vassalli*, e quindi a trent'anni fa. In questo lasso di tempo nel mondo sono cambiate molte cose rispetto al dominio assoluto della *war on drugs*.

Ho avuto la ventura di essere in Parlamento negli anni della svolta e fui facile profeta a indicare le conseguenze inevitabili di quella legge sulla giustizia e sul carcere.

Nel 2006, fu approvata una variante più repressiva, la cosiddetta Legge *Fini-Giovanardi* che equiparò, sul piano simbolico e materiale delle pene, droghe pesanti e leggere.

In questa sede è doveroso ricordare che molti furono gli interventi di Sandro Margara per denunciare l'incostituzionalità di quel testo; si dovette aspettare la decisione della Corte Costituzionale nel 2014 per vedere riconosciuto un *vulnus* che a lui e a molti altri appariva evidente.

Inizì nel 2009 la redazione del Libro Bianco sugli effetti della legislazione antidroga sul carcere. Quest'anno ne è stata pubblicata la decima edizione, mentre ad oggi il Governo non ha ancora presentato la Relazione al Parlamento sulle droghe sull'anno 2018, il documento ufficiale che avrebbe dovuto uscire entro la fine di giugno 2019. Questo ritardo è nulla rispetto alla mancata convocazione della Conferenza nazionale sulle droghe, che tarda da dieci anni. L'ultima, tenuta a Trieste nel 2009, fu peraltro un appuntamento blindato e chiuso al confronto con la società civile. L'ultima Conferenza degna di questo nome risale al 2000, a Genova, con protagonisti il Ministro della Sanità Veronesi e don Andrea Gallo, il dissacrante fondatore della Comunità di San Benedetto al Porto.

La legge sulla droga (309/90) prevede, al comma 1 dell'art. 15, che la Conferenza venga indetta ogni tre anni e che le conclusioni siano "comunicate al Parlamento anche al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione antidroga dettate dall'esperienza applicativa". La storia delle conferenze

nazionali, da laboratori di innovazione a pulpiti di propaganda, si può leggere nel capitolo curato da Grazia Zuffa nel Decimo Libro Bianco sulle droghe, a cura della Società della Ragione e altre associazioni.

Il sovraffollamento nelle carceri italiane che ha provocato la condanna nel 2012 dell'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani per trattamenti crudeli e degradanti è determinato in gran parte da una legge, quella sulle droghe.

Alla fine del 2018, il 30% degli ingressi in carcere è per violazione dell'art. 73 del DPR 309/90 e le presenze in carcere per questa imputazione assommano a oltre il 35%. Un'interessante simulazione rende evidente che senza questo reato non vi sarebbe la crisi carceraria²; il dato preoccupante è che sta aumentando in percentuale e in numeri assoluti la popolazione detenuta e contestualmente l'aumento dei detenuti per questi reati.

Nelle carceri della Toscana si riflettono gli stessi numeri.

Dieci anni fa, la Fondazione Giovanni Michelucci e l'Associazione Forum Droghe condussero, con il patrocinio della Regione Toscana, una ricerca nelle carceri toscane per conoscere più a fondo il peso della legislazione antidroga, e in particolare il peso dei reati minori di droga (l'art. 73 sulla detenzione e il piccolo spaccio)³.

Il risultato fu clamoroso: da un'indagine in profondità emerse che quasi la metà dei detenuti per violazione della legge sulla droga era rinchiusa per reati di lieve entità. Emerse anche che le previsioni per attenuare la punizione nei casi meno gravi (di "lieve entità") erano sostanzialmente vanificate dal bilanciamento fra aggravanti e attenuanti. Più grave, l'imputazione generica per l'art. 73 permetteva l'arresto e la custodia cautelare, in attesa di verificare nel processo la "lieve entità". Non ultimo, fu verificato che il database ufficiale non permetteva il monitoraggio della legge, nel senso di distinguere fra violazioni più o meno gravi (da qui la necessità di procedere a indagini in profondità sui fascicoli dei detenuti).

Da quella ricerca emerse la richiesta di modificare il comma 5 dell'art. 73, da attenuante a fattispecie autonoma. Per raggiungere questo obiettivo si dovette attendere il 2014; il quadro normativo e l'iter completo si può consultare nel fascicolo "La droga in carcere: fatti e misfatti. Gli approfondimenti del garante", edito nel novembre 2015.

Tornando alla ricerca pubblicata nel 2010 con il titolo "Lotta alla droga. I danni collaterali, l'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana", mi piace ricordare che nel volume apparve un saggio di Alessandro Margara sullo sviluppo storico del proibizionismo in Italia. E' un testo fondamentale per capire il fallimento della risposta penale

2) Cfr. Maurizio Cianchella, *Decimo Libro Bianco sulle droghe*, 2019, p.33 segg.

3) La ricerca è contenuta nel volume di F. Corleone, A. Margara, (a cura di), *Lotta alla droga. I danni collaterali. L'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana*, Forum droghe e Fondazione Giovanni Michelucci, Edizioni Polistampa, Firenze 2010.

a un problema sociale.

La ricerca fu opera di Massimo Urzi che ha collaborato anche a questa nuova ricerca sempre opera della Fondazione Michelucci. Gli istituti penitenziari oggetto dell'analisi furono Firenze, Prato, Pisa, Livorno, Arezzo e questa volta si è sostituito Arezzo con Massa.

Il risultato della ricerca confermava l'assunto alla base dello studio, cioè la stretta relazione tra la penalizzazione dell'uso di droghe e il sovraffollamento carcerario. Si trattava anche di un primo tentativo di valutazione delle politiche penali e un passo verso un approccio scientifico al tema droga come indicava l'Introduzione di Grazia Zuffa.

L'Ufficio del Garante ha ritenuto opportuno riprendere dopo tanti anni e dopo le modifiche, seppure parziali, della legislazione l'approfondimento del problema scavando su un punto specifico e cioè il peso del comma 5, relativo ai fatti di lieve entità, negli arresti e nelle condanne e quindi nel carcere.

Una ricerca qualitativa che si è rivelata assai difficile. Pesa l'opacità dei dati ufficiali riferiti all'art. 73, che compare senza distinzione dei commi 1, 4 e 5 nei documenti degli Uffici matricola del carcere e nelle rilevazioni delle Cancellerie dei Tribunali. Ciò in concreto significa non avere la possibilità di distinguere fra traffico, spaccio di rilevante consistenza, piccolo spaccio, cessione e semplice detenzione. In altre parole, i dati ufficiali ancora oggi non permettono di rilevare dove insiste l'attività di polizia e giudiziaria.

Il report di Patrizia Meringolo, frutto del Panel di discussione mette in luce il valore della ricerca in profondità effettuata nel carcere di Livorno e rende plausibile la richiesta di una configurazione del comma 5 come articolo autonomo.

La presenza in carcere di persone classificate come tossicodipendenti, che incide per il 30% sul totale delle presenze, suscita spesso affermazioni generiche e retoriche sulla opportunità della uscita dal carcere di questi soggetti, ma nella realtà, nonostante tanti protocolli ricchi di buone intenzioni, restano ristretti. La verità è che sarebbe ora di riformare in profondità una legge di trenta anni fa sia negli articoli penali sia nella parte sulle misure alternative e sui servizi. Ricordo che anche in questa legislatura è stata ripresentata una proposta di legge al Senato e alla Camera dei deputati che riprende le proposte elaborate da Sandro Margara.

Ci sono altri risultati da segnalare. In primo luogo, si riconfermano le gravi lacune dei dati, anche sui motivi dell'uscita dal carcere che non vengono neppure registrati (perciò si ignora se le persone escano per fine pena, per scadenza dei termini di custodia cautelare o per misure alternative). Emerge anche la parzialità dei dati relativi alla applicazione della nuova misura della MAP (messa alla prova) per i fatti di lieve entità riguardanti fatti legati alle sostanze stupefacenti.

Inoltre, compare la grave discrepanza tra le norme e la loro applicazione.

Troppi casi lievi, relativi al quinto comma dell'art. 73, che non dovrebbero entrare in carcere, subiscono questo destino.

Clamoroso è il dato del peso straordinario dei reati di droga sul carcere rispetto ai delitti contro il patrimonio, la persona o la pubblica amministrazione. Ogni due processi per droga vi è una condanna, mentre per i reati contro la persona e contro il patrimonio vi è una condanna ogni dieci processi. Questa piramide rovesciata merita una riflessione.

Ancora più clamoroso il dato dell'indagine particolare sulla Corte d'Appello di Firenze: le condanne relative al comma 5 dell'art. 73 sono esplose dal 25% nel 2013 al 49% nel 2017; in cifre assolute da 145 a 943.

Una conclusione si impone. La politica deve riprendere il proprio ruolo e procedere a scelte strategiche per il destino di tanti giovani criminalizzati e stigmatizzati. E per la certezza dello stato di diritto.

Da questa ricerca, la Regione Toscana acquisisce elementi per un dibattito sulla politica delle droghe fondato su fatti e non su miti.

Per facilitare la comparazione tra la ricerca che qui si presenta e i precedenti studi, oltre al richiamo al volume *Lotta alla droga. I danni collaterali.*

L'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana (a cura di Franco Corleone e Alessandro Margara) in cui era presentata la prima ricerca sul tema, ho ritenuto opportuno pubblicare in appendice la seconda ricerca, condotta da Massimo Urzi nel 2013 (*Indagine sulle persone detenute per reati di droga*) e la presentazione di essa fatta da Grazia Zuffa (*Carcere e droghe, la crisi dei paradigmi di riferimento*). In questa seconda ricerca già si era iniziato a delineare l'uso problematico e foriero di equivoci del quinto comma dell'art. 73 del Dpr 309/90, da parte delle Procure e si erano analizzate le difficoltà relativamente alla concessione di misure alternative create dalla distinzione per i detenuti tra assuntori di droghe e dipendenti.

Panel di discussione L'impatto sanzionatorio della legislazione antidroga in Toscana

Patrizia Meringolo

13

Report

30 settembre 2019, sede della Società della Ragione, Firenze

Presenti: Franco Corleone, Leonardo Fiorentini, Michela Guercia, Luca Maggiora, Patrizia Meringolo, Saverio Migliori, Katia Poneti, Massimo Urzi, Leonardo Zagli, Grazia Zuffa.

La ricerca è stata promossa dal Garante regionale dei diritti dei detenuti della Toscana e condotta in collaborazione con la Fondazione Giovanni Michelucci. Il Rapporto è stato elaborato da Michela Guercia, Saverio Migliori, Katia Poneti e Massimo Urzi.

Fino dal 2009, a tre anni quindi di distanza dalla Legge 49/2006 *Fini-Giovanardi*, e successivamente nel 2012-2015⁴, l'Associazione Forum Droghe e la Fondazione Michelucci hanno svolto ricerche per valutare l'impatto penale della legge, con indagini nelle carceri toscane per individuare la consistenza dei reati e i profili delle persone detenute per reati di droga, focalizzandosi in particolare sull'impatto dell'art. 73 del DPR 309/90 e relativi commi in modo da evidenziare la consistenza del numero di persone detenute per ipotesi di reato di "lieve entità" (piccolo spaccio o detenzione al di sopra della soglia per uso personale). Questo lavoro ha avuto pertanto sia il significato di verificare l'impatto delle politiche in materia di droghe, anche in assenza di una prassi di valutazione da parte delle istituzioni politiche e pe-

4) Cfr. F. Corleone, A. Margara, (a cura di), *Lotta alla droga. I danni collaterali. L'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana*, Forum droghe e Fondazione Giovanni Michelucci, Edizioni Polistampa, Firenze 2010; la Ricerca dal titolo: *Carcere e droghe: un modello formativo per buone pratiche di accoglienza (2012-2015)*, condotta da Forum droghe nell'ambito del Progetto "Carcere e droga", consultabile su <https://www.fuoriluogo.it/ricerca/progetto-carcere-e-droghe-un-modello-formativo-per-buone-pratiche-di-accoglienza-2012-2015/#.XZ2Dky1ab3A>

nitenziarie, sia di dimostrare le caratteristiche custodialistico-sanzionatorie della legge e delle modalità di applicazione che si sono palesate fino dalla sua origine.

L'edizione 2019 del Rapporto ha una articolazione particolarmente complessa e esplicativa, e comprende:

a) una prima parte sull'andamento delle presenze in carcere, che esamina gli ingressi negli istituti penitenziari italiani e toscani dal 2005 al 2018 per violazione dell'art. 73 del DPR 309/90. Le Tabelle presentate analizzano l'andamento delle misure alternative alla detenzione e l'affidamento in prova, mettendo in luce anche le differenze tra detenuti di nazionalità italiana e straniera.

Un approfondimento di grande interesse nel Rapporto del 2019 concerne l'analisi del materiale documentale, condotto con un approccio qualitativo: sono stati esaminati i fascicoli presenti nelle matricole degli istituti penitenziari della Toscana, scegliendo come caso rappresentativo il carcere di Livorno. Le motivazioni della scelta di questo istituto risiedono nella sua dimensione media, con un numero di reclusi sufficiente per essere significativo, ma non eccessivo, e inoltre nel fatto che i detenuti appartengono sia al circuito della media sicurezza che dell'alta sicurezza e quindi possono rappresentare diverse intensità di violazione della normativa in materia di stupefacenti.

b) La seconda parte si focalizza sull'incidenza delle condanne per fatti di droga e i loro riflessi sul circuito penitenziario con un approfondimento sul distretto di Corte d'appello di Firenze. Vengono studiati i "percorsi" procedurali dai processi pendenti alle condanne ed alla carcerazione, con un confronto tra la totalità dei reati e quelli relativi al DPR 309/90.

Il Rapporto è stato discusso nel Panel per metterne in luce alcuni dati che appaiono di particolare significatività, fare una prima valutazione politica degli effetti che si evidenziano e ipotizzare delle proposte.

La discussione nel Panel ha ripercorso le parti dell'indagine, soffermandosi in particolare su alcuni dati.

a1) Andamento degli ingressi in carcere

A fronte di un generale contenimento degli ingressi in carcere nel corso degli ultimi dieci anni (dagli 88.066 ingressi registrati nel 2009 ai 47.258 ingressi del 2018, dato che deve essere letto tenendo anche conto che dal 2011 le persone arrestate⁵ non fanno immediatamente ingresso in carcere,

⁵ In base al DL 211/2011, convertito in Legge 9/2012, che ha modificato l'art. 558 c.p.p., per eliminare le

ma trascorrono nelle camere di sicurezza delle forze dell'ordine il tempo necessario alla convalida dell'arresto, entrando in carcere solo nel caso in cui venga disposta la custodia cautelare in carcere), gli ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90, hanno visto inizialmente una massiccia flessione, almeno in termini assoluti, in particolare dal 2014 (dopo la Sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della *Legge Fini-Giovanardi*) per tornare a risalire di alcuni punti percentuali negli anni successivi, dal 2015 al 2018. Il risultato è che attualmente più di un terzo dei detenuti è in carcere per violazione della normativa antidroga.

Riguardo alla nazionalità, nel 2018 gli ingressi in carcere di persone di origine straniera per qualsiasi tipo di reato costituiscono quasi il 43% del totale, e tale percentuale sale al 48% per gli ingressi in violazione dell'art. 73 del DPR 309/90.

La discussione su questo punto si è incentrata sui problemi dell'**ingresso in carcere**, notando come l'aumento degli ingressi sia avvenuto nonostante sia stata approvata, nel frattempo, una nuova fattispecie di reato "di lieve entità" (comma 5 dell'art. 73 DPR 309/90) che non prevedrebbe l'arresto. La nuova fattispecie è in sintonia con la tendenza, che si registra a livello internazionale nelle sedi delle Nazioni Unite, di distinguere i *minor crimes* di droga da quelli più gravi, riservando per i primi sanzioni non carcerarie. L'aumento degli ingressi con queste caratteristiche costituisce una ulteriore causa al sovraffollamento delle carceri.

a2) Presenze in carcere

Se si passa dall'esame degli ingressi a quello delle **presenze in carcere**, si nota che in Italia nel 2018 i ristretti per l'art. 73 costituiscono il 35,21% del totale. In Toscana nello stesso anno il dato riguarda il 33,8%, e tuttavia all'interno di tale numero gli stranieri arrivano al 62,39%.

La presenza di detenuti con problemi di tossicodipendenza riguarda in Italia, alla fine del 2018, quasi il 28% delle presenze, e in Toscana poco più del 29%. Le Tabelle prodotte nel Rapporto individuano come le Misure alternative alla detenzione e Sanzioni di comunità (Tabella 7) e l'Affidamento in prova ai servizi (Tabella 8) siano – o non siano – utilizzate per evitare il ricorso alla detenzione in questa tipologia di ristretti.

Quello che si nota è, inoltre, che mentre tra i detenuti per tutte le tipologie di reato si ricorre maggiormente all'affidamento in prova dallo stato di liber-

cosiddette "porte girevoli", ovvero l'ingresso in carcere di persone arrestate o fermate in attesa della comparizione davanti al giudice.

tà, nel caso di detenuti tossico e alcolodipendenti questo avviene invece, e in quasi il doppio dei casi, dallo stato di detenzione, prefigurando quindi un percorso in cui il trattamento “terapeutico” può seguire (quando è presente) la custodia in carcere ma non la sostituisce.

La discussione pertanto si è focalizzata dall'ingresso alla **permanenza (e non uscita) dal carcere**, in particolare per i detenuti **stranieri**, sia per la mancanza di reti sociali a cui fare riferimento sia per le difficoltà che si evidenziano anche in sede di supporto legale.

b) Approfondimento documentale

Il lavoro svolto sui fascicoli, di grande impegno pur essendosi limitato ad un carcere toscano preso come paradigmatico, è stato **estremamente utile** in primo luogo perché ha coperto le carenze di dati, che impediscono qualsiasi valutazione di impatto della legge, e in secondo luogo perché ha ricostruito “storie”, “narrative” di detenzione che illustrano come nella realtà viene applicata la normativa.

b1) “Opacità” dei dati

Le carenze dei dati disponibili sono riscontrabili in due aspetti:

1. *Riguardo all'ingresso e alla permanenza in carcere. La classificazione dei detenuti in base al titolo di reato, quando si tratta dell'art. 73 T.U. stupefacenti, risulta approssimativa: le diverse fattispecie di reato che sono contenute nell'art. 73, come la distinzione tra il comma 1 che indica lo spaccio “ordinario” e il comma 5 che indica la fattispecie di “lieve entità”, oppure la fattispecie del comma 4, che si applica allo spaccio di droghe leggere, risultano presenti nei dati estratti dal sistema, ma in modo non lineare e non sistematico, tanto che non si è stati in grado di ottenere dati che potessero mostrare la popolazione detenuta per art. 73 in modo chiaro e complessivo; non è stato possibile, per chiarezza, determinare all'interno dell'insieme dei detenuti imputati/condannati per art. 73, quanti di essi lo fossero per comma 1, quanti per comma 4, quanti per comma 5, e quanti per un cumulo tra questi; si sono riscontrate sia lacune nella presenza di dati nel sistema, sia genericità dei dati inseriti, riscontrando spesso una qualificazione sotto il titolo di reato genericamente definito art. 73, senza specificare il comma;*

2. *Riguardo all'uscita dal carcere. I dati archiviati riguardo ai detenuti usciti ci dicono la loro posizione giuridica, ma non ci dicono la motivazione dell'uscita dal carcere: in alcuni casi può trattarsi di fine-pena (per quanto riguarda i detenuti definitivi), in altri casi di scadenza termini della custodia cautelare (soprattutto per i detenuti in attesa di primo giudizio, ma anche per gli appellanti/ricorrenti, anche se per le medesime categorie potrebbe*

trattarsi anche di concessione degli arresti domiciliari), in altri casi ancora (di nuovo per i definitivi) può trattarsi di concessione di misure alternative alla detenzione, delle quali sarebbe interessante conoscere la tipologia (Rapporto 2019, pag. 26).

Si ribadisce quindi la **criticità dell'aver a disposizione solo "bad data"** che, in assenza di ricerche che li sistematizzano, rendono praticamente impossibile la valutazione dell'impatto.

b2) Alcuni esempi significativi emergenti dai fascicoli

L'analisi del materiale documentale raggruppa le tipologie di storie di detenzione in sei profili:

- 1) Casi di custodia cautelare per un solo fatto (8 persone, di cui 7 stranieri)

Si conferma l'esistenza di casi (almeno 2 su 8) verosimilmente riconducibili al comma 5, che rimangono in custodia cautelare probabilmente per l'arresto in flagranza di reato e per la valorizzazione, anche ai fini della custodia in carcere, di elementi ulteriori rispetto alla quantità/qualità di sostanza: precedenti penali, ripartizione della sostanza in più "dosi", necessità di ulteriori accertamenti.

- 2) Casi di non definitivi con più procedimenti (3 persone, tutti stranieri).

I fascicoli interessano detenuti presenti in custodia cautelare anche per violazioni diverse dalle fattispecie sanzionatorie di cui agli artt. 73 e 74.

- 3) Casi di fine pena a breve scadenza (4 persone).

L'analisi dei fascicoli conferma l'esistenza del fenomeno della detenzione in regime di alta sicurezza fino all'ultimo giorno del fine pena, per cui, a causa dell'applicazione dei limiti previsti dall'art. 4-bis, molti detenuti passano dalla reclusione alla libertà senza un periodo intermedio di reinserimento all'esterno.

- 4) Casi di imputazioni e condanne per art. 73, comma 4 (4 persone).

Il comma 4 prevede una pena ridotta per lo spaccio di droghe leggere. Dei quattro fascicoli tuttavia soltanto uno presenta il comma 4 da solo. Si tratta del *fascicolo di un detenuto in posizione di definitivo, con una pena superiore a sei anni, e una multa di più di ventimila euro: articolo a lui contestato è in modo specifico il 73 comma 4. Il Magistrato di sorveglianza di Livorno gli concede il beneficio dell'affidamento in prova terapeutico, ma la misura viene successivamente sospesa* (Rapporto 2019, pag. 32). Gli altri fascicoli presentano la compresenza di comma 1 e comma 4. La contestazione del solo comma 4 risulta piuttosto rara. La contestazione di più violazioni dell'art. 73, di cui al comma 1 e al comma 4, *si giustifica alla luce del principio giuri-*

sprudenziiale per cui, una medesima condotta di cessione di droga, laddove riferita a sostanze incluse in tabelle diverse e separate, può determinare non tanto una unica contestazione ma un concorso formale di reati, tra loro uniti dal vincolo della continuazione (Rapporto 2019, ibidem).

- 5) Casi di condanna per art. 73, comma 5, definitivi (12 persone di cui 7 stranieri)

Si nota che fra i detenuti stranieri è elevata l'incidenza della violazione al comma 5 come violazione principale (4 casi su 7), fattispecie attenuata che, invece, appare non significativa fra le condotte contestate ai detenuti italiani. Coerente con questa centralità o meno dello spaccio di lieve entità è la collocazione dei detenuti: quasi tutti gli stranieri sono collocati nella sezione di media sicurezza, mentre gli italiani sono tutti nella sezione di alta sicurezza. Questo farebbe pensare a *differenti segmenti del "mercato del lavoro" illegale dello spaccio di sostanze stupefacenti: in posizione dirigenziale si trovano gli italiani, che dirigono il traffico e organizzano i contatti, in posizione subordinata si trovano gli stranieri, che svolgono attività esecutive come la vendita al dettaglio in strada* (Rapporto 2019, pag. 35).

In particolare, un caso riguarda un detenuto straniero, condannato solo per il comma 5 (a cui si è aggiunta la recidiva?), che potrebbe forse non essere in detenzione, ma per il quale la fragilità sociale ha reso difficile anche l'utilizzo degli strumenti previsti dalla legge (Rapporto 2019, pag. 34).

- 6) Casi di condannati definitivi qualificati come art. 73 generico (46 persone)

La costruzione di questo gruppo di ristretti, qualificati genericamente come art. 73, aiuta a capire come funziona il sistema di archiviazione di dati AFIS. Trattandosi di detenuti definitivi, la condanna dovrebbe avere una qualificazione giuridica specifica (con l'indicazione del comma). *Si tratta quindi dei casi di (evidente) mancata corrispondenza tra sistema informatico e dati reali* (Rapporto 2019, pag.35). Probabilmente la specificazione attribuita al processo non è mai stata aggiornata nel sistema informatico, oppure si tratta di una semplificazione arbitraria fatta, al momento dell'inserimento dei dati e non modificata.

Il Panel ha discusso approfonditamente le caratteristiche delle tipologie di persone detenute che emergono dalla **ricostruzione delle storie di detenzione**, analizzando in particolare questi ultimi casi. Si sono avanzate ipotesi sulle circostanze che possono aver determinato l'applicazione della legge in maniera difforme da quanto sarebbe auspicabile, in particolare nei casi di marginalità sociale, notando che il comma 5 sembra essere stato utilizzato, di fatto, come una attenuante e non come una fattispecie autonoma, e quindi con una **discrepanza**

tra la norma e la sua applicazione.

Si è osservato come l'arresto rimanga il provvedimento principale messo in atto. Spesso sembra essere usata l'imputazione generica dell'art. 73, anche quando si potrebbe individuare l'art. 75 (uso personale) o la fattispecie di lieve entità. In tal modo si può procedere all'arresto. In altri termini, **sembra che l'applicazione della legge non segua l'intenzione del legislatore**, che aveva inteso risparmiare il carcere ai reati più lievi o alle infrazioni (come la detenzione a fine personale).

Le differenze introdotte dal legislatore appaiono pertanto appiattite nella concreta applicazione, soprattutto in fase cautelare. Ne consegue che – al di là dell'imputazione riferita ai commi dell'art.73, e talvolta per la concomitanza della recidiva oppure della resistenza a pubblico ufficiale o del reato associativo – si arriva di fatto all'arresto anche per imputazioni che di norma non lo richiederebbero. Questo sembra avvenire in particolare per le persone di nazionalità straniera.

c) Incidenza delle condanne per fatti di droga e riflessi sul circuito penitenziario.

Le Tabelle 12 e 14 fanno notare quanto incida sul totale dei ristretti la presenza di detenuti per violazioni del DPR 309/90, che si collocano al **terzo posto dopo i reati contro il patrimonio e i reati contro le persone.**

Successivamente, la Tabella 15 evidenzia come – tra i **procedimenti penali pendenti** nel 2016⁶ – il 34,2% hanno riguardato delitti contro la persona, il 32,1% i delitti contro il patrimonio e quindi, con molta distanza, i delitti contro la Pubblica Amministrazione (6,9%), e delitti in materia di droga (4,2%). La Tabella 16, che riguarda le **condanne**, evidenzia come **in 1 caso su 2** i procedimenti penali che riguardano fatti di droga arrivano a una condanna (mentre nel caso dei reati contro la persona e contro il patrimonio si hanno condanne in circa 1 caso su 10).

Per questi aspetti il contesto nazionale e quello locale sono sostanzialmente simili.

6) È stato scelto di esaminare il 2016 perché in quell'anno erano presenti i dati relativi alle Procure, ai Tribunali e alla Corte d'Appello, a riprova della difficoltà di procedere a valutazioni di impatto in assenza di "good data" disponibili.

La discussione sull'ultima parte del Rapporto ha portato i partecipanti al Panel a sottolineare la portata politica di quanto era emerso anche precedentemente, ed in particolare:

- la modalità con cui si applica la legge, che – nonostante le intenzioni dichiarate di non voler colpire il piccolo spaccio o il consumo – di fatto viene utilizzata per **colpire indiscriminatamente anche gli autori dei reati più lievi**, approfittando dell'impianto dell'art. 73, caratterizzato da una criminalizzazione generalizzata della "detenzione di sostanze" che viene individuata come la condotta "base" da sanzionare ("e comunque detiene", come si dice nell'art. 73, comma 1-bis).

- l'**arresto** sembra essere utilizzato, nelle intenzioni, come uno strumento per smantellare le reti dello spaccio, anche se gli esiti non sembrano essere congruenti (basta pensare al rapporto tra presenze italiane e straniere tra le persone detenute, e la ipotizzabile diversa collocazione di essi nel "mercato del lavoro" dello spaccio, come precedentemente osservato);

- il **confronto** con altre ricerche sul comma 5 dell'art. 73; il confronto tra i circuiti penali diversi per le macro aree dei delitti contro la persona, contro la proprietà e delitti per reati inerenti la legge sulla droga e, più in generale, l'impatto del comma 5 sulla carcerazione, portano a ritenere che ci sia una discrepanza tra norma e applicazione di essa. In altre parole, i reati connessi alla legge sulla droga appaiono avere **esiti maggiormente afflittivi dal punto di vista penale**. A riprova di ciò, l'esame dei 76 fascicoli analizzati approfonditamente evidenzia come almeno 1 caso su 4 di essi dovrebbe rientrare nel comma 5, soprattutto per i detenuti di nazionalità straniera (poiché gli italiani con comma 5 hanno solitamente anche altri capi di imputazione).

Si rileva ancora una volta la **non esistenza di Linee Guida o di direttive** per raccogliere dati relativi all'impatto del comma 5.

PROPOSTE

Dalla discussione sono emersi due tipi di proposte:

a) **ipotesi per futuri interventi legislativi**: date le modalità con cui il comma 5 viene applicato (quasi fosse una attenuante e non una fattispecie), una proposta potrebbe essere quella di **scorporare il comma 5 facendolo diventare un art. 73 bis**.

Inoltre, poiché nel comma 5 non appare una differenziazione tra le sostanze, **sia il comma 4 che il comma 5 potrebbero avere una formulazione diversa**.

b) la sottolineatura dell'importanza di avere **dati attendibili e raccolti in modo sistematico** dal Ministero. E – conseguentemente – la proposta sulla **valutazione delle politiche penali in materia di droga**, che possa colmare la eclatante lacuna che oggi contrasta qualsiasi progettazione efficace.

Le cifre del sistema penitenziario nazionale e regionale e l'applicazione della legge sulle droghe⁷

Saverio Migliori

23

Sono trascorsi ormai oltre sei anni dalla Sentenza *Torreggiani ed altri* dell'8 gennaio 2013, eppure appare ancora utile ripartire da quella data per approfondire un po' le cifre del sistema penitenziario nazionale. Dopo la condanna inflitta all'Italia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per trattamenti inumani e degradanti (violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani) originata dal cronico sovraffollamento delle strutture carcerarie, il nostro Paese ha messo in campo una serie di interventi di tipo normativo, di tipo edilizio e di tipo organizzativo, che certamente hanno contribuito a determinare un'effettiva riduzione delle presenze in carcere. Dal picco di 67.961 detenuti presenti alla fine del 2010, sostanzialmente confermato alla fine del 2011 (66.897) e, nonostante una leggera riduzione, anche alla fine del 2012 (65.701) ed alla metà del 2013 (66.028), nel periodo successivo la situazione generale è andata man mano migliorando, scendendo progressivamente e sensibilmente sino a toccare i 52.164 detenuti presenti al 31 dicembre 2015. Nel corso del 2016, tuttavia, il numero di persone detenute è andato nuovamente ad incrementarsi, facendo registrare, alla fine dell'anno, una presenza di 54.653 unità, incremento proseguito nel corso del 2017 sino ad attestarsi, al 31 dicembre, su una presenza di 57.608 unità. Alla fine del 2018 le persone detenute in carcere erano 59.655 (57.079 uomini e 2.576 donne) e, al **30 giugno 2019**, le presenze avevano già sfondato la soglia delle 60.000 unità, attestandosi sulle **60.611 (57.890 uomini e 2.632 donne)**.

L'indice di sovraffollamento è dunque inizialmente sceso dal 151% alla fine del 2010, al 131% alla fine del 2013, al 105,6% alla fine del 2015, per poi segnare una leggera inversione di tendenza, facendo registrare: al 31 dicembre 2016, un nuovo, contenuto, rialzo pari al 108,8%, passato poi al 114%

7) Fonte: Fondazione Giovanni Michelucci, *Osservatorio regionale sulle strutture penitenziarie*, 2018. Rielaborazioni ed aggiornamenti di dati tratti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria; dal Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria per la Toscana e l'Umbria; dal Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità; dal Dipartimento per gli affari di giustizia; dalla *Relazione annuale 2019* del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, Consiglio della Regione Toscana.

al 31 dicembre 2017, per poi attestarsi, alla fine del 2018, sul 118% (**120% al 30 giugno 2019**).

Gli ingressi in carcere dalla libertà, nel corso del 2018, sono diminuiti di 887 unità rispetto all'anno precedente: alla fine del 2018 gli ingressi erano stati 47.257, contro i 48.144 registrati nel corso del 2017. Il numero di coloro che annualmente fanno ingresso in carcere è sensibilmente diminuito negli ultimi dieci anni, basti pensare che nel 2009 gli ingressi in carcere dalla libertà erano 88.066. A fronte di questo progressivo decremento, come sottolineato dallo stesso Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, le presenze in carcere sono invece cresciute. Il sovraffollamento carcerario sembra, pertanto, non ascrivibile a maggiori ingressi, piuttosto ad una minore possibilità di uscita, determinata da vari fattori, tra cui – come rileva ancora il Garante nazionale – “l’accentuata debolezza sociale delle persone detenute che non rende in grado di accedere a misure alternative alla detenzione, per scarsa conoscenza o difficile supporto legale; la mancanza soggettiva di quelle connotazioni che rassicurino il Magistrato nell’adozione di tali misure; un’attenuazione della cultura che vedeva proprio nel graduale accesso alle misure alternative un elemento di forza nella costruzione di un percorso verso il reinserimento”⁸.

Contestualmente, anche a livello toscano, si è assistito ad un processo analogo: a fronte dei 4.242 detenuti presenti in Toscana alla fine del 2011, variato di poco alla fine del 2012 (4.148) ed alla fine del 2013 (4.008), negli anni successivi si è assistito ad una stabilizzazione dei detenuti presenti attorno alle 3.260-3.280 unità. Al 31 dicembre 2017 negli istituti penitenziari della Toscana erano presenti 3.281 persone detenute, salite al 31 dicembre 2018 a 3.406 (3.292 uomini e 114 donne). Mentre al **30 giugno 2019** le presenze erano arrivate a **3.550 unità (3.438 uomini e 112 donne)**. Il tasso di sovraffollamento degli istituti penitenziari toscani, alla **metà del 2019**, si attestava sul **113%**.

Le persone detenute di origine straniera nei sedici istituti penitenziari della Toscana erano, al **30 giugno 2019**, **1.801**, pari al **50,7%** dell'intera popolazione detenuta in regione. Si tenga presente che la componente di origine

8) Mauro Palma, *Relazione al Parlamento 2019*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personali, Roma, 27 marzo 2019.

È importante rilevare come sul decremento degli ingressi in carcere possa aver inciso anche il Decreto legge 22 dicembre 2011, convertito in Legge 17 febbraio 2012, n. 9 “Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”, laddove introduce che la persona arrestata sia custodita prioritariamente nel proprio domicilio o in un luogo equipollente e in mancanza di questi “presso idonee strutture nella disponibilità degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito l’arresto o che hanno avuto in consegna l’arrestato”. L’intervento normativo mirava a contenere il fenomeno delle cosiddette *porte girevoli*, ossia la brevissima permanenza in carcere delle persone destinate ad essere giudicate con il rito direttissimo. In effetti, come riportato nella *Relazione annuale 2019* del Garante nazionale, “si è passati dai 23.008 transiti in carcere con permanenza compresa nei tre giorni della fine del 2010, ai 17.441 del 2011, [...] ai 5.458 del 2018”. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personali, *Relazione al Parlamento 2019*, Roma, 2019, p. 94.

straniera detenuta negli istituti italiani ammontava al **33,4%**.

Molto più contenuta, in Toscana, la presenza di donne detenute, ferma al **3,1%** della popolazione detenuta in regione, a fronte di una media nazionale pari al **4,3%**.

Rispetto alle posizioni giuridiche dei detenuti presso gli istituti penitenziari toscani si evidenzia come al 30 giugno 2019, le persone in attesa di primo giudizio fossero 468 (13,2%); le persone condannate non definitive (appellanti, ricorrenti, misti) risultassero 429 (12,1%) e le persone condannate in via definitiva fossero 2.649 (74,6%); gli internati ammontassero ad una sola unità (0,02%); le persone non computabili fossero 3 (0,08%).

D'altro canto, sono passati cinque anni anche dalla Sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della *Legge Fini-Giovanardi* e, tuttavia, più di un terzo dei detenuti è in carcere per violazione della normativa antidroga. Sono, invece, circa 180.000 le persone che si trovano in attesa di giudizio per lo stesso motivo.

Come già rilevato gli ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari italiani, nel corso degli ultimi dieci anni, è andato progressivamente diminuendo: dagli 88.066 ingressi registrati nel 2009, si è gradualmente passati ai 47.258 ingressi del 2018. Gli ingressi in carcere per violazione dell'art. 73 DPR 309/90, d'altra parte, hanno egualmente visto una massiccia flessione, almeno in termini assoluti.

Nel corso del 2007, 2008, 2009 – mentre era pienamente vigente la Legge Fini-Giovanardi – gli ingressi in carcere per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 oscillavano tra i 26.000 ed i 28.000: nel 2008, a fronte di 92.800 ingressi totali, gli ingressi per violazione dell'art. 73 erano 28.865 (il 31,10% degli ingressi totali). Nel corso del successivo decennio le cifre assolute si sono dimezzate, anche se la normativa antidroga rimane la principale causa dell'incremento del processo di carcerazione. Gli ingressi per violazione dell'art. 73 nel 2017 erano 14.139, il 29,37% degli ingressi totali (48.144), mentre nel 2018 gli ingressi per violazione dell'art. 73 erano 14.118, il 29,87% degli ingressi totali (47.258). Nel 2018, tuttavia, gli ingressi per violazione del 73 sono cresciuti dello 0,5% rispetto al 2017.

Relativamente alla componente straniera è possibile evidenziare che a fronte dei 92.800 ingressi totali negli istituti penitenziari italiani, gli ingressi di persone di origine straniera si attestavano sul 46,44% (43.099 unità in termini assoluti). In ordine ai 28.865 ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90, gli ingressi di persone di origine straniera ammontavano al 42,61%, ossia su 28.865 ingressi, 12.301 si riferivano a persone straniere. Più in generale, pertanto, gli ingressi di stranieri in carcere per violazione dell'art. 73 rappresentavano, sul totale degli ingressi negli istituti penitenziari italiani, il 13,25%.

Relativamente al 2018, invece, gli ingressi totali di persone di origine straniera ammontavano al 42,83% degli ingressi totali (in termini assoluti 20.245

su 47.258 ingressi totali). In ordine ai 14.118 ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90, gli ingressi di persone di origine straniera erano il 48,05%, ossia su 14.118 ingressi, 6.785 si riferivano a persone straniere. Più in generale, pertanto, gli ingressi di stranieri in carcere per violazione dell'art. 73 rappresentavano, sul totale degli ingressi negli istituti penitenziari italiani, il 14,35%.

Tab. 1: Ingressi totali negli istituti penitenziari italiani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 – Serie storica 2005-2018

Anno	Ingressi negli istituti penitenziari per qualsiasi reato			Ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90			% reati in violazione dell'art. 73 DPR 309/90 sul totale ingressi
	italiani	stranieri	totale	italiani	stranieri	totale	
2005	49.281	40.606	89.887	15.670	10.107	25.777	28,68%
2006	47.426	43.288	90.714	15.074	10.325	25.399	28,00%
2007	46.581	43.860	90.441	15.392	11.593	26.985	29,84%
2008	49.701	43.099	92.800	16.564	12.301	28.865	31,10%
2009	47.993	40.073	88.066	15.909	12.460	28.369	32,21%
2010	47.343	37.298	84.641	15.695	10.446	26.141	30,88%
2011	43.677	33.305	76.982	14.226	10.226	24.452	31,76%
2012	36.014	27.006	63.020	11.376	9.088	20.464	32,47%
2013	33.572	25.818	59.390	10.042	8.109	18.151	30,56%
2014	27.470	22.747	50.217	7.225	6.747	13.972	28,38%
2015	25.302	20.521	45.823	6.384	5.900	12.284	26,80%
2016	26.239	21.103	47.342	6.571	6.785	13.356	28,21%
2017	27.067	21.077	48.144	7.294	6.845	14.139	29,37%
2018	27.013	20.245	47.258	7.333	6.785	14.118	29,87%

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica

La tendenza a livello toscano è analoga all'andamento nazionale. Nel 2017 gli ingressi in carcere dalla libertà erano 2.574, mentre gli ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 ammontavano a 846, il 32,9% degli ingressi totali. Nel 2018, a fronte di 2.739 ingressi totali, gli accessi in carcere per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 erano 849, il 31%. Nonostante, dunque, in Toscana gli accessi per violazione dell'art. 73, siano sostanzialmente circa un terzo degli ingressi totali, così come a livello nazionale, nel 2018 sono diminuiti di un paio di punti percentuali.

Rispetto alla componente straniera il 2017 ha segnato la seguente situazione: a fronte di 2.574 ingressi totali, gli ingressi di persone di origine straniera ammontavano al 64,2% (1.652 unità in termini assoluti). In ordine agli 846 ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90, gli ingressi di persone di ori-

gine straniera ammontava al 77,9%, ossia su 846 ingressi, 659 si riferivano a persone straniere. Più in generale, dunque, gli ingressi di stranieri in carcere per violazione dell'art. 73 rappresentavano, sul totale degli ingressi negli istituti penitenziari toscani, il 25,6%, quasi il doppio di quanto registrato a livello nazionale (13,25%).

Nel 2018, invece, a fronte di 2.739 ingressi totali, gli ingressi di persone di origine straniera ammontavano al 62,5% (1.712 in termini assoluti). Relativamente agli 849 ingressi per violazione dell'art. 73 DPR 309/90, gli ingressi di persone di origine straniera ammontavano al 78,8%, ossia su 849 ingressi, 669 si riferivano a persone straniere, dato in leggero aumento rispetto al 2017. Più in generale, infine, gli ingressi di stranieri in carcere per violazione dell'art. 73 rappresentavano, sul totale degli ingressi negli istituti penitenziari toscani, si attestavano sul 24,4%, dato invece in leggera diminuzione rispetto all'anno 2017.

Tab. 2: Ingressi totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 - Anno 2017

Istituto penitenziario		Totale ingressi dalla libertà per violazione dell'art. 73 DPR 309/90	Totale ingressi dalla libertà per altri reati	Totale ingressi dalla libertà (non categorizzati)	Totale ingressi dalla libertà	Ingressi dalla libertà di stranieri per violazione dell'art. 73 DPR 309/90	Ingressi dalla libertà di stranieri per altri reati	Ingressi dalla libertà di stranieri (non categorizzati)	Totale ingressi di stranieri dalla libertà
CC	Arezzo	90	119	0	209	71	63	0	134
CC	Firenze "Sollicciano"	187	530	0	717	158	354	0	512
CC	Firenze "Mario Gozzini"	0	0	9	9	0	0	4	4
CC	Grosseto	46	75	0	121	25	37	0	62
CC	Livorno	66	119	0	185	50	62	0	112
CC	Lucca	64	151	0	215	48	77	0	125
CR	Massa	35	99	0	134	22	33	0	55
CC	Massa Marittima	0	0	3	3	0	0	0	0
CC	Pisa	148	221	0	369	115	124	0	239
CC	Pistoia	69	71	0	140	55	35	0	90
CR	Porto Azzurro	3	0	3	6	3	0	2	5
CC	Prato	103	258	0	361	91	168	0	259
CR	San Gimignano	1	0	0	1	1	0	0	1
CC	Siena	33	68	0	101	20	34	0	54
CR	Volterra	1	2	0	3	0	0	0	0
	Totale	846	1713	15	2574	659	987	6	1652

Fonte: Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria per la Toscana e l'Umbria

Tab. 3: Ingressi totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 - Anno 2018

Istituto penitenziario		Totale ingressi dalla libertà per violazione dell'art. 73 DPR 309/90	Totale ingressi dalla libertà per altri reati	Totale ingressi dalla libertà (non categorizzati)	Totale ingressi dalla libertà	Ingressi dalla libertà di stranieri per violazione dell'art. 73 DPR 309/90	Ingressi dalla libertà di stranieri per altri reati	Ingressi dalla libertà di stranieri (non categorizzati)	Totale ingressi di stranieri dalla libertà
CC	Arezzo	93	88	0	181	67	36	0	103
CC	Firenze "Sollicciano"	228	613	0	841	199	396	0	595
CC	Firenze "Mario Gozzini"	1	4	4	9	0	1	1	2
CC	Grosseto	39	79	0	118	30	25	0	55
CC	Livorno	60	147	0	207	41	79	0	120
CC	Lucca	64	175	0	239	58	91	0	149
CR	Massa	40	100	0	140	26	38	0	64
CC	Massa Marittima	0	0	3	3	0	0	0	0
CC	Pisa	125	301	0	426	95	180	0	275
CC	Pistoia	79	134	0	213	62	54	0	116
CR	Porto Azzurro	1	2	1	4	0	0	0	0
CC	Prato	85	171	0	256	76	103	0	179
CR	San Gimignano	1	0	5	6	0	0	5	5
CC	Siena	29	61	0	90	15	34	0	49
CR	Volterra	4	2	0	6	0	0	0	0
	Totale	849	1877	13	2739	669	1037	6	1712

Fonte: Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria per la Toscana e l'Umbria

Le presenze per violazione del DPR 309/90, come rilevato anche dal *Libro bianco sulle droghe*, pubblicato nel giugno 2019⁹, registrano, a differenza degli ingressi, un incremento sia in termini assoluti che in termini percentuali. Nel corso dell'ultimo triennio, infatti, sono cresciute negli istituti penitenziari italiani sia le presenze per violazione dell'art. 73, sia quelle per violazione dell'art. 74 (che sanziona una condotta più grave, legata all'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze psicotrope), sia le presenze per violazione degli artt. 73 e 74. Dalle 19.793 presenze registrate alla fine del 2017 (il 34,36% delle presenze totali), si è passati alle 21.007 presenze alla fine del 2018 (il 35,21% delle presenze totali). In Toscana le presenze per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 sono passate dalle 1.142 alla fine del 2017, pari al 34,8% delle presenze totali (3.281), alle 1.154 del 2018, pari al 33,88% delle presenze totali (3.406). Delle 1.142 persone ristrette per violazione dell'art. 73 alla fine del 2017, 684 erano di origine straniera (59,89%). Alla fine del 2018, delle 1.154 persone ristrette per violazione dell'art. 73, 720 erano di origine straniera (62,39%).

⁹ Stefano Anastasia, Franco Corleone, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca, Grazia Zuffa (a cura di), *Libro Bianco sulle droghe*, Decima edizione, I Dossier di Fuoriluogo.it, Giugno 2019, pp. 27-35.

Tab. 4: Presenze totali negli istituti penitenziari italiani e per violazione degli artt. 73 e 74 DPR 309/90 – Serie storica 2006-2018

Anno	Detenuti presenti	Ristretti art. 73	Ristretti artt. 73 e 74	Ristretti art. 74	Totale ristretti DPR 309/90	% ristretti DPR 309 /90 sui presenti
31.12.2006	39.005	10.312	4.285	536	15.133	38,80%
31.12.2007	48.693	14.117	4.101	537	18.755	38,52%
31.12.2008	58.127	18.197	4.529	588	23.314	40,11%
31.12.2009	64.791	20.948	5.103	697	26.748	41,48%
31.12.2010	67.961	21.633	5.661	739	28.033	41,25%
31.12.2011	66.897	21.094	5.465	742	27.301	40,81%
31.12.2012	65.701	19.893	5.375	761	26.029	39,62%
31.12.2013	62.536	17.953	5.393	810	24.156	38,63%
31.12.2014	53.623	12.717	5.278	849	18.844	35,14%
31.12.2015	52.164	11.711	5.001	874	17.586	33,71%
31.12.2016	54.653	12.754	4.979	889	18.622	34,07%
31.12.2017	57.608	13.836	4.981	976	19.793	34,36%
31.12.2018	59.655	14.579	5.488	940	21.007	35,21%

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica

Tab. 5: Presenze totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 al 31.12.2017

Istituto penitenziario	Detenuti presenti						Detenuti presenti stranieri					
	Ristretti per violazione art. 73 DPR 309/90	Ristretti per altri reati	Totale	Detenuti tossico-dipendenti	Detenuti non tossico-dipendenti	Totale	Ristretti per violazione art. 73 DPR 309/90	Ristretti per altri reati	Totale	Detenuti Tossico-dipendenti	Detenuti non tossico-dipendenti	Totale
CC Arezzo	10	21	31	11	20	31	6	5	11	4	7	11
CC Firenze "Mario Gozzini"	33	70	103	34	69	103	21	28	49	11	38	49
CC Firenze "Sollicciano"	225	506	731	218	513	731	178	302	480	137	343	480
CC Grosseto	10	14	24	8	16	24	7	5	12	4	8	12
CC Livorno	115	118	233	92	141	233	41	28	69	43	26	69
CC Livorno Gorgona	20	68	88	0	88	88	16	32	48	0	48	48
CC Lucca	19	64	83	42	41	83	13	24	37	16	21	37
CR Massa	74	140	214	93	121	214	39	37	76	37	39	76
CC Massa Marittima	18	30	48	11	37	48	9	7	16	5	11	16
CC Pisa	94	168	262	126	136	262	72	79	151	65	86	151
CC Pistoia	26	44	70	23	47	70	20	17	37	12	25	37
CR Porto Azzurro	95	206	301	4	297	301	61	108	169	2	167	169
CC Prato	217	371	588	220	368	588	144	184	328	151	177	328
CR San Gimignano	119	158	277	62	215	277	21	19	40	17	23	40
CC Siena	24	37	61	21	40	61	20	13	33	8	25	33
CR Volterra	43	124	167	23	144	167	16	45	61	2	59	61
Totale	1142	2139	3281	988	2293	3281	684	933	1617	514	1103	1617

Tab. 6: Presenze totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 al 31.12.2018

Istituto penitenziario		Detenuti presenti						Detenuti presenti stranieri					
		Ristretti per violazione art. 73 DPR 309/90	Ristretti per altri reati	Totale	Detenuti tossicodipendenti	Detenuti non tossicodipendenti	Totale	Ristretti per violazione art. 73 DPR 309/90	Ristretti per altri reati	Totale	Detenuti Tossicodipendenti	Detenuti non tossicodipendenti	Totale
CC	Arezzo	2	17	19	9	10	19	2	7	9	4	5	9
CC	Firenze "Mario Gozzini"	33	67	100	28	72	100	26	30	56	11	45	56
CC	Firenze "Sollicciano"	220	527	747	257	490	747	189	287	476	186	290	476
CC	Grosseto	9	19	28	3	25	28	6	5	11	2	9	11
CC	Livorno	99	128	227	65	162	227	29	41	70	27	43	70
	Livorno Gorgona	32	66	98	0	98	98	26	33	59	0	59	59
CC	Lucca	30	79	109	26	83	109	26	29	55	5	50	55
CR	Massa	64	148	212	84	128	212	29	50	79	22	57	79
CC	Massa Marittima	10	31	41	9	32	41	7	8	15	3	12	15
CC	Pisa	74	187	261	134	127	261	56	89	145	72	73	145
CC	Pistoia	23	59	82	43	39	82	14	17	31	19	12	31
CR	Porto Azzurro	120	215	335	5	330	335	75	112	187	3	184	187
CC	Prato	245	389	634	239	395	634	168	185	353	170	183	353
CR	San Gimignano	124	156	280	51	229	280	33	21	54	19	35	54
CC	Siena	24	41	65	24	41	65	18	15	33	12	21	33
CR	Volterra	45	123	168	24	144	168	16	38	54	3	51	54
	Totale	1154	2252	3406	1001	2405	3406	720	967	1687	558	1129	1687

Fonte: Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria per la Toscana e l'Umbria

Inoltre, a fronte delle 3.406 persone detenute negli istituti penitenziari della Toscana alla fine del 2018, 1.001 venivano classificate come tossicodipendenti, pari al 29,38% dell'intera popolazione penitenziaria regionale allora presente. Alla fine del 2017 le persone ristrette classificate come tossicodipendenti risultavano il 30,11%.

A livello nazionale sono cresciuti sia gli ingressi che le presenze di persone ristrette con problematiche di dipendenza. Gli ingressi di persone con problemi di dipendenza ha superato la soglia del 30% a partire dal 2016, soglia mai superata negli anni precedenti, neppure negli anni di massima applicazione della Legge *Fini-Giovanardi*. Alla fine del 2016 gli ingressi in carcere di persone tossicodipendenti si attestavano sul 33,94% del totale degli ingressi (16.072 su 47.342 ingressi totali); nel 2017 si attestavano sul 34,05% del totale (16.394 su 48.144) e, nel 2018 si attestavano sul 35,47% (16.766 su 47.258).

La presenza di detenuti con problematiche di tossicodipendenza negli istituti penitenziari italiani, dal 2006 al 2018, si è attestata su una media del

25% dei detenuti presenti, uno su quattro all'incirca. Alla fine del 2018 le persone ristrette tossicodipendenti ammontavano al 27,94% (16.669 su 59.655 detenuti complessivi).

Da una interessante simulazione elaborata da Maurizio Cianchella sul *Libro Bianco sulle droghe*, si apprende come, scorporando le persone detenute per violazione dell'art. 73 dal resto della popolazione penitenziaria, "dal 2005 ad oggi, soltanto nel biennio 2010-2011, il numero di detenuti avrebbe raggiunto e superato (di poche unità) la capienza regolamentare, e il tasso di sovraffollamento al 31.12.2018 sarebbe [stato] pari a 89 (-29 punti percentuali)"¹⁰.

Laddove, poi, venissero scorporati dalla popolazione penitenziaria le persone detenute con problematiche di dipendenza, "la capienza regolamentare [...] sarebbe stata superata solo negli anni che vanno dal 2009 al 2012 e, [alla fine del 2018], il tasso di sovraffollamento sarebbe a 85 (-34 punti percentuali)".

Tab. 7: Misure alternative alla detenzione e Sanzioni di comunità in Italia – Serie storica 2015-2018

Tipologia misura	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	30.11.2018
Affidamento in prova al Servizio Sociale	12.096	12.811	14.535	16.555
Semilibertà	698	756	850	876
Detenzione domiciliare	9.491	9.857	10.487	10.696
Messa alla prova			10.760	14.980
Lavoro di pubblica utilità	5.954	6.447	7.120	7.429
Libertà vigilata	3.675	3.794	3.769	3.931
Libertà controllata	192	157	168	205
Semidetenzione	7	5	6	10
Totale	32.113	33.827	47.695	54.682

Fonte: Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna

Tra le cause dell'ultimo processo deflattivo, è doveroso annoverare anche il crescente ricorso alle sanzioni di comunità o misure alternative. Il dato nazionale mostra che le misure in carico agli UEPE al 30 novembre 2018 ammontavano a 54.682. L'Affidamento in prova al servizio sociale e la detenzione domiciliare rappresentano da sempre le misure maggiormente concesse: gli affidamenti (concessi dalla libertà e dalla detenzione) erano pari a 16.555,

¹⁰ Stefano Anastasia, Franco Corleone, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca, Grazia Zuffa (a cura di), *Libro Bianco sulle droghe*, op. cit., pp. 31-32. Si precisa come nella simulazione siano stati scorporati i soli detenuti presenti per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 e non anche i detenuti presenti per violazione degli artt. 73 3 74 e dell'art. 74.

mentre le detenzioni domiciliari (concesse dalla libertà e dalla detenzione) ammontavano a 10.696. I provvedimenti per la concessione della semilibertà, pur risultando ancora modesti, ammontavano a 876, largamente concessi dallo stato di detenzione (804). A queste misure ne devono essere aggiunte altre due: il lavoro di pubblica utilità e la messa alla prova. Il lavoro di pubblica utilità, applicato in larghissima misura quale sanzione per la violazione del Codice della strada, alla fine del novembre 2018 contava complessivamente 7.429 casi. Tuttavia, il lavoro di pubblica utilità può essere applicato anche nei casi di violazione della Legge sugli stupefacenti, ai sensi dell'art. 73 co. 5 *bis* del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309. I casi compresi in quest'ultima tipologia erano 470 (504 alla fine del 2018). Quest'ultimo dato mostra come il lavoro di pubblica utilità resti ancora piuttosto marginale quale sanzione penale della disciplina sugli stupefacenti, rispetto all'applicazione che invece se ne fa per reati in violazione del Codice della strada.

Le concessioni, invece, della sospensione del processo per messa alla prova, alla stessa data, ammontavano a 14.980. A queste debbono essere poi aggiunte le misure della libertà vigilata con 3.931 concessioni, la libertà controllata con 205 concessioni e la semidetenzione con 10 concessioni.

Le misure alternative, compresa l'importante novità della messa alla prova per gli adulti, continuano a rappresentare la risposta più efficace per l'attuazione del sovraffollamento, nonché il veicolo di maggior spessore per assicurare alla persona condannata il mantenimento delle relazioni sociali (laddove quest'ultimo non passi per il carcere) o per reinserirsi gradualmente nel tessuto sociale (laddove la persona sperimenti invece la detenzione).

Tab. 8: L'affidamento in prova suddiviso per tipologia – Anni 2017-2018

Tipologia misura	31.12.2017	31.12.2018
Affidati in prova dallo stato di libertà	7.676	9.146
Affidati in prova dallo stato di detenzione	3.171	3.671
Affidati in prova in misura provvisoria	496	401
Affidati tossico e alcool dipendenti dallo stato di libertà	894	1.002
Affidati tossico e alcool dipendenti dallo stato di detenzione	1.661	1.862
Affidati tossico e alcool dipendenti in misura provvisoria	591	490
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà	2	3
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione	44	33
Totale	14.535	16.608

Fonte: Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna

Su questo sfondo è possibile rilevare, inoltre, che sui 2.197 affidati in prova seguiti dagli UEPE della Toscana nel periodo compreso dal 01 gennaio al 31 dicembre 2018, 586 erano "affidamenti in casi particolari" di cui all'art. 94 del DPR 309/90 e, quindi, riguardanti persone con problematiche di dipendenza. Rispetto alle sanzioni di comunità, l'UEPE della Toscana e dell'Umbria rileva come siano stati seguiti, nel corso dello stesso periodo, 1.272 Lavori di pubblica utilità da Codice della strada.

Merita, infine, rilevare come la legislazione sulle droghe impatti pesantemente sui procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari italiani. Il numero delle persone sottoposte a procedimento penale per detenzione, spaccio o per appartenenza a organizzazioni criminali dedite al traffico di sostanze stupefacenti è nuovamente in crescita dal 2016.

Come rileva il Libro bianco sulle droghe, "Le persone coinvolte in procedimenti penali per violazione degli artt. 73 e 74 sono rispettivamente 178.819 (+ 5.005 e + 2,9% rispetto a un anno prima) e 43.335 (+ 1.154 e + 2,7%)".

Tab. 9: Persone con procedimenti penali pendenti per violazione degli artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12 – Serie storica 2005-2018

Anno	Art. 73 DPR 309/90	Art. 74 DPR 309/90
2005	146.599	38.081
2006	158.361	39.373
2007	176.191	43.675
2008	180.610	44.562
2009	177.567	46.537
2010	178.472	46.287
2011	177.621	46.909
2012	181.574	48.598
2013	174.635	48.042
2014	174.715	43.961
2015	158.133	40.041
2016	161.159	40.035
2017	173.814	42.201
2018	178.819	43.355

Fonte: Ministero della giustizia – Dipartimento per gli affari di giustizia

Deve essere sottolineata, “la corrispondenza inversa tra il decremento registrato tra il 2014 e il 2015 e l’incremento registrato tra il 2006 e il 2007, a ridosso della prima applicazione della Legge Fini-Giovanardi: è possibile ipotizzare che il più grave trattamento sanzionatorio della detenzione di cannabinoidi previsto dalla Legge del 2006 tanto abbia influito sull’incremento delle persone sottoposte a procedimento penale tra il 2006 e il 2007 quanto la sua caducazione a opera della Corte costituzionale nel 2014 ha influito sulla riduzione dei soggetti sottoposti a procedimenti penali. Purtroppo, l’effetto benefico della Sentenza è stato vanificato da una rinvigorita politica d’intolleranza che non sembra destinata a cambiare nel breve periodo”¹¹.

11) Stefano Anastasia, Franco Corleone, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca, Grazia Zuffa (a cura di), *Libro Bianco sulle droghe*, op. cit., p. 33.

Le ragioni di un approfondimento documentale: il caso del carcere di Livorno

Katia Poneti e Michela Guercia

I dati complessivi sugli ingressi e le presenze in carcere e sugli ingressi e le presenze di persone ristrette per violazione della normativa sulle droghe, associati alla raccolta di dati sugli ingressi, le presenze e le uscite di persone detenute raccolti ed analizzati nel corso della ricerca in oggetto presso i cinque istituti penitenziari toscani presi a riferimento (CC Firenze "Sollicciano", CC Livorno, CR Massa, CC Pisa, CC Prato), hanno certamente evidenziato l'importanza "quantitativa" del fenomeno della detenzione per violazione della legge sulle droghe rispetto alle cifre complessive della detenzione. Tale importanza non sembra essere stata tuttavia ridotta in maniera significativa dagli effetti della Sentenza della Corte Costituzionale del 2014, come già evidenziato dall'analisi precedente le percentuali di reclusi per violazione dell'art. 73 del TU 309/90 sono, infatti, leggermente calate a livello nazionale (ed anche regionale), anche se circa il 30% delle persone detenute continua ad entrare in carcere per violazione di un articolo della legge.

Come già mostrato, infatti, a livello nazionale gli ingressi per violazione dell'art. 73, nel 2017, si attestavano sul 28,37% del totale e, nel 2018, sul 29,87%, risalendo leggermente rispetto agli anni 2014, 2015, 2016. Anche a livello toscano gli ingressi per violazione dell'art. 73 si attestavano nel 2017 sul 32,9% e, nel corso del 2018, in leggero calo, sul 31% degli ingressi totali.

Le presenze in carcere per violazione del DPR 309/90 (art. 73, art. 74, artt. 73 e 74) segnavano, invece, un progressivo incremento rispetto al triennio precedente, attestandosi sul 34,3% delle presenze complessive alla fine del 2017 e sul 35,2% alla fine del 2018. Analogo l'andamento delle presenze negli istituti penitenziari della Toscana: alla fine del 2017 le persone detenute per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 erano pari al 34,8% e alla fine del 2018 pari al 33,8%. Quest'ultimo dato si riferisce, come da Tabelle precedenti, alla sola violazione dell'art. 73.

Insomma, dopo il freno posto dalla Sentenza della Corte Costituzionale del 2014 gli ingressi in carcere hanno ripreso a salire, per arrivare nel 2018 quasi ai livelli precedenti alla Sentenza, con il risultato che in carcere per violazione della legge sulle droghe si entra in modo quasi uguale. E però vi si resta di più, come indica

il numero delle presenze in salita, testimonianza di una probabile aumentata difficoltà ad uscire dal carcere verso misure alternative alla detenzione. A questo bisogna aggiungere l'incremento dei processi in corso, tornato anch'esso ai livelli degli anni 2007-2014 e indicativo di un maggior esercizio dell'azione penale.

Abbiamo ritenuto che questo scarto, poco significativo nei numeri della detenzione, tra il periodo in cui era in vigore la versione più dura della Legge *Fini-Giovanardi* e gli anni (non immediatamente, ma) di poco successivi alla sua abrogazione con la Sentenza della Corte Costituzionale del 2014, potesse essere invece significativo nella prospettiva di comprendere l'impatto sanzionatorio della legislazione antidroga, al di là dell'effetto nel primo periodo, e necessitasse, per essere spiegato, di un approfondimento della ricerca, volto a rintracciare le dinamiche in atto nei processi di carcerazione, che dal dato numerico non emergono. In particolare, è risultato poco chiaro se, nei processi di carcerazione, si siano create reali e sostanziali differenze a seconda del tipo di sostanza sequestrata e della quantità di questa, e in questa direzione si dovrebbe andare per poter affermare che il significato della decisione del 2014 è stato compreso e attuato dal sistema penale e penitenziario. Oppure se non vi sia stato un appiattimento nel senso di un ricorso standardizzato alle procedure di carcerazione anche per i casi di minore gravità. Caso rappresentativo è quello della sanzione per il piccolo spaccio di marijuana o hashish, che secondo un'applicazione rigorosa della fattispecie di lieve entità prevista dall'art. 73, 5° comma, dovrebbe restare fuori dal carcere.

Nella prima fase della ricerca (maggio-dicembre 2018) si è proceduto, preliminarmente, ad approfondire alcuni dati di sfondo presso i cinque istituti penitenziari di riferimento, con l'obiettivo di sviscerare con maggior dettaglio l'andamento degli ingressi e delle presenze in carcere per violazione del DPR 309/90, l'impatto della Sentenza della Corte Costituzionale, il "peso" del Comma V dell'art. 73 su ingressi e presenze. Questa prima fase dell'indagine ha consegnato dati, e quindi una possibilità di lettura ed interpretazione ancora piuttosto modesti, a causa di più fattori, tra i quali il fatto che gli Uffici Matricole degli istituti penitenziari contattati, in un primo momento, avevano reso disponibile l'accesso ai soli fascicoli delle persone detenute per violazione dell'art. 73 **uscite** nel periodo dal 01 gennaio 2018 al 30 settembre 2018, senza consentire l'accesso ai fascicoli delle persone presenti nel momento dell'approfondimento.

Da questa prima, preliminare, indagine sono emersi comunque alcuni dati di riferimento che inseriamo nelle due tabelle sottostanti e che ci hanno spinto, considerata l'incompletezza e la relativa attendibilità delle rilevazioni, a ridurre il campo di ricerca ad un solo istituto, la Casa circondariale di Livorno, procedendo, come vedremo di seguito, mediante un approfondimento più marcatamente documentale, a partire dallo studio dei fascicoli delle persone detenute **presenti** presso l'istituto nel momento della rilevazione (seconda fase aprile-giugno 2019).

Ma vediamo, rapidamente, i dati raccolti nella prima fase dell'indagine. Come

mostra la Tabella n. 10, le rilevazioni compiute tra la fine di novembre e l'inizio del dicembre 2019, evidenziano come presso il Nuovo Complesso Penitenziario di Firenze "Sollicciano" al 29.11.2018 fossero presenti 213 detenuti per violazione dell'art. 73, il 28,9% del totale dei presenti. Al 19.11.2018 presso la Casa circondariale di Prato i presenti per violazione dell'art. 73 erano, invece, il 36,6% del totale (226 su 617), mentre presso la Casa circondariale di Pisa, al 05 dicembre 2018, i ristretti per art. 73 ammontavano al 25,3% del totale (72 su 285). La Casa di reclusione di Massa, al 10.12.2018, faceva registrare 62 ristretti per violazione dell'art. 73, pari al 30,4% dei presenti totali (204). In ultimo, al 12.12.2018, presso la Casa circondariale di Livorno i ristretti per art. 73 DPR 309/90 erano il 43,6% dei detenuti presenti (92 su 238). Abbiamo ritenuto utile inserire la Tabella n. 10, con tutte le variabili previste, anche se per molte di queste i dati non sono risultati, ad una prima rilevazione, individuabili o pienamente attendibili. La rilevazione è stata effettuata sugli elenchi (resi disponibili ed elaborati in maniera anonima), forniti al giorno di rilevazione dalle Direzioni dell'Amministrazione penitenziaria (sistema di archiviazione elettronica), dai quali non è risultato sempre possibile risalire alle variabili ricercate, compresa la ripartizione degli art. 73, ristretti per Comma 1 o per Comma 5, che solo in parte è stata individuata. Da segnalare come presso l'istituto di Firenze "Sollicciano" i ristretti per articolo 73 fossero al 18,8% in attesa di primo giudizio, mentre il 53,1% fosse condannato in via definitiva. Presso l'istituto di Prato, invece, i ristretti per art. 73 in attesa di primo giudizio erano il 23,9%, mentre i detenuti condannati in via definitiva erano il 58,9%.

La Tabella n. 11 evidenzia come nei nove mesi compresi tra il 1° gennaio ed il 30 settembre 2018, dall'istituto di Firenze "Sollicciano" siano uscite 117 persone ristrette per violazione dell'art. 73 (tra le quali 32 ristrette per co. 1 e 16 per co. 5), di cui il 67,5% in attesa di primo giudizio ed il 18% con posizione giuridica definitiva; dalla Casa circondariale di Prato ne siano uscite 91 (tra le quali 36 per co. 1 e 12 per co. 5), di cui il 67% con una posizione giuridica mista ed il 26,4% con posizione definitiva; dalla Casa circondariale di Pisa ne siano uscite 118 (tra le quali 48 ristrette per co. 1 e 15 per co. 5), di cui il 45% con una posizione giuridica mista ed il 23,7% con posizione definitiva. Dalla Casa di reclusione di Massa sono, invece, uscite 37 persone ristrette per violazione dell'art. 73 (9 per co. 1 e 4 per co. 5), di cui il 78,4% con posizione giuridica definitiva (da sottolineare come Massa sia un istituto di reclusione); dalla Casa circondariale di Livorno sono uscite 22 persone (10 ristrette per violazione del co. 1 e 5 per violazione del co. 5), tutte in attesa di primo giudizio (100%).

Altro dato piuttosto significativo appare quello relativo alla nazionalità delle persone ristrette per violazione dell'art. 73 uscite nel periodo osservato: a Firenze "Sollicciano" il 65% dei detenuti usciti erano di origine straniera; a Prato i detenuti stranieri usciti erano l'81,3% del totale; a Massa i detenuti usciti di origine straniera erano pari al 54% e, presso l'istituto di Livorno gli usciti facevano registrare una componente di origine straniera pari all'86,4% (19 su 22).

Tab. 10: Detenuti presenti presso gli istituti penitenziari – Rilevazione preliminare novembre-dicembre 2018.

Istituto	Detenuti presenti				Detenuti suddivisi per posizione giuridica										Detenuti presenti suddivisi per nazionalità												
	Presenti totali in Istituto	Presenti per art. 73	Presenti per art. 73	Presenti per art. 73	% sul totale	Presenti per art. 73 Co. 1	Presenti per art. 73 Co. 1	Presenti per art. 73 Co. 5	Presenti per art. 73 Co. 5	Attesa Primo giudizio	Attesa Primo giudizio	Appellante	Appellante	Provisorio	Provisorio	ricorrente	ricorrente	Mista	Mista	Definitivo	Definitivo	Totale	Italiana	Italiana	Straniera	Straniera	Totale
Firenze "Sollicciano" Rilevazione 29.11.18	736	196	17	213	28,9%	nd	nd	nd	nd	40	7	28	1	0	0	15	1	0	0	113	8	213	21	5	175	12	213
Prato Rilevazione 19.11.18	617	226	0	226	36,6%	nd	0	nd	0	54	0	27	0	0	0	12	0	0	0	133	0	226	73	0	153	0	226
Pisa Rilevazione 05.12.18	285	72	0	72	25,3%	30	3	16	0	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Massa Rilevazione 10.12.18	204	62	0	62	30,4%	21	0	16	0	nd	0	nd	0	nd	0	nd	0	nd	0	nd	0	nd	nd	0	nd	0	nd
Livorno Rilevazione 12.12.18	238	92	0	92	38,6%	30	0	12	0	11	0	5	0	0	0	4	0	0	0	72	0	92	58	34	92	58	34

Tab. 11: Detenuti per violazione art. 73 DPR 309/90 usciti dagli istituti penitenziari nel periodo compreso tra il 01.01.2018 ed il 30.09.2018.

Istituto	Detenuti usciti nel periodo			Detenuti usciti nel periodo			Detenuti usciti nel periodo suddivisi per posizione giuridica				Detenuti usciti nel periodo suddivisi per nazionalità					
	Detenuti usciti ex art. 73	Di cui detenuti usciti ex art. 73	Di cui detenuti usciti ex art. 73	In attesa di primo giudizio	Appellante	Provisorio	Ricorrente	Mista	Definitivo	Non categorizzati	Totale	Nazionalità italiana	Di cui straniera	Di cui donne	Totale	
Firenze "Sollicciano"	117	32	16	79	9	1	2	1	21	4	117	41	14	76	10	117
Prato	91	36	12	0	6	0	0	61	24	0	91	17	0	74	0	91
Pisa	118	48	15	5	28	0	3	54	28	0	118	nd	nd	nd	nd	118
Massa	37	9	4	1	2	0	2	3	29	0	37	17	0	20	0	37
Livorno	22	10	5	22	0	0	0	0	0	0	22	3	0	19	0	22

Alcune caratteristiche dei dati appena esposti ci hanno fatto concludere per una loro complessiva "opacità". In particolare, sono questi fattori che ci è sembrato li rendano poco leggibili e, di conseguenza, interpretabili:

- a. Riguardo all'ingresso e alla permanenza in carcere. La classificazione dei detenuti in base al titolo di reato, quando si tratta dell'art. 73 T.U. stupefacenti, risulta approssimativa: le diverse fattispecie di reato che sono contenute nell'art. 73, come la distinzione tra il comma 1 che indica lo spaccio "ordinario" e il comma 5 che indica la fattispecie di "lieve entità", oppure la fattispecie del comma 4, che si applica allo spaccio di droghe leggere, risultano presenti nei dati estratti dal sistema, ma in modo non lineare e non sistematico, tanto che non si è stati in grado di ottenere dati che potessero mostrare la popolazione detenuta per art. 73 in modo chiaro e complessivo; non è stato possibile, per chiarezza, determinare all'interno dell'insieme dei detenuti imputati/condannati per art. 73, quanti di essi lo fossero per co. 1, quanti per co. 4, quanti per co. 5, e quanti per un cumulo tra questi; si sono riscontrate sia lacune nella presenza di dati nel sistema, sia genericità dei dati inseriti, riscontrando spesso una qualificazione sotto il titolo di reato genericamente definito art. 73, senza specificare il comma;
- b. Riguardo all'uscita dal carcere. I dati archiviati riguardo ai detenuti usciti ci dicono la loro posizione giuridica, ma non ci dicono la motivazione dell'uscita dal carcere: in alcuni casi può trattarsi di fine-pena (per quanto riguarda i detenuti definitivi), in altri casi di scadenza termini della custodia cautelare (soprattutto per i detenuti in attesa di primo giudizio, ma anche per gli appellanti/ricorrenti, anche se per le medesime categorie potrebbe trattarsi anche di concessione degli arresti domiciliari), in altri casi ancora (di nuovo per i definitivi) può trattarsi di concessione di misure alternative alla detenzione, delle quali sarebbe interessante conoscere la tipologia.

Per cercare di far luce su questi punti, e individuare le dinamiche che portano all'ingresso in carcere nonché le possibilità di uscita, abbiamo deciso di svolgere un esame dei fascicoli presenti nelle matricole degli istituti penitenziari della Toscana. Abbiamo scelto come caso rappresentativo il carcere di Livorno: i detenuti presenti nel carcere di Livorno appartengono sia al circuito della media sicurezza che dell'alta sicurezza, rappresentando così diverse intensità di violazione della normativa in materia di stupefacenti, inoltre Livorno è un carcere di medie dimensioni, presentando un numero di reclusi sufficiente per essere significativo, ma non eccessivo. In quest'ottica, è stato peraltro possibile avere un contatto con alcuni avvocati della Camera penale di Livorno che hanno cooperato, prima mediante la compilazione

di un questionario orientativo, e poi con un incontro di chiarimento sui procedimenti penali aperti ex art. 73, allo scopo di discutere l'incidenza del V comma, le procedure penali, le modifiche intervenute dopo la Sentenza della Corte Costituzionale. Di particolare interesse è risultato a questo proposito, l'incontro avuto con il presidente della Camera penale di Livorno, l'Avv. Nando Bartolomei, e con la Vicepresidente Avv. Aurora Matteucci, tenutosi a Livorno il 25 settembre 2019 e, nell'ambito del quale, è stato possibile presentare e discutere gli esiti della ricerca, confermando peraltro anche alcune tendenze approfondite anche successivamente nell'ambito del Panel tenutosi il 30 settembre 2019.

Rispetto alla ricerca, dunque, siamo partiti con l'esame della lista dei detenuti reclusi per violazione dell'art. 73 TU 309/90 chiesta in data 15 maggio 2019, consisteva in tutto di 82 fascicoli, di cui 49 di nazionalità italiana e 33 straniera. In merito allo stato giuridico: 14 si trovavano soltanto in custodia cautelare, mentre 66 erano classificati come definitivi. È necessario specificare che gli 82 fascicoli erano riconducibili a un totale di 76 detenuti, in quanto una medesima persona può comparire più volte nella lista dei detenuti, quando ha procedimenti in differenti stati del giudizio, per cui si trova in posizioni giuridiche differenziate a seconda del procedimento (per esempio, un detenuto si trovava contemporaneamente nello stato di appellante definitivo e ricorrente; un altro nello stato di appellante, definitivo e in attesa di primo giudizio).

Ad una prima analisi della lista degli 82 fascicoli in relazione alla posizione giuridica è emersa una diversa rappresentazione degli italiani e degli stranieri nei due gruppi dei detenuti in custodia cautelare e dei definitivi. Quanto al gruppo in custodia cautelare si hanno un totale di 20 fascicoli, dei quali 3 relativi a detenuti italiani e 17 a detenuti stranieri, con una evidente sovra rappresentazione di questi ultimi. Accorpendo i fascicoli appartenenti ai medesimi detenuti si vede che questo dato corrisponde a un totale di 17 detenuti, di cui 3 italiani e 14 stranieri (tre detenuti stranieri hanno due procedimenti a testa). Il gruppo di definitivi è composto da 62 fascicoli, dei quali 44 sono riferiti a detenuti italiani e 18 a detenuti stranieri, con un'evidente differenza di proporzione rispetto al gruppo della custodia cautelare. Per quanto riguarda i definitivi il numero dei fascicoli corrisponde al numero dei detenuti, perché in questo caso non vengono contate le sentenze di condanna che ogni persona ha, tanto che la maggior parte dei detenuti ha più di una sentenza di condanna, o un cumulo, ma un'unica posizione giuridica.

Si è deciso di approfondire la ricerca sul tema specifico della carcerazione per il reato di spaccio di lieve entità, attraverso un esame dei singoli fascicoli, allo scopo di far emergere i percorsi di imputazione e condanna per queste fattispecie.

In data 22 maggio 2019 sono stati richiesti altri dati per mettere in evidenza

l'incidenza dell'art. 73, 5° comma, sui numeri complessivi della detenzione. L'interrogazione fatta al sistema Afis ha riguardato le condanne per art. 73, 5° comma, mettendo in evidenza quindi quei fascicoli in cui si ha almeno una condanna per art. 73, 5° comma. Ne è risultata la presenza di 13 fascicoli, dei quali 7 relativi a detenuti di media sicurezza e 6 relativi a detenuti di alta sicurezza. Quanto alla nazionalità: 7 detenuti erano stranieri e 6 italiani. La distinzione media/alta sicurezza si sovrapponeva a quella straniero/italiano, nel senso che i 7 detenuti stranieri erano inseriti nel circuito di media sicurezza (per la precisione il dato è relativo a 6 su 7, in quanto il 7° non risulta classificato in nessuno dei due gruppi media/alta sicurezza dal sistema Afis), mentre i 6 detenuti italiani in quello di alta sicurezza.

Nella stessa data è stata richiesta la lista dei detenuti presenti per art. 73, suddivisi per media sicurezza e alta sicurezza. Quelli in media sicurezza sono risultati 26, quelli in alta sicurezza 47. Quanto alla distinzione tra italiani e stranieri: sui 26 detenuti reclusi in media sicurezza 23 erano stranieri e 3 italiani, mentre sui 47 detenuti presenti in alta sicurezza 4 erano stranieri e 43 italiani.

In data 4 giugno 2019 è stata richiesta la lista dei nominativi dei detenuti ristretti per violazione dell'articolo 73 comma 1 e quella dei ristretti per l'art. 73, comma 4. Per quanto riguarda i detenuti per art. 73, comma 1 questi risultavano essere 29, di cui 9 italiani e 20 stranieri. Nello specifico per quanto riguarda lo stato giuridico si trattava di 21 definitivi e 7 in custodia cautelare. Di uno non era fornita la posizione giuridica. Esaminando però gli stessi nella lista nominativa si trovano invece 19 definitivi e 10 in custodia cautelare (di cui 3 in attesa di primo giudizio, 5 appellanti, 2 ricorrenti in Cassazione).

Per quanto concerne invece i detenuti per art. 73, comma 4: dalla rilevazione fatta dall'ufficio matricola questi risultavano essere 4, di cui 3 di cittadinanza italiana e uno di cittadinanza straniera. Nello specifico per quanto riguarda lo stato giuridico si trattava di due definitivi e due in custodia cautelare (uno in attesa di giudizio e uno appellante).

Possiamo provare a riassumere i numeri dei fascicoli dei detenuti per articolo 73 come segue:

- 1) 15 maggio: lista detenuti ex art. 73: 82 fascicoli;
- 2) 22 maggio: lista detenuti ex art. 73, 5° comma: 13 fascicoli;
- 3) 4 giugno 2019: lista detenuti ristretti ex art. 73, 1° comma: 29 fascicoli;
- 4) 4 giugno 2019: lista detenuti ristretti ex art. 73, 4° comma: 4 fascicoli;
- 5) Depennando dalla lista del 15 maggio (82 fascicoli) i nomi presenti nelle liste di fascicoli qualificati in modo più specifico (non si è fatta

una semplice sottrazione poiché alcuni presenti nelle liste specifiche non lo erano anche nella lista generale, per la precisione si tratta di 3 dei presenti per art. 73, 1° co.; tutti e quattro i presenti per art. 73, 4° co.; 4 dei presenti per art. 73, 5° co.), si è ottenuta una lista di 46 fascicoli che sono qualificati genericamente come art. 73, ovvero che “escono” fuori nelle ricerche su Afis se si richiedono i presenti per art. 73, ma non “escono” se si specifica il comma.

La lista del 22 maggio oltre alla collocazione in media o alta sicurezza ha riportato le altre variabili disponibili nel sistema Afis: matricola, IP3, nome e cognome, luogo e data di nascita, residenza, data di arresto, data di ingresso, posizione giuridica distinta per numero di fatti. A partire da queste variabili, utilizzate dall'Amministrazione penitenziaria per la classificazione del detenuto estratte dal sistema AFIS, abbiamo individuato sei gruppi significativi di detenuti, potenzialmente indicativi di tendenze nella carcerazione di chi ha violato, o è accusato di aver violato, la normativa sugli stupefacenti:

- 1) casi di custodia cautelare per un solo fatto: **8** persone;
- 2) casi di non definitivi con più procedimenti: **3**
- 3) casi di fine pena a breve scadenza: **4**
- 4) casi di imputazione condanna per articolo 73, comma 4
- 5) casi di definitivi per art. 73, comma 5: **12**
- 6) casi di condannati definitivi qualificati come 73 generico relativi a 46 detenuti

1) Casi di custodia cautelare per un solo fatto (8 persone)

Si tratta di casi di persone che si trovano in carcere, in custodia cautelare, per un unico fatto, cioè senza avere altri reati per cui sono già condannati e stanno scontando la pena, né altre imputazioni per cui si trovano in custodia. In questi casi il fatto di cui la persona è imputata deve essere abbastanza grave da determinare da solo l'applicazione della custodia cautelare in carcere, e questo avviene quando si tratta di un fatto punito con la pena non inferiore nel massimo a 5 anni, come prevede l'art. 274 c.p.p., lett. c): “Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni”.

Ora, tra i reati relativi agli stupefacenti può rientrare in questa tipologia di

reati solo un'imputazione per art. 73, 1° comma e non una per art. 73, 5° comma, poiché mentre il comma 1° stabilisce la pena della reclusione da sei a venti anni, permettendo quindi la custodia cautelare in carcere, il 5° comma prevede la pena massima di anni 4, rimanendo al di sotto del limite di cinque anni stabilito per poter disporre la custodia cautelare in carcere. L'art. 73, 5° comma dispone infatti che "[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329". Anche il comma 4°, che riguarda fattispecie non di lieve entità, ma relative alle droghe leggere prevede (nella sua versione successiva alla Sentenza C. Cost. 32/2014 che ha ripristinato il testo antecedente al DL 272/2005, conv. In legge 49/2006) la pena della reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 a euro 77.468, e può quindi permettere l'applicazione della custodia cautelare in carcere.

Per comprendere e spiegare la presenza in carcere di questi casi si è ritenuto necessario valutare prima di tutto soprattutto la tipologia e la quantità della sostanza sequestrata, le modalità e le circostanze dell'azione, per verificare se queste fanno propendere, o meno, per un reato non di lieve entità. Si è cercato di rilevare anche altri elementi che possono aver influito sulla qualificazione del fatto in un senso o in altro.

Il **primo fascicolo** analizzato riguarda la vendita di eroina, di circa 30-40 grammi lordi, più precisamente 25 grammi di eroina e altri 10 grammi di eroina suddivisi in due ovuli.

Per la quantità sequestrata il detenuto potrebbe rientrare nella determinazione del comma 5, ipotesi questa sollevata dal difensore, ma rigettata dal giudice in quanto il detenuto ha come capo di imputazione anche la continuazione del reato ex art. 81 c.p., riguardando l'imputazione diversi episodi.

Dunque, la sentenza afferma che non ricorrono i presupposti per riconoscimento dell'ipotesi di lieve entità di cui all'articolo 73 comma 5 in quanto il quantitativo di stupefacente sequestrato e la somma trovata in possesso del venditore sono circostanze da cui si desume che non si tratta di soggetti dediti al piccolo spaccio, bensì di criminali dediti alla azione illecita e bene inseriti in ambienti illeciti collegati al traffico dello stupefacente. L'imputato si è dichiarato responsabile del reato di cui all'articolo 73 limitatamente ad uno degli episodi contestati.

Conclusioni: il detenuto non è stato imputato, né condannato in primo grado per 5 comma, sebbene la quantità sequestrata poteva permetterlo, in quanto sono state considerate prevalenti alcune circostanze, come la somma ritrovata a seguito della perquisizione (somma che però non emerge dalla lettura del fascicolo) e la pluralità degli episodi contestati, che hanno

fatto propendere per inquadrare i fatti nella fattispecie più grave. Inoltre, trattandosi, in questo caso, di cittadino straniero sprovvisto delle cautele opportune ad evitare una incarcerazione (abitazione, lavoro, famiglia) e magari recidivo, l'udienza di convalida davanti al GIP potrebbe concludersi con la convalida dell'arresto in flagranza e l'applicazione della custodia cautelare in carcere ancorché in relazione ad un fatto di reato che, in sé, non la legittimerebbe.

Il **secondo fascicolo** analizzato riguarda un detenuto inizialmente imputato per art. 74 e 73 dpr 309/90 per il quale non emergono dal fascicolo la tipologia e la quantità di sostanza sequestrata. A seguito di sentenza di primo grado è stato scarcerato per il primo reato (art.74), ma ancora in custodia per art.73 comma 1, con più episodi legati dalla continuazione (art.81 c.p.), in concorso (art.110) e con l'aggravante dell'ingente quantità di cui all'art. 80 DPR 309/1990.

Conclusioni: essendo stata contestata l'aggravante dell'ingente quantità si tratta di fattispecie che non potrebbe essere inquadrata nell'art. 73, comma 5°.

Il **terzo fascicolo** analizzato riguarda un detenuto arrestato in flagranza di reato e indagato per i reati di cui agli artt. 73 e 80 TU 309/90. Le sostanze sequestrate sono droghe leggere: 564 gr. di marijuana e 266 grammi di hashish. In più 0,53 grammi di cocaina, trovati a seguito di perquisizione nell'abitazione, insieme a un bilancino elettrico. La quantità sequestrata è stata considerata importante, tanto non solo da escludere l'applicazione della fattispecie di lieve entità, ma anche da far applicare l'aggravante dell'ingente quantità prevista dall'art. 80, comma 2: "in ragione del quantitativo di sostanza stupefacente sottoposto a sequestro, ritenuto che nei suoi confronti sussistono esigenze cautelari di cui all'articolo 274 lettera C del DPR 309 del 90, con un concreto attuale pericolo di recidiva, inoltre vista la quantità ingente ciò dimostra il suo radicato inserimento nell'ambiente del narcotraffico verosimilmente internazionale e a tal fine l'unica misura adeguata è quella della custodia cautelare in carcere". Argomentazione questa utilizzata per spiegare l'applicazione della custodia cautelare in carcere nonostante lo spaccio riguardasse soltanto droghe leggere.

Il **quarto fascicolo** riguarda un altro caso di arresto in flagranza. Sono stati sequestrati un barattolo di vetro contenente cocaina, per 36 grammi, un bilancino e una tessera utilizzata per il taglio della sostanza stessa. Nel prosieguo delle indagini sono stati sequestrati 35 ovuli contenenti 330 grammi della medesima sostanza.

Nella sentenza si legge che il detenuto è colpevole per i reati di cui all'art. 73, 1° co., uniti dal vincolo della continuazione (art. 81 c.p.).

Conclusioni: la quantità sequestrata e la continuazione relativa a più episodi hanno fatto inquadrare la fattispecie nel comma 1.

Il **quinto fascicolo** riguarda un detenuto arrestato anch'esso in flagranza a seguito di intercettazioni telefoniche e pedinamento per un quantitativo di droga pari a 15 grammi di cocaina, gli articoli a lui contestati sono l'articolo 81, articolo 73 comma 1 e comma 4. Non emergono ulteriori dati dal fascicolo, ma la contestazione dell'art. 81 fa pensare alla presenza di altri episodi di reato, ma questa resta un'ipotesi.

Conclusioni: La fattispecie in questione avrebbe potuto essere inquadrata come art. 73, 5° comma, vista la quantità non eccessiva di sostanza sequestrata.

Il **sesto fascicolo** è quello di un detenuto che dichiara di essere tossicodipendente, entrato solo per un reato, e che nonostante la tossicodipendenza rimane in carcere. Sono stati sequestrati 549 grammi di cocaina, occultati all'interno di una ruota di scorta. L'imputato ha ammesso l'addebito durante l'interrogatorio e si è dichiarato tossicodipendente, affermando di utilizzare 4-5 g di droga al giorno, e che per saldare i debiti ha inoltre accettato la proposta di effettuare una consegna di cocaina (non ha però indicato i suoi i suoi fornitori). L'arresto è stato convalidato perché è stato ritenuto sussistente il rischio di reiterazione dei reati. Nella sentenza si legge che si deve verificare quale sia la misura cautelare più adeguata a fronteggiare le esigenze cautelari. La difesa sostiene di poter procedere con gli arresti domiciliari richiesta che però è stata negata, in quanto si ritiene che la misura cautelare in carcere si configuri come unica per assicurare il rispetto delle esigenze cautelari, la più adeguata e la più proporzionata all'effettiva gravità oggettiva e soggettiva del fatto, come unico strumento per contenere i profili di pericolosità precedentemente esposti.

Conclusioni: la possibilità della custodia cautelare presso il domicilio sembra non essere presa seriamente in considerazione; tanto meno lo è la possibilità, pur prevista dalla legge (art. 89 TU 309/90) di concedere gli arresti domiciliari in comunità di recupero.

Il **settimo fascicolo** analizzato riguarda un detenuto in posizione giuridica appellante arrestato per articolo 73, senza specificazioni. La sostanza sequestrata consisteva in 4 contenitori con 88 ovuli termosaldati, contenenti rispettivamente 30 ovuli 11 grammi di cocaina e 58 ovuli 15 grammi di tipo eroina. È stato convalidato l'arresto e riqualificato il reato come articolo 73, comma 5, in quanto in possesso di una modesta quantità. Ma è stata mantenuta la custodia in carcere, si legge nel fascicolo, in quanto reato contestato insieme ad altri capi d'imputazione, che sono unificabili sotto il vincolo della continuazione in quanto, tenuto conto delle modalità di svolgimento dei fatti e delle dichiarazioni rese dall'imputato in sede di convalida del suo arresto, sono stati compiuti in esecuzione di un unico disegno criminoso tra i reati contestati, ovvero, oltre allo spaccio, la ricettazione (art. 648 c.p.), in concorso.

Conclusioni: le circostanze del reato e il contesto in cui i fatti si verificano, nonché la presenza di altri reati spingono ad applicare l'art. 73, 5° comma, a fattispecie che comunque permette la custodia cautelare in carcere (la ricettazione ha la pena prevista fino a otto anni nel massimo).

L'**ottavo fascicolo** analizzato riguarda un detenuto arrestato in flagranza. La sostanza sequestrata è cocaina, per una quantità di grammi 200. Il detenuto dichiarò di farne uso personale (usa 3 grammi al giorno), a seguito di perquisizione all'interno della sua abitazione sono stati poi ritrovati due involucri di 102 grammi di cocaina più 106 grammi della medesima sostanza, nonché €2100, che l'imputato afferma derivano dalla vendita della restante quantità di sostanza.

Conclusioni: la quantità sequestrata non avrebbe permesso una qualificazione come art. 73, comma 5°; non emerge dal fascicolo la presa in considerazione dello stato di tossicodipendenza dell'imputato al fine di predisporre arresti domiciliari.

Conclusioni finali. L'esame degli 8 fascicoli di cui sopra, di detenuti in custodia cautelare per un solo procedimento, evidenzia alcuni punti:

- in 4 casi su 8 è stato contestato, anche con aggravante, l'art. 73 co 1 e/o 4;
- 2 casi su 8 sono verosimilmente riconducibili entro l'art. 73, co 5;
- in 2 casi su 8 in cui è stato contestato l'art. 73 co 1 e/o 4, ma si deve procedere ad un accertamento nel merito della fattispecie addebitata, con indici propri della condotta di lieve entità (comma 5);
- in 1 caso è riconosciuta la qualificazione del fatto come art. 73, comma 5°, ma si ha la presenza di un altro capo di imputazione che mantiene l'imputato in custodia cautelare in carcere, perché trattasi di reato con pena superiore a cinque anni nel massimo.

Seppur poco indicativi, i valori suddetti confermano l'esistenza di una percentuale (almeno 2 su 8, salvo ulteriore accertamento nel merito) di casi in cui, detenuti presenti in custodia cautelare per violazione dell'art. 73 (di sovente oggetto di arresto in flagranza di reato, convalidato ed a seguito del quale è stata disposta la custodia cautelare), la condotta contestata ricade nel comma 5.

Appare interessante, altresì, evidenziare che su un totale di 8 detenuti nelle condizioni suddette 7 sono cittadini stranieri.

2) Casi di non definitivi con più procedimenti (3 persone).

Si tratta di persone il cui titolo detentivo è soltanto la custodia cautelare, cioè hanno procedimenti in corso, senza avere ancora avuto una condanna definitiva. Rispetto al gruppo identificato al punto precedente questi soggetti hanno in corso più procedimenti penali, rispetto ai quali possono trovarsi in situazioni processuali diverse (in attesa di primo giudizio, appellante, ricorrente in Cassazione). Possono anche avere, oltre all'imputazione per

art. 73, altre imputazioni per fatti reato differenti da quelli previsti dall'art. 73. Per questa tipologia di casi è interessante verificare a che punto del procedimento sono entrati in carcere. Se arrestati in flagranza, se fermati con mandato d'arresto a seguito d'indagini, se invece solo dopo la sentenza di primo grado. Si può riproporre un'indagine simile a quella svolta sui casi del punto precedente, ovvero di verifica del tipo e della quantità di sostanza sequestrata e della qualificazione giuridica del fatto nel comma 1 oppure nel comma 5 dell'art. 73. A questo si aggiunge la possibilità di vedere, in alcuni casi, se la condanna, per esempio in primo grado, abbia confermato l'imputazione, oppure se il fatto sia stato qualificato in modo più lieve. Vi è inoltre la possibilità di capire se la custodia cautelare in carcere sia stata applicata sempre oppure soltanto in alcune fasi processuali.

Dall'analisi del **primo fascicolo** emerge il caso di un detenuto scarcerato per il primo fatto, e ricorrente invece per il fatto numero 2.

Gli articoli a lui contestati sono art. 73 comma 1 e comma 6, più l'aggravante dell'ingente quantità di cui all'articolo 80 comma 2. Sostanza sequestrata 130 kg di cocaina.

Da parte della difesa vi è stata la richiesta della sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere applicata dal gip, mentre il giudice delle indagini preliminari aveva valorizzato la gravità indiziaria derivante dalla disponibilità di un rilevantissimo quantitativo di stupefacente e il rischio di reiterazione dei reati, apparendo la condotta come indice di un più grave coinvolgimento del detenuto in un traffico di sostanze stupefacenti.

Per quanto concerne il fatto numero 2 il detenuto risulta essere ancora in attesa di primo giudizio. Gli articoli a lui contestati sono il 74 comma 1 2 3 4 TU 309/90.

Il **secondo fascicolo** Invece vede la presenza di 4 fatti. Nello specifico il detenuto risulta essere in attesa di primo giudizio per il fatto numero 1, essere stato scarcerato per il fatto numero 2, in attesa di primo giudizio per il fatto numero 3 e appellante per il fatto numero 4.

Per il fatto n. 1) sono a lui contestati gli articoli: art. 73, comma 1, con più fatti legati nel vincolo della continuazione (art. 81).

Per il fatto n. 2) gli articoli contestati sono: art. 74, art. 110, art. 73, comma 1, art. 81, più altri capi per art. 73, comma 1 e art. 110.

Per il fatto numero 3 gli articoli contestati sono: art. 110, art. 81, comma 2, art. 73, comma 1, in tre differenti capi d'imputazione.

Per il fatto numero 4 gli articoli contestati sono: l'articolo 74 c.1, art 110, 81 e 73, comma 1, art. 99 c.p.

Per quanto riguarda il sequestro della sostanza: è stato effettuato anche a carico di un altro detenuto, concorrente, ed è consistito in quasi 75 kg lordi di sostanza stupefacente del tipo eroina, al netto 348,55 grammi,

nonché 875 grammi di cocaina, oltre a sostanza da taglio. L'imputato rientra nell'applicazione della recidiva specifica e infraquinquennale ex articolo 99. Il gip ritiene che, sia i quantitativi di sostanza sequestrata che la somma di denaro (non specificata) indichino che il sodalizio criminoso in oggetto non fosse dedito al commercio del dettaglio di singole dosi di stupefacenti, ma a rifornire i soggetti che a loro volta consegnavano lo stupefacente agli spacciatori al dettaglio su strada. Ogni altra misura diversa dalla custodia cautelare appare inidonea, ed è per questo che la domanda di richiesta degli arresti domiciliari fatta dall'avvocato è stata rigettata.

Ultimo caso di non definitivo: detenuto imputato di due fatti, per entrambi appellante.

Per quanto concerne il fatto n. 1) gli articoli contestati sono numerosi e gravi e non riguardano gli stupefacenti: rapina, lesioni, omicidio, sequestro di persona, in concorso.

Per il fatto n. 2) invece gli articoli contestati sono: art. 73, comma 1 e comma 4, in concorso, in numerosi episodi. Non sono indicate le quantità sequestrate in generale; solo in un caso è specificato che l'imputazione per art. 73, co. 1 riguarda la detenzione di eroina e hashish, nonché lo spaccio di 8 grammi di cocaina.

Conclusioni finali. L'esame dei 3 fascicoli di cui sopra (detenuti non definitivi in custodia cautelare) evidenzia:

- 2 casi su 3 in cui è stato contestato, anche con aggravante, l'art. 73 co 1 e/o 4 e/o 6, nonché l'aggravante dell'art. 80;

- 1 caso su 3 in cui è stato, fra l'altro, contestato l'art. 73 co 1 e/o 4 ma per il quale si deve procedere ad un accertamento nel merito della fattispecie addebitata, con indici propri della condotta di lieve entità (comma 5).

I citati fascicoli interessano detenuti presenti in custodia cautelare anche per violazioni diverse dalle fattispecie sanzionatorie di cui agli artt. 73 e 74. Per le modalità di archiviazione non è possibile ricostruire nel dettaglio la storia detentiva, in particolare riguardo al momento dell'ingresso in carcere. Tuttavia, considerato che nei primi due casi si è avuto il sequestro di grosse quantità e che nel terzo caso vi è stata l'imputazione anche per altri gravi reati, si può concludere che per questi casi sia stato più difficile evitare la custodia in carcere.

In ogni caso, è interessante distinguere, fra i presenti in custodia cautelare, detenuti italiani e stranieri: in questo gruppo i tre casi esaminati sono tutti detenuti stranieri.

3) Casi di fine pena a breve scadenza (4 persone).

Visto che le pene brevi e l'ultima parte della detenzione dovrebbero essere scontate fuori dal carcere, in misure alternative alla detenzione, è

necessario capire in questi casi perché la persona si trova in carcere: si tratta effettivamente di mancanza di applicazione di misure alternative? E a che cosa è dovuta tale mancata applicazione?

I quattro fascicoli analizzati riguardano detenuti che risultano essere tutti in posizione giuridica definitiva per uno o più fatti, tra cui l'articolo 73. Si tratta di soggetti trasferiti da altri istituti, dunque la data di ingresso si riferisce all'ingresso avvenuto presso l'Istituto Penitenziario di Livorno, nel quale scontano la parte finale della pena. Si tratta di detenuti in regime di alta sicurezza, con pene lunghe e se ne deduce la mancata applicazione delle misure alternative in base all'articolo 4 bis.

Conclusioni finali. L'analisi dei fascicoli conferma l'esistenza del fenomeno della detenzione in regime di alta sicurezza fino all'ultimo giorno del fine pena, per cui, a causa dell'applicazione dei limiti previsti dall'art. 4-bis, molti detenuti passano dalla reclusione alla libertà senza poter godere di un periodo di reinserimento all'esterno.

4) Casi di imputazioni e condanne per art. 73, comma IV (4 persone).

Il comma IV prevede una pena in misura ridotta per lo spaccio di droghe leggere. Analizzare i fascicoli relativi a questi casi può far emergere quanto questo articolo sia utilizzato nella pratica, e aiutare a capire se venga in gioco solo in fase di condanna o anche in quella dell'imputazione.

Dall'esame dei fascicoli emerge che, tra i 4 fascicoli indicati nella lista soltanto uno presenta il comma IV da solo. Si tratta del fascicolo di un detenuto in posizione di definitivo, con una pena superiore a sei anni, e una multa di più di ventimila euro: articolo a lui contestato è in modo specifico il 73 comma 4. Il magistrato di sorveglianza di Livorno gli concede il beneficio dell'affidamento in prova terapeutico, ma la misura viene successivamente sospesa.

Gli altri fascicoli presentano casi di compresenza di comma 1 e comma 4.

Conclusioni finali. La contestazione del solo art. 73, comma 4° risulta piuttosto rara. La contestazione di più violazioni dell'art. 73, di cui al comma 1 e al comma 4, si giustifica alla luce del principio giurisprudenziale per cui, una medesima condotta di cessione di droga, laddove riferita a sostanze incluse in tabelle diverse e separate, può determinare non tanto una unica contestazione ma un concorso formale di reati, tra loro uniti dal vincolo della continuazione. Anche se questa prassi interpretativa dovrebbe ora essere rivista nei casi in cui vi siano elementi che possano far ricondurre il fatto alla lieve entità (quali organizzazione rudimentale, quantità modeste, condizione di consumatore del soggetto che ha commesso il fatto, assenza di guadagni significativi), anche se vi sia la detenzione di sostanze appartenenti a tabelle

diverse, come ha stabilito la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 51063 del 27 settembre 2018.

5) Casi di condanna per art. 73, comma V, definitivi (12 persone)

In questo caso è importante vedere il tipo e la quantità della sostanza sequestrata, per capire quali sono i casi in cui, concretamente, si applica il comma 5: i fascicoli qui analizzati riguardano casi in cui vi è stata una condanna in forma definitiva, quindi il processo ha esaurito il suo corso e portato all'accertamento di un fatto determinato, che ha ricevuto una sua qualificazione giuridica precisa, ovvero lo spaccio di lieve entità.

È anche importante capire quando questa tipologia di condannati è entrata in carcere: una volta condannati? Oppure sono entrati in custodia cautelare? E, in questo secondo caso, perché? Dovrebbe essere qui possibile verificare se il motivo della custodia cautelare è dovuto al fatto che l'imputazione era stata fatta per art. 73 generico oppure perché, pur essendo specificata l'imputazione come comma 5°, mancavano altri requisiti per gli arresti domiciliari (per es. mancava un'abitazione).

I fascicoli analizzati per articolo 73 comma 5 sono stati 12 (questi i presenti al momento dell'analisi, rispetto ai 13 nominativi presenti nell'elenco fornito in data 22 maggio), ma i fascicoli contenenti solo condanna per art. 73, comma 5 sono solamente 4, mentre i restanti fascicoli hanno, oltre alla condanna per comma 5, anche altre condanne per il comma 1, e in un caso anche l'articolo 74. Quanto alla sostanza sequestrata nella maggior parte dei casi si tratta di cocaina, seguita da eroina.

In un caso è immerso che il giudice di primo grado ha ritenuto che, nonostante la gravità relativa alla qualità delle sostanze detenute, il fatto potesse comunque essere inquadrato nel reato previsto dall'articolo 73 comma 5, perché non vi erano altri elementi che facessero indicare una modalità di azione di particolare intensità offensiva.

Il **primo fascicolo** riguarda un detenuto di nazionalità straniera, imputato e condannato per il reato di cui all'art. 73, 5° comma, commesso in concorso con altri e in più episodi legati dal vincolo della continuazione. Le sentenze di condanna in esecuzione sono due riguardanti più fatti di spaccio di lieve entità, quelli più recenti aggravati ai sensi dell'art. 80 TU 309/90 (non è specificato il numero) e dalla recidiva ai sensi dell'art. 99, comma 2, c.p. Si tratta in questo caso di una condanna solo per fatti rientranti nella fattispecie dell'art. 73, 5° comma.

Non è indicata la sostanza sequestrata né la quantità.

È entrato e uscito più volte dal carcere, trascorrendovi anche periodi di custodia cautelare. L'ultimo ingresso è avvenuto a seguito di arresto effettuato dalla polizia di frontiera a seguito di controllo per transito aereo,

che ha evidenziato la sentenza emessa qualche mese prima.

È stata presentata e discussa qualche mese prima dell'esame del fascicolo la richiesta di affidamento in prova al servizio sociale ex art. 47 O.P., che si deduce abbia avuto esito negativo, vista la presenza in carcere del soggetto interessato.

Conclusioni: si tratta di detenuto imputato e condannato per art. 73, 5° comma, che ha trascorso una parte di custodia cautelare in carcere, ma che vi è rientrato da definitivo.

Il **secondo fascicolo** riguarda anch'esso un detenuto di nazionalità straniera, recluso in media sicurezza, imputato per più reati legati allo spaccio, sia art. 73, 1° comma che art. 73, 5° comma, nonché reati correlati, come resistenza a pubblico ufficiale (337 c.p.), false generalità (495 c.p.), evasione (385 c.p.), condanne ricevute con più sentenze.

In uno dei fatti contestati è stata sequestrata la sostanza: hashish grammi 325, suddivisi in 32 ovuli, e cocaina grammi 21, e denaro contante per €7600. La condanna ex art. 73, 5° comma segue a un'imputazione per art. 73, 1° comma, con applicazione della custodia cautelare. Significativa la vicenda cautelare: arresto in flagranza, convalidato dal giudice dell'udienza preliminare, con applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, aggravata a seguito di evasione e nuovo arresto per articolo 73 comma 1 con applicazione della custodia cautelare in carcere. Con la sentenza di primo grado è dichiarato colpevole per articolo 73 comma 5, viene esclusa la recidiva, e applicata la continuazione, condannato alla pena unica di anni due di reclusione e €4000 di multa, con espulsione e confisca dello stupefacente e del denaro.

Il primo giudice ha ritenuto che, nonostante la pluralità di sostanze detenute, il fatto potesse essere inquadrato nel reato previsto dall'articolo 73 comma 5 perché non vi erano altri elementi che facessero indicare una modalità d'azione che denotasse una significativa potenzialità offensiva.

Conclusioni: si tratta di un caso significativo, poiché ripropone le tipiche modalità di ingresso in carcere sperimentate dai piccoli spacciatori: arresto in flagranza, imputazione ex art. 73, co. 1, custodia cautelare in carcere (in questo caso preceduta da arresti domiciliari, revocati per violazione delle prescrizioni e nuova imputazione), condanna per art. 73, 5° comma.

Il **terzo fascicolo** riguarda ancora un detenuto di nazionalità straniera, recluso in media sicurezza, imputato e condannato sia per fatti ricondotti sotto l'art. 73, comma 1, sia per fatti ricondotti sotto l'art. 73, comma 5. Due fatti su quattro sono qualificati come di lieve entità.

Non è indicata la quantità e la tipologia di sostanza sequestrata.

Ha trascorso periodi di custodia cautelare in carcere, sembra in relazione ai fatti qualificati come art. 73, 1° comma. Mentre per le due condanne per art.

73, 5° comma, di anni 1 più 2100 euro multa la prima, e anni 1 e 1100 euro di multa la seconda, ha scontato e sta scontando la pena.

Conclusioni: non emerge dal fascicolo se le due condanne per art. 73, 5° comma siano seguite ad un'iniziale imputazione per il medesimo articolo, oppure se a imputazione per art. 73, comma 1; la dinamica dei continui ingressi in carcere può far pensare a imputazione ex art. 73, comma 1.

Il **quarto fascicolo** riguarda ancora un detenuto di nazionalità straniera, recluso in media sicurezza, sta eseguendo due sentenze che lo hanno condannato, la prima, per art. 73, comma 1, comma 4 e comma 6, reati per i quali ha anche subito la custodia cautelare per un anno, e la seconda, per art. 73, 5° comma. Non sono indicate quantità e la tipologia delle sostanze sequestrate.

È stata rigettata l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale dall'Ufficio di sorveglianza di Livorno.

Conclusioni: non è possibile valutare la dinamica sanzionatoria dei fatti senza conoscere quantità/qualità sostanze e altri elementi del fatto. Si ripropongono situazioni comuni, come quella di più fatti di spaccio, alcuni più gravi, alcuni più lievi, a carico della stessa persona e con vicende processuali sovrapposte.

Il **quinto fascicolo** riguarda un altro detenuto di nazionalità straniera, recluso in media sicurezza, condannato per art. 73, comma 5°. Sta scontando una pena di due anni e sei mesi di reclusione e ha fatto ingresso in carcere a seguito di revoca del decreto di sospensione dell'ordine di esecuzione per la concessione di misure alternative alla detenzione e ripristino del medesimo (si suppone per mancata presentazione dell'istanza).

Conclusioni: si tratta di un caso che potrebbe non essere in detenzione, in cui la debolezza sociale del soggetto, che rende difficile anche utilizzare gli strumenti previsti dalla legge, gioca un ruolo decisivo nella carcerazione. È questo un altro caso di detenuto condannato soltanto per art. 73, 5° comma.

Il **sesto fascicolo** riguarda di nuovo un detenuto di nazionalità straniera, recluso in media sicurezza, condannato per art. 73, comma 5, con due sentenze. È stato in detenzione domiciliare, ma è rientrato in carcere per l'arrivo del nuovo definitivo.

Non sono indicate la quantità e tipologia delle sostanze sequestrate.

Conclusioni: Come il caso precedente riguarda un detenuto condannato soltanto per art. 73, 5° comma.

Il **settimo fascicolo** riguarda ancora un detenuto di nazionalità straniera, recluso in media sicurezza, condannato sia per art. 73, 5° comma che per art. 73, 1° comma, con due differenti sentenze. Ha subito la custodia cautelare

per entrambi i fatti. Non è indicata la quantità/tipologia della sostanza sequestrata.

Conclusioni: ha trascorso più periodi di custodia cautelare in carcere, e ciò può essere indicativo di imputazione ex art. 73, co. 1 anche per il fatto poi qualificato art. 73, co. 5 e/o delle difficoltà di concessione degli arresti domiciliari a chi si trova in situazioni di debolezza sociale.

L'**ottavo fascicolo** riguarda un detenuto di nazionalità italiana, recluso in alta sicurezza, che sta scontando un provvedimento di cumulo di più sentenze, riguardanti numerosi reati di cui agli artt. 73, comma 1, art. 73, comma 5, art. 74, nonché art. 416-bis. Non è indicata la quantità e la tipologia della sostanza. Ha trascorso diversi anni in custodia cautelare.

Conclusioni: in questo caso il reato di cui all'art. 73, 5° comma è uno tra i tanti.

Il **nono fascicolo** riguarda un altro detenuto di nazionalità italiana, recluso in alta sicurezza, ha più condanne riunite in provvedimento di cumulo, contenente reati ex art. 73, comma 1, art. 416 bis, art. 74, nonché art. 73, 5° comma, quest'ultimo accertato dal Tribunale dei minorenni, risalente dunque alle prime esperienze di reato del detenuto. Non è indicata la quantità e la tipologia della sostanza. Ha trascorso diversi anni in custodia cautelare.

Conclusioni: in questo caso il reato di cui all'art. 73, 5° comma è uno tra i tanti, ed essendo stato accertato dal Tribunale dei minorenni, risale alle prime esperienze di reato del detenuto.

Il **decimo fascicolo** riguarda ancora un detenuto di nazionalità italiana, recluso in alta sicurezza, ha più condanne inflitte a partire dall'inizio degli anni 2000, per reati di cui agli artt. 73, comma 1, 628 c.p., 416 bis, nonché art. 73, comma 5°. Non è indicata la quantità e la tipologia della sostanza. Ha trascorso diversi anni in custodia cautelare.

Conclusioni: in questo caso il reato di cui all'art. 73, 5° comma è uno tra i tanti.

L'**undicesimo fascicolo** riguarda un altro detenuto di nazionalità italiana, recluso in alta sicurezza, ha più condanne riunite in un cumulo di 23 anni di reclusione. Le condanne sono relative a reati di cui agli artt. 73, comma 5 (2 condanne), 74, 73, comma 1 (più sentenze per più fatti). Non è indicata la quantità e la tipologia della sostanza.

Conclusioni: in questo caso il reato di cui all'art. 73, 5° comma è uno tra i tanti.

Il **dodicesimo fascicolo** riguarda di nuovo un detenuto di nazionalità italiana, recluso in alta sicurezza, ha più condanne per reati di cui agli artt. 73, comma

1 e 1-bis, 416bis, 74, 73, 5° comma. Non è indicata la quantità e la tipologia della sostanza. Ha trascorso diversi anni in custodia cautelare.

Conclusioni: in questo caso il reato di cui all'art. 73, 5° comma è uno tra i tanti.

Conclusioni finali. I fascicoli di sopra analizzati evidenziano un tendenziale equilibrio nelle presenze tra detenuti italiani (5) e stranieri (7). Tuttavia la distribuzione di questi tra media e alta sicurezza e le tipologie di reati compiuti mostrano situazioni assai differenti. Si nota, in particolare, che fra i detenuti stranieri è elevata l'incidenza della violazione di cui al comma 5 dell'art. 73 come violazione principale (4 casi su 7), fattispecie attenuata che, invece, appare non significativa fra le condotte contestate ai detenuti italiani, per i quali la condanna per art. 73, 5° comma è una tra le tante, in un caso si rileva come sia proprio posta allo stadio iniziale della carriera criminale. Coerente con questa centralità o meno dello spaccio di lieve entità tra i reati commessi è la collocazione dei detenuti: i detenuti stranieri sono collocati (6 su 7, di uno non si ha il dato) nella sezione di media sicurezza, mentre i detenuti italiani sono collocati tutti nella sezione di alta sicurezza.

Questo spaccato fa pensare a differenti segmenti del "mercato del lavoro" illegale dello spaccio di sostanze stupefacenti: in posizione dirigenziale si trovano gli italiani, che dirigono il traffico e organizzano i contatti, in posizione subordinata si trovano gli stranieri, che svolgono attività esecutive come la vendita al dettaglio in strada.

Inoltre, la presenza in carcere di detenuti stranieri condannati solo per art. 73, 5° comma, a pene brevi (1/2 anni), indica anche come i fattori socio-economici incidano sulla mancata concessione di detenzione domiciliare o altre misure alternative alla detenzione.

6) Casi di condannati definitivi qualificati come art. 73 generico (46 persone)

Questo gruppo, come sopra ricordato, è stato costruito depennando dalla lista dei presenti del 15 maggio (82 fascicoli) i nomi presenti nelle liste di fascicoli qualificati in modo più specifico. Non si è fatta una semplice sottrazione numerica poiché alcuni presenti nelle liste specifiche non lo erano anche nella lista generale (per la precisione si tratta di 3 dei presenti per art. 73, 1° co.; tutti e quattro i presenti per art. 73, 4° co.; 4 dei presenti per art. 73, 5° co.). Si è ottenuta così una lista di 46 fascicoli che sono qualificati genericamente come art. 73, ovvero che "escono" fuori nelle ricerche su AFIS se si richiedono i presenti per art. 73, ma non "escono" se si specifica il comma.

Questo gruppo serve a comprendere come funziona il sistema di archiviazione di dati Afis. Poiché avere detenuti in posizione giuridica di definitivi, ma qualificati con art. 73 in modo generico, è un non senso dal punto di vista giuridico, visto che il detenuto definitivo ha già concluso il processo e in questo, è stato condannato, ed è stato giudicato colpevole di un fatto specifico, che avrà ricevuto una sua qualificazione giuridica, come, per es. art. 73, comma 1, oppure art. 73, comma 4, oppure art. 73, comma 5.

Si tratta quindi dei casi di (evidente) mancata corrispondenza tra sistema informatico e dati reali. Forse il fatto di essere stati qualificati come 73 in modo generico ha risposto inizialmente al vero, perché vi era un'imputazione generica, poi specificata nel corso del processo, ma non aggiornata nel sistema informatico. Oppure la qualificazione di art. 73 generico è stata una semplificazione fatta, in modo arbitrario, al momento dell'inserimento dei primi dati e poi non più modificata.

Dei 46 detenuti qualificati genericamente come art. 73, i definitivi risultano essere 37 nella lista del 15 maggio. L'esame effettivo dei fascicoli è stato effettuato in data 27 giugno, nella quale i detenuti qualificati come art. 73 generico in posizione giuridica definitiva erano in tutto 25. Di questi si vede dai fascicoli che alcuni hanno riportata la specifica condanna:

-8 detenuti sono stati condannati per comma 1;

-2 detenuti sono stati condannati per comma 5;

-15 restano generici

Per quanto riguarda i primi due gruppi vi è il dubbio se vi sia stata una modifica reale nella situazione processuale, che ha dato luogo al "refuso" della qualifica come art. 73 generico anche dopo la specificazione dell'imputazione, oppure se sia il modo di riportare i dati nel sistema informatico che porta a semplificare impropriamente la fattispecie, omettendo di inserire il comma, pur conosciuto.

Per quanto riguarda il gruppo dei fascicoli che, pur definitivi, rimangono con qualifica generica anche ad un esame diretto del fascicolo si è verificato che si tratta di casi in cui non è presente la sentenza o comunque non se ne conosce il dispositivo.

L'ingresso e la detenzione in carcere per fatti di droga: 10 anni di esiti a confronto

Massimo Urzi

59

1. Cessione di droga di lieve entità, problematiche connesse e interventi novellativi

1.1. Premessa sulla cessione di lieve entità

La presunta peculiarità, rispetto l'impianto repressivo generale dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, della fattispecie mitigata prevista dal ricordato comma 5 ha, da sempre, indotto gli operatori a confrontarsi attorno la sua natura giuridica, se di autonoma figura di reato ovvero di semplice circostanza attenuante ad effetto speciale.

Invero, prima che la questione fosse, da ultimo, definita dall'art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014 convertito con modificazioni nella legge 79/2014 – che ha interamente novellato l'art. 73 comma 5, qualificando la cessione di lieve entità una autonoma fattispecie di reato recante un trattamento sanzionatorio (reclusione da 6 mesi a 4 anni) svincolato dalla tipologia di sostanza ceduta – la giurisprudenza (anche di legittimità) e la dottrina prevalenti propendevano per ricondurre la diminuzione in commento nell'alveo delle circostanze attenuanti¹² (Cass. SS. UU. pen. 35737/2010; Cass. pen. 13523/2008, ma già Cass. SS. UU. pen. 31/05/1991).

Sembra, peraltro, opportuno precisare che la novellazione di cui all'art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014, che ha qualificato la fattispecie di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 come autonoma fattispecie di reato, ha recepito, in parte, gli esiti cui erano già approdate ipotesi di riforma della disposizione, fra cui si rammentano i lavori della "Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza", istituita presso il Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell'Assemblea Plenaria del 4 maggio 2011 (Commissione Giostra)¹³.

12) A. Bassi, *La disciplina sanzionatoria in materia di stupefacenti*, CEDAM, Milano, 2010, pp.163-164.

13) Il dibattito sulla natura giuridica della previsione contenuta nel comma 5 dell'art. 73 è stato stimolato da una iniziativa di legge popolare promossa da un cartello di associazioni del volontariato sociale, volta ad introdurre, nel corpo del D.P.R. 309/1990, una fattispecie di reato autonoma (art. 73-bis)

1.2. La recidiva nella cessione di lieve entità dopo la legge 251/2005

Prima del 2014, la questione inerente la natura giudica della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 assunse maggior rilievo dopo la novellazione dell'art. 99 c.p. da parte della legge 251/2005 (legge ex Cirielli).

Tali modifiche ebbero, infatti, l'effetto di introdurre un regime più gravoso della recidiva, incidente anche sulla disciplina del concorso fra circostanze del reato eterogenee (attenuanti ed aggravanti), disciplinato nel codice penale dall'art. 69. Sul punto, il comma 4 dell'art. 69 – così sostituito dall'art. 3 legge 251/2005 – ha, così, esteso il giudizio di comparazione fra circostanze del reato anche a quelle “*inerenti alla persona del colpevole*”, fra cui figura – appunto – la recidiva. Tuttavia, la stessa disposizione ha precisato che la comparazione fra circostanze non è possibile nel caso previsto dall'art. 99, comma 4 c.p., nel quale vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla citata circostanza aggravante.

Invero, la giurisprudenza dubitò, da subito, della legittimità della modifica dell'art. 69, comma 4 c.p., nella parte in cui – nel disciplinare il concorso di circostanze eterogenee – vietava al giudice di poter valutare la prevalenza delle circostanze attenuanti sull'aggravante della recidiva reiterata, prevista dal codice penale all'art. 99, comma 4. Secondo alcuni, la novellazione avrebbe introdotto un'indebita limitazione al potere-dovere del giudice di adeguare la pena al caso concreto, dando ingresso ad un “automatismo sanzionatorio” correlato ad una presunzione di pericolosità sociale del recidivo reiterato (il recidivo sarebbe stato sempre pericoloso, senza che su tale giudizio avrebbe potuto incidere una valutazione delle circostanze concrete qualificanti l'azione delittuosa).

La preclusione del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, comma 4 c.p. ha interessato anche la circostanza attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5; nella versione intertemporale vigente fino alla novellazione di cui al citato art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014. In altre parole, il fatto che il colpevole di un nuovo reato abbia riportato due o più precedenti condanne per delitti non colposi avrebbe impedito, a mente dell'art. 69, comma 4 c.p., il bilanciamento tra la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al comma 5 dell'art. 73 (nella versione intertemporale previgente l'art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014) e l'aggravante di cui all'art. 99, comma 4 c.p.: 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.

entro cui disciplinare i fatti di lieve entità collegati alla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, in <http://www.fuoriluogo.it/blog/2013/01/30/ecco-i-tre-disegni-di-legge-su-tortura-carceri-droghe/>.

1.2.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art 69, comma 4 c.p.

L'effetto, attribuito al comma 4 dell'art. 99 c.p., di rendere inefficace la diminuzione di pena connessa alla cessione di lieve entità poggiava sul presupposto che, a seguito della legge 251/2005, la recidiva reiterata fosse divenuta obbligatoria e, dunque, non potesse essere discrezionalmente esclusa dal giudice in relazione alle peculiarità del caso concreto. Aderendo alla lettura rigorosa, quindi, non si sarebbe potuto mai applicare la fattispecie diminuyente del fatto di lieve entità alle condotte di spaccio di droga nei casi in cui (come avviene spesso) l'autore del reato, già recidivo, avesse reiterato la propria condotta delittuosa e fosse stato condannato per altro successivo delitto non colposo.

Investita sul punto dalla giurisprudenza di merito, la Corte Costituzionale ha – prima con la sentenza interpretativa di rigetto 192/2007 e poi con le ordinanze nn.33, 90 e 257 del 2008 – chiarito che la novellazione dell'art. 69, comma 4 c.p. da parte della legge 251/2005 non ha introdotto una ulteriore ipotesi (rispetto quella di cui al comma 5 dell'art. 99 c.p.) di recidiva obbligatoria. L'interpretazione suggerita ha restituito al giudice il potere di applicare facoltativamente il regime previsto dall'art. 99, comma 4 c.p. e di escludere, così, il fatto di lieve entità previsto dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 solo laddove nella condotta dell'autore sia ravvisata una pericolosità sociale tale da giustificare l'aumento sproporzionato di pena. Infine, con sentenza n.251 del 15 novembre 2012, la Consulta ha espressamente dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art 69, comma 4 c.p., nella parte in cui vieta la prevalenza dell'attenuante ex art. 73 comma 5 D.P.R. 309/1990 sull'aggravante della recidiva reiterata ex art. 99, comma 4 c.p., per violazione dei principi contenuti negli artt. 3 e 27 della Carta costituzionale. L'approdo cui è giunta la Corte Costituzionale con la pronuncia del novembre 2012, cui hanno fatto seguito altre specifiche pronunce, ha consolidato un'interpretazione della disciplina del concorso eterogeneo tra circostanze (art. 69 c.p.) adeguata al grado di pericolosità sociale dei contegni di rilevanza penale.

Pertanto, fino alla novellazione che ha trasformato la fattispecie in commento in reato autonomo (art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014), l'interpretazione del comma 4 dell'art. 69 c.p. suggerita dal Giudice costituzionale ha consentito di restituire alle condotte di cessione di droga di lieve entità (circostanza attenuante ad effetto speciale della cessione di droga) quel modesto grado di pericolosità sociale che le ha sempre caratterizzate e dal quale non può discostarsi il trattamento sanzionatorio previsto ex lege.

1.3. Cessione di lieve entità: arresto obbligatorio in flagranza e custodia cautelare

Fra le violazioni in materia di droga il piccolo spaccio ha un'incidenza elevata. Nel piccolo spaccio, la strada rappresenta il teatro in cui, per lo più, avvengono le cessioni e, pertanto, si consumano le attività di contrasto. Numerosi sono i casi in cui le forze di polizia perseguono queste condotte procedendo all'applicazione della misura pre-cautelare dell'arresto, che può essere obbligatorio (artt. 380 c.p.p.) o facoltativo (artt. 381 c.p.p.), degli autori delle condotte vietate.

La fattispecie prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 si espone ad un regime pre-cautelare (arresto in flagranza e fermo di indiziato di delitto, di cui agli artt. 379-391 c.p.p.) diverso da quello previsto per le ipotesi non attenuate (commi 1 e 1-bis). Per questi ultimi casi, è sempre obbligatorio l'arresto di chi è colto a cedere sostanze stupefacenti o psicotrope. Invece, ove tale cessione avvenga in relazione a quantitativi modesti (che integrano, cioè, la fattispecie della lieve entità prevista dal comma 5 dell'art. 73), atteso il diverso parametro edittale, l'arresto dell'autore della condotta può avvenire (facoltativamente) solo allorché la polizia giudiziaria ritenga giustificata la misura per la gravità del fatto o la pericolosità del soggetto agente.

La prassi in commento non è stata, in sostanza, sovvertita dalla nuova qualificazione, operata dall'art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014, della cessione di droga di lieve entità quale autonoma fattispecie di reato (e non più circostanza attenuante ad effetto speciale delle condotte sanzionate dai commi 1 e 1-bis dell'art. 73 D.P.R. 309/1990); poiché il parametro edittale di riferimento della diminvente (reclusione da 6 mesi a 4 anni, oltre la multa) la riconduce, del pari, entro l'ambito applicativo della disciplina dell'arresto facoltativo in flagranza di reato (art. 381 c.p.p.).

La casistica quotidiana mostra, infatti, che l'autorità di pubblica sicurezza procede all'arresto obbligatorio dei soggetti colti in flagranza, nell'atto di commettere una cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope o nel possesso di cose o tracce riferibili al suddetto delitto, anche in presenza di modesti quantitativi di sostanze. Di conseguenza, agli arrestati viene contestata la violazione dell'art. 73, commi da 1 a 3 D.P.R. 309/1990 perché a questa è collegato l'arresto obbligatorio; arresto di cui (diversamente dai casi di arresto facoltativo) la polizia giudiziaria non deve poi giustificare l'applicazione al giudice per le indagini preliminari (in relazione alla gravità del fatto od alla pericolosità dell'autore).

Una volta sottoposto ad arresto per le fattispecie delittuose più gravi (art. 73 commi da 1 a 3), l'interessato si espone, per il fatto contestato, al giudizio di convalida davanti al giudice per le indagini preliminari, il quale, dopo avere valutato se la polizia giudiziaria ha ben applicato la misura (ma trattandosi di arresto obbligatorio collegato alla impropria contestazione del generico art.

73 D.P.R. 309/1990, il giudice non è qui chiamato a valutarne l'opportunità in base alla gravità del fatto od alla pericolosità), ha facoltà di applicare (come di solito applica) un provvedimento cautelare di carattere coercitivo. L'utilizzo di questa prassi determina un ingresso massiccio nel circuito penitenziario di soggetti che si rendono responsabili di delitti di scarsa pericolosità sociale. Peraltro, una larghissima parte dei soggetti arrestati per droga è cittadino straniero privo di titolo di soggiorno, nei cui confronti vengono disposte, quasi fosse un automatismo processuale, misure precautelari (arresto) e cautelari (custodia cautelare) contenitive.

In questi casi, l'ingresso dei soggetti arrestati o sottoposti a custodia cautelare in carcere è sistematicamente censito dall'ufficio matricola come riferito alla violazione del generico art. 73 D.P.R. 309/1990, entro cui, evidentemente, figura una quota significativa di detenuti presenti in relazione al comma 5 della disposizione in commento.

2. La comparazione dei dati emersi nelle diverse ricerche

2.1. Il contesto di indagine

Nonostante, come detto, che le citate disposizioni differenzino, in materia di reati di droga, le violazioni gravi da quelle lievi, i dati relativi agli ingressi e alle presenze in carcere, in custodia cautelare od in esecuzione pena, di soggetti cui è stato imputato il delitto di cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope vedono – per diverse ragioni – una collocazione indiscriminata di queste condotte nella generica fattispecie dell'art. 73.

Sappiamo che, insieme ai reati contro il patrimonio e contro le persone, i delitti in materia di droga costituiscono la prima causa di carcerazione. In particolare, il delitto previsto dall'art. 73 ha un'incidenza di poco meno dell'80% delle violazioni complessive del D.P.R. 309/1990 ed attrae in carcere circa 3 detenuti ogni 10.

Questi numeri parlano di un fenomeno – quello della detenzione per reati di droga – sicuramente drammatico, che, invero, merita di essere analizzato in profondità. Infatti, anche se ciò non risulta dalle rilevazioni del Ministero della Giustizia, una significativa parte dei presenti per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 è detenuta in relazione a condotte, definite di lieve entità ed incluse nella diminuzione di cui al comma 5, che presentano una esigua pericolosità sociale.

Nel corso dell'ultimo decennio l'impatto delle attività di contrasto, inerenti l'esercizio dell'azione penale e della detenzione connesse a condotte droga correlate è stato oggetto di alcune ricerche volte ad evidenziarne il loro reale peso nel circuito penale e penitenziario. Di seguito si fornirà una sintesi degli esiti delle precedenti ricerche, volto a consentire una comparazione con i risultati della presente indagine.

2.1.1. Il mutevole quadro normativo di riferimento

Occorre, anzitutto, considerare che le ricerche in commento, unite dal tentativo di investigare un comune tema di indagine – del reale impatto delle condotte droga correlate sul sistema penale e sul circuito penitenziario, con particolare riferimento alla diminvente di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 – hanno dovuto, *medio tempore*, muovere dal diverso contesto normativo introdotto dalle novellazioni che hanno interessato il D.P.R. 309/1990.

Di seguito si elencano alcuni esempi del mutato quadro normativo in materia di stupefacenti, che hanno spiegato effetti sull'attività di rilevazione: la questione della natura giuridica della diminvente e l'incidenza su questa delle conseguenze della modifica dell'art. 69, comma 4 c.p. introdotte dalla legge 251/2005; la riforma dell'impianto repressivo in materia di droga introdotta con legge 49/2006, poi dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte Costituzionale 32/2014; l'introduzione del fatto di lieve entità come autonoma figura di reato, a mente dell'art. 1, comma 24-ter D.L. 36/2014.

2.2. La prima indagine (biennio 2008-2009)

Un primo lavoro di indagine sul tema è stato svolto dall'Associazione Forum Droghe con la collaborazione della Fondazione Giovanni Michelucci ed il sostegno della Regione Toscana (Assessorato per il Diritto alla Salute)¹⁴. La ricerca, condotta nel biennio 2008-2009, ha inteso valutare l'impatto criminogeno delle disposizioni sanzionatorie in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope (conseguenti alla novellazione ex legge 49/2006) sull'insieme delle attività delle forze dell'ordine, degli apparati giudiziari e sul carcere. Con riferimento all'area penitenziaria, il lavoro ha esplorato (presso gli Istituti di Sollicciano – Firenze, Prato, Pisa e Livorno) proprio l'incidenza, rispetto alla generica fattispecie dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, delle presenze per violazione del comma 5.

I risultati cui si è, in quella sede, approdati hanno evidenziato che i dati ufficiali sui detenuti, definitivi e non definitivi, presenti in relazione al delitto previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/1990 celano il reale impatto delle condotte contenute nella previsione del comma 5, di modesta pericolosità sociale. Nel dettaglio, si è proceduto alla costruzione di un campione anonimo non probabilistico (che ha, cioè, individuato le unità campionate in termini arbitrari e non casuali) in cui sono state selezionate le posizioni di 20 detenuti

¹⁴ F. Corleone, A Margara (a cura di), *LOTTA ALLA DROGA – I DANNI COLLATERALI, L'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana*, Ed. Polistampa, Firenze, 2010.

presenti, tra il marzo e il maggio 2009, all'interno del N.C.P. Sollicciano – Firenze che, secondo quanto riportato dall'archivio informatico AFIS, risultavano condannati in via definitiva per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 ad una pena non superiore al parametro edittale dei due anni di reclusione¹⁵.

Nel campione osservato l'ipotesi attenuata prevista dal comma 5, la cui rilevanza risultava omessa nell'archivio informatico AFIS, è stata riscontrata in 1 caso su 4 (25%) di quelli osservati per la violazione della generica disposizione prevista dall'art. 73 D.P.R. 309/1990.

Peraltro, all'epoca si riscontrarono numerosi casi in cui la diminuzione di cui al comma 5 dell'art. 73 era stata esclusa, per effetto dell'applicazione della legge 251/2005 (ex Cirielli), dalla contestazione all'autore di avere commesso analogo delitto nel quinquennio precedente al fatto nuovo e di essere soggetto recidivo (art. 99, comma 4 c.p.). In questi casi, l'applicazione della recidiva inciderebbe sulla diminuzione in modo da mutarla, escludendo il fatto lieve, nel delitto di cessione di droga previsto dai commi 1 e 1-bis dell'art. 73, sanzionato con una pena da 6 a 20 anni. Queste fattispecie, in altre parole, pur manifestando una pericolosità sociale modesta, erano sanzionate come delitti gravi.

L'aggregazione del dato sull'effettiva incidenza della diminuzione (25%) con quello relativo ai casi suddetti (in cui la diminuzione è stata esclusa dalla contestazione all'autore della circostanza aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale di cui all'art. 99, comma 4 c.p.) ne ha, addirittura, evidenziato la presenza in 4 casi su 10 (40%) di quelli osservati.

In conclusione, l'indagine ha mostrato che il dato relativo all'ipotesi attenuata di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 ha assunto una rilevanza del tutto eccezionale (tra il 25 e il 40% delle violazioni assolute dell'art. 73), sconosciuta al Ministero della Giustizia (secondo cui la diminuzione avrebbe dovuto avere un'incidenza di circa il 9-10% sulle violazioni assolute).

2.3. La seconda indagine (biennio 2012-2013)

L'Associazione Forum Droghe, in collaborazione con il Coordinamento nazionale (C.N.C.A.) e toscano (C.T.C.A.) delle Comunità di accoglienza e con il contributo della Regione Toscana, ha curato (settembre 2012) anche un secondo progetto di ricerca sul tema, dal titolo "*Carcere e droghe: un modello formativo per buone pratiche di accoglienza*", che ha inteso sottoporre i risultati del 2009 ad un riscontro analitico che superasse l'indagine campionaria e comprendesse un universo più ampio. Così, si è proceduto ad un'analisi a tappeto dei fascicoli personali dei detenuti

¹⁵ F. Corleone, A Margara (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 113-122.

presenti, in via definitiva e non definitiva, per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 all'interno di alcuni istituti penitenziari della Regione Toscana.

Nel dettaglio, sono stati raccolti i dati istantanei sulle presenze in commento, fissate entro uno specifico intervallo di rilevazione, nell'ambito delle seguenti strutture penitenziarie: il N.C.P. Sollicciano – Firenze (data di rilevazione 15 marzo 2013); la Casa Circondariale di Pisa (data di rilevazione 22 maggio 2013); la Casa Circondariale di Livorno (data di rilevazione 11 giugno 2013); la Casa Circondariale di Lucca (data di rilevazione 17 luglio 2013) e la Casa Circondariale di Prato (data di rilevazione 6 agosto 2013).

L'attività di consultazione ha interessato poco meno di 1.000 fascicoli personali, ripartiti fra i diversi istituti penitenziari investigati, di detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Si è trattato di un nucleo di rilevazione dall'incidenza statistica importante, giacché riferito ad oltre la metà delle violazioni regionali assolute, tenuto conto dei dati aggiornati al 31 dicembre 2012.

I dati sugli istituti investigati hanno confermato le evidenze emerse nell'indagine campionaria condotta nella ricerca precedente (biennio 2008/2009): una significativa rilevanza delle detenzioni per violazione del comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, sconosciuta al Ministero della giustizia. Entro questa tendenza, la diminuzione in commento si è, nel dettaglio, mostrata più elevata nelle strutture maggiormente capienti (N.C.P. Sollicciano – Firenze; C.C. Prato), ove ha interessato circa 3 detenuti su 10 presenti per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Negli altri istituti, con l'eccezione della C.C. di Lucca (attestatasi, invece, sui valori degli istituti capienti), il comma 5 ha rivelato un impatto più contenuto.

I suddetti esiti non sono, peraltro, sembrati capaci di esaurire il ragionamento sull'impatto che la diminuzione dispiegava, nel corso dell'indagine, negli istituti investigati. L'elevata presenza fra i detenuti cui all'epoca è stata contestata la violazione dell'art. 73, commi 1 e 1-bis D.P.R. 309/1990 (nella versione intertemporale vigente per effetto delle modifiche introdotte all'impianto repressivo del D.P.R. 309/1990 con legge 49/2006) di soggetti in custodia cautelare (soprattutto di nazionalità straniera) ha, infatti, consentito di ritenere plausibile la tesi per cui fra le carcerazioni cautelari vi fosse una quota significativa di detenuti presenti per fatti di lieve entità non censibili nelle rilevazioni.

2.4. La detenzione per fatti di droga nell'indagine in commento (biennio 2018-2019)

L'indagine sull'impatto della detenzione per fatti di droga svolta nell'ambito della ricerca in commento (biennio 2018-2019) si è concentrata, in profondità, sull'analisi dei fascicoli relativi ai presenti nella C.C. di Livorno, trattandosi

di struttura di medie dimensioni che contiene detenuti appartenenti al circuito della media sicurezza e dell'alta sicurezza ed è, così, in grado di rappresentare diverse intensità di violazione della normativa in materia di stupefacenti.

L'attività ha preso le mosse dall'esame della lista generica dei detenuti reclusi per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, aggiornata al 15 maggio 2019 (82 casi), poi ripartiti fra detenuti italiani e stranieri ed ancora fra definitivi ed in custodia cautelare.

Si è, quindi, deciso di approfondire la ricerca sul tema specifico della carcerazione per il reato di spaccio di lieve entità, attraverso un esame dei singoli fascicoli, allo scopo di far emergere i percorsi di imputazione e condanna per queste fattispecie.

In questa direzione, una parte della ricerca ha interessato fascicoli relativi a detenuti in custodia cautelare per art. 73 D.P.R. 309/1990 per un unico fatto (8 casi) ed ha evidenziato come l'incidenza, fra questi, di fatti di lieve entità fosse significativa. Fra questi, peraltro, 7 detenuti su 8 sono risultati essere di nazionalità straniera.

Seppur poco indicativi, i dati in commento hanno evidenziato una incidenza (25%, 2 casi su 8) di detenuti cui, già formalmente presenti in custodia cautelare per violazione generica dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 (di sovente oggetto di arresto in flagranza di reato, convalidato ed a seguito del quale è stata disposta la custodia cautelare), è stata contestuata una condotta ricadente per elementi ponderali ed altre circostanze nel comma 5.

Altra parte dell'indagine si è soffermata sui detenuti presenti anche per una condanna definitiva a mente dell'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 (12 casi). Questi fascicoli hanno evidenziato un tendenziale equilibrio nelle presenze tra detenuti italiani (5 casi) e stranieri (7 casi). Tuttavia la distribuzione di questi tra media e alta sicurezza e le tipologie di reati compiuti mostrano situazioni assai differenti. È, in particolare, emerso che fra i detenuti stranieri è elevata l'incidenza della violazione di cui al comma 5 dell'art. 73 come violazione principale (4 casi su 7), fattispecie attenuata che, invece, appare non significativa fra le condotte contestate ai detenuti italiani, per tutti i quali la condanna per art. 73, comma 5 appare residuale. Coerente con questa centralità o meno dello spaccio di lieve entità tra i reati commessi è la collocazione dei detenuti: i detenuti stranieri sono collocati (6 casi su 7) nella sezione di media sicurezza, mentre i detenuti italiani sono collocati tutti nella sezione di alta sicurezza.

Infine, quanto ai condannati definitivi qualificati con art. 73 D.P.R. 309/1990 generico, si è proceduto depennando dalla lista del 15 maggio 2019 (82 casi) i nomi presenti nelle liste di fascicoli qualificati in modo più specifico ed ottenendo una lista di 46 fascicoli qualificati genericamente come art. 73; posizioni queste che emergono dalle interrogazioni AFIS sui presenti per art. 73 generico ma che non figurano se si specifica il comma di riferimento della disposizione citata.

Questa la lista di fascicoli da analizzare è stata ulteriormente scremata, fino ad essere circoscritta a 25 posizioni, fra cui sono emersi 8 detenuti condannati per art. 73 comma 1 (32%), 2 detenuti condannati per art. 73 comma 5 (8%) e 15 detenuti i cui fascicoli erano privi di titolo di condanna.

Per quanto riguarda i primi due gruppi è stato segnalato il dubbio che la mancata specificazione del comma violato fosse dipesa da un errore (anche involontario) di rilevazione ovvero da una specifica modalità di raccolta dei dati. Circa, invece, il gruppo dei fascicoli che, pur definitivi, rimangono con qualifica generica anche ad un esame diretto del contenuto si è verificato che si tratta di casi in cui non è presente la sentenza o comunque non se ne conosce il dispositivo.

2.5. Conclusioni comparative

Secondo il Ministero della Giustizia la presenza in carcere di detenuti per fatti di droga di lieve entità, di cui alla diminuzione prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, ha un'incidenza residuale (storicamente, intorno al 9-10%) rispetto alle presenze complessive per violazione della citata fattispecie incriminatrice.

Le conclusioni spiegate a seguito dell'indagine a campione condotta nell'ambito della prima ricerca (biennio 2008-2009) presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze hanno, invece, mostrato come il dato relativo all'ipotesi attenuata di cui al citato comma 5 dell'art. 73 abbia, in realtà, assunto una rilevanza del tutto eccezionale (tra il 25 e il 40% delle violazioni assolute dell'art. 73); così da ridimensionare la pericolosità sociale della complessiva detenzione per fatti di droga.

I dati sugli istituti investigati (N.C.P. Sollicciano – Firenze; la Casa Circondariale di Pisa; la Casa Circondariale di Livorno; la Casa Circondariale di Lucca e la Casa Circondariale di Prato) in occasione della seconda ricerca (biennio 2012-2013) hanno confermato le evidenze emerse nell'indagine campionaria condotta nella ricerca precedente (biennio 2008/2009): una significativa rilevanza delle detenzioni per violazione del comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, sconosciuta al Ministero della giustizia. Entro questa tendenza, la diminuzione in commento si è, nel dettaglio, mostrata più elevata nelle strutture maggiormente capienti (N.C.P. Sollicciano – Firenze; C.C. Prato), ove ha interessato circa 3 detenuti su 10 presenti per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Negli altri istituti, con l'eccezione della C.C. di Lucca (attestatasi, invece, sui valori degli istituti capienti), il comma 5 ha rivelato un impatto più contenuto.

L'indagine sull'impatto della detenzione per fatti di droga svolta nell'ambito della ricerca in commento (biennio 2018-2019) si è concentrata, in profondità, sull'analisi dei fascicoli relativi ai presenti nella C.C. di Livorno ed ha mostrato conclusioni non dissimili dagli esiti analizzati in precedenza. L'attività ha

preso le mosse dall'esame della lista generica dei detenuti reclusi per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, aggiornata al 15 maggio 2019 (82 casi), poi ripartiti fra detenuti italiani e stranieri ed ancora fra definitivi ed in custodia cautelare.

Una parte della ricerca ha interessato fascicoli relativi a detenuti in custodia cautelare per art. 73 D.P.R. 309/1990 generico per un unico fatto (8 casi) ed ha evidenziato come l'incidenza, fra questi, di fatti di lieve entità abbia riguardato almeno 2 detenuti su 8 (25%). Altresì, l'indagine ha mostrato anche un'incidenza significativa (15%) di detenuti presenti per una condanna definitiva ai sensi dell'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 (12 casi su 82). Infine, anche fra i condannati definitivi per art. 73 D.P.R. 309/1990 generico (25 casi) sono stati riscontrati detenuti presenti per la diminuzione di cui al comma 5 dell'art. 73 (2 casi).

Concludendo, gli esiti dell'indagine in commento (biennio 2018-2019) confermano quanto emerso nelle indagini precedenti (bienni 2008-2009 e 2012-2013): un'incidenza complessiva delle presenze in carcere per fatti di droga di lieve entità significativamente superiore alle rilevazioni ufficiali del Ministero della giustizia (9-10%).

L'incidenza delle condanne per fatti di droga e i riflessi sul circuito penitenziario

Massimo Urzi

1. I detenuti presenti per tipologia di reato

Come ricordato, alla data del 30 giugno 2019, i detenuti presenti negli istituti di pena italiani erano 60.611 e, all'interno di un trend carcerizzante di nuovo in atto dal 2016, avevano raggiunto un indice di sovraffollamento pari al 120%. Una prima analisi del dato sopra ricordato chiarisce che, nell'intervallo di riferimento, le presenze assolute in carcere (italiani e stranieri, maschi e femmine) distinte per tipologia di reato (**Tabella 12**) si raccolgono, principalmente, attorno a tre grandi tematiche sanzionatorie: delitti in materia di droga (21.337); delitti contro il patrimonio (33.709) e delitti contro le persone (24.541).

Tab. 12: Detenuti presenti per tipologia di reato (*) al 30 giugno 2019.

Tipologia di reato	Uomini	Donne	Totale
Detenuti Italiani + Stranieri			
ASSOCIAZIONE DI STAMPO MAFIOSO (416BIS)	7.221	135	7.356
LEGGE DROGA	20.536	801	21.337
LEGGE ARMI	10.154	122	10.276
ORDINE PUBBLICO	2.940	127	3.067
CONTRO IL PATRIMONIO	32.337	1.372	33.709
PROSTITUZIONE	537	119	656
CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	8.644	211	8.855
INCOLUMITA' PUBBLICA	1.598	30	1.628
FEDE PUBBLICA	4.615	200	4.815
MORALITA' PUBBLICA	102	0	102
CONTRO LA FAMIGLIA	3.316	121	3.437
CONTRO LA PERSONA	23.665	876	24.541
CONTRO LA PERSONALITA' DELLO STATO	135	15	150
CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA 6.634	305	6.939	
ECONOMIA PUBBLICA	883	0	883
CONTRAVVENZIONI	4.024	86	4.110
LEGGE STRANIERI	1.440	91	1.531
CONTRO IL SENTIM.TO E LA PIETA' DEI DEFUNTI	1.036	41	1.077
ALTRI REATI	2.606	76	2.682

(*):La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze. Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica.

Quanto, nel dettaglio, ai soli detenuti stranieri (**Tabella 13**), pur confermando la prevalenza dei delitti contro il patrimonio (9.274) sui delitti per droga (7.943) e contro la persona (7.622), il rapporto tra le ricordate aree sanzionatorie mostra valori dissimili e, soprattutto: da un lato, assottiglia l'ampia forbice esistente tra le violazioni droga correlate ed i delitti contro il patrimonio; dall'altro, soverte l'incidenza dei delitti per droga rispetto ai delitti contro la persona. Così, rispetto agli italiani, i detenuti stranieri sono con più frequenza presenti in carcere per fatti di droga ed un po' meno per reati contro il patrimonio e contro le persone.

Tab. 13: Detenuti stranieri presenti per tipologia di reato (*) al 30 giugno 2019

Tipologia di reato	Uomini	Donne	Totale
ASSOCIAZIONE DI STAMPO MAFIOSO (416BIS)	129	5	134
LEGGE DROGA	7.678	265	7.943
LEGGE ARMI	898	11	909
ORDINE PUBBLICO	707	63	770
CONTRO IL PATRIMONIO	8.848	426	9.274
PROSTITUZIONE	391	98	489
CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	3.340	72	3.412
INCOLUMITA' PUBBLICA	165	4	169
FEDE PUBBLICA	1.612	53	1.665
MORALITA' PUBBLICA	38	2	40
CONTRO LA FAMIGLIA	885	42	927
CONTRO LA PERSONA	7.287	335	7.622
CONTRO LA PERSONALITA' DELLO STATO	58	1	59
CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	1.143	63	1.206
ECONOMIA PUBBLICA	21	-	21
CONTRAVVENZIONI	690	26	716
LEGGE STRANIERI	1.311	84	1.395
CONTRO IL SENTIM.TO E LA PIETA' DEI DEFUNTI 108	10	118	
ALTRI REATI	184	10	194

(*): idem Tab. 12 - Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

L'analisi della serie storica (**Tabella 14**) dei dati relativi ai detenuti presenti per tipologia di reato negli istituti di pena italiani (2008-2018) conferma la tendenza evidenziata e la costante incidenza dei reati droga correlati nel circuito penitenziario.

Tab. 14: Detenuti presenti al 31 dicembre distinti per tipologia di reato (*) – Serie storica 2008-2018

Tipologia di reato	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
416BIS	5.257	5.586	6.183	6.467	6.524	6.744	6.903	6.887	6.967	7.106	7.311
STUPEFACENTI	23.505	26.931	28.199	27.459	26.160	24.273	18.946	17.676	18.702	19.793	21.080
LEGGE ARMI	8.652	9.360	9.938	10.069	10.425	10.490	10.178	9.897	9.944	9.951	10.182
ORDINE PUBBL.O	2.754	2.975	3.175	3.183	3.136	3.166	3.147	3.061	3.004	3.061	3.032
PATRIMONIO	27.345	30.094	32.225	33.647	34.583	33.965	30.287	29.913	30.900	32.336	33.137
PROSTITUZIONE	981	1.066	1.152	1.089	999	880	840	749	724	703	646
PUBBLICA AM.NE	6.151	7.230	7.692	8.072	8.307	8.109	6.994	6.923	7.407	8.027	8.519
INCOLUMITA' P.A	1.532	1.697	1.764	1.683	1.655	1.598	1.501	1.436	1.457	1.514	1.576
FEDE PUBBLICA	3.112	3.721	4.273	4.396	4.652	4.611	4.225	4.403	4.503	4.646	4.660
MORALITA' P.CA	220	232	244	231	199	180	170	161	126	104	102
CONTRO FAM.A	1.230	1.528	1.716	1.749	1.853	2.081	1.946	1.976	2.194	2.624	3.125
CONTRO PERS.A	19.551	21.854	23.109	23.693	24.090	23.897	22.167	21.468	21.887	23.000	23.921
CONTRO STATO	200	179	153	146	140	130	125	125	132	145	149
CONTRO GIUS.A	4.569	5.367	6.043	6.383	6.698	6.828	6.146	6.006	6.373	6.795	6.872
ECONOMIA P.CA	345	422	487	542	622	669	677	770	794	849	853
CONTRAVV.ONI	3.300	3.628	3.962	4.094	4.277	4.265	3.894	3.816	3.869	3.961	4.011
IMMIGRAZIONE	2.357	3.066	4.244	2.442	1.949	1.174	1.305	1.497	1.797	1.668	1.521
PIETA' DEFUNTI	1.043	1.067	1.082	1.116	1.111	1.104	1.118	1.096	1.067	1.065	1.062
ALTRI REATI	2.606	2.927	3.268	3.367	3.217	3.275	2.950	2.744	2.691	2.705	2.699

(*): idem Tab. 12 - Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento – Sezione Statistica

Da quanto qui in breve raccolto emerge che la portata in carcere delle violazioni previste dal D.P.R. 309/1990, fra le quali le condotte previste dall'art. 73 si pongono in rapporto di circa 8 su 10 sulle altre fattispecie incriminatrici previste dalla normativa in commento, è straordinariamente significativa (**Tabella 12** e **Tabella 14**); tenuto anche conto della copiosità ed eterogeneità delle condotte assorbite dalle altre due macrocategorie relative ai reati contro il patrimonio (fra cui, quelli previsti dal Titolo XIII, Libro II Codice Penale, artt. da 624 a 649) ed ai reati contro le persone (fra cui, quelli previsti dal Titolo XII, Libro II Codice Penale, artt. da 575 a 623-bis) presenti per numero di soggetti coinvolti.

1.1. Ipotesi di indagine

Chiarito, in estrema sintesi, l'impatto delle condotte droga correlate all'interno del circuito penitenziario italiano, nell'intervallo 2008-2018, sembra interessante tentarne una comparazione, anche in rapporto alle condanne per condotte previste dalle altre macrocategorie in commento (dei delitti contro il patrimonio e dei delitti contro le persone), con i dati relativi alle sentenze (definitive e non definitive) di condanna per violazione delle disposizioni previste dal D.P.R. 309/1990 e, segnatamente, delle fattispecie incriminatrici contenute nella sua norma manifesto (art. 73): qui il tentativo è di verificare, da un lato, se la sovrarappresentazione in carcere di detenuti per

fatti di droga discenda dalla eccezionale portata delle pronunce di condanna per i medesimi fatti e, dall'altro, in quale rapporto si atteggiano le citate condanne rispetto alle condanne per delitti contro il patrimonio e contro la persona, fatti anch'essi copiosamente presenti nel circuito penitenziario (**Tabella 12** e **Tabella 14**).

2. Impatto delle condanne per violazione delle disposizioni del D.P.R. 309/1990

2.1. Problematiche: la carenza di dati su condanne e disomogeneità delle fonti

Preme, intanto, segnalare che il tentativo di ricostruire i dati, nazionali e locali, ad oggetto il concreto impatto delle condanne (definitive e non definitive) per violazione delle fattispecie sanzionatorie previste dal D.P.R. 309/1990 incontra alcuni ostacoli, fra cui: la generale indisponibilità da parte del Ministero della Giustizia di dati aggregati e non sulle sentenze di condanna, l'assenza di linee guida nazionali per la loro rilevazione, la conseguente disomogeneità nella raccolta e gestione dei dati operata dai diversi uffici giudiziari.

Simili problematiche rendono, come detto, frammentaria e non omogenea la raccolta e l'analisi dei dati che interessano l'ipotesi di indagine in commento (*sub. 1.1.*) che, per questa ragione, si concentrerà sul solo anno 2016; nel quale è stato possibile accedere a dati comparativi eterogenei su procedimenti penali avviati e definiti con sentenza, a livello nazionale, territoriale e locale.

In via metodologica, all'interno del citato intervallo di riferimento, si muoverà dalla disamina dei dati relativi ai procedimenti penali avviati dalle Procure della Repubblica a carico di soggetti noti distinti per tipologia di reato, in modo da avere una prima fotografia dell'impatto sugli uffici giudiziari delle procedure ad oggetto fatti di droga, per poi giungere all'analisi del concreto effetto delle pronunce di condanna, costituenti la fase conclusiva dell'intero procedimento repressivo e (dopo il passaggio in giudicato) il titolo esecutivo mediante cui l'autore dei citati fatti compie ingresso, ove previsto, in carcere.

L'impatto delle condanne per fatti di droga può costituire, in particolare, l'unità per misurare l'effettiva portata penale delle condotte droga correlate; al costo sociale della carcerizzazione per fatti di droga l'indagine suggerisce, infatti, di affiancare quello della complessiva portata sul sistema giustizia delle attività necessarie all'accertamento dei fatti ed alla loro repressione.

L'indagine in commento sarà condotta, sempre nell'intervallo di riferimento dato (2016), su dati nazionali e, consequenzialmente, territoriali (distretto

della Corte d'Appello di Firenze e, segnatamente, Tribunale di Firenze).

2.2. Quadro nazionale

Nell'anno 2016 le sentenze definitive emesse dagli uffici giudiziari iscritte nel casellario giudiziale centrale sono state 276.163¹⁶, di cui circa 2 su 3 per delitti. Fra quest'ultime, le condanne per delitti ad oggetto fatti di droga sono state 21.464 (**Tabella 16**), pari a poco più di 1 su 10 delle condanne per delitti assoluti nell'intervallo di riferimento.

Sotto il profilo dell'azione penale, nell'anno 2016 i processi complessivamente pendenti sull'intero territorio nazionale nei confronti di soggetti noti sono stati 935.213 (**Tabella 15**). Di questi, 319.649 procedimenti hanno riguardato delitti contro la persona (34,2%), mentre 300.500 hanno avuto ad oggetto delitti contro il patrimonio (32,1%). Atteso che, insieme, le citate fattispecie delittuose hanno esaurito i 2/3 dei processi pendenti nell'intervallo di riferimento, a seguire (seppur di molto distanziati) è stato riscontrato un peso significativo dei procedimenti pendenti per delitti contro la Pubblica Amministrazione, pari a 64.157 (6,9%), e per delitti in materia di droga, pari a 39.022 (4,2%).

Per quanto fondata su dati eterogenei, una prima comparazione delle rilevazioni in commento (**Tabella 15**) con gli esiti relativi alle presenze assolute in carcere distinte per tipologia di reato, osservate nell'anno 2016 (**Tabella 14**), fa emergere che il rapporto tra procedimenti penali pendenti per fatti di droga (39.022) e detenuti presenti per le medesime condotte (18.702) si mostra significativamente contenuto se comparato al divario riscontrato tra procedimenti pendenti per reati contro la persona (319.649) e contro il patrimonio (300.500) e detenuti presenti per gli stessi fatti di reato (rispettivamente, 30.900 e 21.887).

16) ISTAT, Annuario Statistico Italiano 2018, pag. 183.

Tab. 15: Processi penali pendenti presso le Procure della Repubblica a carico di soggetti noti per principali tipologie di reato – Anno 2016

Tipologia di reato	
DELITTI CONTRO LA PERSONA (CODICE PENALE E LEGGI SPECIALI)	319.649
DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	64.157
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO	300.500
REATI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE	13.876
REATI TRIBUTARI	30.970
DELITTI IN MATERIA DI DROGA	39.022
REATI IN MATERIA DI CONTRIBUZIONE (PREVIDENZIALE/ASSISTENZIALE)	28.744
TOTALE PROCESSI PENDENTI	935.213

Fonte: ISTAT Annuario Statistico Italiano – 2017,
in http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS#

Il dato relativo alle condanne per fatti di droga intervenute nell'anno 2016 (**Tabella 16**), pari a 21.464, appare in linea che le evidenze mostrate nell'ambito della rilevazione sui processi penali pendenti nel medesimo intervallo (**Tabella 15**): si tratta di un esito che pare confermare come, ogni 2 processi pendenti per fatti di droga, il sistema penale giunge a comminare 1 condanna a pena detentiva.

Tab. 16: Condannati per tipo di reato commesso – Serie storica 2012-2017

Tipologia di reato	2012	2013	2014	2015	2016	2017
STUPEFACENTI	30.803	27.337	23.382	20.944	21.464	23.272
PATRIMONIO	44.108	42.058	41.548	39.989	40.653	38.642
CONTRO LA PERSONA (OMICIDI E LESIONI)	13.045	12.872	11.559	11.586	12.188	12.305

Fonte: ISTAT Annuario Statistico Italiano – 2017

In conclusione può osservarsi che, a livello nazionale, i dati relativi ai procedimenti penali pendenti nel 2016 (**Tabella 15**) ed alle sentenze di condanna pervenute nel medesimo intervallo (**Tabella 16**) si mostrano del tutto comparabili con i valori riscontrati in ambito penitenziario: con la significativa differenza che, rispetto ai fatti di reato contro la persona e contro il patrimonio nei quali il rapporto fra procedimenti pendenti e condanne per i medesimi fatti è di circa 10 a 1, i procedimenti penali ad oggetto fatti di droga sfociano in una sentenza di condanna a pena detentiva in un 1 caso su 2 circa; che, peraltro, si traduce in una eccezionale sovrarappresentazione di detenuti presenti in carcere per violazione del D.P.R. 309/1990 (**Tabella 14**).

2.3. Distretto di Corte d'Appello di Firenze

2.3.1. Il perché di rilevazioni con dati "sopravvenuti"

La statistica giudiziaria è chiamata a fornire dati certi, agevolmente verificabili da parte dei referenti coinvolti ed idonei ad una comparazione su base nazionale e locale. Nel settore penale, la statistica rinviene la propria fonte nel SICP – il programma di gestione dei registri informatici – che fornisce indicazioni attendibili per l'analisi di dati statistici quantitativi, costruiti anche sulla comparazione tra procedimenti sopravvenuti e procedimenti esauriti; poiché l'efficienza degli uffici giudiziari è misurata in base alla capacità di evadere più pratiche di quante ne sopravvengano.

La raccolta, da parte dell'Amministrazione giudiziaria, di rilevazioni a base di dati "sopravvenuti" appare, quindi, più conforme all'obiettivo interno a questa di verificare le proprie *performances* che, piuttosto, all'esigenza di elaborare indagini quantitative ad oggetto i flussi del sistema giustizia.

Attesa la dovuta premessa esplicativa, la disamina che seguirà tenterà di porre a confronto dati "sopravvenuti" con dati statici, riferiti questi ai procedimenti ed ai processi penali pendenti, per ricavare esiti comparativi utili ad analizzare l'impatto processuale sul sistema giustizia delle violazioni alle disposizioni sanzionatorie previste dal D.P.R. 309/1990.

2.3.2. Procedimenti sopravvenuti e processi pendenti

Il dato dei procedimenti penali sopravvenuti, nell'intervallo di medio periodo 2010-2012 (**Tabella 17**), presso le procure della Repubblica, ripartite per distretti di Corte d'Appello, consente intanto di evidenziare il volume di attività processuale complessiva cui l'Amministrazione della giustizia è esposta. Fra i vari distretti, quello della Corte d'Appello di Firenze (che comprende, per quanto qui interessa, i Tribunali capoluoghi di provincia e le sezioni separate presenti, i Giudici di pace, le Procure della Repubblica presso i citati Tribunali, le Sezioni specializzate, la Giustizia minorile e il Tribunale di Sorveglianza) si colloca fra quelli più gravati da sopravvenienze (6° su 26 distretti); anche se tale dato (a differenza di altri distretti che interessano solo alcuni capoluoghi di provincia) è da riferire all'intero territorio della Regione Toscana (esclusa la Provincia di Massa, inclusa nel distretto di Corte d'Appello di Genova).

Tab.17: Procedimenti sopravvenuti presso le Procure della Repubblica per reati ordinari (*) – Serie storica 2009-2012

Distretto	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
ANCONA	37.093	40.053	33.410	34.045
BARI	51.861	55.774	50.414	54.739
BOLOGNA	97.385	97.161	94.116	90.285
BRESCIA	59.625	54.500	58.530	62.729
CAGLIARI	34.757	39.766	37.574	37.040
CALTANISSETTA	8.433	9.932	9.337	9.632
CAMPOBASSO	9.131	9.121	10.591	10.153
CATANIA	38.209	39.595	42.254	42.231
CATANZARO	38.057	39.486	36.104	36.746
FIRENZE	79.129	92.660	79.905	81.945
GENOVA	46.438	46.475	38.588	44.676
L'AQUILA	43.152	42.543	41.034	42.974
LECCE	39.819	38.562	35.362	37.090
MESSINA	16.538	17.648	18.277	17.170
MILANO	121.906	144.743	121.535	126.874
NAPOLI	139.037	146.149	131.289	134.276
PALERMO	42.599	44.387	44.700	52.366
PERUGIA	19.876	20.359	19.867	20.764
POTENZA	15.035	13.669	15.166	14.695
REGGIO CALABRIA	17.453	19.299	17.291	15.653
ROMA	129.866	132.357	126.982	131.952
SALERNO	29.285	30.281	30.564	29.860
TORINO	88.245	87.863	82.204	82.804
TRENTO	21.444	20.068	18.646	17.412
TRIESTE	26.464	27.923	25.120	24.704
VENEZIA	82.953	80.312	75.259	77.288
Totale distretti	1.333.790	1.390.686	1.294.119	1.330.103

(*): *idem* Tab. 12 - Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento – Sezione Statistica

Anche se non comparabile, per la non coincidenza degli intervalli di riferimento, il volume dei procedimenti penali sopravvenuti presso gli Uffici giudiziari in commento (**Tabella 17**) appare compatibile con il numero assoluto dei processi penali pendenti presso i medesimi uffici (**Tabella 18**); atteso che, in termini generali, l'attività procedimentale delle Procure della Repubblica (nella fase delle indagini preliminari) non si traduce sempre nell'avvio di processi penali (fra le altre ragioni, per le modeste evidenze cui le indagini possono condurre o per carenza dei presupposti processuali).

Come già osservato a livello nazionale (**Tabella 15**), in ogni caso, il dato dei processi pendenti al 2016 presso gli Uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Firenze (**Tabella 18**) conferma una eccezionale incidenza dei delitti contro il patrimonio (27.986) e, seppur minore, dei delitti contro la persona (21.711). Ancorché ampiamente al di sotto delle due suddette aree

sanzionatorie, fra le altre violazioni di maggior rilievo si segnalano quelle che hanno ad oggetto delitti contro la Pubblica Amministrazione (3.582) e, infine, i delitti che sanzionano condotte droga correlate (2.741).

Peraltro, il raffronto fra dati nazionali (**Tabella 15**) e locali (**Tabella 18**) evidenzia come fra quest'ultimi la somma dei processi pendenti per reati contro il patrimonio e contro le persone interessa circa 7 imputati su 10 e produce una incidenza sul numero assoluto dei procedimenti maggiore di quella, pur straordinaria, registrata a livello nazionale (ove, invece, per i medesimi fatti sono coinvolti 6 imputati su 10). Quanto ai delitti in materia di droga, all'interno del trend in commento, seppur di poco, il peso dei processi dinanzi agli Uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Firenze è superiore (4,7%) a quello osservato nel contesto nazionale (4,2%).

Tab.18: Processi pendenti presso gli Uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Firenze a carico di soggetti noti per principali tipologie di reato – Anno 2016

Tipologia di reato	
DELITTI CONTRO LA PERSONA (CODICE PENALE E LEGGI SPECIALI)	21.711
DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	3.582
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO	27.986
REATI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE	1.328
REATI TRIBUTARI	1.541
DELITTI IN MATERIA DI DROGA	2.741
REATI IN MATERIA DI CONTRIBUZIONE (PREVIDENZIALE/ASSISTENZIALE)	1.858
TOTALE PROCESSI PENDENTI	58.487

Fonte: ISTAT Annuario Statistico Italiano – 2017,
in http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS#

Nel solo Tribunale di Firenze, nell'intervallo di riferimento, le condanne sopravvenute per fatti di droga (**Tabella 19**) sono state 859 e, tenuto conto della parzialità dei dati (non essendo qui ricomprese le condanne sopravvenute provenienti dagli altri Tribunali capoluoghi di provincia), sembrano segnare un rapporto superiore a quello riscontrato nel dato nazionale, in cui si è verificato di giungere ad 1 condanna per fatti di droga (**Tabella 16**) ogni 2 processi pendenti per le medesime condotte (**Tabella 15**).

Stando, peraltro, sempre ai dati giunti dal Tribunale di Firenze, fra le condanne per fatti di droga intervenute nel complessivo intervallo 2013-2017 (**Tabella 19**), le pronunce che hanno riguardato l'attuale fattispecie attenuata-

ta ad effetto speciale di cui al comma 5 dell'art. 73 hanno acquisito sempre maggiore rilievo, salendo rapidamente dal 25% (145 su 569) nel 2013, al 45% (326 su 722) nel 2015, al 46% (396 su 859) del 2016 e giungendo, infine, al 49,1% (463 su 943) del 2017.

Tab. 19: Tribunale di Firenze – Condanne sopravvenute art 73 DPR 309/90 – Serie storica 2013-2017

Anno riferimento	Reati	Condanne per commi		Totale condanne
2013	Commi 1, 1bis, 2, 3, 4, 6	424		569
	Comma 5		145	
2014	Commi 1, 1bis, 2, 3, 4, 6	428		711
	Comma 5		283	
2015	Commi 1, 1bis, 2, 3, 4, 6	396		722
	Comma 5		326	
2016	Commi 1, 1bis, 2, 3, 4, 6	463		859
	Comma 5		396	
2017	Commi 1, 1bis, 2, 3, 4, 6	480		943
	Comma 5		463	

Fonte: Tribunale di Firenze

3. Riepilogo degli esiti

La presente disamina muove dal rilievo per cui la portata in carcere delle violazioni previste dal D.P.R. 309/1990 è straordinariamente significativa (**Tabella 12** e **Tabella 14**) e si colloca di poco al di sotto di quella che caratterizza le condotte assorbite dalle due macrocategorie relative ai reati contro il patrimonio ed ai reati contro le persone; condotte queste ultime che, invero, si caratterizzano per essere ben più numerose ed eterogenee di quelle che sanzionano fatti di droga.

Data questa premessa, si è ritenuto interessante verificare, da un lato, se la sovrarappresentazione in carcere di detenuti per fatti di droga discenda dalla eccezionale portata delle pronunce di condanna per i medesimi fatti e, dall'altro, in quale rapporto si atteggiano le citate condanne rispetto alle condanne per delitti contro il patrimonio e contro la persona, fatti anch'essi copiosamente presenti nel circuito penitenziario (**Tabella 12** e **Tabella 14**). L'indagine in commento ha, anzitutto, evidenziato che, nell'anno 2016, i processi complessivamente pendenti sull'intero territorio nazionale nei con-

fronti di soggetti noti sono stati 935.213 (**Tabella 15**). Di questi, 319.649 procedimenti hanno riguardato delitti contro la persona (34,2%), mentre 300.500 hanno avuto ad oggetto delitti contro il patrimonio (32,1%). A seguire (seppur di molto distanziati) è emerso il peso significativo dei procedimenti pendenti per delitti contro la Pubblica Amministrazione, pari a 64.157 (6,9%), e per delitti in materia di droga, pari a 39.022 (4,2%).

Nell'intervallo di riferimento, la rilevazione ha mostrato come il rapporto che corre tra processi per condotte ad oggetto fatti di droga e per condotte relative a reati contro il patrimonio e contro le persone (**Tabella 15**) sia di 1 ogni 9. Relazione questa che, invece, all'interno del circuito penitenziario (**Tabella 12** e **Tabella 14**) subisce un eccezionale ridimensionamento: poiché *ivi*, nel citato intervallo, i detenuti presenti per delitti di cui al D.P.R. 309/1990 (21.337) sono risultati essere di poco inferiori a quelli presenti per delitti contro il patrimonio (33.709) e per delitti contro le persone (24.541). Inoltre, sempre su scala nazionale, la comparazione fra i dati relativi ai procedimenti penali pendenti nel 2016 (**Tabella 15**) e quelli sulle sentenze di condanna pervenute nel medesimo intervallo (**Tabella 16**) confermano la particolare pervicacia dei procedimenti penali che riguardano fatti di droga di giungere a condanna (in circa 1 caso su 2), se paragonata al rapporto che corre fra procedimenti pendenti per reati contro la persona e contro il patrimonio e condanne per i medesimi fatti (in circa 1 caso su 10).

Quanto al contesto locale, il dato dei processi pendenti al 2016 presso gli Uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Firenze (**Tabella 18**) conferma il dato nazionale: ossia l'eccezionale incidenza dei delitti contro il patrimonio (27.986) e contro la persona (21.711) e la relativa rilevanza dei delitti contro la Pubblica Amministrazione (3.582) e, per quanto ci occupa, che sanzionano condotte droga correlate (2.741); pari, in quest'ultimo caso, al 4,7% dell'intero.

Rispetto il complessivo distretto di Corte d'Appello, nel solo Tribunale di Firenze, nell'intervallo di riferimento, le condanne sopravvenute per fatti di droga (**Tabella 19**) sono state 859 e, tenuto conto della parzialità dei dati (non essendo qui ricomprese le condanne sopravvenute provenienti dagli altri Tribunali capoluoghi di provincia), sembrano segnare un rapporto superiore a quello riscontrato nel dato nazionale, in cui si è verificato di giungere ad 1 condanna per fatti di droga (**Tabella 16**) ogni 2 processi pendenti per le medesime condotte (**Tabella 15**).

Stando, peraltro, sempre ai dati giunti dal Tribunale di Firenze, fra le condanne per fatti di droga intervenute nel complessivo intervallo 2013-2017 (**Tabella 19**), le pronunce che hanno riguardato l'attuale fattispecie attenuata ad effetto speciale di cui al comma 5 dell'art. 73 hanno acquisito sempre maggiore rilievo, salendo rapidamente dal 25% (145 su 569) nel 2013 e stabilizzandosi tra il 45% (326 su 722) del 2015 e il 46% (396 su 859) del 2016, per raggiungere, infine, la soglia del 49,1% (463 su 943) nel 2017.

- Tabella 1:** Ingressi totali negli istituti penitenziari italiani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 - Serie storica 2005-2018
- Tabella 2:** Ingressi totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 - Anno 2017
- Tabella 3:** Ingressi totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 - Anno 2018
- Tabella 4:** Presenze totali negli istituti penitenziari italiani e per violazione degli artt. 73 e 74 DPR 309/90 – Serie storica 2006-2018
- Tabella 5:** Presenze totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 al 31.12.2017
- Tabella 6:** Presenze totali negli istituti penitenziari toscani e per violazione dell'art. 73 DPR 309/90 al 31.12.2018
- Tabella 7:** Misure alternative alla detenzione e Sanzioni di comunità in Italia – Serie storica 2015-2018
- Tabella 8:** L'affidamento in prova suddiviso per tipologia – Anni 2017-2018
- Tabella 9:** Persone con procedimenti penali pendenti per violazione degli artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12 – Serie storica 2005-2018
- Tabella 10:** Detenuti presenti presso gli istituti penitenziari – Rilevazione preliminare novembre-dicembre 2018
- Tabella 11:** Detenuti per violazione art. 73 DPR 309/90 usciti dagli istituti penitenziari nel periodo compreso tra il 01.01.2018 ed il 30.09.2018
- Tabella 12:** Detenuti presenti per tipologia di reato al 30 giugno 2019
- Tabella 13:** Detenuti stranieri presenti per tipologia di reato al 30 giugno 2019
- Tabella 14:** Detenuti presenti al 31 dicembre distinti per tipologia di reato – Serie storica 2008-2018
- Tabella 15:** Processi penali pendenti presso le Procure della Repubblica a carico di soggetti noti per principali tipologie di reato – Anno 2016
- Tabella 16:** Condannati per tipo di reato commesso – Serie storica 2012-2017
- Tabella 17:** Procedimenti sopravvenuti presso le Procure della Repubblica per reati ordinari – Serie storica 2009-2012
- Tabella 18:** Processi pendenti presso gli Uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Firenze a carico di soggetti noti per principali tipologie di reato – Anno 2016
- Tabella 19:** Tribunale di Firenze – Condanne sopravvenute art 73 DPR 309/90 – Serie storica 2013-2017
-

Appendice

Carcere e droghe, la crisi dei paradigmi di riferimento¹

Grazia Zuffa

85

Questo progetto è nato in un contesto di particolare crisi per ciò che riguarda la situazione carceraria in generale, il rapporto fra reati di droga e incarcerazione, il trattamento sanitario dei detenuti consumatori di droga, il regime di alternative terapeutiche al carcere per questa categoria di detenuti.

Lo sfondo è costituito dall'emergenza sovraffollamento, particolarmente difficile da affrontare dopo la reazione negativa di parte consistente dei media e del ceto politico agli ordinari provvedimenti di clemenza quali indulto e amnistia: l'emergenza sovraffollamento ha assunto la massima rilevanza politica con la sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo del gennaio 2013, che ha giudicato le condizioni di vita dei detenuti in Italia come "trattamento inumano e degradante". Peraltro, la stessa emergenza sovraffollamento è strettamente correlata all'inquadramento penale della questione droga.

La crisi del sistema carcerario italiano va considerata non solo nei suoi effetti concreti (il sovraffollamento) ma nelle sue ragioni "a monte" che hanno a che fare con la crisi dei modelli di riferimento dominanti circa: 1) il ruolo della pena e del carcere nella società; 2) l'interpretazione dell'uso/abuso di droga come devianza /"malattia" e la conseguente prospettiva della punizione delle condotte relative alla droga in chiave terapeutico/correzionale (in questa cornice si inquadrano le alternative terapeutiche alla carcerazione dei detenuti tossicodipendenti); 3) la crisi del modello "clinico individuale", focalizzato sul deficit individuale senza la dovuta attenzione alle componenti ambientali di contesto. Tale modello è presente in tutto il sistema sociosanitario, non solo nel campo delle tossicodipendenze. Quanto tale modello sia inadatto in un contesto particolare come quello del carcere, è facile immaginare.

1) Dal Report conclusivo del progetto "Carcere e droghe: Un modello Formativo per Buone Pratiche di Accoglienza" realizzato da Forum Droghe con il sostegno della Regione Toscana negli anni 2012-2015. La documentazione integrale del Progetto, compresi gli allegati a cui si fa riferimento nelle pagine che seguono, è pubblicata on-line alla pagina <https://www.fuoriluogo.it/ricerca/progetto-carcere-e-droghe-un-modello-formativo-per-buone-pratiche-di-accoglienza-2012-2015/#.XiV0ooh7mUk>

Circa il primo elemento di crisi: ruolo della pena e del carcere nella società – ossia la visione sociale del rapporto fra organizzazione sociale/crimine/carcere –. Negli ultimi decenni ha prevalso l'approccio cosiddetto "securitario": il suo "nocciolo duro" consiste nella rinuncia a qualsiasi visione critica circa la "questione criminale" e il suo carattere di costruzione sociale, nonostante questa sia invece chiaramente riconoscibile nella scala di gravità (socialmente) percepita dei crimini, nelle priorità perseguite nella repressione, nello status sociale della maggioranza delle persone che affollano le prigioni. Il reato è invece trattato come "fatto naturale" e gli autori di reato come "naturalmente" criminali. Tale concezione rimanda al cuore delle politiche neoconservatrici. Per fare un esempio: si veda l'opposizione di parte del ceto politico a qualsiasi provvedimento di deflazione del carcere e di alleggerimento delle disumane condizioni delle prigioni italiane al grido di "i criminali sono criminali". L'approccio securitario e l'enfasi sulla valenza simbolica del penale sono dunque all'origine del rigonfiamento del carcere e del sistema penale più in generale.

Uno dei corollari di tale approccio è la rinuncia a ricercare (se non la volontà di occultare) le cause dell'inflazione della risposta penale e carceraria, proprio perché l'inflazione non è vista come tale, bensì come una (naturale) reazione "fisiologica" della società nei confronti del crimine. Ciò è evidente per la legislazione antidroga, in particolare per l'ultima revisione del 2006, che ha ulteriormente rigonfiato i numeri delle persone detenute per reati di droga. Non si tratta solo di valutare le ricadute criminalizzanti della legge in termini di volume complessivo della carcerazione; ancora più importante è considerare la tipologia dei reati (più o meno gravi) e dei profili sociali degli autori dei reati, per avere un quadro dell'impatto e della non-equità sociale della legge antidroga. Su questa direttrice, una delle azioni del presente progetto ha riguardato una indagine in profondità sui fascicoli dei detenuti dei principali carceri toscani, per ricostruire il reale profilo sociale e penale dei detenuti per reati di droga.

Circa il secondo elemento: l'interpretazione dell'uso/abuso di droga – il paradigma del consumo di droga fra devianza e malattia e come questo si riverbera nel trattamento carcerario-. Sul paradigma della dipendenza come malattia, si è basato il modello terapeutico correzionale, inaugurato negli anni settanta e agli ottanta. L'idea di mantenere un elevato impatto penale sui reati di droga, dando però all'autore di reati di droga tossicodipendente ampie possibilità (o comunque più ampie che per altri reati) di uscita dal carcere in regime di alternativa terapeutica, si è rivelata fallimentare: esaminando la serie storica dei dati forniti nelle Relazioni al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze, si osserva come le alternative terapeutiche non abbiano mai avuto un effetto deflattivo sul carcere, bensì abbiano rappresentato un nuovo circuito di controllo/contenimento che si è aggiunto al

carcere. Per di più, negli anni ottanta, nel momento in cui il modello terapeutico correzionale ha raggiunto la sua più alta popolarità, il trattamento per eccellenza (spesso presentato come l'unico efficace) era rappresentato dalla comunità terapeutica, un tipo di trattamento che in più appariva offrire garanzie di controllo oltre che di cura. Nel tempo però, i trattamenti territoriali hanno acquistato sempre più spazio e popolarità fra i consumatori al di fuori del circuito penale/carcerario, mentre la comunità terapeutica ha ristretto progressivamente il suo ruolo (tanto che oggi si presenta come il trattamento elettivo per i soli soggetti in condizioni di marginalità sociale). Alla comunità terapeutica è rimasto però uno spazio rilevante come alternativa terapeutica alla carcerazione. Nella gran parte dei casi di affidi terapeutici, il giudice decide a favore delle comunità terapeutiche: il che ovviamente ne esalta la valenza di controllo, più che quella terapeutica, con ripercussioni negative anche sull'identità professionale degli operatori che vi lavorano. Peraltro, le modifiche normative del 2006 nella legge antidroga hanno accentuato la commistione fra penale e terapeutico, dando esplicitamente agli operatori sociali il compito scomodo di controllori.

Infine, il paradigma dell'uso/abuso di droga come "malattia" (alla base del modello terapeutico/correzionale) è attualmente insidiato dall'emergere di una pluralità di modelli di consumo diversi dalla dipendenza. Ciò mette in discussione i modelli operativi presenti nell'insieme dei servizi per le dipendenze (fuori e dentro il carcere), che si dimostrano inadatti a intervenire su molte sostanze e stili di consumo "emergenti"; tuttavia la crisi si avverte più acutamente "dentro le mura" proprio perché gli interventi sociosanitari sull'uso di droga hanno una valenza sistemica nel funzionamento dell'apparato penale/carcerario per reati di droga: se viene meno, o comunque si indebolisce, la "valvola di sfogo" della alternativa terapeutica al carcere per gli imputati/condannati per droga, destinata ad alleggerire (anche simbolicamente) l'impatto penale "duro" della legislazione antidroga, il carcere rischia di esplodere. Per non dire delle ricadute politiche: rischia di palesarsi in tutta la sua durezza lo sbilanciamento sul penale del sistema di controllo delle droghe, in contrasto con i recenti orientamenti a livello europeo e internazionale che cercano al contrario di promuovere il cosiddetto approccio "bilanciato", più orientato al recupero e al sostegno sociale che alla repressione.

È dunque necessario un profondo ripensamento dei paradigmi tradizionali circa l'uso di droga, per uscire da una crisi che si presenta come sistemica.

Circa il terzo elemento: la crisi del modello "clinico individuale" – il modello clinico individuale e le sue ricadute nel contesto carcerario-, si può osservare che la stessa interpretazione dell'uso/abuso di droga come "malattia" della addiction si sviluppa all'interno del modello clinico individuale. Per meglio dire, il paradigma "malattia" è l'applicazione del modello clinico in-

dividuale nel campo del consumo di droga. Il percorso di approfondimento seguito nella presente ricerca-azione è partito dall'esame dei paradigmi di interpretazione della salute in carcere, così come esaurientemente illustrati e discussi in importanti documenti internazionali; e dei conseguenti modelli operativi, in accordo con i più moderni orientamenti psicosociali, così come raccomandati anche dalla Organizzazione Mondiale della Sanità. Come verrà approfondito nell'ultimo capitolo di questo report – le linee guida per “buone pratiche di accoglienza” - il modello che proponiamo è quello di un approccio ecologico alla salute, secondo il paradigma dello “individuo nel contesto”.

Gli step della ricerca-azione

Primo stadio della ricerca-azione: Costituzione di un gruppo di coordinamento progetto; organizzazione workshop dedicato alla individuazione delle aree chiave di interesse formativo;

Il primo stadio della ricerca-intervento si è concretizzato in uno workshop iniziale, sotto forma di Summer School rivolta agli operatori di diversi settori (penale/carcerario/sociosanitario) e di diversa formazione professionale. La Summer School si è svolta come laboratorio residenziale intensivo, lungo tre giornate (7-8-9 settembre 2012). È stata preparata attraverso quattro incontri del gruppo di coordinamento progetto (composto da rappresentanti di Forum Droghe, CNCA e CTCA). Il gruppo ha lavorato sull'identificazione dei temi da presentare e sviluppare alla Summer School-

Alla Summer School hanno partecipato 106 operatori e la discussione si è svolta sia in plenaria che in gruppi di lavoro.

Circa le tematiche individuate e affrontate nello Workshop, si veda nel dettaglio in allegato il programma (**All. A**) e il fascicolo di documentazione che ha costituito la base della discussione (**All. A1**).

Fra le principali aree si segnalano:

- *La legislazione antidroga e la sua applicazione in tempi di politiche securitarie: finalità esplicite e implicite, obiettivi raggiunti, conseguenze indesiderate* (tipologia dei soggetti che entrano in carcere, le disuguaglianze nel diritto alla difesa etc.).
- *Il consumo di droga e la dipendenza all'interno di un modello generale di promozione della salute in carcere* (la tutela della salute dei consumatori di droghe e il funzionamento dei servizi tossicodipendenze negli istituti penitenziari, lo sviluppo della riduzione del danno in carcere e le esperienze europee più significative, la prevenzione dell'overdose etc.)

- *Donne in carcere: alla ricerca di uno sguardo "differente" sulla salute in carcere*
- *Le misure terapeutiche per tossicodipendenti alternative al carcere* (analisi dei flussi e dei trend, analisi delle variabili che condizionano l'accesso e delle discriminazioni verso specifici soggetti, le difficoltà normative, il crescente ricorso alle misure restrittive della libertà per chi è in misura alternativa, etc.)
- *L'alternativa terapeutica a cavallo fra terapia e controllo* (la sovrapposizione fra logica penale e terapeutica nella normativa e nella sua applicazione, la predisposizione dei programmi fra potere decisionale dei giudici e competenze "disattese" degli operatori delle dipendenze, la centralità "scomoda" della comunità terapeutica come misura alternativa privilegiata, etc.)
- *Verso modelli operativi innovativi* (analisi della crisi degli approcci tradizionali alle dipendenze e del paradigma terapeutico/correzionale, linee per un modello centrato sul "individuo nel contesto", promozione di un lavoro di comunità "prima" e "dopo" il carcere, etc.)

Circa gli obiettivi formativi, si segnalano in particolare:

- *Focalizzare la cornice di politiche penali e sociali* in cui si inserisce l'applicazione della legge antidroga
- *Guidare alla lettura dei modelli* che stanno dietro le pratiche più comunemente usate
- *Chiarire il significato e la finalità di una formazione integrata fra aspetti penali/carcerari e aspetti sociali e sanitari* circa l'uso di droghe (utile sia agli operatori del settore penale che a quelli del settore dipendenze e sociosanitario).
- *Offrire spunti per l'impiego delle competenze integrate nell'ambito di un nuovo modello operativo centrato sul "individuo-nel contesto"* (es. prefigurare azioni di advocacy per il rispetto dei diritti delle persone, programmare iniziative di prevenzione "dal basso" all'interno del carcere, lavorare per la "attivazione" delle competenze delle persone detenute, etc.)
- *Verificare le sinergie e l'integrazione possibile* fra indirizzi della Magistratura, indirizzi dei servizi pubblici e operatività del privato sociale nella pianificazione ed esecuzione dei programmi di misure alternative.

Secondo stadio della ricerca-azione: Costituzione gruppo integrato, per provenienza e professionalità, di Ricerca-Intervento; Indagine per individuare la consistenza dei reati e i profili delle persone detenute per reati di droga

Dai molteplici campi di riflessione che la Summer School ha proposto, sono scaturire alcune direttrici di approfondimento in vista dei successivi step della ricerca-intervento:

- La salute dei consumatori/consumatrici di droga in carcere: quale concezione generale e quale modello di intervento a tutela della salute in carcere? Gli interventi sulle dipendenze sono congruenti o meno coi più innovativi modelli di prevenzione nel campo generale della salute? Nel dibattito della Summer School sono stati evidenziati sia aspetti specifici di particolare rilevanza come la prevenzione dell'infezione HIV; sia aspetti generali circa l'individuazione delle priorità di intervento rispetto ai particolari bisogni di salute della popolazione carceraria. La scelta è per l'approccio più innovativo (il modello proattivo di promozione della salute) tenendo presenti le sue specifiche problematiche applicative nella situazione detentiva. Sono state delineate pratiche innovative che saranno espone nell'ultimo capitolo delle linee guida.

- La tipologia dei reati di droga che più contribuiscono agli esiti di carcerazione e il profilo dei soggetti incarcerati per droga o reati droga correlati. Su questo tema è stato progettato uno studio specifico.

Si è provveduto a costituire un gruppo di ricerca apposito per: 1) delimitare il campo della ricerca e precisare gli obiettivi 2) scegliere la metodologia della ricerca.

L'indagine sulle persone detenute per reati di droga

Lo studio sulle persone detenute per reati di droga è stato oggetto di specifica relazione: si veda **l'All.B e All. B1** (Report e Abstract dello stesso studio). In questo report conclusivo, ci limitiamo perciò a una sintesi del processo che ha portato alla formulazione dell'ipotesi di ricerca e della metodologia, nonché dei principali risultati scaturiti.

Finalità dello studio

Il gruppo di ricerca ha preliminarmente preso atto che i delitti di droga costituiscono, insieme ai reati contro il patrimonio, la prima causa di carcerazione: le condotte di cessione di droga (art.73 del Testo Unico) conducono in carcere 3 detenuti ogni dieci nuovi ingressi; di questi, 4 su 10 rimangono in carcere per quei reati. Su questa base, i ricercatori hanno stabilito come obiettivo dello studio l'approfondimento della tipologia dei reati di droga compresi entro l'ipotesi dell'art.73, distinguendoli in base alla loro gravità, con l'obiettivo di conoscere il profilo (anche sociale) degli autori dei reati stessi.

Considerata la retorica politica e la generale disinformazione che aleggia intorno al tema droga, questa conoscenza è stata ritenuta essenziale per valutare la reale portata repressiva della legge e impostare politiche razionali; in particolare, rispetto alla finalità formativa di questo progetto, una visione realistica e approfondita del pianeta carcere-droga anche sotto l'aspetto penale non può non far parte del bagaglio professionale dell'operatore delle dipendenze.

Stabilito l'oggetto dell'indagine, i ricercatori sono partiti dalla *ricognizione degli strumenti a disposizione*. Si è preso atto che l'impianto normativo della legge antidroga (che nel suo articolo cardine, il 73 del Testo Unico, sostanzialmente equipara le condotte più gravi alla semplice detenzione di sostanza stupefacente) di per sé non permette di distinguere fra reati più gravi e reati minori, legati al piccolo spaccio o semplicemente alla detenzione per proprio uso di quantità superiori alla dose massima che la legge presume essere destinata all'uso personale. Una possibilità è però offerta dal comma 5 dell'art.73, che contempla l'ipotesi di condotte "di lieve entità". Perciò, individuare il numero degli imputati e dei condannati per il comma 5 dell'art.73 e il "peso" di questo tipo di reato minore sul volume della carcerazione, offre un elemento di giudizio importante circa le reali finalità della legge, il suo funzionamento, il suo impatto "carcerogeno".

Il disegno dello studio

Il gruppo di ricerca si è basato sull'ipotesi e sui risultati di un precedente studio-pilota, eseguito nel carcere di Sollicciano da Forum Droghe e dalla Fondazione Michelucci, fra il marzo e il maggio 2009. Quello studio, condotto su un piccolo campione di fascicoli di detenuti, aveva mostrato un'incidenza straordinaria di persone carcerate per il comma 5, compresa fra il 25 e il 40% delle violazioni assolute dell'art.73.

Da notare:

1) la grande difficoltà a reperire questo tipo d'informazione che in genere non compare nel sistema informatico del carcere (AFIS) e che solo un'indagine in profondità nei fascicoli personali dei detenuti può rivelare (per le ragioni di questa difficoltà, peraltro rivelatrici dello scarso interesse istituzionale a valutare la qualità - oltre che la quantità- del fenomeno di incarcerazione, si veda l'allegato B, pp. E l'allegato B1, p.2);

2) lo scarto fra la stima della prevalenza della "lieve entità" (sull'insieme delle violazioni dell'art.73) da parte del Ministero di Giustizia (meno del 10%) e i dati emersi dallo studio pilota del 2009 (oltre il 25%), scarto riconfermato nella presente indagine del 2013.

Su questa base, lo studio pilota del 2009 è stato replicato ampliando l'inda-

gine ad altri istituti: la nuova indagine è stata condotta dal marzo all'agosto 2013 attraverso un'analisi approfondita di oltre 1000 fascicoli personali dei detenuti presenti nei penitenziari di Firenze-Sollicciano, Pisa, Livorno, Lucca, Prato.

I principali risultati

1) La violazione del comma 5 dell'art.73 del Testo Unico della legge anti-droga riguarda dai 3 (Pisa, Livorno e Prato) ai 4 soggetti (Sollicciano, Lucca) su 10.

2) Il dato è comunque da ritenersi ampiamente sottostimato poiché molti dei detenuti sono in custodia cautelare in attesa di primo giudizio e il censimento all'ingresso del carcere non prevede il riferimento al comma 5, bensì solo la violazione generica dell'art.73

3) L'incarcerazione per violazione del comma 5 del 73 riguarda in massima parte cittadini stranieri: ogni 7 detenuti per infrazione del comma 5 del 73, 6 sono cittadini stranieri.

4) Il dato fornito dal Ministero della Giustizia circa la prevalenza dei reati di "lieve entità" sull'insieme dei reati per art.73 si riconferma largamente sottostimato.

5) Le ragioni della sottostima vanno ricercate nel fatto che la specifica circa il reato di "lieve entità" viene ignorata in fase di custodia cautelare, ma spesso è trascurata anche nelle fasi successive: gli ordini di esecuzione delle procure spesso non menzionano la violazione del comma 5, come pure questa può non essere registrata all'ufficio matricola dei penitenziari.

6) L'indagine ha aperto uno spaccato interessante anche su alcuni meccanismi di applicazione della legge: spesso le forze dell'ordine scelgono di contestare la generica violazione dell'art.73 (anche in presenza di piccoli quantitativi di droga), per avere la possibilità di arrestare più facilmente (in caso di violazione del 73, la legge contempla l'arresto obbligatorio in flagranza).

Discussione e conclusione

La difficoltà a rilevare la portata delle infrazioni minori di droga tradisce in primo luogo una sostanziale indifferenza a raccogliere elementi per una valutazione in termini di efficacia ed efficienza, nonché di costi e benefici, della legislazione penale. Il che può essere spia di una scarsa propensione a un approccio pragmatico alle politiche pubbliche. Si può anche ipotizzare una scarsa propensione a ragionare in termini più generali circa lo strumento penale in quanto tale (quale il suo compito in ogni particolare fase storica, quali le priorità, quali i suoi limiti, quali i soggetti più colpiti, etc.). Ancora più rilevante è la scoperta delle particolari modalità di applicazione dello strumento penale antidroga da parte delle forze dell'ordine (punto 6), orientate ad un approccio repressivo "forte" nei confronti dei reati meno

gravi. Se a ciò si aggiunge che la gran parte degli autori di reati minori finiti in carcere risultano essere stranieri, si può dedurre una scelta accentuata di repressione verso i soggetti che destano allarme sociale in quanto tali (indipendentemente dalla gravità dei reati commessi): il che va contro i principi dello stato di diritto.

Da notare infine che questa indagine svela il carattere retorico mistificatorio del discorso politico intorno alla droga, ma anche intorno al carcere più in generale. Si dice infatti che la legislazione antidroga non vuole incarcerare i pesci "piccoli" (né tantomeno i consumatori), ma quelli "grossi"; che i tossicodipendenti non devono stare in carcere, ma in trattamento; che bisogna superare il "carcere dei poveracci". La ricerca dimostra invece che, almeno per i reati di droga, la repressione "punta al basso", decisamente.

Terzo stadio della ricerca-azione: Panel con operatori dei servizi sulle tematiche e sulle criticità emerse nel I e II stadio della ricerca-azione

In questo stadio si è provveduto a enucleare le maggiori criticità nella parte penale della legge antidroga e nel meccanismo delle terapie alternative alla detenzione. Lo strumento scelto è stato il Panel, con 17 esperti, scelti fra operatori dei servizi pubblici e privati del settore dipendenze; operatori del carcere (servizio UEPE); rappresentanti delle istituzioni penali e carcerarie e delle associazioni degli avvocati (amministrazione penitenziaria, magistratura, Unione Camere Penali); rappresentanti di associazioni e di organismi di garanzia (Forum Droghe, Garante dei Detenuti); rappresentanti della Regione Toscana e ricercatori indipendenti (**v.All. C1**).

Il Panel (che si è svolto il 17 gennaio 2014) ha dibattuto i risultati della ricerca effettuata e ha approfondito i temi e le criticità emerse nello workshop/Summer School: con l'obiettivo di individuare le aree chiave per le linee guida ad un modello formativo innovativo.

Il Panel degli operatori è stato analizzato seguendo le categorie di contenuto emerse ed è oggetto di un resoconto specifico (**v. All.C**).

In questo report, ci limitiamo perciò ad una sintesi.

Panel di operatori, le categorie principali

1) *Commento all'indagine sulla rilevanza dei reati di droga "di lieve entità" e proposte di modifica normativa.* La parte sulle proposte di modifica va rivista alla luce dei cambiamenti intervenuti. Infatti, già il decreto governativo (D.L. 146/2013) contro il sovraffollamento carcerario del dicembre 2013 aveva apportato modifiche alla legge antidroga del 2006, anche nelle norme oggetto di attenzione nello studio effettuato. Col decreto, il comma 5 dell'art.73 è diventato un articolo autonomo, con lo scopo di attenuare l'impatto repressivo sul consumo/piccolo spaccio: quando il fatto di "lieve

entità” era considerato una semplice attenuante, questa era spesso annullata da eventuali aggravanti col risultato che l’autore del modesto reato era punito con le pesanti sanzioni penali generali previste dal 73. Inoltre, per l’affidamento a programmi terapeutici alternativi al carcere, è stato tolto il limite della concessione della misura (non più di due volte). Per una descrizione dettagliata delle modifiche, si veda **I>All.C2**. Queste misure erano già effettive al momento del panel. Nel febbraio 2014 è intervenuta la modifica più importante perché la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale le modifiche apportate al Testo Unico nel 2006. Per tanto, il commento alle vecchie norme e gli eventuali suggerimenti sono da considerarsi, in parte, superati; abbiamo quindi ritenuto opportuno produrre una sintesi dell’evoluzione normativa della cessione di droga di lieve entità (**v.All.C3**). Rimane tuttavia valido l’obiettivo generale della ricerca di valorizzare la distinzione fra reati di droga più o meno gravi e di individuare gli orientamenti politici che guidano l’applicazione della legge penale: peraltro, la percezione degli operatori coincide coi risultati dello studio, circa l’eccesso di presenza di autori di reati di droga minori in carcere.

2) *Difficoltà nella rilevazione dei dati riguardanti i detenuti consumatori di droga.* Il passaggio della sanità penitenziaria al SSN ha portato ad una incertezza per le diverse metodologie di rilevazioni dei dati. Il mancato scambio dati fra Amministrazione Penitenziaria e Sert condiziona negativamente la predisposizione dei programmi terapeutici alternativi. Un segnale preoccupante riguarda la richiesta di avvio del percorso di diagnosi di dipendenza, che in genere parte dal detenuto, invece che dagli operatori interni.

3) *Alternative terapeutiche, gli ostacoli.* La premessa è la diagnosi di dipendenza, ma la legge del 2006 ha spostato il focus della diagnosi dall’aspetto psicosociale a quello bio-medico (test delle urine e del capello) rendendo più difficile la diagnosi. A ciò si aggiunga la percezione di una articolazione dei modelli di consumo, articolazione che scardina lo stereotipo del “tossicodipendente” così come conosciuto fino a pochi anni fa. Da notare come il declino dell’immagine stereotipata del tossicodipendente riporti in auge l’immagine del consumatore di droga come deviante/criminale, nella percezione degli operatori carcerari (vedi ALL. C, pag.4).

4) *Alternative terapeutiche, la crisi dei percorsi tradizionali.* Gli operatori di comunità segnalano la difficoltà a lavorare in carcere con categorie tradizionali come la centralità della “motivazione” ad affrontare i problemi di dipendenza. Per le persone dipendenti che provengono dal carcere vanno attivati e valorizzati gli interventi di supporto sociale (vedi ALL. C. pp.4 e 5)

5) *Diagnosi di dipendenza, i nuovi indirizzi.* Gli indirizzi del Dipartimento nazionale Politiche Antidroga del 2011, peraltro accettati dalle Regioni, hanno irrigidito i criteri, sbilanciati sul versante biomedico. Questo ha creato disorientamento nei servizi, con incongruenze nella classificazione dei detenuti fra “consumatori” e “dipendenti”, creando squilibri non giustificabili fra

carcere e carcere. Ma soprattutto ha inciso sugli orientamenti dei magistrati, che privilegiano oggi "criteri oggettivi" con test costosi a carico dei detenuti: gli effetti discriminatori di queste procedure sono evidenti (vedi All.C, pag.6 e seg.).

6) *La condizione degli immigrati e degli stranieri temporaneamente presenti (STP)*. Dalla stessa indagine è emersa la forte difficoltà degli stranieri senza permesso di soggiorno, che costituiscono la grande maggioranza di coloro che stanno in carcere per reati di "lieve entità" ad accedere a pene alternative. La detenzione domiciliare viene raramente loro concessa perché spesso sono senza un domicilio e senza reti sociali di riferimento. Dati gli orientamenti della Magistratura gli unici percorsi accessibili, sulla "carta", diventano quelli rappresentati dagli affidamenti terapeutici presso le Comunità. Infatti, la Circolare del Ministero della Sanità n. 5 del 2000 prevede che alle persone straniere temporaneamente presenti (STP) la possano usufruire di cure previste dal DPR 309/90. Percorsi accessibili sulla carta in quanto i Ser.T., per motivi legati al budget, difficilmente prevedono per queste persone tali percorsi questa situazione è peggiorata col passaggio dei fondi dall'Amministrazione Penitenziaria al Servizio Sanitario². Si propone che la Regione Toscana di farsi promotrice di una proposta di legge al Parlamento che sciogla il nodo della regolarizzazione degli stranieri sottoposti a provvedimenti limitativi della libertà personale e del loro accesso a percorsi alternativi al carcere, così come quello della tutela sanitaria dei titolari di STP-

Panel di operatori, le proposte di innovazione.

Elenchiamo separatamente le proposte riguardo le alternative terapeutiche, per sottolinearne la rilevanza:

- 1) Guardare ai nuovi modelli di consumo e aprirsi a nuovi modelli di interpretazione dei consumi, in vista dell'elaborazione di modelli operativi che vadano oltre quelli tradizionali cosiddetti "reattivi", basati sulla vecchia classificazione diagnostica
- 2) Elaborare programmi per i detenuti che non rientrano nella diagnosi di dipendenza
- 3) Elaborare nuovi programmi più leggeri e con più ampio ricorso a misure di sostegno/inserimento sociale, prefigurando percorsi di accoglienza/reinserimento più che terapeutici tradizionali. Peraltro, ciò andrebbe incontro alla richiesta di "personalizzazione" dei programmi alternativi al carcere. In questa direzione va il protocollo tematico del 17 dicembre 2013 sottoscritto dalla Regione Toscana, il Ministero della Giustizia, il Tribunale di Sorveglianza di Firenze e l'Anzi Toscana, attraverso il quale – nell'ottica di un rafforzamento della collaborazione tra i diversi soggetti territoriali – si

² Sino al 2009 le rette per le persone agli arresti domiciliari erano pagate dal Ministero di Giustizia mentre le rette per persone con pena definitiva venivano pagate dal SSN

individuano azioni a tutela della salute dei detenuti e per il potenziamento delle iniziative trattamentali ed a supporto delle persone in esecuzione penale.

- 4) Prestare maggiore attenzione all'istituto dell'affidamento ordinario oltre che a quello terapeutico, sensibilizzando in questa direzione la magistratura, in modo che sia concesso anche ai tossicodipendenti
- 5) Promuovere una maggiore integrazione fra affidamento terapeutico e affidamento ordinario, in modo che chi ha portato a termine un affidamento terapeutico in maniera positiva, ma ha ancora un residuo pena, possa godere dell'affidamento ordinario (ciò è previsto nel protocollo d'intesa fra Regione Emilia Romagna e Tribunale di sorveglianza di Bologna, con buoni esiti).
- 6) Lavorare per il "ri-orientamento" professionale degli operatori di comunità, fornendo loro strumenti formativi rispetto alla nuova impostazione di accoglienza/reinserimento dei programmi di comunità, in modo da non percepire questo passaggio come una diminuzione di professionalità

Quarto stadio della ricerca-azione (definizione di linee guida per un modello innovativo di intervento e formazione)

Sulla base dei materiali prodotti nei precedenti stadi, il gruppo di ricerca ha elaborato un documento contenente delle linee d'indirizzo e raccomandazioni (**v.All.D**) rispetto ai seguenti punti e temi chiave di riflessione:

1) *Salute in carcere e dipendenze: per un approccio critico ai paradigmi di riferimento*

- 1a) L'approccio ecologico alla salute in carcere
- 1b) Salute in carcere, contro la settorializzazione degli interventi e delle competenze
- 1c) Salute in carcere: tossicodipendenza e HIV

2) *Terapie alternative al carcere per tossicodipendenti: un inquadramento storico*

- 2a) Carcere: dal paradigma riabilitativo a quello securitario
- 2b) Ascesa e crisi del modello "curare anziché punire"

3) *Terapie alternative al carcere: le criticità di oggi*

- 3a) Dentro i numeri e i modelli
- 3b) La controversia sulla diagnosi di dipendenza
- 3c) Affidamento terapeutico/affidamento ordinario
- 3d) Immigrati, il pianeta negletto

4) *Terapie alternative, verso un modello innovativo*

- 4a) Nuovi modelli di consumo, nuovi modi di leggere i consumi
- 4b) Nuovi programmi alternativi al carcere

Report

Indagine sulle persone detenute per reati di droga.
Ricerca nelle carceri della Regione Toscana

Massimo Urzi

99

PARTE PRIMA

Le problematiche dell'attuale impianto normativo in materia di droga

1. Lo scenario nazionale
2. La cessione di sostanze stupefacenti e psicotrope
 - 2.1. L'art. 73 D.P.R. 309/1990: in sintesi, l'evoluzione e la struttura della norma
 - 2.2. La cessione di lieve entità
 - 2.2.1. La recidiva nella cessione di lieve entità dopo la legge ex Cirielli
 - 2.2.2. L'interpretazione costituzionalmente orientata
 - 2.2.3. L'introduzione della fattispecie di reato autonoma della cessione di lieve entità
 - 2.3. L'ingresso in carcere per fatti di droga
 - 2.3.1. L'arresto obbligatorio in flagranza e la custodia cautelare
 - 2.3.2. La fase di esecuzione della pena
3. Il consumo di sostanze stupefacenti e psicotrope
 - 3.1. I detenuti tossicodipendenti
 - 3.2. L'accertamento dello stato di tossicodipendenza

PARTE SECONDA

La Regione Toscana e le violazioni in materia di droga

1. L'impatto dei reati in materia di droga
 - 1.1. Le denunce all'autorità giudiziaria
 - 1.2. I procedimenti pendenti e i procedimenti definiti
 - 1.3. Gli ingressi in carcere
 - 1.4. Le presenze in carcere
 - 1.5. Considerazioni sugli ingressi e le presenze
 2. I detenuti tossicodipendenti
 - 2.1. Gli ingressi in carcere
 - 2.2. Le presenze in carcere
-

PARTE TERZA

Una ricerca in ambito regionale sulla relazione tra carcere e droga

1. Il contesto della ricerca
2. La premessa all'indagine empirica
 - 2.1. Il metodo di indagine
 - 2.1.1. La consultazione dei fascicoli
 - 2.1.1.1. L'analisi dei dati raccolti
 - 2.1.2. Le interviste non strutturate
3. Gli Istituti investigati
 - 3.1. I detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990
 - 3.2. L'indagine sulla diminvente prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990
 - 3.2.1. L'incidenza della diminvente sulle violazioni assolute
 - 3.2.2. La pena inflitta per la diminvente
 - 3.2.3. La nazionalità dei detenuti presenti per violazione della diminvente
 - 3.2.4. La diminvente e le segnalazioni nell'archivio AFIS
 - 3.2.5. L'incidenza della recidiva sulla diminvente
 - 3.3. I detenuti tossicodipendenti
 - 3.3.1. La diversificazione fra soggetti assuntori e con dipendenza in atto
 - 3.3.2. I soggetti presenti per la violazione dell'art. 73, comma 5

PARTE PRIMA

Le problematiche dell'attuale impianto normativo in materia di droga

1. Lo scenario nazionale

In materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, in Italia, ci troviamo di fronte ad un impianto normativo – il D.P.R. 309/1990 – pensato per reprimere il traffico e colpire il consumo di droga. In quest'ultima direzione, il pilastro repressivo del D.P.R. n.309, artt. 72 e ss., è stato riformulato in termini coercitivi dalla legge 49/2006.

Come di recente chiarito nell'ambito del "4° Libro Bianco sulla Fini-Giovanardi"¹, i dati nazionali relativi alla detenzione del consumo di droga e all'attività di segnalazione alle prefetture mostrano come, in Italia, il dispendio di risorse, economiche, strumentali e logistiche sia del tutto sproporzionato verso il pilastro repressivo. Per mostrare questo, più che citare numeri, serve chiedersi quanto poco la politica investa nel pilastro della prevenzione e della riabilitazione dei consumatori problematici (ogni anno la quota della spesa sanitaria regionale destinata ai servizi per le dipendenze si assottiglia), piuttosto che scagliarsi contro i piccoli venditori-consumatori di droga; ultimi

1) G. Zuffa, *Sette anni di applicazione della legge antidroga (2006-2012): uno sguardo d'insieme sugli effetti penali e sanzionatori*, 4° Libro Bianco sulla Fini-Giovanardi, Ed. Fuoriluogo.it, Firenze, 2013. pp. 7-12.

ingranaggi della catena produttiva che regge il mercato della droga. Invero, questa tendenza politica – a concentrare le risorse sulla punizione dei comportamenti connessi al consumo di droga di scarsa rilevanza penale, a danno di quelle necessarie per la prevenzione, il trattamento e, infine, la riduzione dei rischi – non sembra dipendere in modo esclusivo dall'intento di criminalizzare la detenzione di droga (recentemente riaffermata con la riformulazione del 2006). Prova ne è che, anche dopo l'esito del *Referendum* abrogativo del 18 aprile 1993 (che ha disposto la depenalizzazione della detenzione di droga per consumo personale), non hanno mai preso corpo pratiche condivise ispirate alla riduzione degli effetti dannosi derivanti dal consumo di droga.

Il *trend* di medio periodo (2006-2012) relativo alla detenzione dei tossicodipendenti in carcere ha mostrato un'incidenza costante di tali presenze (invero, transitata dal 27% a poco meno del 24%), a partire dalla metà degli anni '90. Il costante cambiamento degli stili di consumo (non più eroina ma, in misura prevalente, cannabinoidi, con l'ascesa della cocaina) impone di variare l'offerta terapeutica, che, ragionevolmente, non può essere imposta come semplice alternativa alla minaccia di una punizione.

I dati disponibili presso il sistema di rilevazione delle prefetture – UTG 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% nell'ultimo lustro). L'allarme sociale destato dall'esplosione del consumo di eroina è rientrato da tempo. Una larghissima percentuale di soggetti segnalati alle prefetture consuma *hashish* o *marijuana* (circa il 78% nel 2012), mentre, in termini più preoccupanti, circa il 15% dei segnalati consuma cocaina.

Il mutamento delle forme di consumo dovrebbe suggerire una modifica dell'offerta terapeutica. Tuttavia, nei confronti del consumatore di stupefacenti e sostanze psicotrope, l'impianto repressivo del D.P.R. 309/1990 continua ad individuare come unico obiettivo possibile la detossicazione fisica. Gli strumenti utilizzati per giungere a questo obiettivo sono rappresentati: sul piano penale, dal ripristino del divieto (pur mascherato dal meccanismo presuntivo di cui all'art. 73, comma 1-*bis*, lett. a) D.P.R. 309/1990) di detenere una quantità di sostanza oltre il fabbisogno giornaliero medio (determinato con D.M. 11 aprile 2006); sul piano amministrativo, dalla costruzione del sistema sanzionatorio più rigoroso ed affittivo che sia mai stato previsto dalla normativa antidroga italiana. Inoltre, il legislatore del 2006 ha uniformato tutte le sostanze ad azione drogante, riservandogli il medesimo trattamento sanzionatorio a prescindere dal diverso grado di nocività delle stesse.

All'interno della forte tendenza deflativa delle misure alternative o sostitutive della pena detentiva, la legge 49/2006 ha virtualmente potenziato le occasioni di accesso del tossicodipendente sottoposto ad esecuzione penale verso la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva (art. 90

D.P.R. 309/1990) e l'affidamento in prova in casi particolari (art. 94 D.P.R. 309/1990), aumentando da 4 a 6 anni il limite oggettivo per accedervi. Tuttavia, nel contempo, il medesimo legislatore ha irrigidito i criteri con i quali accertare lo stato di tossicodipendenza, al fine di valutarne l'accesso alle misure deflative *ad hoc* previste (dai citati artt. 90 e 94 D.P.R. 309/1990), cui, per questo, è divenuto più difficile essere ammessi. D'altra parte, con la medesima legge si è anche intervenuti per limitare fortemente l'applicazione del meccanismo di sospensione automatica dell'ordine di esecuzione di una condanna a pena detentiva (art. 656 c.p.p.). Il risultato si riscontra nella circostanza che, nel circuito penitenziario nazionale, le presenze per condanne riguardanti la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, circa il 40% del totale, sono superiori alla media delle condanne relative agli altri reati. La convergenza di queste variabili conduce all'innalzamento della presenza di tossicodipendenti nel circuito penitenziario; quale indice aggravato anche dal fatto che una larga fascia di utenti (stranieri clandestini o irregolari, senza fissa dimora) è priva di riferimenti territoriali stabili e, per questo, è fortemente pregiudicata nell'accesso verso misure decarcerizzanti.

I servizi pubblici per le tossicodipendenze, cui sono state affiancate le strutture socio-riabilitative del privato sociale, che abbiano ricevuto idonea autorizzazione all'esercizio di attività terapeutiche e socio-riabilitative con provvedimento regionale o provinciale (art. 8-ter D.L.vo 502/1992), hanno contratto il proprio ambito di intervento e ridotto progressivamente i percorsi trattamentali residenziali verso gli utenti. Ciò sembra essere dipeso dalla variazione degli stili di consumo (meno eroina, più *cannabis* e cocaina) oltre che, probabilmente, dal mutamento dell'approccio culturale al problema della dipendenza da stupefacenti e sostanze psicotrope da parte degli operatori. Per altro verso, gli stessi servizi pubblici per le tossicodipendenze hanno aumentato le prestazioni offerte verso l'utenza nell'ambito di programmi territoriali.

All'esterno del carcere diminuiscono le segnalazioni al Prefetto per possesso, non finalizzato alla cessione illecita, di sostanze di derivazione oppiacea (mentre aumentano quelle relative al possesso di cocaina) e diminuiscono i percorsi di inserimento in ambito comunitario verso i consumatori problematici di eroina. In carcere, invece, il numero dei tossicodipendenti, dopo una caduta verticale dovuta all'indulto, rimane vicino ai livelli di un quindicennio fa (circa il 24% al 31 dicembre 2012).

Quanto rappresentato confligge con la finalità decarcerizzante che la riformulazione del D.P.R. 309/1990, per opera della legge 49/2006, ha inteso "virtualmente" rafforzare.

Emblematica appare la posizione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, che, pur confidando nell'attuazione dei percorsi alternativi alla pena detentiva, è giunta ad ammettere che le risorse economiche non

lo permettono². Nella stessa situazione versano il Ministero della Salute e le Regioni, circa gli specifici ambiti di competenza, riguardo alla presa in carico dei consumatori problematici di stupefacenti e sostanze psicotrope che intendano accedere a misure alternative a sostitutive della pena detentiva. In sostanza, sono stati creati strumenti normativi in grado di favorire percorsi terapeutici in favore del tossicodipendente e dell'alcooldipendente sottoposto a limitazione della libertà personale (artt. 90, 94 ed 89 D.P.R. 309/1990) ma non vi sono risorse per garantirne l'attuazione.

Proprio perché la droga, con le problematiche della sua diffusione e del consumo, costituisce un fenomeno sociale complesso, è necessario consentire ai diversi attori coinvolti nel trattamento del consumatore di operare in sinergia. L'obiettivo cui la costruzione di una rete dei servizi per le dipendenze deve volgere è quello di rimuovere gli ostacoli – operativi, burocratici ed economici – che si frappongono alla predisposizione di una effettiva alternativa trattamentale al carcere per questa tipologia di utenti.

2. La cessione di sostanze stupefacenti e psicotrope

2.1. L'art. 73 D.P.R. 309/1990: in sintesi, l'evoluzione e la struttura della norma

Sappiamo che per l'ordinamento giuridico italiano chi si rende responsabile di condotte droga-correlate incontra una pena detentiva; pena che rimanda a parametri di legge elevati e, molto spesso, non commisurati alla effettiva offensività delle condotte. In questa direzione, è noto che la legge 49/2006 ha modificato in termini repressivi alcune delle disposizioni contenute nel D.P.R. 309/1990, Testo Unico in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope. L'art. 73 D.P.R. 309/1990 (*"Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope"*), che sanziona in termini rigorosi (con reclusione da 6 a 20 anni e multa da € 26.000 a € 260.000) i fatti di cessione incriminati, continua a rappresentare la norma manifesto della politica repressiva accolta dal legislatore italiano. Questa disposizione è, in particolare, il frutto della scelta, inaugurata nel 1990 e proseguita nel 2005, di colpire con una sanzione detentiva ogni relazione materiale, anche di modesta pericolosità sociale, dell'individuo con le sostanze vietate.

Poco meno della metà dei detenuti presenti negli Istituti penitenziari italiani

2) In: http://www.ristretti.it/commenti/2009/febbraio/pdf2/dap_uepe.pdf. In linea di principio, la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, nell'ambito di un rapporto relativo all'analisi dei provvedimenti deflativi concessi nel primo semestre del 2008, in relazione allo "specifico problema della tossicodipendenza", ha auspicato "incentivazioni economiche per l'affidamento in comunità anche per i condannati non in stato di detenzione". Tuttavia, la stessa Direzione ha precisato che, nel 2008, a fronte della "permanenza degli imputati tossicodipendenti agli arresti domiciliari nelle comunità terapeutiche abilitate" (ex art. 96, comma 6 D.P.R. 309/1990), "Alla richiesta di ulteriori fondi sul capitolo, non sono seguite le necessarie assegnazioni e il debito corrente ammonta a circa cinque milioni di euro".

è, infatti, ristretta a causa della violazione delle disposizioni del D.P.R. 309/1990 (T.U. stupefacenti). Insieme alla generica categoria dei reati contro il patrimonio, i reati di droga costituiscono la prima causa di carcerazione. Fra questi, il delitto previsto dall'art. 73 copre il 95% circa delle violazioni contestate.

La fattispecie è stata introdotta dalla legge 160/1990 ed inserita nell'impianto del T.U. stupefacenti per soddisfare la scelta di colpire ogni comportamento – esemplificato dalle 22 condotte contenute nella disposizione – di cessione verso terzi di una o più sostanze vietate, previste nelle tabelle allegate al D.P.R. 309/1990³.

Nella versione originaria, l'art. 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) e leggere (tabelle II e IV). Il trattamento sanzionatorio relativo alla cessione di droghe pesanti prevedeva la pena della reclusione da 8 a 20 anni, mentre era contenuta nel parametro di legge da 2 a 6 anni la sanzione detentiva conseguente alla cessione di droghe leggere.

Quale retaggio del precedente parametro della "modica quantità" (art. 80 legge 685/1975), il D.P.R. 309/1990 conteneva un'esimente alla condotta di detenzione di droga, costituita dalla "dose media giornaliera" (art. 78, comma 1, lett. c) D.P.R. 309/1990). Il possesso di una quantità contenuta di droga, compresa entro la "dose media giornaliera", fissata con decreto ministeriale (D.M. n.186 del 12 luglio 1990), attraeva, infatti, il comportamento droga-connesso all'interno del circuito amministrativo, in luogo di quello penale. Invece, la detenzione di quantitativi superiori alla dose media giornaliera qualificava il possesso di droga come un contegno di rilevanza penale.

Il parametro della "dose media giornaliera" è, tuttavia, caduto con il *Referendum* abrogativo dell'aprile 1993 ed è stato cancellato dal T.U. stupefacenti con il D.P.R. 171/1993. Da questo momento in poi, a prescindere dalla rilevanza del quantitativo posseduto, detenere droga per finalità di consumo personale ha rappresentato un illecito amministrativo e non più penale. Anzi, avrebbe dovuto.

L'ambiguità del testo contenuto nell'art. 73 ha favorito l'affermazione di una prassi giudiziaria con la quale, per fronteggiare la drammatica diffusione del consumo di droga, si è colpito con sanzione penale il possesso di sostanze finalizzato al consumo personale. Il combinato disposto di questi due elementi ha determinato un aumento esponenziale, da un lato, delle detenzioni per reati di droga, spesso caratterizzate da un modesto livello di pericolosità sociale, e, dall'altro, dei detenuti con problematiche di

3) Per i casi in cui il possesso di droga non è legato alla sua cessione verso terzi ma all'uso personale del possessore, il T.U. stupefacenti ha, invece, previsto un procedimento sanzionatorio di carattere amministrativo, anch'esso orientato a scoraggiare il consumo (art. 75), che poteva prevedere l'applicazione di misure interdittive da parte del Prefetto.

dipendenza.

La successiva riformulazione che, per effetto della legge 49/2006, ha interessato il D.P.R. 309/1990 ha eliminato la distinzione fra sostanze pesanti e leggere e uniformato il trattamento sanzionatorio. Per effetto di questo intervento, a prescindere dal tipo di sostanza (*hashish* od oppiacei) posseduta, adesso chi cede droga a terzi va incontro ad una sanzione detentiva di particolare rigore. Oltre ciò, il legislatore del 2006 ha ripristinato, nell'art. 73, comma 1-*bis*, lett. a), il meccanismo (pure abrogato con il D.P.R. 171/1993) che attribuisce rilievo penale alla detenzione di stupefacenti oltre un certo quantitativo, fissato con il D.M. 11 aprile 2006.

Nonostante si trovasse dinanzi un impianto normativo, quello del D.P.R. 309/1990, fermamente repressivo, nel riformulare il T.U. stupefacenti si è scelto di rendere ancor più rigorose le disposizioni sanzionatorie contenute nell'art. 73 (uniformando la pena detentiva per la cessione di droghe leggere e pesanti e reintroducendo limiti quantitativi oltre i quali il possesso di droga, anche se giustificato dal consumo personale, assume rilevanza penale).

La disposizione in commento si presenta come una fattispecie complessa, in cui figurano ipotesi delittuose gravi sanzionate con pena elevata (commi 1, 1-*bis*, 2, 2-*bis* e 3), un'aggravante (comma 6) e, infine, diminuenti ad effetto speciale (comma 4) e per la collaborazione (comma 7). Oltre a ciò, la norma contiene una fattispecie particolare volta a sanzionare, in termini più contenuti (con reclusione da 1 a 6 anni e multa da €.3.000 a €.26.000), la cessione di sostanze stupefacenti e psicotrope di lieve entità (comma 5); previsione che colpisce le condotte che *"per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze"* integrano una lesione mitigata dei beni giuridici protetti dalla norma in commento.

Pertanto, una distinzione sommaria tra le violazioni contenute nel citato art. 73 vede affiancare, accanto alle fattispecie più gravi sanzionate dai commi 1 e 1-*bis*, l'ipotesi mitigata contenuta nel comma 5.

2.2. La cessione di lieve entità

La presunta peculiarità, rispetto l'impianto repressivo generale dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, della fattispecie mitigata prevista dal ricordato comma 5 ha indotto gli operatori a confrontarsi attorno la sua natura giuridica, se di autonoma figura di reato ovvero di semplice circostanza attenuante ad effetto speciale.

In quest'ultimo senso sembra allinearsi la giurisprudenza e la dottrina prevalenti, secondo cui la condotta di cessione a terzi di un modesto quantitativo di droga si correla ad elementi (i mezzi, le modalità, le circostanze dell'azione, la qualità e la quantità delle sostanze) che non mutano, nell'obiettività giuridica e nella struttura, la fattispecie prevista

dai primi commi dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, ma attribuiscono ad essa soltanto una minor valenza offensiva⁴ (così, Cass. SS. UU. pen. 35737/2010; Cass. pen. 13523/2008; Cass. pen. 16444/2007, ma già Cass. SS. UU. pen. 31/05/1991).

La ricostruzione trova, peraltro, fondamento nella previsione del comma 2, lett. h) dell'art. 380 c.p.p. che, nell'escludere l'arresto obbligatorio in flagranza del delitto previsto dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, qualifica espressamente la fattispecie che stiamo commentando come una "circostanza".

Ciò nonostante, in senso contrario, una parte della dottrina ha definito la cessione di droga di lieve entità come una fattispecie delittuosa autonoma⁵. Per la verità, la posizione è stata fatta propria in alcune sporadiche pronunce della giurisprudenza (prevalentemente) di merito⁶.

In questa direzione, una parte della magistratura associata ha propugnato l'approdo a soluzioni legislative in grado di conferire alla diminvente natura di autonoma fattispecie di reato. Nel Documento conclusivo del XIX Congresso di Magistratura Democratica (31 gennaio-3 febbraio 2013) si è, infatti, ritenuto "*Ineludibile ... un intervento sulla legislazione penale in materia di stupefacenti, attraverso poche ma efficaci misure, come ad esempio ... la creazione di una fattispecie autonoma per i c.d. "fatti di lieve entità" (sottraendo quella che è, oggi, una circostanza attenuante alle incognite del giudizio di bilanciamento)*".

L'indicazione, che – per la verità – consolida la posizione di chi considera la cessione di droga di lieve entità una mera circostanza attenuante ad effetto speciale della fattispecie richiamata dai commi 1 e 1-bis dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, traccia la strada che, per una parte della magistratura, il legislatore dovrebbe percorrere per riformare l'impianto sanzionatorio del Testo Unico stupefacenti. La previsione del fatto di lieve entità in materia di droga come figura delittuosa distinta da quelle contenute nei primi commi della disposizione citata risponderebbe, così, all'esigenza di rimodulare il trattamento sanzionatorio e processuale previsto per condotte di modesta

4) A. Bassi, *La disciplina sanzionatoria in materia di stupefacenti*, CEDAM, Milano, 2010, pp.163-164.

5) Barone – Jozzetti – Izzo, *Stupefacenti e sostanze psicotrope*, Napoli, 1991; Flora, *Il nuovo sistema delle incriminazioni*, in (a cura di Flora) AA. VV., *La nuova normativa sugli stupefacenti. Commento alle norme penali del Testo Unico*, Milano, 1991; Ronco, *Stupefacenti (diritto penale)*, Enc. Giurid. Trecc., XXX, 1996.

6) Fra queste si segnala, ad esempio, la sentenza n.610 del 13-15 marzo 2007, con la quale il GIP presso il Tribunale di Napoli ha affermato come "*A seguito della riscrittura dell'art. 73 D.P.R. 309/90 avvenuta con la L. 21/2/2006 (di conversione del D.L. 30/12/2005 n° 272 che però non conteneva le modifiche all'art. 73), il legislatore ha inteso attribuire autonoma valenza di reato ai fatti di cui al comma 5 dell'art. 73*". Secondo il giudicante, in questa direzione si sarebbe orientata "*la formulazione letterale del comma 5 bis dell'art. 73 che qualifica il fatto descritto dalla norma de quo quale "ipotesi di cui al comma 5", attribuendo, così, una valenza autonoma alla fattispecie*". Nel provvedimento si è, inoltre, affermato che la novella del 2006 avrebbe introdotto "*nel comma 5 bis*" della disposizione citata "*uno specifico trattamento sanzionatorio, alternativo e facoltativo, differenziando ulteriormente la fattispecie da quella di cui al comma 1 e 1 bis dell'art. 73*".

pericolosità sociale, quale quella contenuta nel comma 5 dell'art. 73.

La *ratio* sottesa agli indirizzi fin qui manifestati è orientata, in linea generale, al contenimento dei flussi di entrata verso il carcere. Come detto, l'idea di estrapolare, dal genere dei delitti compresi nell'art. 73 D.P.R. 309/1990 (commi 1 e 1-bis), una fattispecie di reato distinta ed attenuata (comma 5) è mossa dall'esigenza di mitigare gli effetti sanzionatori verso questa e di assoggettarla ad un regime cautelare diverso da quello previsto per la disposizione generale. In altre parole, in quest'ottica, i fatti di droga di lieve entità dovrebbero essere, da un lato, sanzionati con pene proporzionate alla modesta gravità delle condotte e, dall'altro, sottratti al puntuale ricorso all'arresto obbligatorio in flagranza di reato (art. 380, comma 2, lett. h c.p.p.). Nella stessa direzione si sono collocati gli esiti cui è approdata, in tema di reati in materia di droga, la "Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza" (Commissione Giostra), istituita presso il Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell'Assemblea Plenaria del 4 maggio 2011⁷.

Muovendo dall'esigenza di evidenziare i dispositivi penali e processuali che incidono sull'incremento degli ingressi in carcere e, per converso, sulla difficoltà di accedere alle misure di esecuzione penale esterna al carcere, la Commissione è giunta a prospettare un'attenuazione del *"trattamento sanzionatorio previsto per il delitto di cui al comma 1 e per l' "ipotesi lieve" sussunta al comma 5"* dell'art. 73 D.P.R. 309/1990; in modo da consentire *"un dosaggio più calibrato delle misure cautelari e più agevole il ricorso a strumenti non implicanti il contatto con il carcere del soggetto indagato o imputato"*.

In questa direzione, la Commissione non si è, invero, preoccupata tanto di introdurre elementi per differenziare la fattispecie prevista dal comma 5 del citato art. 73 da quelle contenute nei precedenti commi 1 e 1-bis, quanto, come espresso, di attenuare in modo sensibile il trattamento sanzionatorio previsto per le due ipotesi, semplificando – nel contempo – la disposizione da ulteriori elementi circostanziali attenuanti e aggravanti.

In conclusione, anche se *de iure condito* sembra prevalere la posizione di chi ravvisa nella diminuzione del contegno droga-connesso una semplice circostanza attenuante ad effetto speciale, le prospettive di una riforma *de iure condendo* della disposizione sembrano convergere verso una sua qualificazione come autonoma fattispecie delittuosa, con tutte le conseguenze sostanziali e processuali che ne potrebbero derivare.

Il dibattito sulla natura giuridica della previsione contenuta nel comma 5 dell'art. 73 è stato – di recente – stimolato da un'iniziativa di legge popolare promossa da un cartello di associazioni del volontariato sociale⁸, volta ad

7) Commissione Giostra.

8) <http://www.fuoriluogo.it/blog/2013/01/30/ecco-i-tre-disegni-di-legge-su-tortura-carceri-droga/>.

introdurre, nel corpo del D.P.R. 309/1990, una fattispecie di reato autonoma (art. 73-bis) entro cui disciplinare i fatti di lieve entità collegati alla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope⁹.

2.2.1. La recidiva nella cessione di lieve entità dopo la legge ex Cirielli

La questione inerente la natura giudica della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 ha assunto maggior rilevanza dopo la novellazione dell'art. 99 c.p. da parte della legge 251/2005 (legge ex Cirielli).

Tali modifiche hanno, infatti, introdotto un regime più gravoso della recidiva ed inciso anche sulla disciplina relativa al concorso fra circostanze del reato eterogenee (attenuanti ed aggravanti), disciplinato nel codice penale dall'art. 69. Sul punto, il comma 4 dell'art. 69 – così sostituito dall'art. 3 legge 251/2005 – ha esteso il giudizio di comparazione fra circostanze del reato anche a quelle *“inerenti alla persona del colpevole”*, fra cui figura – appunto – la recidiva. Tuttavia, la stessa disposizione ha precisato che la comparazione fra circostanze non è possibile nel caso previsto dall'art. 99, comma 4 c.p., nel quale vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla citata circostanza aggravante.

Dall'entrata in vigore della ricordata normativa, la giurisprudenza ha però dubitato della legittimità della modifica dell'art. 69, comma 4 c.p., nella parte in cui – nel disciplinare il concorso di circostanze eterogenee – vieta al giudice di poter valutare la prevalenza delle circostanze attenuanti sull'aggravante della recidiva reiterata, prevista dal codice penale all'art. 99, comma 4. Secondo questa posizione, la formulazione avrebbe introdotto un'indebita limitazione al potere-dovere del giudice di adeguare la pena al caso concreto e introdotto un *“automatismo sanzionatorio”* correlato ad una presunzione di pericolosità sociale del recidivo reiterato (il recidivo sarebbe sempre ritenuto pericoloso, senza che su tale giudizio possa incidere una valutazione delle circostanze concrete che qualificano l'azione delittuosa).

La preclusione del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, comma 4 c.p. ha interessato anche la circostanza attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5.

In materia di reati di droga, il fatto che il colpevole di un nuovo reato abbia riportato due o più precedenti condanne per delitti non colposi impedirebbe, a mente dell'art. 69, comma 4 c.p., il bilanciamento tra la

9) Il comma 1 della disposizione contenuta nella proposta di legge in commento (Art. 73-bis – Fatti di lieve entità in relazione alla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope) prevede che *“Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, la detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope è di lieve entità, si applica la pena della reclusione da tre mesi a due anni e la multa fino a 10.000 euro nel caso di cui al comma 1 dell'articolo 73 e la pena della reclusione da un mese ad un anno e della multa fino a 2000 euro nel caso di cui al comma 2 dello stesso articolo 73”*.

circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al comma 5 dell'art. 73 e l'aggravante di cui all'art. 99, comma 4 c.p.: 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.

2.2.2. L'interpretazione costituzionalmente orientata

L'effetto, attribuito al comma 4 dell'art. 99 c.p., di rendere inefficace la diminuzione di pena connessa alla cessione di lieve entità poggiava sul presupposto che, a seguito della legge 251/2005, la recidiva reiterata fosse divenuta obbligatoria e, dunque, non potesse essere discrezionalmente esclusa dal giudice in relazione alle peculiarità del caso concreto. Aderendo alla lettura rigorosa, quindi, non si sarebbe potuto mai applicare la fattispecie diminuyente del fatto di lieve entità alle condotte di spaccio di droga nei casi in cui (come avviene nella quasi totalità delle contestazioni) l'autore del reato, già recidivo, avesse reiterato la propria condotta delittuosa e fosse stato condannato per altro successivo delitto non colposo.

La riformulazione ha condotto i giudici al paradosso di colpire con una sanzione penale gravissima (da 6 a 20 anni di reclusione) fatti di rilevanza penale più contenuta (previsti dal comma 5 dell'art. 73), per i quali il legislatore ha espressamente previsto conseguenze penali sensibilmente più modeste (da 1 a 6 anni di reclusione).

Investita sul punto dalla giurisprudenza di merito, la Corte Costituzionale ha – prima con la sentenza interpretativa di rigetto 192/2007 e poi con le ordinanze nn.33, 90 e 257 del 2008 – negato che la riformulazione dell'art. 69, comma 4 c.p. da parte della legge 251/2005 avrebbe introdotto una nuova ipotesi (rispetto a quella già prevista dal comma 5 dell'art. 99 c.p.) di recidiva obbligatoria. L'interpretazione suggerita ha restituito al giudice il potere di applicare facoltativamente il regime previsto dall'art. 99, comma 4 c.p. e di escludere, così, il fatto di lieve entità previsto dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 solo laddove nella condotta dell'autore sia ravvisata una pericolosità sociale tale da giustificare l'aumento sproporzionato di pena.

Purtroppo, nonostante questi pronunciamenti, non sono mancate, da parte dei giudici di merito, condanne per cessioni di modesti quantitativi di droga a pene superiori a quelle previste dal comma 5 dell'art. 73, in applicazione del meccanismo ostativo introdotto dalla novellazione dell'art. 69, comma 4 c.p. da parte della legge 251/2005.

Per porre riparo a questa situazione, da ultimo, con sentenza n.251 del 15 novembre 2012, la Consulta ha espressamente dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art 69, comma 4 c.p., nella parte in cui vieta la prevalenza dell'attenuante ex art. 73 comma 5 D.P.R. 309/1990 sull'aggravante della recidiva reiterata ex art. 99, comma 4 c.p., per violazione dei principi

contenuti negli artt. 3 e 27 della Carta costituzionale.

L'approdo cui è giunta la Corte Costituzionale con la pronuncia del novembre 2012 ha, così, consolidato un'interpretazione della disciplina del concorso eterogeneo tra circostanze (art. 69 c.p.) adeguata al grado di pericolosità sociale delle condotte di rilevanza penale. Conseguentemente, alle condotte di cessione di droga di lieve entità si è tornati ad assegnare, nell'ambito delle condanne penali, quel modesto grado di pericolosità sociale che esprimono e dal quale non può discostarsi il trattamento sanzionatorio previsto *ex lege*.

2.2.3. L'introduzione della fattispecie di reato autonoma della cessione di lieve entità

Il decreto legge 146/2013, emanato il 23 dicembre 2013 ed in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (avvenuta al n.300 il 23.12.2013), recante *"Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria"*, ha, modificando il comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, espressamente introdotto la fattispecie di reato autonoma della cessione di lieve entità.

Nel dettaglio, l'art. 2, comma 1, lett. a) D.L. 146/2013 ha interamente riformulato la disposizione previgente prevedendo, *"Salvo che il fatto costituisca più grave reato"*, a carico di *"chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità"* le pene *"della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000"*.

Come chiarito nel preambolo del citato decreto d'urgenza, l'introduzione (con altre) della disposizione in commento è stata dettata dalla *"straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario, in particolare, sul versante della legislazione penale in materia di modalità di controllo degli arresti domiciliari, di reati concernenti le sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione"*. A proposito dell'introduzione di una nuova autonoma figura del delitto di cessione di droga di lieve entità, nella *"Relazione allo schema di decreto-legge"* di cui all'emanato D.L. 146/2013, si è chiarito che tale scelta è stata dettata dall'esigenza di sottrarre la previgente ipotesi di delitto circostanziato *"al giudizio di comparazione fra circostanze"*.

A questo proposito nella Relazione al D.L. 146/2013 si è osservato che, *"In base alla disciplina vigente, infatti, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità è oggetto di comparazione, ai sensi dell'articolo 69 del codice penale, con le eventuali circostanze aggravanti (quale, a titolo esemplificativo, la recidiva), con la conseguenza, in caso di ritenuta equivalenza tra di esse, di un eccesso di risposta punitiva. Con la modifica proposta, invece, il giudizio*

di comparazione avrà riguardo ad una nuova cornice edittale (da uno a cinque anni di reclusione e da 3.000 a 26.000 euro di multa) e produrrà, generalmente, una significativa riduzione delle pene che verranno in concreto irrogate”.

Peraltro, nella citata Relazione, è stato anche evidenziato che *“la riformulazione normativa non impedirà l’arresto in flagranza e l’applicazione di misure cautelari”.*

2.3. L’ingresso in carcere per fatti di droga

Nonostante, come detto, le citate disposizioni differenzino, in materia di reati di droga, le violazioni gravi da quelle lievi, i dati relativi agli ingressi e alle presenze in carcere, in custodia cautelare od in esecuzione pena, di soggetti cui è stato imputato il delitto di cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope vedono – per diverse ragioni – una collocazione indiscriminata di queste condotte nella generica fattispecie dell’art. 73.

Sappiamo che, insieme ai reati contro il patrimonio, i delitti in materia di droga costituiscono la prima causa di carcerazione. In particolare, il delitto previsto dall’art. 73 copre il 90% circa delle violazioni complessive del D.P.R. 309/1990 ed attrae in carcere circa 3 detenuti ogni 10; rispetto agli ingressi, inoltre, 4 detenuti su 10 si trovano in carcere per inosservanza della disposizione.

Questi valori sembrano fotografare un fenomeno – quale quello della detenzione per reati di droga – drammatico e impressionante. In realtà, l’analisi approfondita dei dati in commento sembra mitigarne gli effetti e l’impatto. Infatti, anche se ciò non risulta dalle rilevazioni del Ministero della Giustizia, in almeno 4 casi su 10 la violazione dell’art. 73 D.P.R. 309/1990 riguarda condotte di lieve entità, comprese entro il comma 5 della disposizione.

Questa indicazione trae fonte dalle conclusioni di un lavoro di ricerca, sostenuto dalla Regione Toscana (Assessorato per il Diritto alla Salute), che l’Associazione Forum Droghe ha svolto con la collaborazione della Fondazione Giovanni Michelucci¹⁰. La ricerca, condotta nel biennio 2008-2009, ha – infatti – inteso valutare l’impatto criminogeno delle disposizioni sanzionatorie in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope (conseguenti alla novellazione ex legge 49/2006) sull’insieme delle attività delle forze dell’ordine, degli apparati giudiziari e sul carcere. Con riferimento all’area penitenziaria, il lavoro ha esplorato (presso gli Istituti di Sollicciano – Firenze, Prato, Pisa e Livorno) proprio l’incidenza, rispetto alla generica fattispecie dell’art. 73 D.P.R. 309/1990, delle presenze per violazione del comma 5.

¹⁰ F. Corleone, A Margara (a cura di), *LOTTA ALLA DROGA – I DANNI COLLATERALI, L’impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana*, Ed. Polistampa, Firenze, 2010.

I risultati cui si è, in quella sede, approdati hanno – come suggerito – evidenziato che i dati ufficiali sui detenuti, definitivi e non definitivi, presenti in relazione al delitto previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/1990 celano il reale impatto delle condotte contenute nella previsione del comma 5, di modesta pericolosità sociale. Nel dettaglio, si è proceduto alla costruzione di un campione anonimo non probabilistico (che ha, cioè, individuato le unità campionate in termini arbitrari e non casuali) in cui sono state selezionate le posizioni di 20 detenuti presenti, tra il marzo e il maggio 2009, all'interno del N.C.P. Sollicciano – Firenze che, secondo quanto riportato dall'archivio informatico *AFIS*, erano condannati in via definitiva per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 ad una pena non superiore al parametro di legge dei due anni di reclusione¹¹.

In sintesi, nel campione osservato l'ipotesi attenuata prevista dal comma 5, la cui rilevazione risultava omessa nell'archivio informatico *AFIS*, è stata riscontrata in 1 caso su 4 (25%) di quelli osservati per la violazione della generica disposizione prevista dall'art. 73 D.P.R. 309/1990.

Peraltro, all'epoca si riscontrarono numerosi casi in cui la diminuzione di cui al comma 5 dell'art. 73 era stata esclusa, per effetto dell'applicazione della legge 251/2005 (ex Cirielli), dalla contestazione all'autore di avere commesso analogo delitto nel quinquennio precedente al fatto nuovo e di essere soggetto recidivo (art. 99, comma 4 c.p.). In questi casi, l'applicazione della recidiva incideva sulla diminuzione in modo da mutarla, escludendo il fatto lieve, nel delitto di cessione di droga previsto dai commi 1 e 1-bis dell'art. 73, sanzionato con una pena da 6 a 20 anni. Queste fattispecie, in altre parole, pur manifestando una pericolosità sociale modesta, erano sanzionate come delitti gravi.

L'aggregazione del dato sull'effettiva incidenza della diminuzione (25%) con quello relativo ai casi suddetti (in cui la diminuzione, pur ricorrendo in termini oggettivi, è stata esclusa dalla contestazione all'autore della circostanza aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale di cui all'art. 99, comma 4 c.p.) ne ha, addirittura, evidenziato la presenza in 4 casi su 10 (40%) di quelli osservati.

L'indagine ha, pertanto, mostrato che il dato relativo all'ipotesi attenuata di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 assume una rilevanza del tutto eccezionale (tra il 25 e il 40% delle violazioni assolute dell'art. 73), sconosciuta al Ministero della Giustizia (secondo cui, la diminuzione dovrebbe avere un'incidenza di circa il 9-10% rispetto alle ricordate violazioni assolute).

¹¹) F. Corleone, A Margara (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 113-122.

2.3.1. L'arresto obbligatorio in flagranza e la custodia cautelare

Fra le violazioni in materia di droga il piccolo spaccio ha un'incidenza elevata. Nel piccolo spaccio, la strada rappresenta il teatro in cui, per lo più, avvengono le cessioni e, pertanto, si consumano le attività di contrasto. Per questa ragione, numerosi sono i casi in cui le forze di polizia perseguono queste condotte procedendo all'applicazione della misura pre-cautelare dell'arresto, che può essere obbligatorio (artt. 380 c.p.p.) o facoltativo (artt. 381 c.p.p.), degli autori delle condotte vietate.

La fattispecie prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 si espone ad un regime pre-cautelare (arresto in flagranza e fermo di indiziato di delitto, di cui agli artt. 379-391 c.p.p.) diverso da quello previsto per le ipotesi non attenuate (commi 1 e 1-bis). Per questi ultimi casi, è sempre obbligatorio l'arresto di chi è colto a cedere sostanze stupefacenti o psicotrope. Invece, ove tale cessione avvenga in relazione a quantitativi modesti (che integrano, cioè, la fattispecie della lieve entità prevista dal comma 5 dell'art. 73), l'arresto dell'autore della condotta può avvenire (facoltativamente) solo allorché la polizia giudiziaria ritenga giustificata la misura per la gravità del fatto o la pericolosità del soggetto agente.

Purtroppo, la casistica quotidiana dimostra che l'autorità di pubblica sicurezza procede sistematicamente all'arresto obbligatorio dei soggetti colti in flagranza, nell'atto di commettere una cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope o nel possesso di cose o tracce riferibili al suddetto delitto, anche ove – in presenza di cessioni di modestissimi quantitativi di sostanze – non ve ne sarebbe necessità. Di conseguenza, agli arrestati viene contestata la violazione dell'art. 73, commi 1 od 1-bis D.P.R. 309/1990 perché a questa è collegato l'arresto obbligatorio; arresto di cui (diversamente dai casi di arresto facoltativo) la polizia giudiziaria non deve poi giustificare l'applicazione al giudice per le indagini preliminari (in relazione alla gravità del fatto od alla pericolosità dell'autore).

Anche se, come noto, al momento dell'arresto le forze di polizia non possono essere in grado di stabilire l'esatta composizione delle sostanze cedute (per la quale è necessario attendere gli esiti delle analisi tossicologiche) e non possono, quindi, sindacare a proposito dell'esistenza o della consistenza del principio attivo presente nelle stesse, la ricordata casistica ci mette dinanzi a vicende in cui il dato ponderale appare talmente modesto da non far dubitare circa la riconducibilità nell'ipotesi mitigata.

Una volta sottoposto ad arresto per la fattispecie delittuosa più grave (art. 73 commi 1 od 1-bis), l'interessato si espone, per il fatto contestato, al giudizio di convalida davanti al giudice per le indagini preliminari. In questa fase, dopo avere valutato se la polizia giudiziaria ha ben applicato la misura (ma trattandosi di arresto obbligatorio collegato all'impropria contestazione del generico art. 73 D.P.R. 309/1990, egli non è qui chiamato a valutarne l'opportunità in base alla gravità del fatto od alla pericolosità), il giudice ha

facoltà di applicare (come di solito applica) un provvedimento cautelare di carattere coercitivo.

Costituisce, d'altra parte, ipotesi frequente quella per cui gli ingressi in carcere per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 conseguono all'applicazione, da parte del giudice del rito direttissimo, della misura cautelare della custodia in carcere a seguito della convalida dell'arresto dei soggetti colti a cedere, pur in modica quantità, sostanze vietate. In questi casi, spesse volte, il giudizio penale si conclude con la condanna dell'autore della violazione alla diminuzione prevista dal comma 5 dell'art. 73. Tale pratica, che porta necessariamente (a seguito di arresto obbligatorio) in carcere soggetti che potrebbero evitarlo (stante la previsione di facoltatività dell'arresto per le cessioni di lieve entità), incide in modo anomalo sull'effetto carcerizzante delle violazioni in materia di droga.

L'utilizzo di questa prassi determina, in altre parole, un ingresso massiccio nel circuito penitenziario di soggetti che si rendono responsabili di delitti di scarsa pericolosità sociale. Peraltro, una larghissima parte dei soggetti arrestati per droga è cittadino straniero privo di titolo di soggiorno, nei cui confronti vengono disposte, quasi fosse un automatismo processuale, misure pre-cautelari (arresto) e cautelari (custodia cautelare) contenitive¹².

L'esclusione della cessione di droga di lieve entità dal regime dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato (art. 380, comma 2, lett. h c.p.p.) è frutto – evidentemente – di una scelta di politica penale; scelta volta a coinvolgere il giudice sull'opportunità di applicare una misura cautelare temporanea a fatti di limitata rilevanza penale e moderata pericolosità sociale. Il meccanismo sopra descritto, che – per cessioni di modesti quantitativi di droga – muove dall'applicazione sistematica da parte delle forze di polizia dell'arresto obbligatorio e prosegue con la prescrizione da parte del giudice per le indagini preliminari della custodia cautelare in carcere, altera la *ratio legis* della disposizione processualpenale ed esaspera la carcerazione dei fenomeni devianti di modesta pericolosità sociale.

Il procedimento che segue la misura dell'arresto (come detto, obbligatorio), qualificato come giudizio direttissimo dinanzi il giudice per le indagini

12) In un intervento apparso, di recente, su un quotidiano locale fiorentino, il Dott. Alessandro Nencini, Presidente di Sezione della Corte d'Appello di Firenze, ha denunciato l'esistenza di una differenza fra "reati, fonte di allarme sociale per la collettività, che non prevedono la carcerazione prima di una sentenza definitiva, e altri che invece la prevedono, pur suscitando scarso, o nessuno, allarme sociale". Secondo questi, in tema di delitti previsti dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, "Il nuovo Parlamento può agire tempestivamente, modificando il sistema sanzionatorio dei reati inerenti lo spaccio degli stupefacenti e superando l'anomalia della attuale legge, con la previsione di sanzionare il piccolo spaccio (di solito posto in essere da giovanissimi tossicodipendenti che di tutto hanno bisogno fuorché del carcere) con pena detentiva analoga a quella prevista per il reato di truffa, o di insolvenza fraudolenta, o di lesioni personali; tutti reati gravi, ma che prevedono una pena che non consente la carcerazione preventiva. Escludere la carcerazione preventiva per il piccolo spaccio di stupefacenti produrrebbe la diminuzione di almeno il 30% della popolazione carceraria, senza pericolo per la collettività e senza mettere in discussione la sanzione penale. È il momento di scelte chiare e responsabili; e forse questa è l'ultima chiamata". In <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/02/14/niente-carcere-preventivo-per-il-piccolo-spaccio.html>.

preliminari, conduce ad una rapida condanna dell'arrestato che, così, resta in carcere. Analogamente, quando anche non intervenga condanna, il giudice è orientato a confermare la misura di custodia già disposta dalla polizia giudiziaria, applicando la custodia cautelare in carcere nei confronti di autori di cessioni di droga di lieve entità.

In questi casi, l'ingresso dei soggetti arrestati o sottoposti a custodia cautelare in carcere è sistematicamente censito dall'ufficio matricola come riferito alla violazione del generico art. 73 D.P.R. 309/1990, entro cui, evidentemente, figura una quota significativa di detenuti presenti in relazione al comma 5 della disposizione in commento.

2.3.2. La fase di esecuzione della pena

La distinzione tra le violazioni contenute nell'art. 73 D.P.R. 309/1990 individua, accanto alle fattispecie previste dai commi 1 e 1-bis, l'ipotesi mitigata contenuta nel comma 5. In effetti, questa differenziazione trova quotidiano accoglimento nei dispositivi di condanna che, in molti casi, contestano in termini espressi la violazione della diminvente prevista dal comma 5 della fattispecie in commento.

Ciò nonostante ed a prescindere dal contenuto dei dispositivi, l'esecuzione di queste condanne – il momento dell'ingresso in carcere – è per lo più attuata con riferimento alla generica fattispecie dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Gli ordini di esecuzione penale emessi dalle procure nei confronti dei soggetti condannati in via definitiva per la violazione dell'art. 73, irragionevolmente, non recepiscono nel provvedimento da eseguire l'esatta indicazione del dispositivo relativo alla condanna per violazione del comma 5 ma si limitano, in questi casi, ad indicare che si tratta di una generica violazione dell'art. 73. Così, nella prassi, l'ufficio matricola dell'Istituto penitenziario di detenzione è costretto a censire il condannato per la cessione di un modesto quantitativo di stupefacenti come autore del generico delitto previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/1990 e ad ascriverne le condotte ai commi 1 e 1-bis.

Per altro verso, anche laddove gli ordini di esecuzione ne rechino traccia, l'indicazione della condanna ai sensi del comma 5 dell'art. 73 può, del pari, non essere registrata all'ingresso in carcere. Questo avviene, come detto, in quanto la diminvente non incide sul trattamento detentivo e non si mostra come dato sensibile per l'apparato penitenziario. Una conferma in questa direzione si ricava dalla circostanza che la stessa amministrazione penitenziaria ha, nell'ambito delle elaborazioni relative agli artt. 73 e 74 D.P.R. 309/1990, confermato che *“La rilevazione dei commi degli articoli, in questo caso del comma 5 [dell'art. 73], 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"¹³. Ciò, nel dettaglio, significa che nel sistema informatico centrale per la catalogazione dei soggetti in esecuzione penale o comunque sottoposti alla limitazione della libertà personale (AFIS)¹⁴, quale banca dati operativa utilizzata dai referenti del comparto giustizia (forza di polizia e penitenziarie e magistratura) ed in uso presso gli Istituti penitenziari italiani, la rilevazione della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 risulta grandemente sottostimata, non essendo tale informazione regolarmente inserita.

3. Il consumo di sostanze stupefacenti e psicotrope

3.1. I detenuti tossicodipendenti

In relazione alla popolazione presente negli Istituti penitenziari italiani, la prevalenza dei tossicodipendenti – in apparente decremento se osservati nell'ultimo lustro – è straordinariamente elevata (27,57% al 31/12/2007; 23,9% al 31/12/2010; 23,84% al 31/12/2012¹⁵) e non comparabile con i numeri che interessano il contesto esterno.

Più di altre, queste notazioni mostrano il tragico paradosso dell'istituzione penitenziaria. Da un lato, il carcere raccoglie al proprio interno una presenza di tossicodipendenti sconosciuta ad ogni altro contesto socio-comunitario e, dall'altro, si qualifica per essere, in quanto realtà molto costrittiva e poco costruttiva, un luogo che non può accogliere e trattare (e ri-accogliere e ri-trattare) soggetti con problematiche di dipendenza.

Peraltro, i dati relativi alla condizione di tossicodipendenza nei detenuti rappresentano una realtà più problematica di quella esterna al carcere. Fra i tossicodipendenti in trattamento esterno la sostanza di utilizzo primario

13) Dipartimento Amministrazione Penitenziaria – Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato – SEZIONE STATISTICA.

14) 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 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..

15) In: http://www.fuoriluogo.it/blog/wp-content/upload/libro_bianco_2013-web.pdf.

è l'eroina (69,3%), seguita dalla cocaina (15,3%) e dalla cannabis (9,2%). Nella realtà del carcere, la relazione fra sostanze di abuso primario si trova ancor più sbilanciata verso l'eroina, tenuto conto che il Sert interno a ciascun Istituto penitenziario interviene verso i soggetti con problematiche di dipendenza con trattamenti farmacologici orientati alla detossificazione, secondo protocolli sanitari strutturati su questa specifica sostanza. Pertanto, i dati sui detenuti tossicodipendenti riguardano, nella stragrande maggioranza dei casi, ipotesi di dipendenza primaria da oppiacei e, segnatamente, da eroina. Queste situazioni, pur richiedendo azioni multidisciplinari e di contenuto socio-riabilitativo, in carcere sono, quasi interamente, trattate con interventi di mera detossicazione fisica, che non si mostrano adeguati alle esigenze dei pazienti. Raramente e solo con modalità diluite, infatti, vi è la possibilità di affiancare a queste misure un adeguato supporto psico-sociale. Infine, deve aggiungersi che, fra i detenuti tossicodipendenti, è rilevante l'incidenza di cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio e, per lo più, sconosciuti ai servizi territoriali.

3.2. L'accertamento dello stato di tossicodipendenza

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.) descrive la tossicomania come *"uno stato di intossicazione periodica o cronica, prodotta dalle ripetute assunzioni di una sostanza naturale o sintetica, caratterizzata da: a. un desiderio o bisogno compulsivo di continuare ad assumere la sostanza e di procurarsela con ogni mezzo; b. una tendenza ad aumentare la dose (detta assuefazione o tolleranza); c. una dipendenza psichica e, di solito, fisica dagli effetti della sostanza; d. effetti dannosi all'individuo ed alla società"*¹⁶.

Sulla definizione di tossicodipendenza la comunità scientifica internazionale ha maturato, negli anni, varie posizioni. Secondo una risalente classificazione basata sul livello di coinvolgimento dell'individuo con le sostanze, si distingue tra *"Consumatore"*, *"Farmacodipendente"* e *"Tossicomane"*¹⁷. L'inclusione di un consumatore problematico in una determinata categoria può avvenire alla luce di criteri diagnostici più o meno definiti, ancorché non necessariamente uniformi. Non vi è dubbio, pertanto, che i numeri sull'incidenza dei detenuti tossicodipendenti possano essere influenzati

16) O.M.S. (Organisation Mondiale de la Santé), *Definition de la toxicomanie et de l'accoutumance*, Bulletin de l'Organisation Mondiale de la Santé, 1957.

17) L. Cancrini, *Tossicomanie*, Ed. Riuniti, Roma, 1980. Secondo l'Autore, alla prima categoria apparterebbe colui che usa sostanze stupefacenti e psicotrope *"in modo saltuario"* od anche *"in maniera continua ma a dosaggi tali da consentirgli di mantenere il controllo della situazione e la possibilità di interrompere l'assunzione senza andare incontro ad alcuna conseguenza"*. Il farmacodipendente sarebbe, invece, colui che, pur consumando droga in modo abituale, riesce *"a mantenere interessi e legami con la realtà degli altri"*. Infine, il tossicomane è il soggetto completamente esposto al continuo bisogno della sostanza consumata, verso il cui procacciamento orienta i propri *"stili di vita"*.

dalle modalità attraverso cui tale condizione può essere accertata.

In Italia, l'accertamento della condizione di tossicodipendenza è disciplinato dal Decreto Ministeriale n.186 del 12 luglio 1990, quale *"Regolamento concernente la determinazione delle procedure diagnostiche e medico-legali per accertare l'uso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope [, delle metodiche per quantificare l'assunzione abituale nelle 24 ore e dei limiti quantitativi massimi di principio attivo per le dosi medie giornaliere¹⁸⁾"]*. L'art. 1 D.M. 186/1990, relativo alle *"Procedure diagnostiche e medico-legali"* per accertare la suddetta condizione, prevede che *"L'accertamento dell'uso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope si fonda su uno o più degli elementi valutativi appresso indicati: a) riscontro documentale di trattamenti socio-sanitari per le tossicodipendenze presso strutture pubbliche e private, di soccorsi ricevuti da strutture di pronto soccorso, di ricovero per trattamento di patologie correlate all'abuso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, di precedenti accertamenti medico-legali; b) segni di assunzione abituale della sostanza stupefacente o psicotropa; c) sintomi fisici e psichici di intossicazione in atto da sostanze stupefacenti o psicotrope; d) sindrome di astinenza in atto; e) presenza di sostanze stupefacenti e/o loro metaboliti nei liquidi biologici e/o nei tessuti"*.

La ricordata fonte regolamentare riconduce, così, l'accertamento della condizione di dipendenza problematica a riscontri documentali dei servizi pubblici per le tossicodipendenze, dei presidi ospedalieri o di altre strutture private (accertamenti medico-legali, presenza di sostanze o di loro metaboliti nei liquidi biologici e nei tessuti), nonché a verifiche di natura fattuale (segni di assunzione abituale, sintomi fisici e psichici; sindrome di astinenza in atto). Secondo quanto previsto dall'art. 122 D.P.R. 309/1990 (riformulato legge 49/2006), l'accertamento della sua condizione di tossicodipendenza, compiuto dai Ser.T. o dalle strutture previste dall'art. 116 del citato D.P.R. n.309, è necessario per definire il programma terapeutico e socio-riabilitativo cui sottoporre l'interessato. Inoltre, stando al successivo art. 123 (anch'esso riformulato legge 49/2006), l'accertamento di tale condizione appare necessario anche per presentare, da parte del soggetto (libero o detenuto) interessato dall'esecuzione di una misura limitativa della libertà personale, l'istanza per accedere ad una delle misure previste dagli artt. 90 e 94 del D.P.R. 309/1990.

Le disposizioni citate mostrano l'esistenza di presidi normativi cui il legislatore ha demandato, in presenza delle prescritte situazioni, l'accertamento della condizione di tossicodipendenza. A ciò si provvede, nei confronti dei soggetti che instaurano contatti con il Ser.T. e le altre strutture abilitate (art. 122) e verso chi presenta un'istanza per accedere ad una delle misure previste dai ricordati artt. 90 e 94 (art. 123).

18) Parte abrogata dal D.P.R. 171/1993.

Ciò detto, l'accertamento della condizione di tossico ed alcol dipendenza nei soggetti detenuti è apparsa – ad alcuni – una questione peculiare, da affrontare secondo principi e con rinvio a metodiche particolari. In questa direzione, nel novembre 2011, il Dipartimento Politiche Antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha licenziato un documento dal titolo *"Carcere e droga", contenente "Linee di indirizzo per l'incremento della fruizione dei percorsi alternativi al carcere per persone tossicodipendenti e alcolodipendenti sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale"*.

Uno dei problemi segnalati dal documento di indirizzo atterrebbe, per il Dipartimento per le Politiche Antidroga, alla *"questione della diagnosi di dipendenza per le persone detenute"* ed alla eccessiva diversificazione di criteri attraverso cui giungere all'accertamento della loro tossico ed alcol dipendenza, quali condizioni presupposte per l'accesso all'affidamento terapeutico previsto dall'art. 94 D.P.R. 309/1990.

Al fine di *"ridurre i margini di errore diagnostico, spesso dovuti anche alle motivazioni della persona ristretta"*, si è ritenuto di introdurre un criterio obiettivo alla stregua del quale *"sono da considerarsi tossicodipendenti e alcolodipendenti tutte le persone diagnosticate e certificate come tali (dal medico del Ser.T. competente, Ser.T. interno al carcere e/o di competenza territoriale del soggetto detenuto) mediante l'applicazione di criteri specifici previsti per tale stato dall'ICD IX CM, e in particolare i codici gruppi 303 e 304 solo per la condizione di dipendenza"*¹⁹.

Il documento di indirizzo traccia, in altre parole, una strada per l'accertamento degli stati di dipendenza da sostanze stupefacenti e psicotrope che ritiene obiettiva e rispondente all'esigenza di *"ridurre i margini di errore diagnostico"*. Questa strada *"suggerisce"* l'adozione dei criteri diagnostici previsti *"dall'ICD IX CM"*, al di fuori dei quali non può riscontrarsi, nei confronti di un soggetto detenuto, la condizione di consumatore problematico.

Il punto sembra, tuttavia, essere un altro.

Le indicazioni contenute, in merito alla *"diagnosi di dipendenza per le persone detenute"*, nelle linee di indirizzo proposte dal Dipartimento per le Politiche Antidroga non propongono modalità univoche con cui accertare, nei detenuti, una condizione di dipendenza da sostanza stupefacenti e psicotrope. Semmai, l'interesse che la citata fonte intenderebbe perseguire attiene alla prevalente esigenza di aumentare la *"fruizione dei percorsi alternativi al carcere per persone tossicodipendenti e alcolodipendenti sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale"*.

19) L'acronimo "ICD-9-CM", *International Classification of Diseases, 9th revision – Clinical Modification*, corrisponde ad un sistema internazionale di classificazione delle diagnosi e delle procedure chirurgiche e diagnostico-terapeutiche.

L'indagine che, nel perseguire questo obiettivo, conduce il Dipartimento per le Politiche Antidroga descrive la differenziazione nelle certificazioni degli stati di tossico ed alcol dipendenza come uno dei nodi problematici per l'accesso alla misura alternativa prevista dall'art. 94 D.P.R. 309/1990. Uniformare tali riscontri, seguendo criteri obiettivi, servirebbe, secondo il documento di indirizzo, a "ridurre i margini di errore diagnostico" ed a migliorare ed incrementare l'accesso verso percorsi di esecuzione penale alternativi alla detenzione.

Se questo è l'obiettivo dichiarato, appare singolare che la strada perseguita sia stata quella di introdurre una modalità di verifica degli stati di dipendenza più stringente e restrittiva di quelle attualmente adottate con rinvio al D.M. 186/1990. Per il Dipartimento per le Politiche Antidroga, infatti, i soggetti tossico ed alcol dipendenti che, essendo sottoposti ad un ordine di esecuzione penale, possono accedere ad un affidamento terapeutico sono solo coloro che, indipendentemente dalla sostanza di abuso, risultano tali sulla base dei criteri ICD IX CM.

Cosicché, la rilevazione degli stati di dipendenza è demandata ad un formulario allegato alle "Linee di indirizzo" del Dipartimento Politiche Antidroga in cui si richiede all'operatore di distinguere i detenuti la cui dipendenza da sostanze stupefacenti e psicotrope è stata rilevata con i criteri diagnostici ICD IX CM, dai detenuti qualificati come "assuntori di sostanze senza dipendenza". A questi ultimi le indicazioni dipartimentali suggeriscono di precludere l'accesso a percorsi di affidamento terapeutico (art. 94).

A questo proposito, non si dubita che la previsione di indici più rigorosi per l'accertamento della tossicodipendenza nei detenuti non possa che assottigliare l'area dei soggetti legittimati ad accedere alla misura dell'affidamento terapeutico previsto dall'art. 94 D.P.R. 309/1990. Sembra, peraltro, significativo rilevare come i criteri suggeriti per accertare la condizione di dipendenza patologica da sostanze stupefacenti e psicotrope nei detenuti siano più severi di quelli cui si orientano le strutture socio-sanitarie esterne verso i soggetti liberi (D.M. 186/1990).

Mostrando queste perplessità, si è (fra gli altri, Gruppo Abele, Forum Droghe, CNCA e Antigone) contestato che l'accertamento della condizione di dipendenza deve essere – più propriamente – svolto attraverso le procedure e gli strumenti elaborati secondo le disposizioni ministeriali vigenti (art. 1 D.M. 186/1990). Queste disposizioni riconoscono la condizione di tossico od alcool dipendenza in soggetti che ne mostrano le tracce, oltre che di carattere strettamente clinico, anche di natura psicologica e sociale e permettono una valutazione complessiva dei singoli casi che tenga conto della loro storia di tossicodipendenza. Sarebbe, in questi termini, forviante limitare – come suggerito dal Dipartimento Politiche Antidroga – l'accertamento nei detenuti della condizione di tossicodipendenza sulle risultanze derivanti

dall'applicazione di un solo trattamento e criterio diagnostico (ICD IX CM). Pertanto, il documento contenente "*Linee di indirizzo per l'incremento della fruizione dei percorsi alternativi al carcere per persone tossicodipendenti e alcolodipendenti sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale*", licenziato dal Dipartimento Politiche Antidroga (novembre 2011), comprende, in materia di procedure per l'accertamento dell'uso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, raccomandazioni non vincolanti per gli operatori socio-sanitari e può essere disatteso, nei limiti in cui si discosti dalle indicazioni previste dal citato art. 1 D.M. 186/1990.

In conclusione, la definizione dei criteri con cui accertare la condizione di tossicodipendenza rileva sull'incidenza percentuale che tale *status* patologico può riflettere sulla popolazione complessivamente detenuta. Sotto questo profilo, i numeri della detenzione della tossicodipendenza sono influenzati dalle modalità più o meno restrittive attraverso cui tale condizione viene accertata.

PARTE SECONDA

La Regione Toscana e le violazioni in materia di droga

1. L'impatto dei reati in materia di droga

1.1. Le denunce all'autorità giudiziaria

Nell'ambito del mutato quadro normativo nazionale in materia di droga – per cui la legge 49/2006, di novellazione del D.P.R. 309/1990, ha reintrodotto la criminalizzazione del possesso, cancellato la differenza fra tipologie di sostanze, innalzato il minimo edittale della pena in relazione alle sostanze leggere – è opportuno valutare quale impatto abbiano le politiche antidroga sull'attività degli uffici giudiziari.

A livello nazionale, la Direzione centrale per i servizi antidroga del Ministero dell'Interno ha rilevato che, nel corso del 2012, le denunce all'autorità giudiziaria per la violazione degli artt. 73 e 74 del D.P.R. 309/1990 sono state 34.971 ed hanno segnato una contrazione rispetto al 2011 (37.203). Fra queste, le segnalazioni inerenti l'art. 73 sono state 31.593 e quelle relative all'art. 74 hanno toccato le 3.372 unità.

Nel medesimo intervallo, nell'ambito della Regione Toscana, sono state segnalate 2.127 persone all'autorità giudiziaria per motivi di droga, il 2,43% in meno rispetto l'anno precedente, corrispondente al 6,08% del totale nazionale. Le denunce, che in sostanza confermano il *trend* nazionale, hanno riguardato per l'87,54% il reato di traffico illecito (art. 73) e per il 12,46% quello di associazione finalizzata al traffico (art. 74). Peraltro, il valore in commento costituisce, rispetto alle denunce per fatti di droga in Toscana dell'ultimo decennio, il dato più contenuto, tenuto conto dei picchi del 2003

(2.429) e del 2010 (2.377).

Gli stranieri denunciati nel 2012 per traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope sono stati 1.148 e rappresentano il 9,39% dei segnalati a livello nazionale. Fra questi, le denunce hanno riguardato per il 79,44% il reato di traffico illecito (art. 73) e mostrano una consistente contrazione (- 8%) rispetto al dato aggregato osservato in precedenza (87,54%). Le nazionalità prevalenti provengono dalle aree del Maghreb (Marocco e Tunisia) e dei Balcani (Albania). Osservando l'andamento delle denunce di cittadini stranieri nel decennio, il picco più alto è stato registrato nell'anno in esame. Le donne denunciate sono state 185, corrispondenti al 6,21% delle segnalazioni nazionali. Nel decennio, il picco più alto di segnalazioni si è poi avuto nel 2003 (288).

Tabella 1

Denunce per violazione artt. 73 e 74 D.P.R. 309/1990 – Anno 2012 – Regione Toscana*		
Denunce	2012	Variazione % su 2011
Per tipo di reato		
Traffico illecito (art. 73)	1.862	- 13,1
Ass. finalizzata traffico illecito (art 74)	265	+ 657,1
Altri reati	---	---
Per nazionalità		
Italiani	979	- 19
Stranieri	1.148	+ 18,3
Per sesso		
Maschi	1.942	- 2,3
Femmine	185	- 3,6
Totale	2.127	- 2,4

*Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per i Servizi Antidroga

Anzitutto, nel contesto osservato, i dati sulle denunce (**Tabella 1**) confermano che, riguardo ai reati di droga, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale, il rapporto tra violazioni sanzionate dall'art. 73 D.P.R. 309/1990 e dal successivo art. 74 è di circa di 9 a 1.

Quanto alla relazione fra italiani e stranieri, in ambito regionale si riscontra una tendenza inversamente proporzionale rispetto l'anno precedente; tendenza che alterna, ad una contrazione delle denunce verso i primi (- 19,09), un incremento verso i secondi (+ 18,35). Peraltro, in relazione a questi ultimi, il dato regionale segnala che le denunce per fatti di droga coprono una quota sensibile (9,39%) del dato nazionale sui cittadini stranieri.

1.2. I procedimenti pendenti e i procedimenti definiti

Nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013 nel distretto giudiziario di Firenze (1° luglio 2011-30 giugno 2012) si indica che, fra i reati di cui si è principalmente occupato il distretto di Corte d'Appello di Firenze, le violazioni del D.P.R. 309/1990 sono risultate seconde solo ai delitti contro il patrimonio e, segnatamente, ai furti ignoti e noti.

L'incidenza, pertanto, che i reati in materia di droga hanno avuto sull'attività complessiva degli uffici giudiziari si conferma importante e può essere valutata riguardo ai procedimenti per i quali si è giunti ad una condanna.

Muovendo dall'analisi – così contenuta nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009 nel distretto giudiziario di Firenze – della movimentazione dei procedimenti pendenti assoluti, riferita a dati delle procure della Repubblica, 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) l'attività della pubblica accusa sembra essersi contratta. La successiva Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013 conferma questo *trend*.

Tali rilevazioni assolute, che comprendono tutti i reati per i quali si è proceduto nella Regione Toscana negli intervalli considerati, appaiono – tuttavia – in leggera contro tendenza rispetto alle rilevazioni inerenti i procedimenti penali pendenti per violazioni al D.P.R. 309/1990, così ricavabili dalle relazioni annuali al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze del 2012 e del 2013. Infatti, pur mostrando, nell'intervallo 2009-2011 (con il picco riferito al 31 dicembre 2011 ove risultavano in totale pendenti circa 77.000 procedimenti con oltre 176.000 persone coinvolte), il dato nazionale sui procedimenti pendenti per violazione del D.P.R. 309/1990 un lieve calo, questa tendenza si mostra più contenuta rispetto ai reati assoluti.

In altre parole, i dati nazionali rivelano che i procedimenti pendenti relativi alle violazioni del D.P.R. 309/1990 (artt. 73 e 74) hanno, nell'ultimo lustro, subito una contrazione più contenuta rispetto agli reati perseguiti dagli uffici requirenti. Il dato della Regione Toscana si allinea con quello nazionale.

A fronte di ciò e limitando l'analisi al periodo 2004-2011, sempre in relazione alla stessa tipologia di reato, si è registrato un andamento costante nel periodo 2004-2008 per ciò che riguarda i procedimenti definiti ogni anno con sentenza definitiva di condanna nei confronti di almeno un imputato. Nel triennio 2009-2011 tale numero è apparso superiore agli anni precedenti. Con particolare riferimento al 2011, sono stati circa 25.000 i procedimenti definiti con sentenza definitiva di condanna con circa 36.000 persone condannate in modo irrevocabile ex art. 73.

Anche per quanto riguarda i procedimenti definiti con sentenza di condanna per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 il dato regionale si allinea a quello nazionale.

1.3. Gli ingressi in carcere

Mediante l'aggregazione dei dati reperiti presso la sezione statistica dell'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato del DAP, relativi ai semestri 30 giugno e 31 dicembre 2012, è stato possibile ricostruire il dato di flusso degli ingressi per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 negli Istituti penitenziari della Regione Toscana, a sua volta diviso per nazionalità.

Anzitutto, si sono distinti gli ingressi, in relazione ai singoli semestri considerati ed all'intervallo annuale, fra detenuti italiani e stranieri (**Tabella 2**). La rilevazione indica come l'incidenza percentuale degli ingressi per violazione della disposizione che stiamo commentando differisca sensibilmente fra i due referenti. Il dato di flusso mostra, in particolare, che il numero degli stranieri che fanno ingresso in carcere (4 su 10) duplica quasi quello che riguarda gli italiani (poco più di 2 su 10). L'esito non sorprende e conferma quanto già osservato a proposito delle denunce per violazione degli artt. 73 e 74 D.P.R. 309/1990 (**Tabella 1**), ove si è riscontrata una tendenza inflativa delle segnalazioni per fatti di droga di stranieri nel 2012 (+ 18,35 rispetto al 2011).

Fra gli italiani la variazione percentuale degli ingressi nei due semestri considerati appare stabile (25,69%-24,61%). Negli stranieri il dato si mostra poco più incerto, ancorché in relazione ad un differenziale minimo ad appannaggio del primo semestre (41,25%-38,87).

Tabella 2

Ingressi dalla libertà per nazionalità e violazione art. 73 DPR 309/1990 – Anno 2012 – Regione Toscana*								
Periodo	Italiani				Stranieri			
	Art 73	Altri reati	Tot ingressi	% Art 73	Art 73	Altri reati	Tot ingressi	% Art 73
30/06/2012	186	538	724	25,6	498	709	1.207	41,2
31/12/2012	160	490	650	24,6	437	687	1.124	38,8
Flusso 2012	346	1.028	1.375	25,1	933	1.396	2.331	40

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

In secondo luogo, si è comparata l'incidenza media del dato regionale di flusso relativo agli ingressi di detenuti italiani e stranieri per violazione del citato art. 73, avvenuti nell'intervallo in analisi, con la percentuale nazionale (**Tabella 3**). I due valori non mostrano differenze apprezzabili, salvo che il dato regionale appare più elevato di circa due punti (34,57%) rispetto al dato nazionale (32,47%). Altresì, da un successivo raffronto delle due tabelle

(**Tabella 2** e **Tabella 3**) si può ricavare che, nel contesto osservato, il tasso d'ingresso in carcere degli italiani è inferiore di circa dieci punti rispetto al tasso nazionale.

Tabella 3

Ingressi dalla libertà per violazione art. 73 DPR 309/1990 – Anno 2012 – Regione Toscana*						
Periodo	Italiani/stranieri	Art 73	Altri reati	Tot ingressi	% Art 73	% Art 73 nazionale
30/06/2012	Detenuti	684	1.247	1.931	35,4	33
31/12/2012	Detenuti	597	1.177	1.774	33,6	31,8
Flusso 2012	Detenuti	1.281	2.424	3.705	34,5	32,4

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

1.4. Le presenze in carcere

Come noto, rispetto al dato dinamico degli ingressi in carcere, che si esaurisce all'interno dell'intervallo osservato (anno 2012), quello riguardante le presenze costituisce un elemento istantaneo, che fotografa una data situazione al momento della rilevazione.

In merito, si è confermata la ripartizione dei detenuti presenti per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 in ragione della nazionalità (**Tabella 4**). Come già osservato per gli ingressi, la rilevazione mostra una differenza significativa fra detenuti italiani e stranieri, incidenza ancor più marcata di quella precedente. Negli Istituti penitenziari della Regione Toscana, infatti, oltre 1 detenuto straniero su 2 è presente per la violazione della disposizione citata; violazione che, invece, interessa 3 detenuti italiani su 10.

Tabella 4

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 e nazionalità – Anno 2012 – Regione Toscana*								
Periodo	Italiani				Stranieri			
	Art 73	Altri reati	Totale	% Art 73	Art 73	Altri reati	Totale	% Art 73
30/06/2012	614	1.425	2.039	30,1	1.186	1.036	2.222	53,3
31/12/2012	540	1.322	1.862	29	1.179	1.107	2.286	51,5

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Il dato aggregato riportato nella tabella in calce (**Tabella 5**) consente, invece, di verificare l'incidenza assoluta delle presenze negli Istituti penitenziari regionali per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, tale da interessare poco

più di 4 detenuti su 10 (42,24% al 30 giugno 2012; 41,40% al 31 dicembre 2012). Peraltro, di nuovo, la comparazione dei dati regionali con quelli nazionali conferma una prevalenza dei primi sui secondi di circa tre punti di media.

Come già rilevato per gli ingressi, tornando all'analisi dei dati regionali sulla base della nazionalità, significativo è il rilievo che l'incidenza dei detenuti italiani presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 è al di sotto di circa dieci punti quella della media nazionale.

Tabella 5

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – Anno 2012 – Regione Toscana*						
	Italiani/stranieri	Art 73	Altri reati	Totale	% Art 73	% Art 73 nazionale
30/06/2012	Detenuti	1.800	2.461	4.261	42,2	38,4
31/12/2012	Detenuti	1.719	2.429	4.148	41,4	39,1

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

1.5. Considerazioni sugli ingressi e le presenze

I valori osservati negli Istituti penitenziari della Regione Toscana in relazione alle violazioni dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 si mostrano superiori ai dati percentuali nazionali. Per reati di droga, gli italiani entrano in carcere nella misura di 1 su 4 e vi rimangono in poco meno di 1 ogni 3. Gli stranieri, invece, entrano in carcere in 4 casi su 10 e vi rimangono in oltre 1 caso su 2. Così, gli stranieri, dopo l'ingresso in carcere per reati di droga, vi rimangono per un tempo medio superiore agli italiani, raggiungendo proporzionalmente il rapporto di 2 a 1.

Peraltro, 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). Si consideri, infine, che le condanne per reati di droga vincolano i detenuti condannati ad una permanenza in carcere più lunga rispetto agli altri reati. In effetti, mediamente, le condanne per reati di droga sono più elevate. L'affermazione trae spunto da quanto osservato in relazione ai dati nazionali disponibili, sia con riferimento ai reati assoluti, sia con riferimento ai reati in materia di droga, quasi interamente sovrapponibili.

2.1. Gli ingressi in carcere

Anche il valore di flusso relativo agli ingressi negli Istituti penitenziari della Regione Toscana di tossicodipendenti dalla libertà è stato ricostruito con l'aggregazione dei dati reperiti presso la sezione statistica dell'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato del DAP, relativi ai semestri 30 giugno e 31 dicembre 2012 (**Tabella 6** e **Tabella 7**).

Anzitutto, gli ingressi in carcere sono stati differenziati per cittadinanza di provenienza, distinguendo fra italiani e stranieri (**Tabella 6**). In ciascun sottoinsieme si è nel dettaglio analizzato il diverso impatto dei soggetti con problematiche di dipendenza. Fra gli italiani, oltre 6 su 10 nuovi ingressi sono tossicodipendenti (65,9%). Invece, fra gli stranieri, che entrano maggiormente in carcere, l'incidenza dei tossicodipendenti è di poco al di sotto della metà dei nuovi ingressi (47,2%). Peraltro, la proporzione osservata per gli uomini trova parziale conferma negli ingressi delle donne; diversamente dai primi, fra queste, infatti, le italiane triplicano gli ingressi complessivi delle cittadine straniere.

Ciò chiarito, invero, il raffronto degli ingressi negli Istituti penitenziari della Regione Toscana di tossicodipendenti italiani e stranieri mostra, in termini assoluti, una prevalenza di questi ultimi; destinati a varcare le soglie del carcere in misura ben più consistente (2.331 nuovi ingressi nel 2012) degli italiani (1.374 nuovi ingressi nel 2012).

Tabella 6

Ingressi dalla libertà per nazionalità, genere e condizione di tossicodipendenza – Anno 2012 – Regione Toscana*										
Periodo	Italiani					Stranieri				
	Uomini TD	Donne TD	Tot TD	Tot ingressi	% TD	Uomini TD	Donne TD	Tot TD	Tot ingressi	% TD
30/06/2012	418	54	472	724	65,1	493	10	503	1.207	41,6
31/12/2012	384	50	434	650	66,7	578	20	598	1.124	53,2
Flusso 2012	802	104	906	1.374	65,9	1.071	30	1.101	2.331	47,2

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Sempre tenendo conto del dato di flusso per il 2012, si è tentato di raffrontare l'incidenza degli ingressi in carcere di tossicodipendenti negli Istituti penitenziari della Regione Toscana con quella riguardante l'intero territorio italiano (**Tabella 7**). L'esito della rilevazione mostra una sorprendente prevalenza, addirittura vicina al doppio, del dato regionale (54,1%) rispetto quello nazionale (29%).

Tabella 7

Ingressi dalla libertà per genere e condizione di tossicodipendenza – Anno 2012 – Regione Toscana*							
Periodo	Italiani/stranieri	Uomini TD	Donne TD	Totale TD	Totale ingressi	% TD su ingressi	% TD nazionale
30/06/2012	Detenuti	911	64	975	1.931	50,4	30,8
31/12/2012	Detenuti	962	70	1.032	1.774	58,1	27
Flusso 2012	Detenuti	1.873	134	2.007	3.705	54,1	29

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Ricapitolando, nel corso del 2012, dei nuovi ingressi in carcere, circa 2 italiani su 3 (65,9%) erano tossicodipendenti; condizione che ha, invece, interessato i cittadini stranieri in termini significativi ma sensibilmente inferiori (47,2%). Peraltro, in termini assoluti, sono comunque stati maggiori gli ingressi in carcere di tossicodipendenti stranieri. Sorprendentemente, infine, l'impatto degli ingressi di tossicodipendenti negli Istituti penitenziari della Regione Toscana è quasi doppio (54,1%) rispetto a quello relativo all'intero territorio nazionale (29%).

2.2. Le presenze in carcere

Quanto in precedenza osservato sugli ingressi in carcere, trova conferma anche per le presenze di detenuti con problematiche di dipendenza da sostanze stupefacenti e psicotrope (**Tabella 8**). Infatti, fra questi, l'incidenza rilevata al 30 giugno e al 31 dicembre 2012 nei detenuti italiani è più elevata (35,4% e 33,8%) rispetto ai detenuti stranieri (28% e 24,7%). Semmai, si segnala un complessivo decremento dei valori percentuali nel secondo semestre del 2012.

Tabella 8

Detenuti presenti per nazionalità e condizione di tossicodipendenza – Anno 2012 – Regione Toscana*								
Periodo	Italiani				Stranieri			
	TD	Non TD	Totale	% TD	TD	Non TD	Totale	% TD
30/06/2012	723	1.316	2.039	35,4	623	1599	2.222	28
31/12/2012	631	1.291	1.862	33,8	566	1.720	2.286	24,7

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Come altrove osservato, l'incidenza media dei tossicodipendenti presenti degli Istituti penitenziari della Regione Toscana (**Tabella 9**), osservata al 30 giugno (31,5%) e al 31 dicembre 2012 (27,4%), risulta superiore a quella nazionale (23,5% e 23,8%).

Tabella 9

Detenuti presenti per condizione di tossicodipendenza – Anno 2012 – Regione Toscana*						
	Italiani/stranieri	TD	Non TD	Totale	% TD	% TD nazionale
30/06/2012	Detenuti	1.346	2.915	4.261	31,5	23,5
31/12/2012	Detenuti	1.137	3.011	4.148	27,4	23,8

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Peraltro, riguardo ai dati oggetto di commento, le presenze di detenute tossicodipendenti si mostrano irrilevanti (**Tabella 10**).

Tabella 10

Detenuti presenti per genere e condizione di tossicodipendenza – Anno 2012 – Regione Toscana*							
	Italiani/stranieri	Uomini TD	Donne TD	Totale TD	Totale detenuti	% TD	% TD nazionale
30/06/2012	Detenuti	1.308	38	1.346	4.261	31,5	23,5
31/12/2012	Detenuti	1.101	36	1.137	4.148	27,4	23,8

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Così come osservato per gli ingressi, anche le rilevazioni sulle presenze di detenuti tossicodipendenti, osservati al 30 giugno e al 31 dicembre 2012, confermano (ancorché in termini percentuali) una preminenza tra gli italiani di problematiche di dipendenza. *Idem*, l'incidenza dei tossicodipendenti negli Istituti penitenziari regionali è superiore a quella nazionale.

PARTE TERZA

Una ricerca in ambito regionale sulla relazione tra carcere e droga

1. Il contesto della ricerca

Con l'obiettivo di promuovere nuovi modelli formativi per gli operatori delle dipendenze, l'Associazione Forum Droghe ha avviato (settembre 2012), in collaborazione con il Coordinamento nazionale (C.N.C.A.) e toscano (C.T.C.A.) delle Comunità di accoglienza e con il contributo della Regione Toscana, il progetto di ricerca dal titolo *"Carcere e droghe: un modello formativo per buone pratiche di accoglienza"*.

Dentro la tematica generale, specifica attenzione è stata rivolta alla condizione dei detenuti con problematiche di dipendenza da sostanze stupefacenti e psicotrope. Sono, quindi, state evidenziate specifiche aree di indagine, riguardanti: l'analisi tipologica dei reati droga correlati; i modelli di consumo di droga; la continuità del trattamento per le dipendenze; la prevenzione delle patologie droga-correlate; l'accesso alle misure alternative e, infine, le tipologie dei programmi terapeutici allestiti.

Inserendosi in un più ampio disegno generale, la presente ricerca si è occupata di indagare, con l'analisi dei fascicoli personali dei detenuti presenti negli Istituti penitenziari di Livorno, Lucca, Pisa, Prato e Sollicciano – Firenze per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, la relazione tra il consumo di droga e i reati collegati e l'incidenza delle condotte coperte dalla diminuzione di cui al comma 5 della citata disposizione. A tal fine, si è ottenuta una specifica autorizzazione da parte del Provveditore per la Regione Toscana dell'amministrazione penitenziaria, Dott. Carmelo Cantone, con cui è stato consentito l'accesso presso gli Istituti investigati *"per visionare, con l'assistenza dei singoli referenti individuati dalle direzioni, i fascicoli dei detenuti imputati e/o condannati per violazione art. 73 comma 5"*, in modo da garantire, in ogni caso, *"il rispetto dei dati personali e sensibili di ciascun detenuto"*.

Occorre, peraltro, precisare che, nell'ambito di questa attività, si è riscontrata massima disponibilità nel personale penitenziario, dell'area direttiva, della custodia, del trattamento e sanitaria, presente negli Istituti investigati per l'individuazione delle modalità operative utili alla visione e alla raccolta dei dati oggetto di indagine, nel rispetto delle prescrizioni autorizzative ricordate.

2. La premessa all'indagine empirica

I dati ufficiali sui detenuti, definitivi e non definitivi, presenti in relazione al delitto previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/1990 celano il reale impatto delle condotte contenute nella previsione del comma 5, di modesta pericolosità

sociale. Per il Ministero della Giustizia, la diminuite dovrebbe avere un'incidenza inferiore al 10% circa delle violazioni dell'art. 73. Sappiamo, però, che non è così. Lo hanno chiarito, anzitutto, gli esiti di una ricerca condotta, riguardo al biennio 2008-2009, dall'Associazione Forum Droghe con la Fondazione Giovanni Michelucci; esiti che hanno mostrato come l'ipotesi attenuata incida sulle violazioni assolute in termini molto più significativi (dal 25 al 40%)²⁰. Le ragioni di questa discrepanza si legano a fattori concomitanti.

La diminuite è in primo luogo celata dal sistematico ricorso, da parte delle forze di polizia, all'arresto obbligatorio in flagranza anche per le condotte realizzate in violazione del comma 5 del citato art. 73. Si è già ricordato che (a mente dell'art. 380, comma 2, lett.) h c.p.p.) chi è colto nell'atto di cedere una quantità modesta di droga può essere sottoposto ad arresto (facoltativo) in flagranza solo allorché la polizia giudiziaria ravvisi elementi di particolare gravità nella sua condotta ovvero ritenga questi un soggetto pericoloso; arresto che, invece, diviene obbligatorio e non deve essere motivato per i casi di cessione in flagranza di quantitativi di droga non modesti (commi 1 e 1-bis). Così, proprio per sottoporre il maggior numero di fermati a provvedimenti di custodia, fin dalla fase dell'arresto, le forze di polizia procedono, anche nei casi in cui l'esiguità del dato ponderale della sostanza rinvenuta non può che evidenziare la lieve entità del fatto di cessione (comma 5), alla contestazione dell'ipotesi delittuosa grave (commi 1 e 1-bis) ed all'esecuzione dell'arresto obbligatorio.

L'applicazione a condotte dalla pericolosità sociale modesta di misure restrittive della libertà personale, previste per quelle qualificate come gravi, incide sul successivo percorso detentivo dei soggetti arrestati. Il procedimento che segue l'applicazione della misura dell'arresto (come detto, obbligatorio), qualificato come giudizio direttissimo dinanzi il giudice per le indagini preliminari, conduce ad una rapida condanna dell'arrestato che così resta in carcere. Analogamente, quando anche non intervenga condanna, il giudice è orientato a confermare la misura di custodia già disposta dalla polizia giudiziaria, applicando la custodia cautelare in carcere nei confronti di autori di cessioni di droga di lieve entità.

In questi casi, l'ingresso dei soggetti arrestati o sottoposti a custodia cautelare in carcere è sistematicamente censito dall'ufficio matricola come riferito alla violazione del generico art. 73 D.P.R. 309/1990, entro cui, evidentemente, figura una quota significativa di detenuti presenti per violazione del comma 5 della disposizione in commento.

D'altra parte, anche al momento in cui la condanna a pena detentiva per fatti di droga diventa definitiva e deve procedersi alla sua esecuzione in carcere, gli ordini di esecuzione penale emessi dalle procure della Repubblica, spesso

²⁰) F. Corleone, A Margara (a cura di), *Op. cit.*.

non menzionano i casi nei quali è stato contestato il comma 5. Pertanto, l'ufficio matricola dell'Istituto penitenziario di detenzione è tenuto a censire il condannato per la cessione di un modesto quantitativo di stupefacenti come autore del delitto previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/1990. Peraltro, anche ove gli ordini di esecuzione ne rechino traccia, l'indicazione della condanna ai sensi del comma 5 dell'art. 73 può parimenti non essere registrata all'ingresso in carcere.

I rilievi di cui si è provato a dare conto – che muovendo dalla fase pre-cautelare di arresto del soggetto e proseguendo per quella cautelare connessa alle decisioni del giudice nel giudizio penale, giungono all'esecuzione della sentenza di condanna alla pena detentiva – tentano di evidenziare le ragioni che stanno dietro l'omessa rilevazione delle presenze in carcere per la violazione della diminuzione prevista dal comma 5 dell'art. 73.

Come detto, a queste conclusioni si è giunti per gli esiti di un lavoro precedente, svolto nel 2009 presso il solo N.C.P. Sollicciano – Firenze, nel quale è stata condotta un'indagine che, nell'ambito di un campione non rappresentativo della popolazione detenuta, ha portato alla luce una sorprendente discrepanza, in relazione alle violazioni assolute dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, tra i dati ufficiali (tra il 5 e il 10%) e l'effettiva incidenza (tra il 25 e il 40%) delle presenze per la violazione del comma 5.

Nella direzione tracciata, la nuova ricerca ha inteso sottoporre i risultati del 2009, in sé privi di valenza statistica, ad un riscontro analitico che superasse l'indagine campionaria e comprendesse un universo più ampio. Così, si è proceduto ad un'analisi a tappeto dei fascicoli personali dei detenuti presenti, in via definitiva e non definitiva, per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 all'interno di alcuni Istituti penitenziari della Regione Toscana.

Nel dettaglio, sono stati raccolti i dati istantanei sulle presenze, fissate entro uno specifico intervallo di rilevazione, nell'ambito delle seguenti strutture penitenziarie: il N.C.P. Sollicciano – Firenze (data di rilevazione 15 marzo 2013); la Casa Circondariale di Pisa (data di rilevazione 22 maggio 2013); la Casa Circondariale di Livorno (data di rilevazione 11 giugno 2013); la Casa Circondariale di Lucca (data di rilevazione 17 luglio 2013) e la Casa Circondariale di Prato (data di rilevazione 6 agosto 2013).

L'attività di consultazione ha interessato poco meno di 1.000 fascicoli personali, ripartiti fra i diversi Istituti penitenziari investigati, di detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Si tratta di un nucleo di rilevazione dall'incidenza statistica importante, giacché riferito ad oltre la metà delle violazioni regionali assolute, tenuto conto dei dati aggiornati al 31 dicembre 2012 (**Tabella 5**).

2.1. Il metodo di indagine

2.1.1. La consultazione dei fascicoli

Le informazioni necessarie a svolgere l'analisi empirica sono state ricavate, in prevalenza, dalla consultazione, presso gli Istituti penitenziari investigati, dei fascicoli personali relativi ai soggetti detenuti, in attesa di primo giudizio, già condannati oppure anche in esecuzione di una condanna definitiva, per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990.

Si è, così, provveduto alla consultazione dei fascicoli relativi a tutti i soggetti, presenti all'interno di ciascun Istituto investigato, che ad una certa data compresa nel semestre di riferimento (marzo-agosto 2013) sono risultati detenuti per la violazione della disposizione suddetta.

Invero, l'esame dei fascicoli personali dei detenuti oggetto di indagine ha mostrato che al loro interno non sono presenti tutte le informazioni necessarie a ricostruire la posizione giuridica di riferimento. Infatti, il materiale documentale consultabile è, in alcuni casi, risultato privo della sentenza dal cui solo dispositivo è possibile comprendere se l'interessato è stato condannato, nell'ambito della generica disposizione prevista dall'art. 73 D.P.R. 309/1990, per la violazione della fattispecie del fatto di lieve entità (comma 5).

In questi casi, al fine di verificare se il titolo di condanna riguardasse la violazione del comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, le informazioni necessarie a ricostruire la posizione giuridica dei soggetti investigati sono state recuperate dai provvedimenti di carcerazione emessi dalle procure della Repubblica competenti.

Purtroppo, gli ordini di carcerazione non contengono informazioni esaustive rispetto alla posizione giuridica del soggetto condannato e, per i casi di contestazione del delitto di cui all'art. 73 D.P.R. 309/1990, non sempre riportano l'indicazione riguardante la fattispecie attenuata del fatto di lieve entità (comma 5). Nei casi suddetti, che peraltro hanno avuto un'incidenza significativa, la contestazione della diminvente – la cui indicazione non sia emersa dalla documentazione contenuta nei fascicoli personali – è stata determinata in relazione all'entità della pena comminata ai soggetti investigati²¹.

21) Sappiamo, infatti, che la violazione della fattispecie incriminatrice prevista dal citato art. 73 e, nel dettaglio, dei commi 1 e 1-bis (al netto dell'aggravante di cui al comma 6), è sanzionata con un parametro edittale importante, compreso tra 6 e 20 anni. Invece, la diminvente prevista dal comma 5 della disposizione è raccolta all'interno del parametro edittale da 1 a 6 anni. Ciò, ad esempio, può consentire di rilevare che la previsione, all'interno degli ordini di carcerazione in cui si è contestata al condannato la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, di una sanzione detentiva compresa nei 2 anni circa dovrebbe, con tutta probabilità, riferirsi alla violazione della fattispecie mitigata contenuta nel comma 5 della medesima disposizione.

2.1.1.1. L'analisi dei dati raccolti

I dati empirici raccolti mediante la consultazione di tutti i fascicoli riferiti ai detenuti presenti negli Istituti penitenziari oggetto della presente indagine (N.C.P. Sollicciano – Firenze; C.C. Pisa; C.C. Livorno; C.C. Lucca; C.C. Prato) per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 sono stati analizzati mediante strumenti di indagine probabilistica. In particolare, i dati su ciascuno degli Istituti penitenziari investigati sono stati inseriti all'interno di un *database* dedicato, elaborato con il programma Access di Windows Office (versione 2007). La creazione di singoli *database* per la gestione dei dati empirici raccolti ha, in particolare, consentito l'elaborazione ragionata di grafici tematici (sull'incidenza delle presenze per violazione dell'art. 73, comma 5; sul tasso di recidiva, etc.) ed il successivo trasferimento dei risultati all'interno di *files* Excel di Windows Office (versione 2007).

2.1.2. Le interviste non strutturate

Ulteriori informazioni sono state recuperate nell'ambito di colloqui individuali con i referenti interessati. In particolare, la composizione e la ricostruzione dei fascicoli più complessi è stata possibile solo mediante la proficua interazione con il personale dell'Ufficio matricola degli Istituti penitenziari investigati. Quanto, invece, alle informazioni (di carattere anonimo) sull'incidenza della condizione di tossicodipendenza tra i detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, a queste si è potuto accedere con la collaborazione del personale dell'area sanitaria degli stessi Istituti.

3. Gli Istituti investigati

3.1. I detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990

I dati sulle presenze in carcere di soggetti detenuti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 mostrano che in oltre 9 casi su 10 la condotta di cessione di un quantitativo di droga integra (a prescindere dalle conseguenze sanzionatorie connesse al quantitativo di sostanza posseduto) un fatto di rilevanza non modesta, sanzionato dai commi 1 e 1-bis.

Eppure, una rilevante porzione delle detenzioni per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 – che non trova riscontro statistico – riguarda, unicamente od in concorso con l'ipotesi più grave, la fattispecie mitigata contenuta nel comma 5, che, come noto, sanziona la condotta di cessione di droga di lieve entità. Si tratta però di informazioni che non sono reperibili giacché, come si è detto, l'indicazione della diminuzione di cui al citato comma 5 è per lo più omessa al momento dell'ingresso del detenuto cui è contestata la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 e dell'inserimento della sua posizione giuridica nell'archivio informatico *AFIS*.

La consultazione dei fascicoli personali di tutti i detenuti, definitivi e non definitivi, censiti come presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990

negli Istituti investigati, ha, pertanto, consentito di fare emergere l'impatto effettivo delle condanne riferite alla fattispecie attenuata; condanne chiaramente indicative del modesto livello di pericolosità sociale dei loro autori. Il perimetro entro cui svolgere l'indagine è, come noto, rappresentato dal numero di detenuti presenti, a titolo definitivo o meno, per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. In merito, le rilevazioni ufficiali (**Tabella 5**) ci ricordano che l'incidenza di questa peculiare porzione della popolazione penitenziaria è tale da interessare oltre 4 detenuti su 10 (42,24% al 30 giugno 2012; 41,40% al 31 dicembre 2012). La comparazione del dato regionale con quello nazionale mostra, peraltro, come la percentuale dei detenuti analizzata sia di poco più elevata (in media, di circa tre punti) nelle strutture della Regione Toscana rispetto a quelle nazionali.

Tabella 5

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – Anno 2012 – Regione Toscana*						
	Italiani/stranieri	Art 73	Altri reati	Totale	% Art 73	% Art 73 nazionale
30/06/2012	Detenuti	1.800	2.461	4.261	42,2	38,4
31/12/2012	Detenuti	1.719	2.429	4.148	41,4	39,1

*Fonte: D.A.P. Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato SEZIONE STATISTICA

Muovendo dal dato regionale dei detenuti presenti al 31 dicembre 2012 per la violazione del citato art. 73 D.P.R. 309/1990 (41,40%), è interessante compararne l'incidenza con quella riscontrata (riguardo allo specifico periodo di rilevazione) all'interno di ciascuno degli Istituti penitenziari regionali investigati.

Tabella 11

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – N.C.P. Sollicciano Firenze – 15/03/2013*							
Art 73	di cui italiani	di cui stranieri	Altri reati	Totale detenuti	% art 73	% art 73 regionale al 31/12/2012	% art 73 nazionale al 31/12/2012
392	73	319	589	981	39,9	41,4	39,1

*Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano – Firenze

Tabella 12

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – C.C. Pisa – 22/05/2013*							
Art 73	di cui italiani	di cui stranieri	Altri reati	Totale detenuti	% art 73	% art 73 regionale al 31/12/2012	% art 73 nazionale al 31/12/2012
155	43	112	209	364	42,5	41,4	39,1

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Pisa

Tabella 13

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – C.C. Livorno – 11/06/2013*							
Art 73	di cui italiani	di cui stranieri	Altri reati	Totale detenuti	% art 73	% art 73 regionale al 31/12/2012	% art 73 nazionale al 31/12/2012
97	26	71	77	174	55,7	41,4	39,1

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Livorno

Tabella 14

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – C.C. Lucca – 17/07/2013*							
Art 73	di cui italiani	di cui stranieri	Altri reati	Totale detenuti	% art 73	% art 73 regionale al 31/12/2012	% art 73 nazionale al 31/12/2012
43	6	37	98	141	30,4	41,4	39,1

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Lucca

Tabella 15

Detenuti presenti per violazione art. 73 D.P.R. 309/1990 – C.C. Prato – 06/08/2013*							
Art 73	di cui italiani	di cui stranieri	Altri reati	Totale detenuti	% art 73	% art 73 regionale al 31/12/2012	% art 73 nazionale al 31/12/2012
268	73	195	460	728	36,8	41,4	39,1

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Prato

La popolazione detenuta presente negli Istituti di pena investigati per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 mostra valori divergenti. Per un verso, presso la C.C. di Livorno (**Tabella 13**) le presenze per fatti di droga interessano addirittura oltre la metà dei detenuti presenti (55,74%). In termini opposti, nella C.C. di Lucca (**Tabella 14**) dette presenze sono contenute entro il rapporto di 3 detenuti ogni 10 (30,49%). Infine, fra quelli analizzati, gli Istituti penitenziari di maggiori dimensioni (N.C.P. Sollicciano – Firenze; C.C. Pisa e C.C. Prato) mostrano valori sostanzialmente conformi al dato regionale (**Tabella 11**; **Tabella 12**; e **Tabella 15**) di 4 detenuti ogni 10 (41,40%); valore che poi è identico a quello riferito alla media delle strutture investigate (41,11%).

3.2. L'indagine sulla diminvente prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990

3.2.1. L'incidenza della diminvente sulle violazioni assolute

Chiarito che l'impatto, sulla popolazione detenuta nelle strutture penitenziarie della Regione Toscana, delle presenze per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 è in media di 4 detenuti su 10 (**Tabella 5**), sembra adesso possibile concentrarsi sul rapporto che corre, all'interno del blocco del delitto di cessione di droga, tra le violazioni più gravi (commi 1 e 1-bis) e quelle ascrivibili alla diminvente del fatto di lieve entità (comma 5).

Si è detto che per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria il rapporto tra le prime e le seconde è di circa 9 a 1, ogni 10 violazioni. In alcuni Istituti di pena (N.C.P. Sollicciano – Firenze; C.C. di Prato) questa relazione è ancor più sbilanciata verso le condotte più gravi (95%). Non si tratta però di una rappresentazione fedele, semmai di una ricostruzione parziale, condotta sulla base di informazioni che l'amministrazione non ha raccolto.

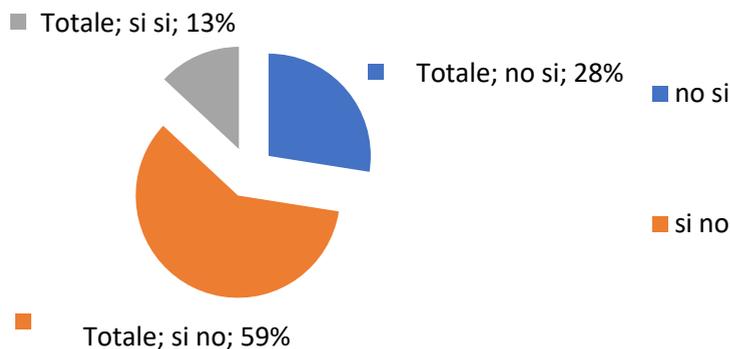
Come già in passato²², la consultazione, nell'ambito dell'indagine citata, dei fascicoli personali dei detenuti interessati ha mostrato che l'incidenza, negli Istituti penitenziari investigati, delle presenze per violazione del comma 5 dell'art. 73 è straordinariamente maggiore.

Il commento ai dati contenuti nei grafici a torta di seguito allegati necessita tuttavia di un chiarimento di metodo. La relazione è riprodotta sulla base della diversa colorazione riferita, quanto al colore rosso, alla fattispecie generale (art. 73) e, quanto al colore blu, alla diminvente (comma 5). La parte in verde riproduce invece l'incidenza dei casi in cui la fattispecie generale e la diminvente si cumulano.

L'indagine compiuta presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze (**Grafico 1**), alla data di rilevazione del 15 marzo 2013, ha evidenziato che i detenuti presenti per la violazione della diminvente del fatto di lieve entità sono poco meno di 3 detenuti su 10 (27%). Tale incidenza raggiunge gli oltre 4 detenuti su 10 nel caso di detenuti presenti per la violazione, oltre che della diminvente citata, dei commi 1 e 1-bis dell'art. 73, (13%).

²² F. Corleone, A Margara (a cura di), *Op. cit.*.

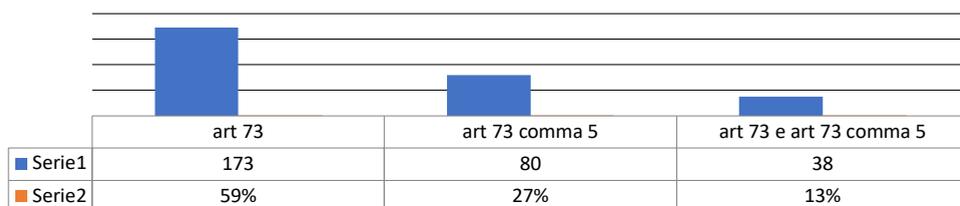
Grafico 1



Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano – Firenze

Una conferma di quanto segnalato è ricavabile dalla rilevazione che pone in relazione i dati assoluti relativi alla generica violazione dell'art. 73 con la violazione del comma 5 (**Grafico 2**).

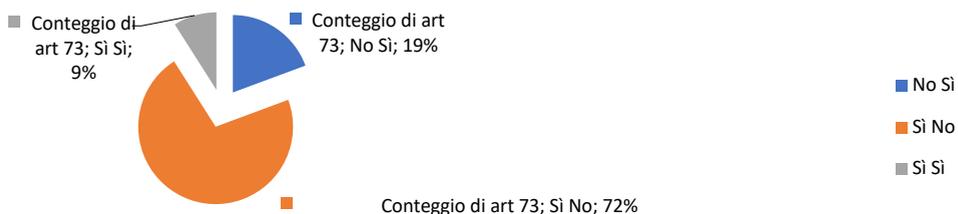
Grafico 2



Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano – Firenze

La progressione mostra, nel dettaglio (**Grafico 2**), come i detenuti presenti per la violazione del solo art. 73 sono circa 6 su 10 (59%), quelli cui è stata contestata la violazione del solo comma 5 dell'art. 73 sono poco meno di 3 su 10 (27%) e infine, quelli cui è stata contestata la violazione dell'art. 73 e della citata diminvente costituiscono poco più di 1 unità su 10 (13%). Sommando questi ultimi due dati si raggiunge il valore, già osservato in precedenza, di 4 detenuti su 10 presenti in quanto condannati anche in relazione alla diminvente citata. Per la verità, rispetto ai dati riferiti al N.C.P. Sollicciano – Firenze, nelle altre realtà investigate l'incidenza della diminvente si è mostrata più contenuta. È il caso, per esempio, della C.C. di Pisa (**Grafico 3**), ove (nella data di rilevazione del 22 maggio 2013) la diminvente, singolarmente considerata, ha interessato 2 casi su 10 (19%), mentre non ha raggiunto i 3 detenuti su 10 nel caso di concorso con la violazione più grave (9%).

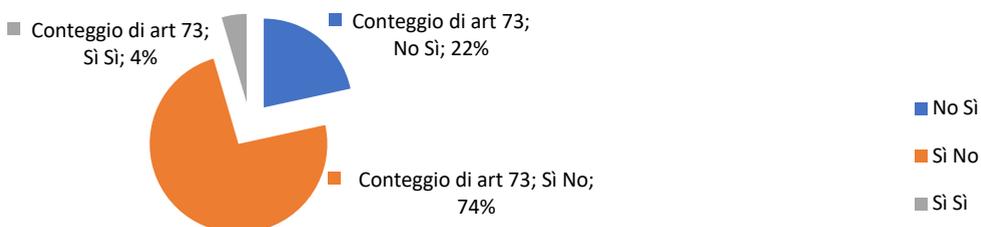
Grafico 3



Fonte: Ufficio matricola C.C. Pisa

Analogamente può dirsi per la C.C. di Livorno (**Grafico 4**) ove (nella data di rilevazione del 11 giugno 2013) la diminvente ha mostrato valori contenuti (22%), analoghi a quelli osservati nel precedente Istituto penitenziario.

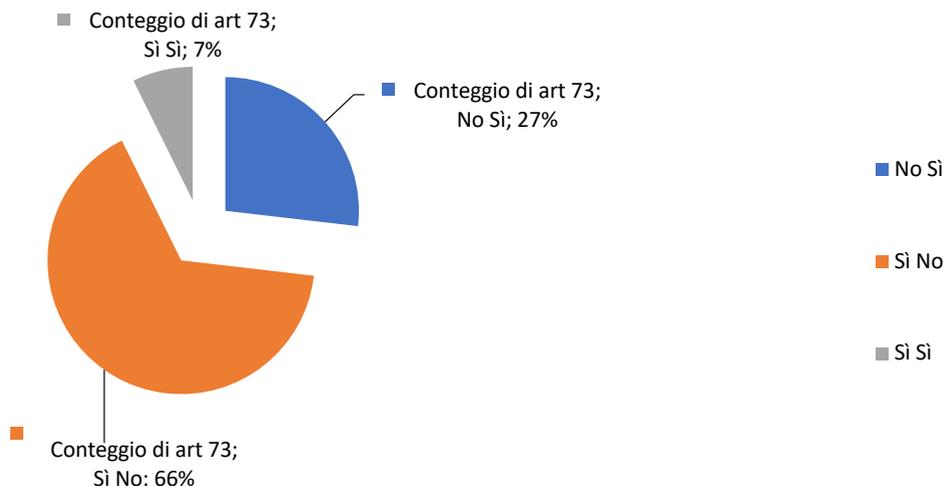
Grafico 4



Fonte: Ufficio matricola C.C. Livorno

Invece, presso la C.C. di Lucca (**Grafico 5**) la relazione (alla data di rilevazione del 17 luglio 2013) tra la fattispecie attenuata e quella di cessione di droga sanzionata dai commi 1 e 1-bis del citato art. 73 D.P.R. 309/1990 è di poco meno di 3 ogni 10 detenuti (27%). Altresì, il rapporto è destinato ad elevarsi a quasi 4 detenuti ogni 10 nel caso di concorso della diminvente con la violazione più grave (7%).

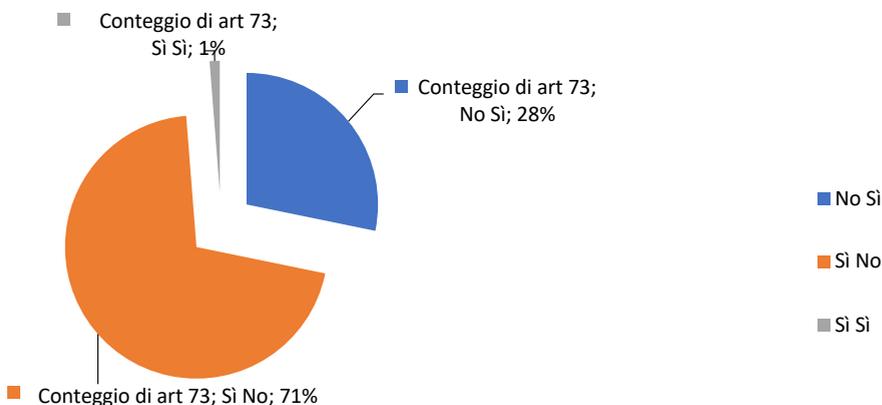
Grafico 5



Fonte: Ufficio matricola C.C. Lucca

Infine, le rilevazioni raccolte (in data 8 agosto 2013) presso la C.C. di Prato (**Grafico 6**) hanno confermato di ricondurre alla condotta di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 un'incidenza di circa 3 detenuti ogni 10 (28%); incidenza che invece, si è mostrata irrilevante per le ipotesi di concorso della diminvente con la fattispecie più grave (1%).

Grafico 6



Fonte: Ufficio matricola C.C. Prato

I dati sugli Istituti investigati evidenziano che la diminvente si mostra più elevata nelle strutture maggiormente capienti (N.C.P. Sollicciano – Firenze; C.C. Prato), ove interessa circa 3 detenuti su 10 presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Negli altri Istituti, con l'eccezione della C.C. di Lucca (**Grafico 5**), il comma 5 rivela un impatto più contenuto.

Altresì, significativa è l'incidenza delle ipotesi di cumulo fra la fattispecie generale (73) e la diminvente (comma 5), ad esempio, presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze (13%) o presso la C.C. di Pisa (9%). Sommando, pertanto, i valori riferiti alla sola diminvente con quelli riferiti ai casi di cumulo con la fattispecie generale, deriva che l'impatto dei detenuti presenti per la violazione dell'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 è pari: al 41% presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze; al 28% presso la C.C. di Pisa; al 27% presso la C.C. di Livorno; al 34% presso la C.C. di Lucca e al 29% presso la C.C. di Prato.

Peraltro, quanto precisato non sembra esaurire il ragionamento sull'impatto della diminvente in analisi in carcere. Occorre, infatti, rammentare che l'elevata presenza, fra i detenuti cui è stata contestata la violazione dell'art. 73, commi 1 od 1-bis D.P.R. 309/1990, di soggetti in custodia cautelare (soprattutto di nazionalità straniera) contribuisce ad incrementare i dati assoluti sulle presenze in carcere per delitti di droga ma nasconde, in molti casi, delle carcerazioni per fatti di lieve entità.

Come noto infatti, nella prassi delle forze di pubblica sicurezza, si procede all'arresto obbligatorio in flagranza anche in presenza di cessioni di lieve entità, al fine di evitare il giudizio di congruità prescritto dal comma 4 del citato art. 381 c.p.p.²³. 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'art. 73 D.P.R. 309/1990, per i fatti ascrittigli, ha commesso un delitto di lieve entità, di cui al comma 5 dell'art. 73. La casistica mostra che il ricorso a questo accorgimento procedurale è invalso e determina un ingresso massiccio nel circuito penitenziario di soggetti (in larghissima prevalenza straniera) che si rendono responsabili di delitti di scarsa pericolosità sociale.

Diverse sembrano essere le cause che giustificano l'omissione segnalata. Da un lato, gli ordini di esecuzione penale emessi dalle procure nei confronti dei soggetti condannati in via definitiva per la violazione dell'art. 73, per lo più non menzionano i casi nei quali sia stato contestato il comma 5. Pertanto, non potendo ricavare altrimenti il dato, l'ufficio matricola dell'Istituto penitenziario di detenzione è costretto a censire il condannato per la cessione di un modesto quantitativo di stupefacenti come autore del

23) Si è già detto che la fattispecie attenuata prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 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 1-bis). Infatti, l'art. 380, comma 2, lett. h) c.p.p., nel prevedere l'arresto obbligatorio nei confronti di chi si sia reso responsabile della violazione del D.P.R. 309/1990, lo esclude nei casi in cui il fatto contestato sia di lieve entità, ai sensi di quanto previsto dall'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990. In quest'ultima ipotesi, la misura dell'arresto non deve essere disposta obbligatoriamente ma facoltativamente (art. 381 c.p.p.). Siccome, in particolare, a mente del comma 4 dell'art. 381 c.p.p., nei casi in cui si procede all'arresto facoltativo tale misura pre-cautelare può essere eseguita soltanto se è giustificata "dalla gravità del fatto" ovvero "dalla pericolosità del soggetto, desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto", se ne ricava che in materia di reati di droga, la lievità del fatto può legittimare, verso il flagrante, la scelta di non disporre l'arresto in carcere.

generico delitto previsto dall'art. 73 D.P.R. 309/1990. Per altro verso, anche laddove gli ordini di esecuzione penale ne rechino traccia, l'indicazione della condanna ai sensi del comma 5 dell'art. 73 può del pari non essere registrata all'ingresso in carcere.

Questo avviene, come detto, poiché la diminvente non incide sul trattamento detentivo e non si mostra come dato sensibile per l'apparato penitenziario; il quale, pertanto, omette solitamente di censirlo.

3.2.2. La pena inflitta per la diminvente

Evidenziata negli Istituti citati, l'incidenza delle presenze per fatto di lieve entità rispetto alle condanne assolute rubricate nell'archivio AFIS come violazioni dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, si è inteso verificare l'entità della pena inflitta per la citata diminvente.

Presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze (**Tabella 16**), 8 detenuti su 10 di quelli condannati ad una pena detentiva per la violazione dell'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990 figurano compresi entro il parametro di legge dei 2 anni; peraltro, con una distribuzione identica tra condannati fino ad 1 anno (40,5%) e fino a 2 anni (39,5%). Ancorché complementare, non irrilevante è anche l'incidenza delle condanne fino a 3 anni (14%), mentre del tutto residuale è quella delle condanne fino a 5 anni (5%). Infine, rispetto ai valori assoluti, modesta (ma in linea con l'impatto generale) è la percentuale di donne detenute condannate per la violazione citata (8,5%), fra le quali significativa è la quota di pene comprese tra 1 e 2 anni.

Tabella 16

Detenuti condannati per pena inflitta ex art. 73 co. 5 DPR 309/1990 – 15/03/2013 – N.C.P. Sollicciano-Firenze*						
	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	oltre 5 anni	Totale
Detenuti italiani/stranieri						
Uomini	50	44	18	6	1	119
Donne	3	7	1	0	0	11
Totale	53	51	19	6	1	130

*Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano – Firenze

La C.C. di Pisa (**Tabella 17**) sembra riprodurre valori analoghi a quelli osservati in precedenza, mostrando come le condanne fino a 2 anni coprano quasi interamente il blocco dei casi osservati (88%).

Tabella 17

Detenuti condannati per pena inflitta ex art. 73 co. 5 DPR 309/1990 – 22/05/2013 – C.C. Pisa*						
	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	oltre 5 anni	Totale
Detenuti italiani/stranieri						
Uomini	19	18	5	0	0	42
Donne	1	1	0	0	0	2
Totale	20	19	5	0	0	44

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Pisa

Pur riscontrandone il diverso impatto quantitativo, più che altrove, presso la C.C. di Livorno (**Tabella 18**) è significativa la quota di detenuti condannati compresi nella fascia tra 1 e 2 anni di pena detentiva (48%). Meno rilevante è invece l'incidenza delle condanne entro 1 anno di pena (17%). Il dato che tuttavia sorprende riguarda le condanne per la violazione della diminvente comprese entro il parametro di legge 3-5 anni (26%); ancor più significativo se rapportato a quello riferito alle condanne tra 2 e 3 anni (8,5%).

Tabella 18

Detenuti condannati per pena inflitta ex art. 73 co. 5 DPR 309/1990 – 11/06/2013 – C.C. Livorno*						
	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	oltre 5 anni	Totale
Detenuti italiani/stranieri						
Uomini	4	11	2	6	0	23

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Livorno

La C.C. di Lucca (**Tabella 19**), che fra quelli osservati è l'Istituto penitenziario meno popolato, mostra di riprodurre un'incidenza delle condanne analizzate analoga a quella osservata presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze.

Tabella 19

Detenuti condannati per pena inflitta ex art. 73 co. 5 DPR 309/1990 – 17/07/2013 – C.C. Lucca*						
	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	oltre 5 anni	Totale
Detenuti italiani/stranieri						
Uomini	5	5	3	1	0	14

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Lucca

Infine, presso la C.C. di Prato (**Tabella 20**) rilevante è l'impatto delle condanne comprese tra 1 e 2 anni (43,5%). A seguire, figurano le pene detentive comminate fino ad 1 anno (31%) e quelle superiori a 2 e fino a 3 anni (21%). Marginale è la percentuale di condanne raccolte nel parametro di legge 3-5 anni (4%).

Tabella 20

Detenuti condannati per pena inflitta ex art. 73 co. 5 DPR 309/1990 – 06/08/2013 – C.C. Prato*						
	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	oltre 5 anni	Totale
	Detenuti italiani/stranieri					
Uomini	22	31	15	3	0	71

*Fonte: Ufficio matricola C.C. Prato

Ricapitolando, trova conferma la circostanza che, in 8 casi su 10, le condanne a pena detentiva relative alla diminvente di cui al comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 non superano i 2 anni.

Nel dettaglio, le condanne comprese tra 1 e 2 anni riguardano circa la metà delle violazioni assolute relative al delitto di cui all'art. 73 presso la C.C. di Livorno (**Tabella 18**), poco meno della metà presso la C.C. di Prato (**Tabella 20**) e la C.C. di Pisa (**Tabella 17**) e, infine, quasi 4 detenuti su 10 presso il N.C.P. Sollicciano (**Tabella 16**) e la C.C. di Lucca (**Tabella 19**). Analogamente deve concludersi con riferimento alle condanne fino ad 1 anno, salva l'eccezione del dato declinante riscontrato nella C.C. di Livorno (**Tabella 18**). Nell'ambito della tendenza comune alla quasi totalità degli Istituti osservati, si segnala come peculiare la realtà della C.C. di Livorno ove, ad una (come ricordato) modesta incidenza del valore riferito alle condanne fino ad 1 anno (17%), si contrappone quella delle condanne comprese tra 3 e 5 anni, qui insolitamente elevate (26%).

3.2.3. La nazionalità dei detenuti presenti per violazione della diminvente

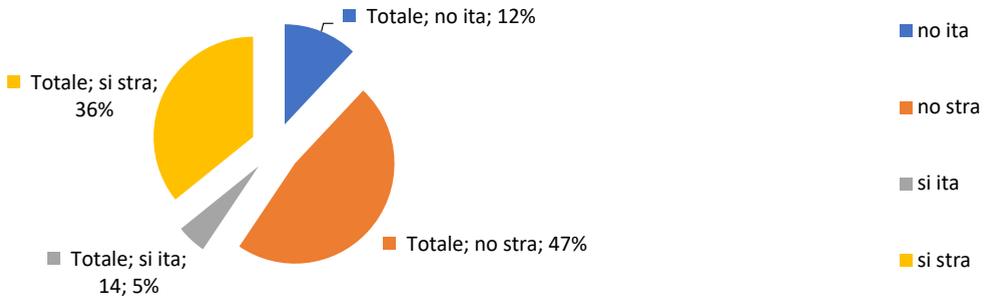
Prima di commentare i dati sulla provenienza dei detenuti presenti, in via definitiva e non definitiva, per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, si premette un chiarimento di metodo. I grafici a torta allegati distinguono in base alla nazionalità italiana o straniera i detenuti presenti per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. Nel grafico a torta, quanto alla fattispecie generale (art 73), il colore rosso indica i detenuti stranieri e il colore blu indica i detenuti italiani. Quanto invece, alla diminvente (comma 5), il colore viola indica i detenuti stranieri e il colore verde quelli italiani.

Peraltro, i dati relativi alla diversa provenienza dei detenuti presenti per la violazione del comma 5 dell'art. 73 confermano i valori già riscontrati (**Grafici 1-6**) a proposito della relazione tra la fattispecie generale (art 73) e la diminvente (comma 5), che qui però è considerata sommata alle ipotesi di cumulo con la previsione dell'art. 73.

Ciò detto, quanto al N.C.P. Sollicciano – Firenze (**Grafico 7**), rispetto alle presenze assolute riferite all'art. 73, i detenuti stranieri cui è stata contestata la diminvente (36%) superano in termini esponenziali (di circa 7 volte)

i detenuti italiani (5%). In particolare, la prevalenza dei primi sui secondi, riscontrabile anche riguardo alla fattispecie generale (47% contro 12%), appare straordinariamente sbilanciata verso i detenuti stranieri proprio in relazione alla diminvente.

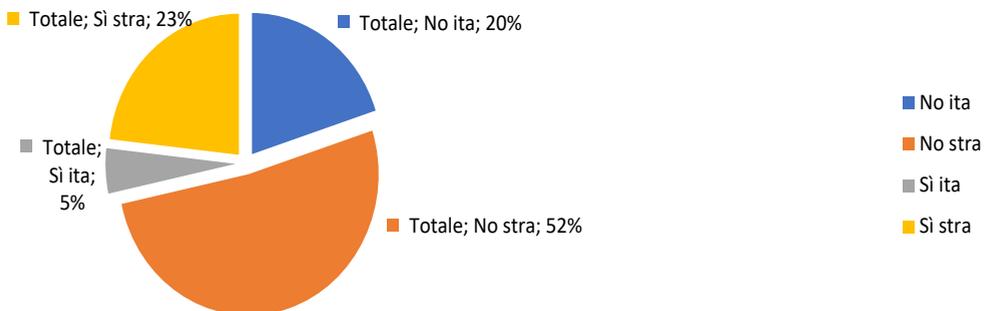
Grafico 7



Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano - Firenze

Ancorché inferiore al rapporto riscontrato in precedenza, anche all'interno della C.C. di Pisa (**Grafico 8**) si conferma, riguardo la diminvente, una straordinaria prevalenza delle presenze straniere (23%) rispetto a quelle italiane (5%); peraltro superiore a quella riscontrata in relazione alla fattispecie generale (art. 73).

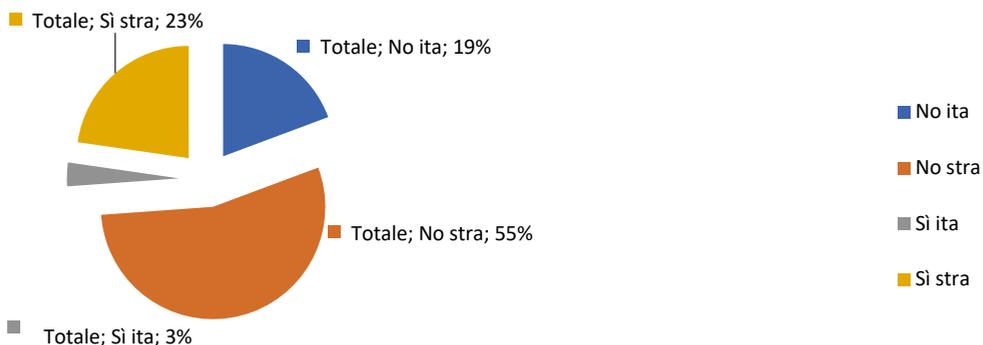
Grafico 8



Fonte: Ufficio matricola C.C. Pisa

Nella sostanza, i dati riguardanti la C.C. di Livorno (**Grafico 9**) riproducono, dando tuttavia conto di una contrazione delle presenze italiane relative alla diminvente (3%), i valori osservati in precedenza (**Grafico 8**).

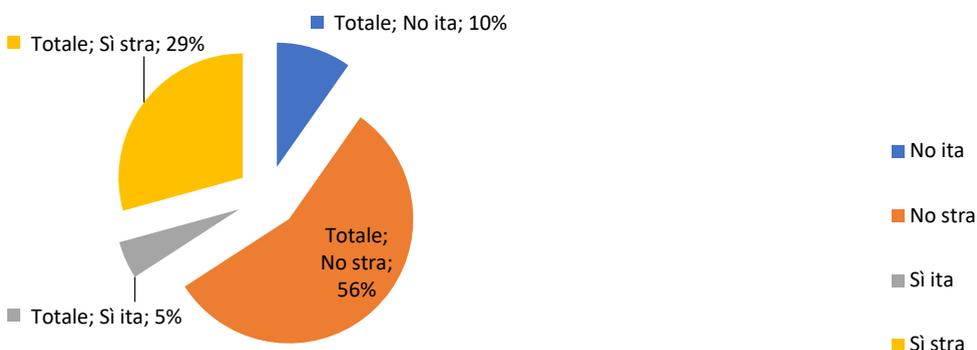
Grafico 9



Fonte: Ufficio matricola C.C. Livorno

Presso la C.C. di Lucca (**Grafico 10**) la prevalenza dei detenuti stranieri su quelli italiani (di circa 6 volte) è equivalente, tanto con riferimento alla diminuyente (29% contro 5%) quanto alla fattispecie generale (56% contro 10%).

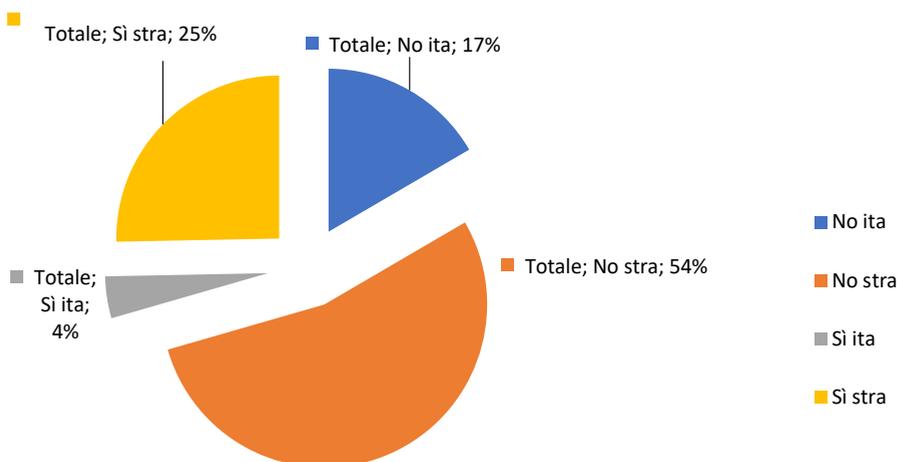
Grafico 10



Fonte: Ufficio matricola C.C. Lucca

Infine, la C.C. di Prato (**Grafico 11**) mostra una relazione tra le presenze straniere e quelle italiane che si avvicina, tanto per la diminuyente quanto per la fattispecie generale, ai rilievi osservati negli Istituti penitenziari di Pisa (**Grafico 8**) e Livorno (**Grafico 9**).

Grafico 11



Fonte: Ufficio matricola C.C. Prato

Il commento dei dati osservati non può che prendere atto della eccezionale prevalenza, soprattutto a proposito della diminuyente, dei detenuti stranieri rispetto quelli italiani; incidenza che oscilla tra la relazione di 5 contro 1 e quella di 7 contro 1.

3.2.4. La diminuyente e le segnalazioni nell'archivio AFIS

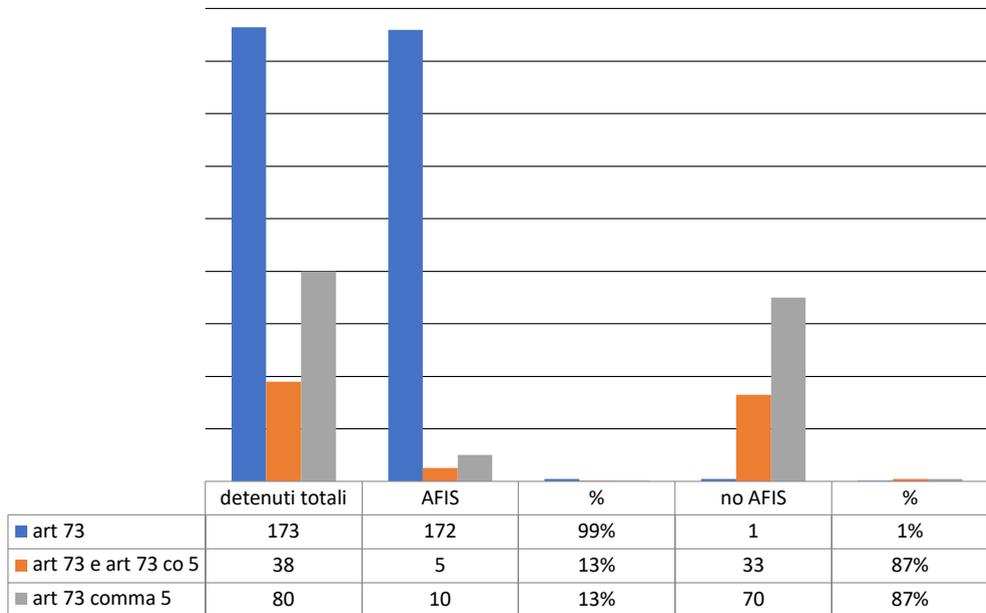
Come visto, per alcune ragioni, secondo l'amministrazione penitenziaria l'impatto della diminuyente di cui al comma 5 del citato art. 73 appare marginale rispetto alle più gravi condotte previste dai commi 1 e 1-bis. All'interno del sistema informatico centrale per la catalogazione dei soggetti in esecuzione penale o comunque sottoposti alla limitazione della libertà personale (AFIS)²⁴, la rilevazione della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. 309/1990, risulta grandemente sottostimata, trattandosi di informazione regolarmente ignorata. I dati ricavati nell'ambito dell'indagine condotta confermano questa conclusione.

Ciò trova conferma nei dati estrapolati, nell'intervallo di riferimento (15 marzo 2013), dall'archivio AFIS riferito ai detenuti presenti nel N.C.P. Sollicciano – Firenze (**Grafico 12**) per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990. I valori confermano che la rilevazione della diminuyente è trascurabile (13%) se rapportata alla sistematica rilevazione della fattispecie generale (99%). Le ipotesi di cumulo mostrano, invece, una tendenza identica a quella riscontrata per la diminuyente. In particolare, rispetto alla massa complessiva dei casi

24) AFIS è acronimo di *Automatic Fingerprint Identification System*. AFIS è una banca dati operativa utilizzata dai referenti del comparto giustizia e interni (forza di polizia e penitenziarie e magistratura) ed in uso presso gli Istituti penitenziari.

censiti (291), le segnalazioni presenti nell'archivio AFIS per la violazione del comma 5 dell'art. 73 sono irrilevanti (15) e si pongono ben al di sotto (5%) del dato fornito dall'amministrazione penitenziaria per il territorio nazionale (10%).

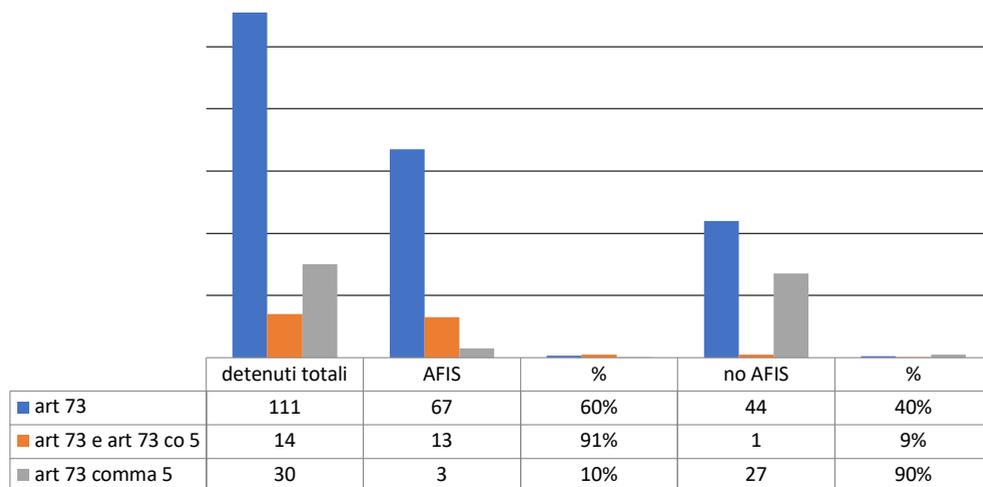
Grafico 12



Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano – Firenze

Anche presso la C.C. di Pisa (**Grafico 13**) l'inserimento della diminuzione di cui al comma 5 del citato art. 73 nell'archivio AFIS è sotto i valori riscontrati.

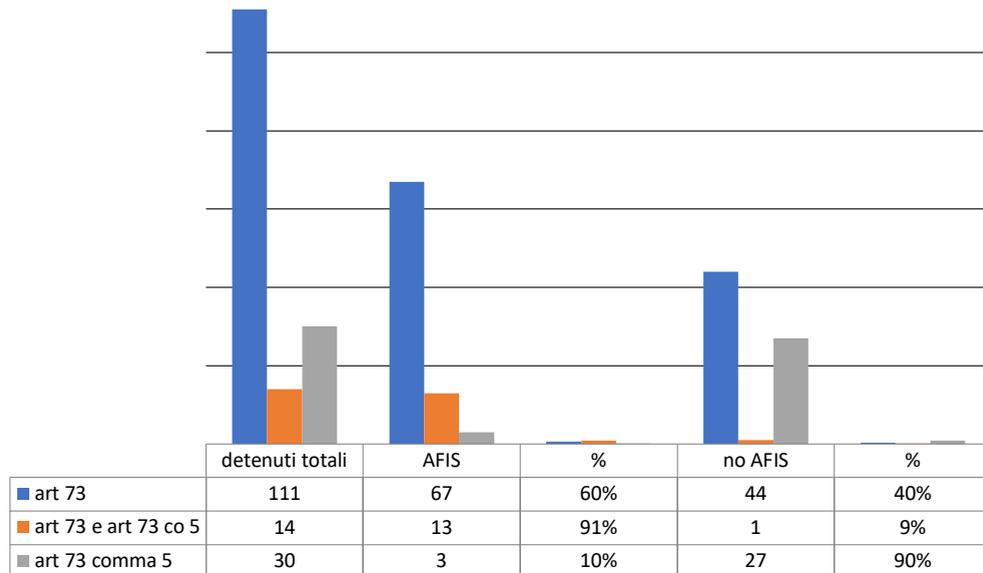
Grafico 13



Fonte: Ufficio matricola C.C. Pisa

Idem, presso la C.C. di Livorno (**Grafico 14**).

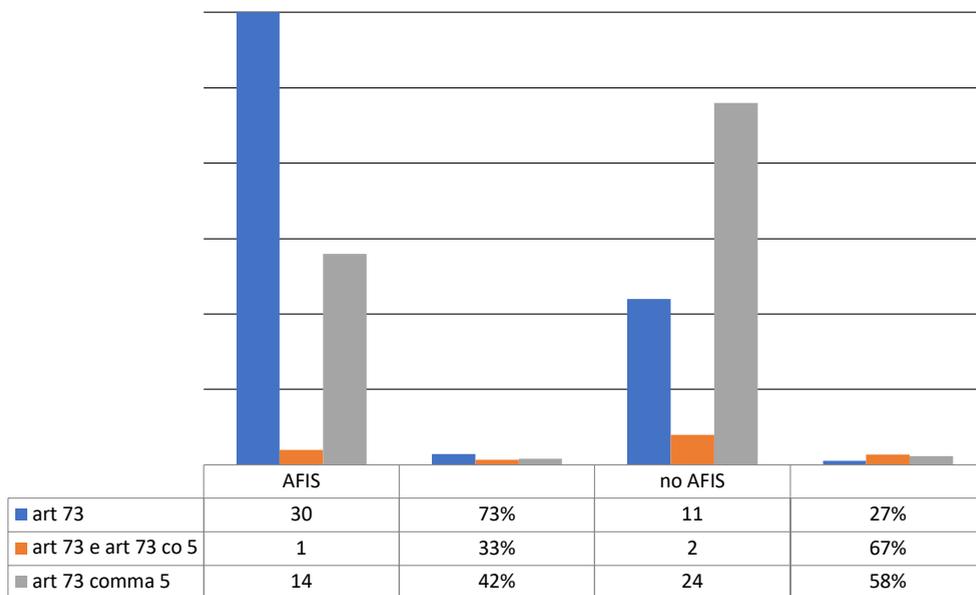
Grafico 14



Fonte: Ufficio matricola C.C. Livorno

Invece, sorprendentemente, presso la C.C. di Lucca (**Grafico 15**) il dato mostra una presenza rilevante. Verosimilmente, ciò è da collegare ad un’iniziativa del personale preposto all’ufficio matricola dell’Istituto in commento.

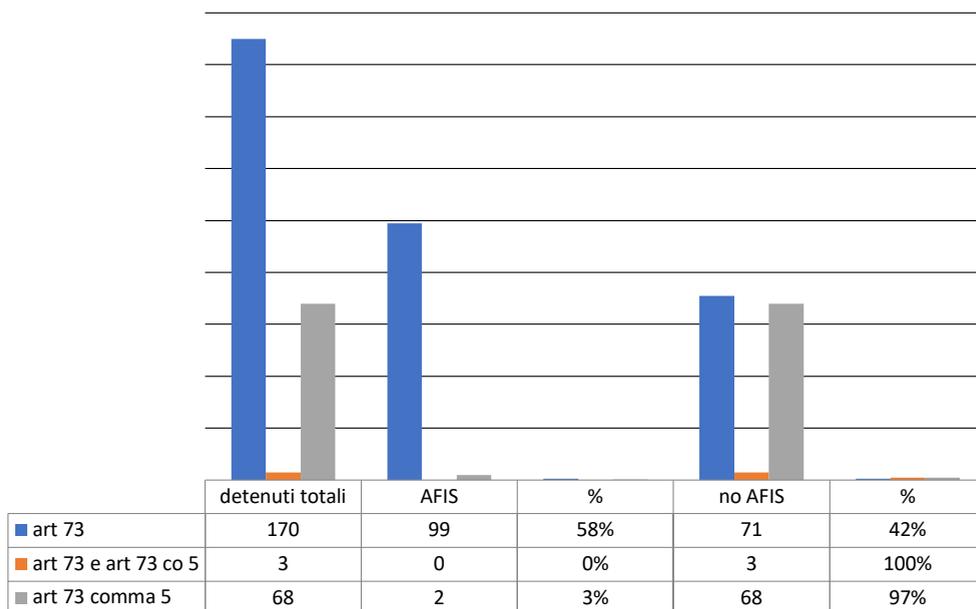
Grafico 15



Fonte: Ufficio matricola C.C. Lucca

Anche presso la C.C. di Prato (**Grafico 16**) la diminuzione non trova menzione nell’archivio AFIS.

Grafico 16



Fonte: Ufficio matricola C.C. Prato

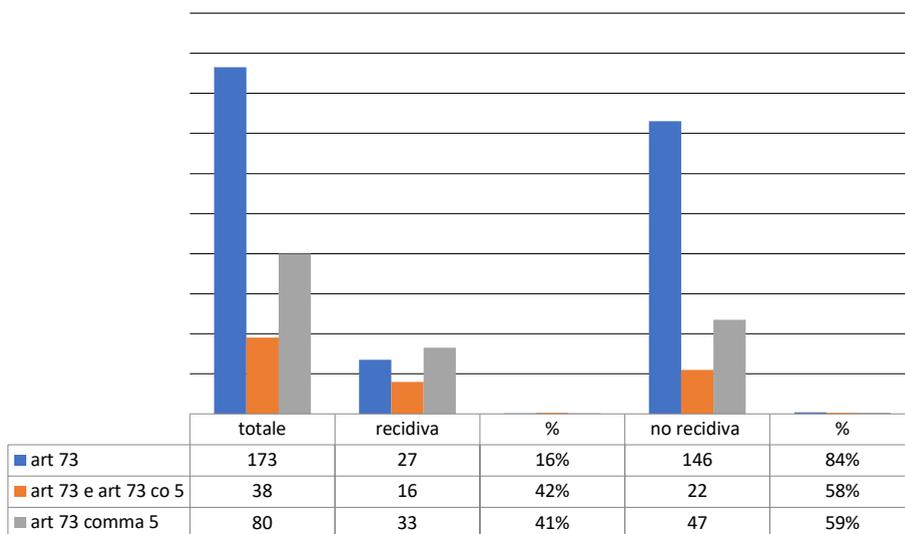
Con l'eccezione della C.C. di Lucca, negli Istituti penitenziari osservati l'indicazione della diminvente nell'archivio AFIS è diffusamente omessa, anche nei casi in cui il dato potrebbe essere facilmente reperibile sulla base della documentazione disponibile (dispositivo di condanna, ordine di carcerazione).

3.2.5. L'incidenza della recidiva sulla diminvente

Il dato sulla contestazione della recidiva (ritenuta una circostanza aggravante che incide sulla determinazione della pena, aumentandola) si mostra, presumibilmente, prevalente con riferimento alle diminvente prevista dal comma 5 dell'art. 73 D.P.R. 309/1990.

Così si osserva a proposito del N.C.P. Sollicciano – Firenze (**Grafico 17**), ove l'incidenza della recidiva sulla diminvente è elevata (41%) e supera di quasi tre volte quella riferita alla fattispecie generale (16%).

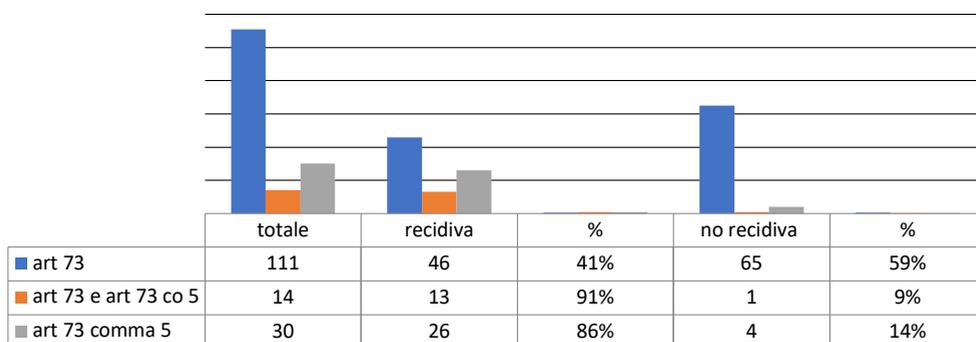
Grafico 17



Fonte: Ufficio matricola N.C.P. Sollicciano – Firenze

Presso la C.C. di Pisa (**Grafico 18**) la recidiva si mostra già rilevante rispetto alla fattispecie generale (41%), mentre, riguardo la diminvente, presenta un impatto straordinariamente elevato (86%).

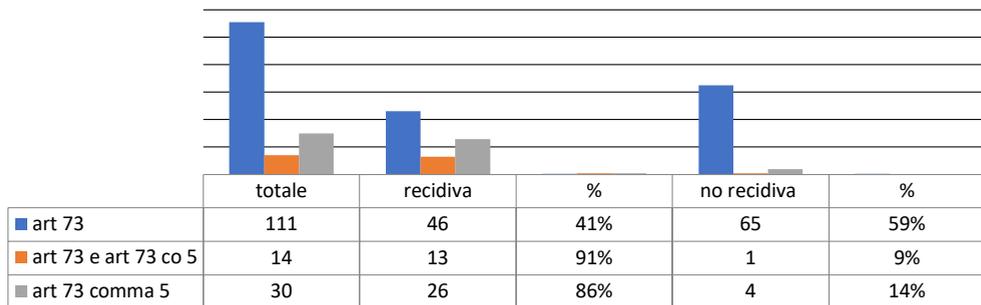
Grafico 18



Fonte: Ufficio matricola C.C. Pisa

Analogamente, si conferma la relazione osservata anche presso la C.C. di Livorno (**Grafico 19**).

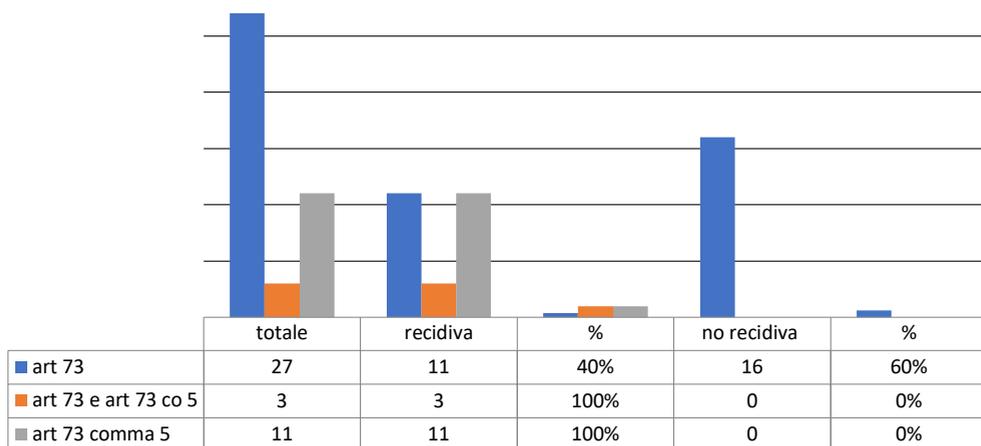
Grafico 19



Fonte: Ufficio matricola C.C. Livorno

Presso la C.C. di Lucca (**Grafico 20**), la recidiva copre, praticamente, tutte le contestazioni inerenti la violazione della diminvente in commento.

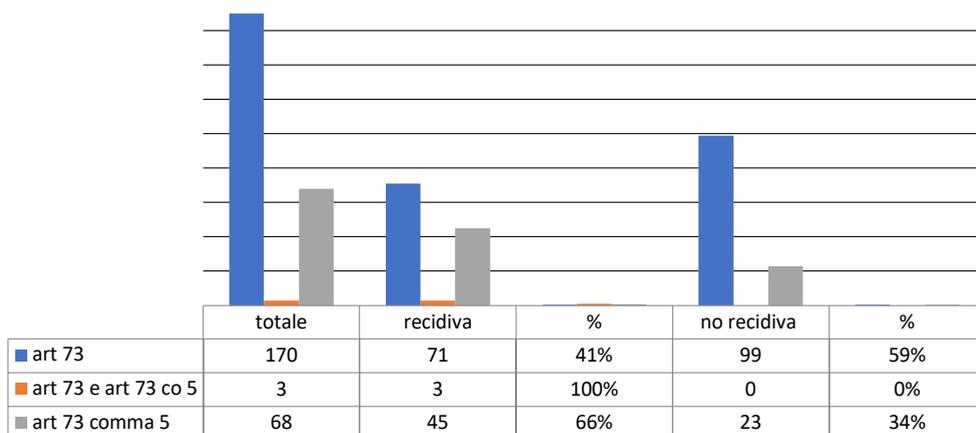
Grafico 20



Fonte: Ufficio matricola C.C. Lucca

Infine, diversamente da quanto da ultimo osservato per gli Istituti di minori dimensioni (**Grafico 18**, **Grafico 19** e **Grafico 20**), i dati riferiti alla C.C. di Prato (**Grafico 21**) mostrano (come già osservato per il N.C.P. Sollicciano) una attenuazione della relazione (comunque notevole) tra la diminvente di cui al comma 5 e la recidiva.

Grafico 21



Fonte: Ufficio matricola C.C. Prato

A commento di quanto osservato, si è diffusamente riscontrato come la recidiva colpisca i delitti commessi in violazione del comma 5 dell'art. 73 in termini significativamente superiori (almeno nella misura del doppio) rispetto alle più gravi violazioni dei commi 1 e 1-bis della medesima fattispecie. In particolare, si è osservato come la relazione tra recidiva e diminuzione del comma 5 sia assoluta all'interno degli Istituti di minori dimensioni (C.C. Lucca; C.C. Livorno e C.C. Pisa) e vada invece a scemare con riferimento agli Istituti più popolosi (N.C.P. Sollicciano; C.C. Prato).

3.3. I detenuti tossicodipendenti

3.3.1. La diversificazione fra soggetti assuntori e con dipendenza in atto

Nell'ultimo lustro, il numero dei tossicodipendenti presenti negli Istituti penitenziari italiani ha subito una visibile contrazione (27,57% al 31/12/2007; 23,9% al 31/12/2010; 23,84% al 31/12/2012²⁵).

Oltre che dal mutamento degli stili di consumo, la diminuzione delle presenze di tossicodipendenti in carcere sembra dipendere dalle stesse modalità con le quali oggi si accerta nei detenuti la dipendenza da sostanze stupefacenti e psicotrope.

A questo proposito si è ricordato che, con il documento, del novembre 2011, dal titolo "Carcere e droga", il Dipartimento Politiche Antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proposto linee di indirizzo per "uniformare" le modalità di verifica degli stati di dipendenza nei soggetti sottoposti a provvedimenti limitativi della libertà personale; da compiersi

25) In: http://www.fuoriluogo.it/blog/wp-content/upload/libro_bianco_2013-web.pdf.

con rinvio ai criteri diagnostici ICD IX CM.

Le linee guida citate sono state giustificate dalla necessità, segnalata dal Dipartimento Politiche Antidroga, di superare l'eccessiva diversificazione di criteri attraverso cui accertare la condizione di tossico ed alcol dipendenza nei detenuti, in modo da semplificarne l'accesso all'affidamento terapeutico ex art. 94 D.P.R. 309/1990.

Invero, il documento d'indirizzo sembra avere avuto un duplice impatto sulla popolazione detenuta. Da un lato, suggerendo l'adozione di criteri diagnostici (ICD IX CM) più rigorosi dei precedenti (D.M. 186/1990) e al di fuori dei quali non può riscontrarsi nel detenuto la condizione di consumatore problematico eleggibile all'affidamento terapeutico, le linee d'indirizzo del Dipartimento Politiche Antidroga hanno, come denunciato da più parti, circoscritto l'area dei soggetti legittimati ad accedere alla ricordata misura alternativa. Per altro verso, l'operazione ha introdotto una diversificazione dei detenuti osservati; distinguendoli tra dipendenti e meri assuntori di sostanze stupefacenti e psicotrope.

Ciò detto, con la presente ricerca si è tentato di riscontrare, negli Istituti penitenziari investigati, l'incidenza dei detenuti tossicodipendenti sulla popolazione complessiva (nell'ambito della quale è stato evidenziato il dato dei detenuti ritenuti dipendenti in applicazione dei criteri diagnostici ICD-IX-CM) e con riferimento ai delitti previsti dall'art. 73 D.P.R. 309/1990.

Tabella 21

Detenuti con problematiche di dipendenza – N.C.P. Sollicciano Firenze – presenze al 15/03/2013							
Detenuti al 15/03/2013	Tot. detenuti con uso o dipendenza	% tot.	Detenuti TD (ICD-IX-CM)	% TD	Detenuti art 73 al 15/03/2013	Detenuti TD art 73	%TD art 73
981	207	21,1	189	19,2	392	125	31,8%

Tabella 22

Detenuti con problematiche di dipendenza – C.C. Pisa – presenze al 22/05/2013							
Detenuti al 22/05/2013	Tot. detenuti con uso o dipendenza	% tot.	Detenuti TD (ICD-IX-CM)	% TD	Detenuti art 73 al 22/05/2013	Detenuti TD art 73	%TD art 73
364	220	60,4			155	74	47,7

Tabella 23

Detenuti con problematiche di dipendenza – C.C. Livorno – presenze al 11/06/2013							
Detenuti al 11/06/2013	Tot. detenuti con uso o dipendenza	% tot.	Detenuti TD (ICD-IX-CM)	% TD	Detenuti art 73 al 11/06/2013	Detenuti TD art 73	%TD art 73
174	71	40,8	43	24,7	97	21	21,6

Tabella 24

Detenuti con problematiche di dipendenza – C.C. Lucca – presenze al 17/07/2013							
Detenuti al 17/07/2013	Tot. detenuti con uso o dipendenza	% tot.	Detenuti TD (ICD-IX-CM)	% TD	Detenuti art 73 al 17/07/2013	Detenuti TD art 73	%TD art 73
141	69	48,9	56	39,7	43	19	44,2

Tabella 25

Detenuti con problematiche di dipendenza – C.C. Prato – presenze al 06/08/2013							
Detenuti al 06/08/2013	Tot. detenuti con uso o dipendenza	% tot.	Detenuti TD (ICD-IX-CM)	% TD	Detenuti art 73 al 06/08/2013	Detenuti TD art 73	%TD art 73
728	251	34,5	103	14,1	268	51	19

La diversificazione dei detenuti tra dipendenti e meri assuntori di sostanze stupefacenti e psicotrope sembra avere ampliato i margini di incertezza nelle operazioni di rilevazione. I valori riferiti, per ciascun Istituto investigato, al numero complessivo dei detenuti dediti, con o senza dipendenza, all'uso di sostanze ad azione drogante si mostrano grandemente difformi e poco plausibili: si passa, infatti, da un'incidenza di 2 detenuti ogni 10 (N.C.P. Sollicciano) ad altra di 6 (C.C. Pisa) o 5 (C.C. Lucca) detenuti ogni 10.

Più credibili, anche se ben sotto la media regionale (29%), appaiono i valori riferiti alla rilevazione dei soli detenuti ritenuti tossicodipendenti in applicazione dei criteri diagnostici ICD-IX-CM (24,4% di media). Invero, anche in questo caso l'impatto dei detenuti con dipendenza in atto sulla popolazione complessiva si mostra diversificato in base alle dimensioni dell'Istituto considerato: nelle strutture maggiori (N.C.P. Sollicciano; C.C. Prato) la loro incidenza è più contenuta (21,1% e 14,1%) di quella riscontrata (39,7%) nelle strutture minori (C.C. Lucca).

Quanto, infine, alla rilevanza dei tossicodipendenti presenti in carcere in violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, si rileva come questa si colloca, con l'eccezione della C.C. di Livorno (21,6%), al di sopra (32,8%) dell'impatto registrato rispetto alla popolazione complessiva, già richiamato (24,4%). Ciò, in altre parole, conferma che la percentuale di soggetti con problematiche di dipendenza è più elevata fra chi è destinatario di provvedimenti restrittivi per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990.

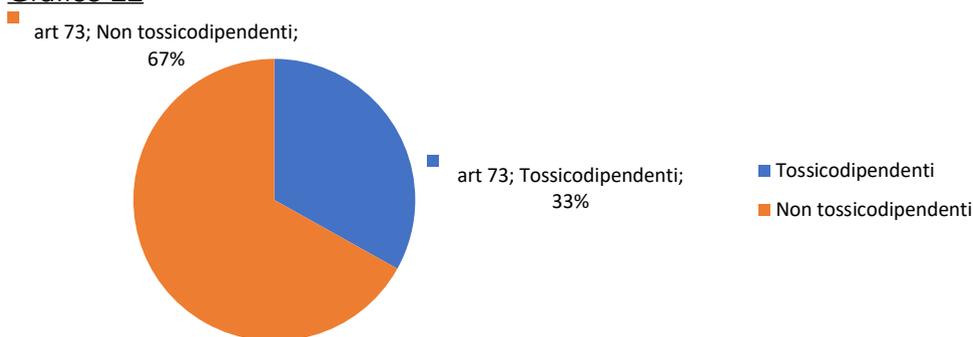
3.3.2. I soggetti presenti per la violazione dell'art. 73, comma 5

Muovendo proprio dal dato riguardante l'incidenza dei tossicodipendenti presenti in carcere in violazione dell'art. 73 (32,8%), nel dettaglio, si è posta attenzione alla relazione che corre tra il consumo di sostanze stupefacenti

e psicotrope e la diminuzione di cui al comma 5 della disposizione citata. Si premette, tuttavia, che l'indagine in questione ha interessato il solo N.C.P. Sollicciano – Firenze.

Nell'Istituto penitenziario investigato, 3 detenuti su 10 di quelli presenti per la violazione dell'art. 73 hanno problematiche di dipendenza da sostanze stupefacenti e psicotrope (**Grafico 22**). Come detto, l'incidenza si mostra significativa (33%) rispetto a quella riscontrata nel medesimo Istituto in relazione alla popolazione complessivamente detenuta (19,2%).

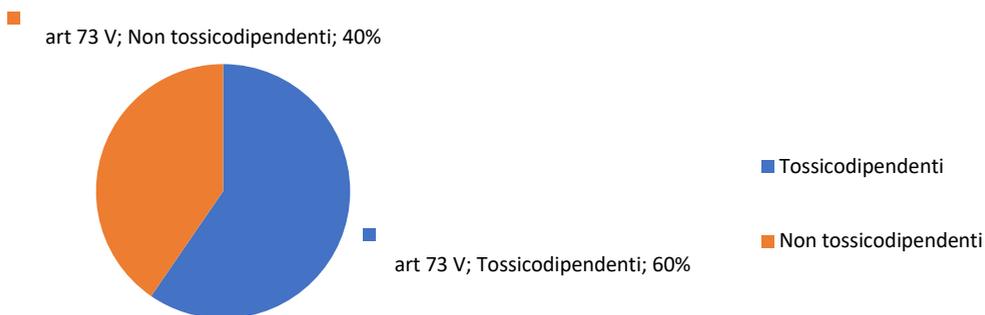
Grafico 22



Fonte: N.C.P. Sollicciano – Firenze

Invece, straordinariamente elevata appare l'incidenza della tossicodipendenza tra i detenuti presenti nel medesimo Istituto in violazione del comma 5 dell'art. 73 (**Grafico 23**), atteso che questa interessa 6 detenuti ogni 10 (60%) e duplica, addirittura, il valore riferito al generico art. 73. Anche se sorprendente, si ricorda che il dato deve essere collegato alla circostanza che, fra gli Istituti investigati, nel N.C.P. Sollicciano – Firenze è stata riscontrata l'incidenza più elevata di detenuti cui è stata contestata la diminuzione (41% delle violazioni assolute ex art. 73).

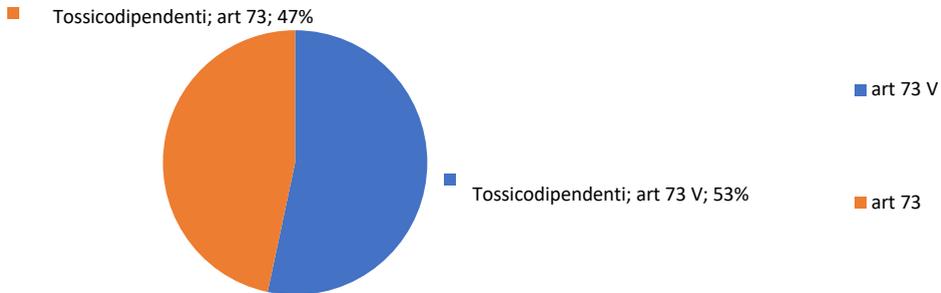
Grafico 23



Fonte: N.C.P. Sollicciano – Firenze

Anche, nei termini sopra chiariti, la comparazione tra tossicodipendenti presenti in violazione dell'art. 73 e della diminuzione (**Grafico 24**) mostra la prevalenza di questi ultimi, nonostante una presenza inferiore in termini di violazioni assolute.

Grafico 24



Fonte: N.C.P. Sollicciano – Firenze

Concludendo sul punto, nonostante si mostri significativa l'incidenza dei tossicodipendenti fra i detenuti presenti presso il N.C.P. Sollicciano – Firenze al 15 marzo 2013 per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 (33%), tale condizione colpisce una quota straordinariamente elevata di detenuti cui, nel medesimo intervallo, è stata contestata la diminuzione prevista dal comma 5 (60%). Ciò detto, si è rammentato che quanto riferito attiene ad un solo Istituto penitenziario osservato (N.C.P. Sollicciano) e non può assumere valenza statistica generale.

Interventi sulla rubrica Fuoriluogo de *il manifesto*

Sono stati scelti alcuni articoli pubblicati nella rubrica Fuoriluogo de *il manifesto* a dimostrazione della complessità del tema e delle molte sfaccettature con cui ci si deve confrontare, dagli aspetti sociali, culturali, scientifici, politici a quelli relativi ai rapporti internazionali.

Coltivazione domestica, il ripensamento della Cassazione

Riccardo De Vito, Presidente Magistratura democratica, torna sulla decisione delle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione sulla coltivazione domestica di cannabis.

31 dicembre 2019

A distanza di poco meno di due anni possiamo dire che, mentre la politica si contorce in un dibattito asfittico e moraleggiante, la giurisprudenza di legittimità torna sulla controversa materia della coltivazione di piante di cannabis. Sappiamo perché sia tema spinoso: una distonia tra le formulazioni del comma 1 e del comma 1-bis dell'art. 73 Dpr 309/90 impedisce in astratto di configurare la non punibilità della coltivazione in caso di destinazione all'uso personale, a differenza di quanto accade per la detenzione dei derivati (marijuana e hashish). Di qui un problema serio per il principio di uguaglianza, al quale le Sezioni Unite penali ora offrono una risposta ragionevole e chiara per l'interprete. Siamo in attesa delle motivazioni della decisione presa all'udienza del 19 dicembre 2019 e la cautela è d'obbligo. L'anticipazione tuttavia parla chiaro. Dopo aver ripetuto, conformemente al dato normativo, che per integrare il reato di coltivazione è sufficiente la conformità al tipo botanico della pianta e l'attitudine di questa a maturare e produrre sostanza stupefacente, le Sezioni Unite precisano che "devono ritenersi escluse, in quanto non riconducibili all'ambito di applicazione della norma penale, le attività di coltivazione di minime dimensioni svolte in forma domestica, che, per le rudimentali tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, il modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile, la mancanza di ulteriori indici di un loro inserimento nell'ambito del mercato degli stupefacenti, appaiono destinate in via esclusiva all'uso personale del coltivatore".

Possiamo dire di trovarci di fronte alla reintroduzione della provvidenziale nozione di coltivazione "domestica" ritenuta, a differenza della coltivazione "imprenditoriale", non penalmente rilevante. L'inversione di rotta rispetto all'orientamento consolidato nelle sentenze gemelle delle Sezioni Unite penali del 2008 (28605/2008 Di Salvia e 28606/2008 Valletta) è lampante. Nel fare piazza pulita della distinzione tra tipologie di coltivazione, quelle sentenze specificavano che "costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche quando sia realizzata per la destinazione del prodotto a uso esclusivamente personale". Si trattava di un approccio che esaltava il rigore della legge, appena temperato dalla dichiarata irrilevanza di condotte non offensive in concreto.

In cosa consistesse questa inoffensività, tuttavia, non era dato sapere, mantenendosi la Cassazione sullo stesso livello di genericità della sentenza 360/1995 della Corte costituzionale. Di qui le interpretazioni contrastanti dei giudici di merito e il diffondersi di un orientamento rigorista che vedeva soltanto nel reato impossibile (totale assenza di efficacia psicotropa) la via d'uscita dal penale. Inutile rimarcare le dannose conseguenze sul processo e sul carcere di questo orientamento. C'è da augurarsi che il ripristino di criteri limpidi di distinzione tra condotte penalmente rilevanti e condotte sanzionate soltanto in via amministrativa produca alcuni effetti sperati: allontanare il consumatore occasionale e personale dalle vie dello spaccio e della criminalità; far riflettere la politica sulla pluralità delle tipologie di consumo e sulla necessità di affrontare questa diversità con politiche sociali non repressive.

Droghe, la Relazione del Governo orfana e senza senso

Stefano Vecchio analizza la relazione governativa sulle droghe 2019
18 dicembre 2019

165

La Relazione sulle droghe 2019, è sostanzialmente una fotocopia di quella del 2018, con l'aggravante che non è firmata da alcun rappresentante del Governo. Preoccupa questa "rimozione" della politica dalle droghe ma ancor di più il vuoto politico che crea. Un vuoto politico che oggi tende ad essere riempito con le proposte di Salvini di inasprimento dell'art 73 del DPR 309/90, prevalentemente volte a intensificare la criminalizzazione dei consumatori e, ancor peggio, con la presa di posizione sulle stesse corde repressive del Ministro dell'Interno.

In questo quadro politico preoccupante si colloca la Relazione al Parlamento che fa risaltare i limiti delle rilevazioni e l'assenza di una analisi sugli effetti delle politiche adottate ormai da 30 anni. La Relazione, pur presentando questi limiti ormai strutturali, presenta alcuni elementi che, per quanto "inconsciamente" autocritici, di fatto descrivono il fallimento delle politiche di stampo punitivo-repressivo della legge italiana, incentrate sulla patologizzazione dei comportamenti legati all'uso di droghe e alla diffusione di rappresentazioni stigmatizzanti delle persone che usano sostanze psicoattive.

Emerge che negli ultimi anni vi è stato un sensibile ampliamento e differenziazione del mercato e delle sostanze circolanti, con l'immissione di droghe sintetiche, con la corrispondente diffusione di modelli di consumo differenziati. Un ricercatore attento, e magari qualche esponente governativo, avrebbe dovuto trarne le conseguenze che le politiche costruite sul modello della guerra alla droga non hanno raggiunto gli effetti attesi. Se proprio si dovesse rappresentare un "allarme" dovrebbe essere rivolto ai danni sociali, economici e a carico della convivenza, di questo modello di politiche fallimentari.

Se incrociamo i dati dei consumi con l'utenza dei servizi uniformemente diffusi in Italia, i SerD e le Comunità Terapeutiche, la maggioranza (65%) degli utenti di questi servizi è rappresentata da un target che fa riferimento all'1% di utilizzatori di eroina e da una minoranza di assuntori di cocaina. Di persone che usano la cannabis, sostanza più diffusa, se ne contano pochissimi e prevalentemente per effetto delle sanzioni amministrative, cioè per effetto della legge. Il sistema attuale dei servizi, per ammissione implicita della Relazione, non è cioè pensato

per rispondere alle nuove realtà dei consumatori di sostanze psicoattive. Dietro le sbarre troviamo circa un terzo dei detenuti per effetto dell'art. 73 della legge sulle droghe, che conferma quanto da noi scritto nel decimo Libro Bianco sulle droghe.

Il Dipartimento Politiche Antidroga rifiuta il confronto con le prospettive delle ricerche internazionali e italiane (condotte da Forum Droghe) che, sulla scorta del modello di Zinberg "droga set e setting", avrebbero consentito di comprendere le specificità dei modelli di consumo diversificati rilevati e evidentemente non compresi in quanto ingabbiati attraverso le discutibili categorie patologizzanti di rischio e alto rischio. Nonostante vi sia un paragrafo per gli interventi di Riduzione del Danno, come per il 2018, non compare una analisi puntuale che avrebbe fatto emergere che sono questi i servizi che incontrano i consumatori che non si rivolgono ai servizi ordinari. E ricordiamo che la Riduzione del Danno, inserita nei LEA dal 2017, attende ancora la sua completa declinazione a livello nazionale e rimane a tutt'oggi un diritto "sospeso". In assenza della politica, la Rete della società civile, degli operatori e delle persone che usano sostanze si incontrerà a Milano (28-29 febbraio) per rendere pubbliche le proposte per un cambio di rotta delle politiche sulle droghe per un governo del fenomeno dei consumi di sostanze psicoattive radicalmente alternativo al modello penale e patologico etichettante del DPR 309/90.

Polito e la nostalgia della war on drugs

Claudio Cippitelli risponde agli editoriali contro la "droga" del vice direttore del Corriere della Sera Antonio Polito.

30 ottobre 2019

167

Antonio Polito, nel suo editoriale *"La droga e i silenzi colpevoli"* comparso sul Corriere della Sera del 10 ottobre, su una cosa ha senz'altro ragione: tra i giornalisti, dalla scomparsa di Pasolini, "non c'è quasi più nessuno che si interroghi sul perché". Per porre rimedio a tale mancanza di riflessione sulle sostanze psicotrope e la loro diffusione e consumo, il vicedirettore del Corriere della Sera ritiene utile riproporre stralci dell'articolo dello scrittore friulano *"La droga: una vera tragedia italiana"*, di 44 anni fa. Nel 1975 c'era ancora la scala mobile, al XIV congresso del PCI vinceva il compromesso storico di Berlinguer e gli americani scappavano sconfitti dal Vietnam. Insomma un altro mondo, rispetto al quale l'unico tema che appare immutabile sembrano essere le droghe: anzi "la" droga, al singolare, come ripete Polito, chiamando alla battaglia contro di essa e evocando Pasolini per avvalorare le proprie affermazioni. Sarei curioso di chiedere a Polito se ritiene utilizzabile ancora oggi l'analisi di Pasolini sulle differenze tra i giovani del nord e del sud contenuta nell'articolo *"La colpa non è dei «teddy boys»"*; o se, parlando di figli, tema assai caro al vicedirettore, sottoscriverebbe, senza storicizzare, l'articolo *"I giovani infelici"* comparso in Lettere luterane, sempre nel 1975, o *"Il «discorso» dei capelli"* del '73.

Per le droghe, a leggere alcuni editoriali, sembra non esserci né tempo né luogo: poco importa che Piazza Navona, dove Pasolini incontrava *"un drogato che passa ciondolando"*, oggi è ad uso esclusivo dei turisti, che il Quarticciolo sia ormai *gentrificato* e che i bar di Piazza dei Cinquecento siano gestiti da cittadini della Repubblica Popolare Cinese (cosa difficile nel '75, con Mao vivo). No, non siamo negli anni '70, neanche per quanto riguarda le droghe: a cominciare dal mercato illegale, che vede una presenza di sostanze psicotrope impensabili negli anni nei quali scriveva Pasolini e che rappresenta la prova regina del fallimento della guerra alla droga rilanciata quarant'anni fa da Reagan. Mai come oggi tante diverse droghe sono consumate da tante persone in Europa: ci accontentiamo di dire che *"la droga viene a riempire un vuoto causato appunto dal desiderio di morte"* o

tentiamo un'analisi appena un po' contemporanea e ragionevole? Gli oltre 92 milioni di cittadini europei che hanno consumato droghe si spiegano con il vuoto culturale? È possibile pensare che questi milioni di individui siano portatori di motivazioni più serie? È possibile pensare che, se buona parte del mondo della cultura non è estraneo all'uso di sostanze psicotrope, la cultura dell'occidente deve fare i conti in modo laico con tali consumi, come il mondo greco e romano li fecero con l'alcol? Polito dice che non è interessato a *riaprire il dibattito sulla liberalizzazione delle droghe cosiddette «leggere»*. Bene, sulla *liberalizzazione* neanche noi: noi chiediamo, con forza, di riaprire il dibattito sulle politiche pubbliche in materia, celebrando la Conferenza Nazionale che attendiamo da oltre dieci anni; chiediamo una nuova regolazione del mercato delle droghe, a partire dalle *legalizzazione della cannabis*; chiediamo che quello che il Vicedirettore liquida come un limitarsi "a ridurre gli eventuali danni collaterali", ovvero le Politiche di riduzione del danno (che hanno contribuito a portare le morti per overdose da 1383 del 1991 alle 334 del 2018), oggi inserite nei Livelli essenziali di assistenza, divengano finalmente un diritto esigibile su tutto il territorio nazionale. Coloro che fanno ricerca, animano i servizi di cura, le unità di strada, "si interrogano sui perché" e si danno anche qualche risposta. Non sempre esaustiva, ma iscritta nel registro, provvisorio, della contemporaneità.

Una ricerca svela i danni della legge antidroga

Franco Corleone presenta la ricerca sugli effetti della legge antidroga nelle carceri della Toscana. Ieri è stata discussa a Firenze una ricerca sugli effetti della legislazione antidroga sul carcere, condotta in cinque Istituti della Toscana.

23 ottobre 2019

Dieci anni fa, la Fondazione Michelucci e l'associazione Forum Droghe condussero con il patrocinio della Regione Toscana una ricerca nelle carceri toscane per conoscere più a fondo il peso della legislazione antidroga, e in particolare il peso dei reati minori di droga (l'art. 73 sulla detenzione e il piccolo spaccio), pubblicata con il titolo "Lotta alla droga. I danni collaterali". Il risultato fu clamoroso: da un'indagine in profondità emerse che quasi la metà dei detenuti per violazione della legge sulla droga era rinchiusa per reati di lieve entità. Emerse anche che le previsioni per attenuare la punizione nei casi meno gravi (di "lieve entità") erano sostanzialmente vanificate dal bilanciamento fra aggravanti e attenuanti. Più grave, l'imputazione generica per l'art.73 permetteva l'arresto e la custodia cautelare, in attesa di verificare nel processo la "lieve entità". Venne avanzata la richiesta di modificare il comma 5 dell'art. 73, da attenuante a fattispecie autonoma. Per raggiungere questo obiettivo si dovette attendere il 2014; il quadro normativo e l'iter completo si può consultare nel fascicolo "La droga in carcere: fatti e misfatti. Gli approfondimenti del garante", edito nel novembre 2015. Il risultato della ricerca confermava l'assunto alla base dello studio, cioè la stretta relazione tra la penalizzazione dell'uso di droghe e il sovraffollamento carcerario. Si trattava anche di un primo tentativo di valutazione delle politiche penali e un passo verso un approccio scientifico al tema droga come indicava l'introduzione di Grazia Zuffa. L'Ufficio del garante ha ritenuto opportuno riprendere dopo tanti anni e dopo le modifiche, seppure parziali, della legislazione l'approfondimento del problema scavando su un punto specifico e cioè il peso del comma 5, relativo ai fatti di lieve entità, negli arresti e nelle condanne e quindi nel carcere. Una ricerca qualitativa che si è rivelata assai difficile. Pesa l'opacità dei dati ufficiali riferiti all' articolo 73, che compare senza distinzione dei commi 1, 4 e 5 nei documenti delle matricole del carcere e nelle rilevazioni delle cancellerie dei tribunali. Ciò in concreto significa non avere la possibilità di distinguere fra traffico, spaccio di rilevante consistenza, piccolo spaccio, cessione e semplice detenzione. Ci sono altri risultati da segnalare. In primo luogo, si riconfermano le gravi

lacune dei dati, anche sui motivi dell'uscita dal carcere che non vengono neppure registrati (perciò si ignora se le persone escano per fine pena, per scadenza dei termini di custodia cautelare o per misure alternative). Inoltre, compare la grave discrepanza tra le norme e la loro applicazione. Troppi casi lievi, relativi al quinto comma dell'art. 73, che non dovrebbero entrare in carcere, subiscono questo destino. Clamoroso è il dato del peso straordinario dei reati di droga sul carcere rispetto ai delitti contro il patrimonio, la persona o la pubblica amministrazione. Ogni due processi per droga vi è una condanna, mentre per i reati contro la persona e contro il patrimonio vi è una condanna ogni dieci processi. Questa piramide rovesciata merita una riflessione. Ancora più clamoroso il dato dell'indagine particolare sulla Corte d'Appello di Firenze: le condanne relative al comma 5 dell'art. 73 sono esplose dal 25% nel 2013 al 49% nel 2017; in cifre assolute da 145 a 943. Una conclusione si impone. La politica deve riprendere il proprio ruolo e procedere a scelte strategiche. In primo luogo rendendo il comma 5 dell'art. 73 del Dpr 309/90 un articolo autonomo. Da questa ricerca si acquisiscono preziosi elementi per un dibattito sulla politica delle droghe fondato su fatti e non su miti.

Droga, Salvini torna al paleolitico

Francesco Maisto commenta le parole di Matteo Salvini e ritorna sulla necessità di discontinuità di pensiero e di azione per le politiche sulle droghe in Italia

25 settembre 2019

Discontinuità, discontinuità..., ma quale discontinuità rispetto alla politica sulle droghe? Fino ad ora solo un silenzio assordante e la persistenza di azioni meramente repressive, coltivando l'illusione che questo rilevante fenomeno commerciale, finanziario, culturale, criminale e sociale del nostro paese sia solo materia di competenza del Ministero degli Interni con appendici nel sistema di giustizia e della sanità. *"La salute dei nostri figli significa anche guerra, ma guerra vera, non guerra per finta, città per città, a ogni tipo di droga, che uccide l'anima e uccide il corpo. E se qualcuno pensa di portare in quest'Aula lo Stato spacciatore, dovrà passare sui nostri corpi, perché lo Stato spacciatore di droga e di morte è indegno di un Paese civile. Aspettiamo al varco. Abbiamo sentito quel genio di Saviano, la settimana scorsa, dire che bisognerebbe legalizzare la cocaina. Portatela una proposta di legge di questo genere in quest'Aula e non vi facciamo uscire a mangiare e a dormire, che riguardi la cocaina o qualunque altro genere di droga."* Così l'ex Ministro dell'Interno Salvini al Senato durante il dibattito sulla fiducia al Governo Conte bis. Tralasciando le politiche adottate da tempo negli Stati più avanzati, oggi nel mondo qualcosa si muove: perfino Trump ha deciso di non interferire con gli Stati che legalizzano la cannabis, sicché nella patria della "tolleranza zero" e della *war on drugs* qualcosa è cambiato. In vari Stati danno buoni risultati i programmi che privilegiano assistenza sanitaria e reinserimento sociale, anziché repressione giudiziaria, per le persone che usano sostanze. Si ha notizia di sistemi di perdono *on line* per le cessioni di piccole quantità di droghe. La nuova compagine di Governo non può trascurare alcune proposte di riforme normative ed organizzative, ma è pregiudiziale una discontinuità di pensiero: questa è una questione complessa e globale che esige un approccio diverso comprensivo delle politiche nazionali ed europee sulla Sanità, la Giustizia, gli Interni e le politiche sociali tutte orientate ai precetti ed ai valori della nostra Costituzione sulla tutela del diritto alla salute ed alla funzione riabilitativa delle pene. Solo un pensiero che ignora la storia, le regole del buon governo e le

acquisizioni consolidate della clinica può continuare a sostenere “la soluzione unica” che ha ripreso vigore nel passato prossimo. In pochi mesi è tornato il sovraffollamento delle carceri e l’aumento dei detenuti tossicodipendenti; sono aumentati i processi a loro carico; è stato ingolfato il sistema penale di esecuzione penale esterna attraverso la messa alla prova e i lavori di pubblica utilità, peraltro a costo zero. Tutte rime bacciate con la riduzione delle risorse e dei servizi per la sanità. La discontinuità richiede dunque un cambio di rotta con l’attivazione di un circuito virtuoso e quindi non parcellizzato: non basterà una modifica lieve della legge sugli stupefacenti senza il contemporaneo cambiamento delle strutture e dei servizi. Saranno passaggi necessari: la riforma del DPR 309/90 con la depenalizzazione completa di tutti i comportamenti legati all’uso di droghe ed una modifica profonda del sistema dei servizi pubblici (con il coinvolgimento del terzo settore attraverso la individuazione di una pluralità di tipologie dei servizi rivolti rivolte ai diversi modelli di consumo secondo la prospettiva della Riduzione del danno e dei rischi). Fondamentale su tutto il territorio nazionale sarà il convinto riconoscimento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) per quanto riguarda la Riduzione del Danno. Da troppi anni manca una condivisione interprofessionale di esperienze e criticità che solo una Conferenza Nazionale sulle Droghe, peraltro prevista dalla legge, può offrire per elaborare strategie intelligenti.

Cannabis Light, la Cassazione opta per l'ambiguità

Riccardo De Vito, Presidente di Magistratura Democratica commenta la sentenza della Cassazione sulla cannabis light.

31 luglio 2019

La decisione delle Sezioni Unite sulla cosiddetta *cannabis light* (Cass. Pen. 2019/30475) sfugge in parte al suo compito nomofilattico, ossia a quel dovere di fare chiarezza nelle idee del diritto e nelle cose del mondo. Le severe certezze che emergono dalle motivazioni, depositate lo scorso 10 luglio, sono accompagnate da nodi problematici che spetterà al giudice (o al legislatore) sciogliere.

La legge 242/2016 ha previsto che le coltivazioni di alcune varietà di canapa, derivanti da sementi con principio psicoattivo (THC) inferiore allo 0,2% e destinate a finalità produttive tassative, "non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti" e che tali colture sono legali se si accerta un tasso di THC compreso tra 0,2% e lo 0,6%. Nulla è detto sulla commercializzazione dei derivati (infiorescenze e resine, la cd. *cannabis light*) di quelle "piante lecite" e, di conseguenza, è nato il problema della legalità della loro vendita nei *cannabis shop*.

Sulla questione la magistratura si è divisa. Un orientamento, autorevolmente patrocinato dalla sesta sezione penale della Cassazione, ha ritenuto che, in assenza di divieti espressi, dalla liceità della coltivazione di piante con tasso di THC inferiore a 0,6% possa farsi scaturire, come corollario logico-giuridico, la liceità della vendita (e dell'uso) dei derivati: legali e non stupefacenti le piante, legali e non stupefacenti tutti i derivati.

La sentenza delle Sezioni Unite, viceversa, ha scelto di conformarsi all'orientamento restrittivo e ha precisato che la legge 242 rende lecita soltanto la coltivazione delle piante con THC inferiore a 0,6% indirizzata a usi agroindustriali tassativamente elencati. La commercializzazione dei derivati della *cannabis* – che per il testo unico rimane pianta stupefacente indipendentemente dalla varietà e dal tasso di THC – integra gli estremi dello spaccio, salvo che tali derivati "siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività".

Non vi è dubbio che la sentenza metta a nudo le ipocrisie di una legge che, nel promuovere la filiera agroindustriale della canapa con contenuti di THC irrilevanti, ha colpevolmente omesso di disciplinare le conseguenze della

vendita dei derivati. Tuttavia, nelle maglie di un ragionamento giuridico rigoroso, si percepisce anche una certa coloritura ideologica. La scelta di ritenere criminalizzata la vendita dei derivati con tasso di THC inferiore allo 0,6%, salvo che siano privi di “concreta efficacia drogante”, non permette di uscire dalle secche di un paradosso che dovrà essere sciolto di volta in volta al banco del giudice: vietato sequestrare le piante lecite, ma possibile sequestrare i derivati e perquisire e arrestare chi li vende. I recenti sequestri di Parma stanno lì a dimostrare che occorrerà attendere un processo per capire cosa è lecito e cosa no. Tutto dipende da come la magistratura interpreterà il concetto di offensività, che comunque non pare possa risolversi nella totale assenza di THC (in tale evenienza, infatti, non di reato inoffensivo si dovrebbe parlare, ma di *non-reato*).

Sfuma, dunque, la possibilità di fare ordine nella materia e di raggiungere, come aveva scritto la sesta sezione, quel ragionevole equilibrio – la fissazione del limite di 0,6% di THC per la cannabis light, supportato peraltro da evidenze scientifiche ormai inoppugnabili sulla assenza di effetti psicotropi – fra esigenze precauzionali relative alla tutela della salute e dell’ordine pubblico e le conseguenze della commercializzazione dei prodotti delle coltivazioni lecite. Sarà il giudice, di volta in volta, a stabilire cosa possa essere lecitamente venduto in quei posti che, comunque la si pensi, avevano sottratto alla criminalità organizzata e allo spaccio di strada una fetta di mercato.

Le canne di Salvini e i nostri cannoni

Leonardo Fiorentini presenta i dati del decimo Libro Bianco sulle droghe
3 luglio 2019

175

Anche quest'anno il Libro Bianco svela gli effetti del proibizionismo sulle droghe. Effetti che, dopo trenta anni di guerra alla droga italiana, come ha affermato Stefano Anastasia alla presentazione, ormai sono tutt'altro che collaterali, bensì sostanziali.

I dati raccolti da Maurizio Cianchella sono in linea con le tendenze già emerse negli ultimi anni. Confermano un ritorno alla repressione dopo la breve pausa dovuta alla sentenza Torreggiani (CEDU 2013) e alla pronuncia di incostituzionalità della Fini-Giovanardi (2014). Mostrano un trend crescente gli ingressi in carcere per droghe (quasi il 30% per solo art. 73), mentre le presenze al 31/12/2018 per violazione del DPR 309/90 aumentano del 6,5% e si attestano al 35,21%, un picco allarmante. Drammatici i numeri legati ai detenuti dichiarati "tossicodipendenti": sono quasi il 28% degli ingressi e il 35,5% dei presenti al 31 dicembre scorso. Si tratta del record, anche in termini assoluti, da quando questo documento viene puntualmente presentato, cioè da dieci anni. Aumentano anche i procedimenti penali pendenti, in crescita quasi del 3% sull'anno precedente. L'unico dato positivo arriva dalle misure alternative, in crescita lieve ma costante negli ultimi anni.

La repressione non è solo quella penale. Si conferma l'aumento anche delle segnalazioni ai Prefetti per semplice consumo di sostanze in previsione di sanzioni amministrative odiose (art. 75); aumentano del 53,8% le archiviazioni, un dato che rende evidente come la foga repressiva dei tweet salviniani si trasformi facilmente in una caccia alle streghe nelle piazze assolutamente infondata. Ovviamente la parte del leone la fa la cannabis, che rappresenta l'80% delle segnalazioni: ogni 16 minuti un cittadino viene segnalato per uso di cannabis. Dal 1990 sono 1.267.183 gli italiani incappati nel circuito repressivo amministrativo. Un numero abnorme, paragonato al numero ridicolo delle richieste di programma

terapeutico: nel 2018 solo 82 su 41.054 segnalazioni.

Altrettanto significativi i dati delle violazioni dell'art. 187 del Codice della Strada, ovvero la guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti. Quelli disponibili indicano che solo all'1,14% dei conducenti coinvolti in incidenti stradali rilevati dalla Polizia Stradale è contestato l'art. 187. Anche la sperimentazione dello screening rapido su strada indica che solo l'1,16% dei controllati risulta positivo. Più del 20% dei positivi allo screening viene poi "scagionato" dalle analisi di laboratorio, mentre va ricordato che per quanto riguarda la cannabis la positività può riguardare anche consumi precedenti di settimane. Da notare che la sostanza maggiormente trovata nei conducenti è la cocaina che supera abbondantemente il 40% dei positivi.

La legislazione sulle droghe e l'uso che ne viene fatto sono quindi decisivi nel controllo sociale e di conseguenza nella determinazione dei saldi della repressione penale. Basti pensare che in assenza di detenuti per art. 73 o di quelli dichiarati tossicodipendenti, non vi sarebbe il problema del sovraffollamento carcerario. Questo pesa sulla società italiana senza alcun riscontro di efficacia nella prevenzione degli abusi di droghe. Le sostanze circolano liberamente, disponibili a chiunque ed in qualunque momento e sempre in maggiore quantità e con maggiore diversificazione d'offerta. Una politica illusoria per la pretesa di diminuire la diffusione delle sostanze quanto dannosa per i riflessi legati al predominio del mercato nero e alla pericolosità di sostanze non controllate.

È davvero ora di cambiare politica. Le Ong impegnate su questo terreno convocheranno presto una Conferenza autogestita per rendere evidente l'alternativa scientifica, intelligente e umana.

Il libro bianco online www.fuoriluogo.it/librobianco

Decimo Libro Bianco: 30 anni di war on drugs

Franco Corleone e Stefano Anastasia presentano la decima edizione del Libro bianco sulle droghe.

26 giugno 2019

Oggi sarà presentato alla Camera dei Deputati il Decimo Libro Bianco sugli effetti collaterali della legge antidroga sul carcere e la giustizia. Quest'anno, oltre a presentare i dati assai eloquenti sugli ingressi in carcere e sulle presenze negli istituti penitenziari per violazione della legge antidroga, il Libro bianco si caratterizza per la ricostruzione storica della politica sulle droghe lungo un trentennio.

Trenta anni sono passati dall'inizio della *War on drugs* in Italia, da quando Bettino Craxi – reduce da un viaggio negli Stati Uniti – alzò il vessillo della tolleranza zero contro la *droga* e fece compiere ai socialisti italiani una torsione proibizionista inconcepibile per il partito che fu di Loris Fortuna. La polemica fu molto accesa e l'obiettivo strumentale del segretario del PSI divenne la cosiddetta "modica quantità", prevista dalla legge come condizione di non punibilità del possesso di sostanze stupefacenti ai fini di consumo personale. Frutto di quella legge fu l'esplosione delle presenze in carcere di tossicodipendenti e per detenzione o piccolo spaccio di sostanze stupefacenti: così si passò rapidamente dai 35000 detenuti dei primi anni '90 agli oltre 60000 degli ultimi anni. Dato che non c'è limite al peggio, nel 2006 fu approvata con un colpo di mano la cosiddetta legge Fini-Giovanardi, che stringeva ancora di più la repressione, scegliendo la equiparazione di tutte le sostanze, leggere e pesanti, e prevedendo per tutte la stessa pena, da sei a venti anni di carcere. La politica non raccolse i richiami al rispetto della Costituzione e si dovette aspettare la decisione della Corte Costituzionale che nel 2014 smantellò gli aspetti più duri della legge.

I dati che presentiamo confermano l'aumento degli ingressi e le presenze in carcere sia per detenzione sia di soggetti classificati come tossicodipendenti. Aumenta a dismisura il numero delle segnalazioni ai prefetti. È un quadro impressionante perché il sovraffollamento che riprende a

mordere è dovuto anche alla legge proibizionista e punitiva.

In questi mesi abbiamo assistito a una campagna di Antonio Polito sul Corriere della Sera, caratterizzata dall'anatema contro le canne e lo spinello, che non sarebbe più "leggero", come quello di una volta: fandonie che erano state proparate al tempo di Giovanardi, che avevamo smontato e che ora vengono riciclate da pulpiti sedicenti laici e democratici. Non ci si può dunque stupire delle proposte del ministro Fontana e del ministro dell'Interno Salvini, che propone di aumentare le pene per i fatti di lieve entità. La conseguenza sarebbe quella di affollare ancora di più le nostre carceri e di intasare i tribunali, ma questo non preoccupa chi ignora deliberatamente i vincoli dello stato di diritto e della Costituzione. Resta lo scandalo della inadempienza del Governo rispetto all'obbligo di convocare una Conferenza nazionale sulle droghe ogni tre anni, allo scopo anche di suggerire al Parlamento le necessarie modifiche alla legislazione. L'ultima conferenza, per altro blindata e senza contraddittorio, risale al 2009, l'ultima di reale confronto al 2000 a Genova. Una discussione libera e intelligente non sarà realizzata da questo Governo, ma in Parlamento sono state depositate importanti proposte di riforma della legge sulle droghe e di legalizzazione della cannabis. Per questo ci impegniamo a rilanciare una Conferenza autoconvocata. Il Libro Bianco rappresenta uno strumento per una iniziativa politica e culturale di vero cambiamento, che veda protagonisti i giovani, i consumatori, gli avvocati e i magistrati democratici, gli operatori del pubblico e del privato sociale, tutti uniti nel respingere la deriva proibizionista e punitiva, per conquistare diritti e responsabilità.

Lo stigma del drogato uccide ancora

Claudio Cippitelli scrive sulla tragedia del giovane suicida di Colle Fiorito di Guidonia.

13 marzo 2019

Colle Fiorito di Guidonia, Città metropolitana di Roma Capitale, 7 marzo: un 17enne, *sgridato* dai genitori per il possesso di un bilancino e un tritaerba, si suicida gettandosi dal quarto piano. La gran parte delle testate, online e stampate, aprono le cronache utilizzando termini da giornalino di Gian Burrasca: *sgridare*, *ramanzina*. La Repubblica: *"Sgridato per il fumo si uccide a 17 anni. Morire per una ramanzina. Morire d'adolescenza, giù dalla finestra dopo una sgridata inevitabile"*. Davanti a tale tragedia, vale ripetere quanto scriveva Christian Raimo in merito ad un episodio analogo, avvenuto in provincia di Genova due anni fa: *Non c'è mai nulla di intelligente da dire su una tragedia familiare come quella di Lavagna", occorre allargare lo sguardo "a tutto ciò che sta fuori dalla famiglia (...) la società, la politica"*. E quella di Guidonia non è solo una tragedia familiare, ma anche una tragedia sociale e politica. Qualche giorno prima, il 4 marzo, un blitz dei Carabinieri nelle case popolari a due passi dall'abitazione del giovane suicida, aveva portato in carcere 15 persone per spaccio e identificato 105 assuntori segnalati al Prefetto. Il sito *romatoday.it* titola: *"Colle Fiorito come Scampia, smantellata banda di pusher, 15 arresti"*. Evidentemente il vissuto del 17enne non era determinato solo da una ramanzina, ma anche dall'abitare in un quartiere definito come *Scampia*. Ecco la descrizione del luogo dal sito *montecelio.net*: *Colle Fiorito che, come spesso accade per altre cittadine, diventa agli occhi delle istituzioni, e degli abitanti, un vero e proprio Paese Dormitorio, senza storia e passato e quindi senza alcuna speranza di miglioramento presente e futuro*. Uno sguardo a Google Maps disvela questo eden a una trentina di km da Roma: Il McDonald's c'è. Dove giocare d'azzardo pure, e poi poco altro. Una giovane amica che lo abita, descrive Colle Fiorito come un quartiere che ai ragazzi appare *triste*, sentimento condiviso dalla maggioranza dei giovani della sconfinata pe-

riferia romana a cavallo del Grande Raccordo Anulare. E allora, forse, abbiamo una chiave per comprendere come la "riduzione della domanda di droghe" non può esaurirsi nelle solite, esauste politiche repressive, oggi rilanciate ventilando pene tanto sproporzionate quanto del tutto inutili; se l'obiettivo è l'integrità fisica e psichica dei giovani, la politica di cui abbiamo urgenza non è la sicurezza urbana, ma le politiche urbane. Una recente ricerca (Parsec/SerD ROMA 2) ha raggiunto 2.671 studenti della ASL ROMA 2 (territorio in gran parte periferico) e un campione di controllo selezionato tra gli iscritti nei licei del centro di Roma: i risultati evidenziano come il consumo di cannabis coinvolga in uguale misura ragazzi del centro e ragazzi *periferici*. Ma ci sono differenze significative: il 21% degli studenti delle scuole della ASL ROMA 2 dichiara di avere amici che consumano cannabis *"tutti i giorni o più volte al giorno"*, a fronte del 13,1% di quelli delle scuole del Centro; alla domanda *"Tra i tuoi amici quanti consumano cannabis subito prima della scuola?"* il 4,5% dei giovani periferici risponde *"quasi tutti"*, contro lo 0,7% dei liceali del centro. A quartieri *tristi*, corrispondono consumi eccessivi, problematici. Chi può diversificare l'accesso *al piacere*, per collocazione economica e culturale, inserisce il consumo di cannabis in una gamma di opzioni possibili: chi abita a Colle Fiorito, può giungere alla convinzione che per ricercare uno stato di benessere in quel panorama c'è solo uno *spino*, una birra, una slot, insomma quello che offre il mercato.

Droghe all'Onu, il governo snobba la società civile

Grazia Zuffa commenta il silenzio del Governo in vista del vertice ONU di Vienna sulle droghe.

6 marzo 2019

In febbraio, un nutrito gruppo di associazioni attive nella politica delle droghe e negli interventi nel campo delle dipendenze ha scritto una lettera al Presidente del Consiglio e ai ministri competenti (Esteri, Salute, Giustizia, nonché alla responsabile del Dipartimento Antidroga): si chiedeva un dialogo in vista dell'appuntamento internazionale del 14 e 15 marzo, a Vienna, quando nell'ambito della riunione dell'organismo Onu che governa le politiche globali – la *Commission on Narcotic Drugs-Cnd*- ministri e capi di governo di tutti i paesi del mondo si riuniranno per valutare gli indirizzi stabiliti dieci anni fa, nel 2009, e per decidere quelli futuri.

L'importanza del summit è fuori discussione anche perché nei dieci anni trascorsi ci sono stati cambiamenti sostanziali, sia nelle tipologie dei consumi e dei mercati, sia negli orientamenti politici. Basti pensare ai tanti Paesi dell'America Latina che hanno ufficialmente ripudiato la *war on drugs*, denunciando come tale guerra abbia portato danni insopportabili all'economia, allo sviluppo sociale e civile, alla democrazia dei loro paesi. E basti ricordare l'inversione di rotta per la cannabis: dal riconoscimento definitivo delle proprietà mediche della sostanza, sancito dalla OMS qualche settimana fa, alla legalizzazione che è ormai un fatto in diversi paesi (compresi alcuni Stati degli Usa) e non solo un'ipotesi.

A tutt'oggi non c'è stata alcuna risposta e dunque il confronto non ci sarà, con buona probabilità. Per un governo che ha costantemente il "popolo" come riferimento verbale, viene da chiedersi il perché di tanto disprezzo per la voce della società civile. Non solo si registra un passo indietro rispetto al 2016, quando, prima dell'Assemblea Generale Onu sulle droghe (*Ungass 2016*), una consultazione ci fu, proficua sia per il governo che per le associazioni; perfino si viene meno agli impegni contenuti nei pronunciamenti ufficiali, visto che lo stesso documento finale

approvato a *Ungass 2016* riconosce "che la società civile, alla pari della comunità scientifica, gioca un ruolo importante nella risposta al problema mondiale della droga"; e si impegna a che gli organismi della società civile "siano messi in grado di svolgere un ruolo partecipativo ..a supporto della valutazione delle politiche sulle droghe".

A parte la citata parentesi felice della consultazione prima di *Ungass 2016*, anche i precedenti governi non hanno certo brillato nel promuovere la partecipazione: basti pensare che la Conferenza nazionale sulle droghe, che per legge dovrebbe tenersi ogni tre anni, non è convocata dal lontano 2009. Cosicché, se prima su questo piano l'Italia era un poco avanti, si ritrova ora alla retroguardia. Nel passo del gambero questo governo sembra voler battere tutti, guidato dall'ineffabile ministro Lorenzo Fontana, che a più riprese ha dichiarato di volere "abolire la modica quantità". Non si sa bene che cosa il ministro intenda, forse che vuole mandare in carcere i semplici consumatori, chissà. Ma è la riprova di come faccia male l'attuale governo a snobbare la società civile: se non altro, potevamo spiegargli che la (non punibilità della) "modica quantità" fu abolita da Bettino Craxi nel 1990; e che le sanzioni penali per il possesso di droga a uso personale, introdotte con detta legge del 1990, furono eliminate per pronunciamento del popolo, per l'appunto, col referendum del 1993. In ultimo, che il documento finale di *Ungass 2016*, approvato da tutti i paesi del mondo, Italia compresa, richiama al rispetto del principio di proporzionalità delle pene rispetto ai reati, un principio generale del diritto in uno stato liberale: il che significa restringere il carcere ai soli reati gravi magari, invece di allargarlo, come vorrebbe il nostro.

Droghe, modica quantità e grande repressione

Maurizio Coletti commenta le posizioni del Ministro Fontana e di Antonio Polito del Corriere della Sera.

20 febbraio 2019

Con un duetto ben orchestrato, Antonio Polito del Corriere della Sera e Lorenzo Fontana (Ministro alla Famiglia con deleghe sulle politiche antidroga), rompono il silenzio tombale steso da decenni sui temi dei consumi giovanili.

A dire il vero, Fontana (oltre alle uscite sul gender, sull'omosessualità, sui diritti civili e sulle famiglie arcobaleno) ha alzato la voce altre volte invocando la mitica "tolleranza zero", inneggiando ai cani nelle scuole, urlando che la droga "fa schifo".

E Polito ha insistito più volte negli ultimi anni sulle sue posizioni oltranziste circa questi temi.

Nulla di nuovo, dunque? Non direi.

Intanto, le loro dichiarazioni riaffermano l'esigenza imprescindibile di una risposta globale ai temi legati ai consumi (Fontana insiste su un approccio globale e integrato, seguendo gli orientamenti internazionali; pur se nella stessa intervista richiama i risultati positivi delle "bonifiche ambientali") mentre Polito afferma l'urgenza della celebrazione di una Conferenza per una "concertazione delle strategie". Un confronto aperto e civile sulle scelte, sulle strategie che apra la strada ad una stagione nuova di discussione e di scelte da verificare sarebbe auspicabile.

Fontana sostiene che ci sarebbero strade differenti dalla Conferenza (una consultazione on line era già stata proposta anni fa; ma ci dovrà pur essere un momento di sintesi collettiva, vero?), attendiamo con curiosità scettica che il Governo chiarisca le sue intenzioni.

Alcuni passaggi delle loro affermazioni sono davvero fuorvianti.

Mi riferisco, ad esempio, al fatto che Fontana al fine di segnalare l'importanza di una rinnovata azione vada a visitare San Patrignano. Qualcuno sui social ha notato che, se esiste un approccio vetusto e superato, quello è rappresentato proprio da San Patrignano. Perché il Ministro

non va a visitare qualche SerD? Si renderebbe conto direttamente delle devastazioni prodotte dai tagli lineari e dalle politiche miopi che anche questo Governo e le Regioni mettono in atto. Se, come afferma Polito, i SerD non sono in grado di accogliere un'utenza nuova e diversa da quella classica, perché non si trovano le forme per rinforzarli? Personale, aggiornamento, risorse adeguate.

Secondo il punto di vista di Polito, i genitori dei consumatori sono disperati. Non faccio fatica a crederlo e a sottoscriverlo. E propone che "le Comunità" prelevino questi figlioli riottosi a farsi curare, li allontanino dai luoghi rischiosi, facciano passare loro un tempo "educativo" adeguato e li restituiscano alle famiglie belli e nuovi. Con tutta la delicatezza ed il rispetto per la vicenda orribile, dolorosa e sconvolgente di Pamela (per cui mi auguro che il processo in corso faccia chiarezza sui colpevoli e li condanni a pena adeguata), la ragazza risiedeva in una Comunità Terapeutica. Ma, soprattutto, l'idea del giornalista è quella di rispondere ai genitori in crisi prendendo in carico i figli. Per loro, per i padri e le madri, questo sarebbe sufficiente. Senza alcuna idea sul come aiutarli nell'area difficile e complicata della genitorialità, delle emozioni, dei ruoli. Inoltre, si afferma che l'uso (il consumo patologico preferirei) sia una spia di un disagio preesistente. Ottimo! Polito sconfessa l'idea che l'*addiction* sia una "malattia primaria"! Si mette le mani su uno dei paradigmi più fuorvianti degli ultimi vent'anni.

Da un ministro che parla di abolizione della modica quantità non ci aspettiamo nulla di buono se non la galera per i giovani. Sfidiamo quindi il Governo a confrontarsi sul terreno di una indispensabile revisione del DPR 309 del 1990, per cui è depositata in Parlamento una proposta di legge elaborata dalla Società della Ragione, alla Camera da Riccardo Magi con l'atto n. 865 e al Senato da Gianni Pittella con il n. 937.

Vienna 2019, il Rapporto Ombra della società civile

Lo Shadow Report fa quello che i governi non hanno mai fatto: valutare le politiche rispetto agli obiettivi prefissati con una riflessione innovativa sull'inadeguatezza degli obiettivi tradizionali, cercando di adeguarli in considerazione delle priorità generali delle Nazioni Unite. Salvina Rissa presenta il rapporto di IDCP.

21 novembre 2018

Nel 2019, è previsto il cosiddetto "segmento ministeriale" della *Commission on Narcotic Drugs* (Cnd), l'organismo delle Nazioni Unite che governa le politiche globali sulle droghe. I responsabili politici degli Stati Membri sono chiamati a valutare gli indirizzi di contrasto alla droga stabiliti dieci anni fa, nel Piano d'Azione e nella Dichiarazione Politica varati nel 2009, in analogo summit; peraltro convocato per valutare gli impegni presi dieci anni prima, all'Assemblea Generale Onu del 1998. Queste scadenze decennali sono state finora poco più di un rituale di celebrazione della "lotta alla droga", senza alcuna seria verifica pragmatica. Dal 1998 a oggi, gli obiettivi sono rimasti gli stessi: "eliminare o ridurre significativamente la coltivazione illecita di oppio, coca e cannabis", nonché "la domanda di droghe illecite". Quanto alla "valutazione", essa consiste semplicemente nell'enumerare le azioni intraprese, guardandosi bene dal riflettere sull'efficacia, gli esiti, le eventuali conseguenze negative delle stesse. Si noti: gli strumenti tecnici destinati a orientare i decisori politici (in Italia la Relazione annuale al Parlamento), sono allineati a questa tendenza: nel capitolo "riduzione dell'offerta di droga", ad esempio, sono elencate le operazioni antidroga, insieme ai procedimenti penali relativi; guardandosi bene dal considerare i risultati di questo enorme investimento nella repressione rispetto all'obiettivo di "eliminare o significativamente ridurre l'offerta e la domanda di droga illecita".

Tuttavia, in questi anni passi avanti importanti sono stati fatti ad opera della società civile. Ne è testimonianza il "Rapporto Ombra" (*Taking stock: a decade of Drug Policy*) di *International Drug Policy Consortium*: che, sulla base dei dati ufficiali dell'Onu, fa quello che i governi non hanno mai fatto: valutare le politiche rispetto agli obiettivi prefissati. Non è questo però l'aspetto più interessante del Rapporto Ombra, anche

perché il fallimento degli obiettivi tradizionali è di immediata evidenza. Innovativa è invece la riflessione sull'inadeguatezza degli obiettivi tradizionali, cercando di adeguarli in considerazione delle priorità generali delle Nazioni Unite: cioè la *tutela dei diritti umani*, la *promozione della pace e della sicurezza*, il *sostegno allo sviluppo*. Rispetto alle politiche antidroga, il campo dei diritti umani è uno dei più critici: basti pensare alle 3940 esecuzioni di condanne a morte per reati di droga negli ultimi dieci anni. Così come il diritto alla salute: solo una persona su 100 assuntori per via iniettiva vive in un paese dove può ricevere siringhe pulite e trattamenti adeguati con metadone. Gli obiettivi devono perciò essere ricalibrati, spostando l'attenzione dalla sola droga (e dalla sua riduzione) al benessere e ai diritti delle persone e delle comunità.

Un progetto simile allo *Shadow Report*, su scala nazionale, è il *Libro Bianco* annuale sull'impatto della legislazione antidroga, promosso da un gruppo di Ong. Da anni, il *Libro Bianco*, sulla base dei dati ufficiali, testimonia quanto la legge e la sua applicazione scarsamente rispettino il principio di proporzionalità nelle pene: i dati 2017 (confermati dall'ultima Relazione al Parlamento) dimostrano l'eccesso punitivo in quel 29,4% di persone che entrano in carcere per la legge antidroga e nel 30% di ingressi di tossicodipendenti. La repressione si concentra sui "pesci piccoli", la gran parte dei quali subisce la carcerazione preventiva (71%). Un sistema equo e proporzionato dovrebbe puntare i reati di violenza (*violent crimes*), derubricando a reati minori quelli non violenti, da punirsi con pene non detentive.

Sugli obiettivi e sulla valutazione delle politiche la società civile lancia una sfida, a livello nazionale e internazionale.

Droghe e San Lorenzo, il degrado mediatico

Claudio Cippitelli torna sulla tragica vicenda di Desirée a San Lorenzo.
7 novembre 2018

Intorno alle quattro di mattina del 19 ottobre, in uno stabile abbandonato a San Lorenzo, muore Desirée Mariottini, sedicenne di Cisterna di Latina. La vicenda resterà nelle cronache per una decina di giorni, per poi lasciare spazio agli alberi caduti e al ritrovamento, forse, dei resti di Emanuela Orlandi. Un crimine odioso quale lo stupro di gruppo di una ragazza minorenni in stato alterato diviene l'occasione per mettere a tema fenomeni complessi e controversi come l'offerta e la domanda di sostanze psicotrope, la gestione degli spazi urbani e le attività di *loisir* notturno (la *movida*). I titoli dei giornali e il conseguente dibattito mediatico su questi temi certificano una regressione culturale impressionante. A titolo di esempio, il 26 ottobre 'Avvenire' titola al centro pagina: "La droga e il degrado trappola per Desirée". Il primo lemma del titolo, la droga, è al singolare. Serve ideologicamente a ribadire che *le droghe* sono *la droga*, che non occorrono distinguo, che fanno tutte indistintamente male, entità rispetto alle quali, per dirlo con Nancy Reagan, deve valere il motto "*just say no*": "di semplicemente di no". Da decenni, in presenza di un mercato degli stupefacenti sempre più vasto e differenziato, di stili di consumo improntati alla poli-assunzione e di un abbassamento dell'età di primo consumo (soprattutto di alcol), gli operatori della prevenzione e della riduzione del danno hanno adottato lo slogan "*just say know*": "ciò che devi sapere è che devi conoscere". Un approccio scelto dai progetti "Nautilus" e "Oltre il Muro", due realtà romane, ma non le uniche, che tentano di diffondere la consapevolezza dei *diversi* rischi che le *diverse* sostanze comportano, allertando sui pericoli del mixare gli stupefacenti tra di loro e con l'alcol. L'obiettivo è soprattutto evitare che i più giovani, in presenza di una propria determinazione al consumo, vengano *etero diretti* dal mercato illegale, che assumano ciò che al momento è disponibile senza alcuna idea delle conseguenze. Allo

stesso modo, sempre sull'Avvenire compare la formula "mix letale di droga" (e non di droghe); a quanto pare, declinare al plurale le sostanze e i loro rischi è ancora considerata una forma di cedimento alla droga, quasi il primo passo verso sciagurate legalizzazioni.

Il secondo lemma del titolo è *degrado*: ora, che San Lorenzo sia un quartiere degradato è una fandonia. Come spiegare altrimenti le migliaia di cittadini (compresi i giornalisti) che tutti i giorni, in ogni settimana dell'anno, vi si recano per affollare i locali del settore *food and beverage*? Degrado è lo stato fatiscente in cui vengono lasciati interi stabili come l'ex fabbrica di penicillina LEO di via Tiburtina, trasformato dall'incuria in rifugio malsano per chi non vogliamo accogliere né vedere in giro. Il degrado non risiede nelle occupazioni, ma negli abbandoni. Proprio a San Lorenzo, nel 2011, l'occupazione del Nuovo Cinema Palazzo ha impedito l'apertura dell'ennesimo casinò, e da allora, con la sua programmazione culturale, rappresenta un autentico presidio antidegrado. Degrado è non spendere i fondi (€ 1.547.110) stanziati dalla Regione Lazio per attuare servizi sulle droghe; è lasciare che resti chiuso il Centro Diurno a Bassa Soglia per le dipendenze di Scalo San Lorenzo, attivo fino a sei anni fa a due passi da dove è morta Desirée; cancellato nel 2012 dalla Giunta Alemanno insieme ad altri quattro servizi non è mai stato riaperto, nonostante la sua attività fatta di migliaia di contatti, consulenze e pasti annui, le decine d'inserimenti in comunità e il presidio continuo e costante del territorio. Forse il degrado che ha ucciso Desirée è ritenere questi servizi un costo inutile.

Droghe, Fontana ci riporta alla preistoria

Maria Stagnitta, Presidente di Forum Droghe, scrive sulla ventilata delega sulle droghe al Ministro Fontana.

4 luglio 2018

“Contro la droga serve tolleranza zero”, ha dichiarato al quotidiano *La Stampa* il Ministro della Famiglia Lorenzo Fontana, esplicitando la propria disponibilità ad assumere la delega delle politiche sulle droghe nel nuovo governo. Lo slogan rimanda a politiche di pura repressione, riesumando una visione “preistorica” oltre che ideologica delle politiche sulle droghe: quella della cosiddetta *War on Drugs* del secolo scorso. Un approccio che ha dimostrato tutta la propria inefficacia e pericolosità. Nell’ultimo decennio molti paesi, e perfino diverse agenzie delle Nazioni Unite, hanno espresso in sede nazionale e internazionale il proprio dissenso verso la politica di “guerra alla droga”: tanto che nel 2016 è stata convocata una sessione speciale sulle droghe dell’assemblea generale dell’Onu (*Ungass 2016*), in cui i diritti umani, il supporto alle persone in difficoltà, i rischi della stigmatizzazione dei consumatori sono stati temi emergenti, relegando in secondo piano l’applicazione della legge penale. Molti paesi dell’America Latina hanno abbracciato il cosiddetto “modello europeo”, basato appunto sul riequilibrio delle politiche, dal penale al sociale. Perfino il tema della legalizzazione non è più un tabù, per la cannabis è una realtà ormai in diverse parti del mondo: dall’Uruguay al Canada, che ha definitivamente approvato la regolamentazione legale della cannabis il mese scorso. Per non parlare della rivoluzione americana, dove ormai diversi stati, dal Colorado alla California, hanno in vigore sistemi legali di produzione e vendita di marijuana.

Inoltre, sono sempre più le evidenze scientifiche circa l’efficacia, in termini di salute pubblica, degli interventi di riduzione del danno nel contrasto all’overdose e alle malattie a trasmissione sessuale (in primis Hiv). I dati sul consumo di sostanze non hanno mai registrato flessioni (anzi spesso aumenti), malgrado gli sforzi e le enormi quantità di denaro spese nella repressione penale e nella lotta al narcotraffico. Tirando le somme, le

politiche di "tolleranza zero" hanno solo prodotto carceri piene, aumenti di infezioni droga correlate, più morti.

Il tema delle droghe è questione importante, non si capisce perché il Ministro Fontana si lasci andare a dichiarazioni estemporanee senza alcun approfondimento. In un'agenda di governo seria, il primo impegno dovrebbe essere la revisione dell'attuale Testo Unico, in primis delle pesanti sanzioni amministrative previste per il consumo, in modo che le persone che usano sostanze possano essere liberate dal rischio di punizioni che li emarginano e li stigmatizzano. Si tratta poi di decriminalizzare l'auto coltivazione di cannabis, primo passo per la sua regolamentazione. Altro intervento urgente e strutturale riguarda le misure alternative alla detenzione per le persone che consumano sostanze e dipendenti, finite in carcere per reati minori non violenti.

Al nuovo governo chiediamo che, nel rispetto della stessa legge sulla droga, organizzi finalmente nei tempi più brevi possibili la Conferenza Nazionale sulle droghe, a ben nove anni dall'ultima convocazione. La Conferenza è la sede naturale per valutare le politiche fin qui seguite e per elaborare un piano d'azione nazionale innovativo, che prenda le distanze dall'approccio iper-punitivo inaugurato nel 2009-2010. Infine, è necessario procedere al rilancio e alla riorganizzazione dei servizi per le dipendenze, con particolare attenzione alla riduzione del danno.

Di questo vogliamo parlare al più presto con il nuovo governo, entrando nel merito delle questioni di oggi e lasciando da parte gli slogan di ieri. Una cosa è certa: il ministro Fontana dimostra di essere il meno adatto a ricevere la delega per la politica delle droghe.

Libro Bianco sulle droghe, torna la repressione

La presentazione del nono libro bianco sulle droghe da parte di Franco Corleone e Stefano Anastasia.

27 giugno 2018

“Si pensava a qualcosa di meglio”, avrebbe detto Sergio Endrigo, del tempo che ci tocca di vivere. Questo Libro Bianco sulla politica delle droghe, il nono, viene pubblicato alla conclusione di un lungo ciclo che ha visto protagonisti e vicende assai contrastanti, dalla approvazione della legge Fini-Giovanardi al dominio di Giovanni Serpelloni sul Dipartimento antidroga, dalla cancellazione della legge iperproibizionista e punitiva da parte della Corte Costituzionale a timide modifiche legislative. Purtroppo, nonostante gli scenari internazionali di riforma che si sono manifestati in questi anni, non si è attuato nessun cambio di orientamento politico; addirittura non si è più identificato un responsabile politico e si è lasciato a una pura gestione amministrativa il Dipartimento antidroga. Il nulla ha prevalso e così le associazioni impegnate da anni su questo fronte hanno presentato una diffida giudiziaria verso il Governo per inadempienza rispetto al dovere previsto dal comma 15 dell’articolo 1 del Dpr 309/90 sulla convocazione di una Conferenza triennale allo scopo anche di suggerire al Parlamento le necessarie modifiche alla legislazione. L’ultima conferenza, per altro blindata e senza dibattito, risale al 2009 e l’ultima di reale confronto al 2000 a Genova. Unica nota positiva recente, l’inserimento nei Lea della riduzione del danno e un maggiore spazio per la canapa terapeutica. Tutti sul tappeto restano i problemi aperti o irrisolti: la riunione dell’Onu a Vienna nel 2019, la presentazione delle due proposte di legge sulla legalizzazione della canapa e di revisione radicale del Dpr 309/90, la richiesta ultimativa per la convocazione della Conferenza nazionale sulla politica delle droghe, la ridefinizione della natura e dei compiti del Dipartimento antidroga, un confronto sulle soluzioni che emergono in tanti paesi nel mondo. Intanto, questo libro bianco ci racconta del ritorno dell’affollamento penitenziario e del ruolo che, in esso, gioca ancora una volta la legislazione proibizionista in materia di droghe. Se gli ingressi in carcere hanno cominciato ad aumentare dallo scorso anno, quelli per violazione della legislazione sugli stupefacenti guidano l’incremento, costituendone quasi il 30%, quanti non erano dal 2013. Se i detenuti in carcere aumentano, percentualmente

aumentano di più quelli per reati di droga. Un quarto dei detenuti è tossicodipendente e solo una piccola parte di loro riesce ad accedere alle alternative al carcere per loro prescritte.

E hanno ripreso a crescere anche le segnalazioni ai prefetti dei semplici consumatori, caduti anche loro nella rete dei maggiori controlli e dell'ossessione securitaria: oltre 40.000 segnalazioni (all'80% per possesso di cannabinoidi), 15.581 sanzioni e solo 86 richieste di programmi terapeutici. È solo una inutile macchina sanzionatoria che in quasi trent'anni ha colpito più di un milione e duecentomila persone.

Il taglio originale di questo Libro Bianco è di mettere al centro della riflessione sulla politica delle droghe, oltre alla tradizionale analisi dei dati sugli effetti penali e sul carcere, la fotografia della realtà dei servizi pubblici e del privato sociale, legati ai nuovi consumi e lo stato della ricerca scientifica sul fenomeno in continua evoluzione.

Questa parte mette in luce i limiti della Relazione del Dipartimento politiche antidroga che offre un quadro statico e datato, assolutamente privo di indicazioni per i parlamentari e gli operatori. Un altro suo limite grave è rappresentato dalla assenza del punto di vista dei consumatori che sono confinati nel ruolo di vittime della repressione o di malati da curare. La Relazione del Governo non è mai discussa dal Parlamento. Vogliamo sperare che diversa sorte abbia questo Libro Bianco.

L'OMS sdognerà la cannabis medica?

Marco Perduca scrive sulla revisione delle proprietà terapeutiche della cannabis da parte dell'OMS.

13 giugno 2018

Non è chiaro quale Stato membro dell'ONU l'abbia richiesta con la necessaria fermezza, fatto sta che a giugno 2018, a 70 anni dalla sua fondazione, l'Organizzazione Mondiale della Salute ha lanciato una pre-revisione dello status internazionale della cannabis. Se il Comitato di esperti sulle droghe dell'OMS troverà elementi sufficienti per arrivare a una vera e propria revisione critica della pianta lo scopriremo nelle prossime settimane, per il momento va preso atto che un altro tabù anti-cannabis è stato infranto.

Da almeno due decenni la prescrizione di cannabinoidi aumenta costantemente in molti paesi ricchi, anche grazie all'immissione sul mercato di nuovi preparati a base di cannabis, a partire da quelli a base di Cannabidiolo, CBD, mentre sempre più governi alleggeriscono le sanzioni per l'uso personale di marijuana. Anche per questi motivi gli esperti dell'OMS hanno deciso di raccogliere studi scientifici e stimoli politici da Stati membri e organizzazioni non governative per raccomandare alla Commissione sulle droghe dell'ONU una vera e propria 'revisione critica' dello status legale della pianta.

Attualmente, la cannabis è inserita nella Tabella I (altamente additiva e soggetta ad abuso) e nella Tabella IV (sostanze incluse nella Tabella I raramente utilizzate nella pratica medica) della Convenzione Unica sugli stupefacenti del 1961. Il principale composto psicoattivo della cannabis, delta-9-THC o dronabinol, è anche inserito nella Tabella II della Convenzione del 1971, e molti dei suoi isomeri anche nell'Allegato I. Questo incrocio di collocazioni complica, e di fatto impedisce, la ricerca sui componenti attivi della pianta a causa delle difficoltà amministrative che gli scienziati incontrano per avere accesso alle sostanze.

Come abbiamo avuto modo di denunciare più volte anche da qui,

l'assegnazione della cannabis nelle Tabelle I e IV della Convenzione del 1961 non avvenne e seguito di una valutazione scientifica da parte dell'OMS; oggi, dato il diffuso uso medico della sostanza e dei suoi derivati, l'inclusione nella tabella IV risulta ancor meno giustificabile di 57 anni fa. Le definizioni ambigue delle sostanze legate alla cannabis e poste sotto controllo internazionale, oltre che la classificazione delle sue infiorescenze, resine ed estratti come "stupefacenti" e i suoi composti attivi come "sostanze psicotrope" sono state stigmatizzate in passato tanto dal Comitato di esperti dell'OMS quanto la giunta internazionale sugli stupefacenti.

Per arrivare a una raccomandazione finale il percorso resta lungo, dovranno essere studiati gli aspetti chimici, farmacologici, tossicologici, epidemiologici nonché gli usi terapeutici della pianta. Si prevedono anche contributi della società civile e l'Associazione Luca Coscioni, Forum Droghe e la Società della Ragione hanno presentato un documento sui progressi italiani sostenendo la revisione denunciando violazioni del "diritto alla scienza" perché si impedisce la ricerca su una pianta il cui ultimo studio internazionale risale al 1935.

Nei prossimi mesi l'ONU sarà messa di fronte alla necessità di bilanciare il "principio di precauzione" proibizionista con le innovazioni tecno-scientifiche occorse in tutto il mondo recentemente. Sebbene lo avessimo suggerito proprio da queste pagine l'autunno scorso, l'Italia non ha partecipato alla fase di pre-revisione, eppure da 10 anni aggiorna continuamente il proprio quadro normativo sulla "cannabis terapeutica"; vedremo se il sedicente 'Governo del Cambiamento' saprà cogliere questa occasione storica.

Droghe, il Parlamento parta dai 7 punti

Hassan Bassi presenta la piattaforma sulle politiche sulle droghe presentata dalle associazioni.

28 marzo 2018

Con l'insediamento del nuovo Parlamento inizia il lavoro dei Deputati e dei Senatori della XVIII legislatura ed è a loro che le associazioni che il 16 febbraio avevano presentato una piattaforma di sette punti per un intervento di profonda innovazione sulla politica delle droghe, si rivolgono per promuovere un cambio di passo. Bene ha fatto il nuovo Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico a sottolineare come il Parlamento sia anche il luogo dell'ascolto delle proposte della società civile e di come gli strumenti attualmente previsti di democrazia diretta, come le leggi di iniziativa popolare, siano da valorizzare e da tenere nella dovuta considerazione.

Proprio in quest'ottica di partecipazione democratica e di confronto libero, il movimento delle associazioni impegnate su questo terreno dal punto di vista dei consumatori, degli operatori, e con particolare attenzione ai diritti civili e sociali, alla giustizia e al carcere, in questi anni ha partecipato alla redazione di proposte legislative di iniziativa popolare e parlamentare depositate sia presso la Camera dei Deputati che presso il Senato della Repubblica.

Sette sono i punti, reperibili su fuoriluogo.it, che riassumono le questioni più urgenti sulle quali il Parlamento è chiamato ad intervenire per offrire al paese politiche sulle droghe adeguate al tempo in cui viviamo, frutto di dialogo con la società civile e che garantiscano ai servizi le risorse necessarie per essere applicate.

Il primo punto, fondamentale, è rappresentato dalla richiesta della completa revisione della legge sulle droghe che risale al 1990, il Dpr 309 che porta il nome Iervolino-Vassalli. Questa legge di impianto proibizionista e punitivo fu aggravata dalla legge Fini-Giovanardi che grazie alla decisione della Corte Costituzionale è stata in gran parte cancellata. Le persone che usano sostanze devono essere liberate

tanto dal rischio di criminalizzazione penale quanto dalla soggezione ad un apparato sanzionatorio amministrativo stigmatizzante soprattutto verso i giovani e di scarsa efficacia preventiva. La prima modifica non può che essere la completa depenalizzazione del possesso e della cessione gratuita di piccoli quantitativi di sostanze per uso personale, anche di gruppo, compresa la coltivazione domestica di piante di cannabis destinate al consumo personale, anche nella forma cooperativa sul modello dei Cannabis Social Club.

La nuova legge dovrà nascere nell'ottica di privilegiare la salute delle persone, attraverso il rilancio e la riorganizzazione dei servizi per le dipendenze, il riconoscimento delle azioni e dei servizi innovativi già realizzati e il loro non più rinviabile adeguamento ai nuovi stili di consumo. È necessaria l'adozione della riduzione del danno (RdD) sia come prospettiva trasversale delle politiche sulle droghe che come quarto pilastro nel sistema degli interventi, come sancito nella strategia UE e con una piena e rapida definizione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza. Inoltre è urgente e doveroso che il nuovo Parlamento e il Governo, quando sarà insediato, si attivino per convocare la Conferenza Nazionale sulle droghe che dovrebbe costituire un appuntamento triennale e che invece manca da nove anni, allo scopo di avviare un percorso partecipato dalla società civile (fra cui le persone che usano sostanze), dalla comunità scientifica, e basato sulle esperienze e sulle evidenze e sul rispetto dei diritti umani, che giunga alla redazione di un nuovo Piano d'azione nazionale sulle droghe, in netta discontinuità con il fallimentare approccio iper-punitivo.

Per questo è fondamentale il ripristino di sedi di dialogo e l'adozione di processi partecipativi.

Cannabis e Cassazione, quando coltivare non è reato

Luigi Saraceni commenta una recente sentenza della Cassazione sulla coltivazione ad uso personale di cannabis.

7 febbraio 2018

In una recente sentenza, la Terza Sezione Penale della Corte di cassazione, presidente Aldo Cavallo e relatore Carlo Renoldi, ha affrontato l'annosa questione della punibilità della coltivazione della classica piantina di marijuana ad uso esclusivamente personale. La soluzione adottata appare la più equa, razionale e giuridicamente corretta. Nel caso di specie l'imputato aveva coltivato, all'interno della propria abitazione, 6 piantine di *cannabis*, da cui si sarebbero potute ricavare una quarantina di "canne".

In questa rubrica sono state commentate numerose sentenze dei giudici di merito che hanno affrontato questa spinosa questione dal 2010 al 2016 con una interpretazione favorevole all'assoluzione del "coltivatore" sulla base di questo ragionevole argomento: la legge punisce la coltivazione di tipo "agrario" e non la coltivazione "domestica", non essendovi alcuna ragione per punire chi, per procurarsi l'erba destinata al consumo personale, anziché rivolgersi al mercato della droga, la coltiva in proprio. Ma questa ragionevole soluzione è stata sistematicamente bocciata dalla Cassazione.

Ora i giudici della Terza sezione vanno oltre, partendo dalla constatazione che, nel caso sottoposto al loro giudizio, la coltivazione delle piantine era certamente destinata al consumo personale, come dimostrava anche il fatto che il giudice di merito aveva ritenuto destinati all'uso personale circa tre grammi di marijuana rinvenuti nella stessa abitazione dell'imputato.

La Corte procede quindi ad una scrupolosa rassegna della giurisprudenza in argomento, dando conto della soluzione più rigorosa, fondata sulla lettera della legge, che non annovera la "coltivazione" tra le condotte penalmente scriminate dal consumo personale. Ma – osserva la Corte – più convincente appare quella giurisprudenza che,

superando l'interpretazione meramente letterale, fa leva sul concetto di "offensività", che esclude la punibilità tutte le volte che la condotta dell'imputato, pur rientrando astrattamente nel tipo di reato previsto dalla legge, non arreca in concreto alcuna lesione al bene protetto dalla norma incriminatrice.

Partendo da questa premessa, la Corte osserva che il bene tutelato dalla norma di legge che incrimina le condotte di "spaccio", consiste nell'impedire che la disponibilità dello stupefacente comporti il concreto pericolo della sua diffusione e quindi un incremento del mercato della droga. Or dunque, una coltivazione di poche piantine di marijuana destinate al consumo personale, non è, per definizione, destinata ad incrementare il mercato, e perciò, non essendo idonea a ledere il bene protetto dalla norma incriminatrice, non è punibile.

In conclusione il Collegio afferma che nel caso concreto la coltivazione in casa di sei piantine di cannabis non poteva recare "alcuna lesione della salute pubblica" in quanto destinata al consumo esclusivo di una sola persona; e aggiunge che a tale condotta non poteva essere attribuita l'effetto di favorire la circolazione della droga e di alimentare il mercato.

La soluzione adottata dalla recente sentenza della Cassazione è in consonanza con la giurisprudenza della Corte costituzionale che, come ricordano i giudici di piazza Cavour, ha più volte affermato che "l'idoneità offensiva della condotta di coltivazione può stemperarsi nella constatazione" che la lesione del bene protetto dalla norma incriminatrice dello "spaccio" in realtà, in concreto, non sussiste.

C'è da augurarsi che questa soluzione, in assenza di un intervento risolutivo del legislatore, diventi patrimonio unanime della giurisprudenza.

Droga, parole nuove per vincere lo stigma

Grazia Zuffa scrive sulla rimozione dello stigma dal vocabolario delle droghe.

31 gennaio 2018

La *Global Commission on Drug Policy*, l'organismo presieduto da Kofi Annan che raccoglie una ventina di personalità politiche di rilievo internazionale, è da anni impegnata a produrre documenti e riflessioni per la riforma della politica delle droghe. Il rapporto 2017 – *The World Drug Perception Problem*, affronta la delicata questione della percezione sociale del fenomeno droga, tuttora fortemente condizionata dai pregiudizi e dalla stigmatizzazione di coloro che usano droghe. E poiché il linguaggio veicola, e al tempo stesso indirizza l'orientamento sociale, una parte del rapporto è dedicata a come si parla e si scrive della droga: dando il suo contributo alla campagna internazionale per un "miglior linguaggio" (*better language*), sull'esempio della battaglia vincente a suo tempo condotta da altri gruppi stigmatizzati, come gay, lesbiche e transgender.

Prendendo spunto dall'inventario stilistico 2017 della *Associated Press*, il rapporto presenta un primo elenco di termini stigmatizzanti, con relative sostituzioni "politicamente corrette". Alcune delle espressioni all'indice sono per fortuna già desuete e le alternative proposte fanno già parte del senso e dell'uso comune di molti (anche se non di tutti). Pochi ad esempio parlano più di "tossici", o definiscono "pulito" chi ha smesso di usare droga? E chi direbbe "sporche" le urine positive a una qualche sostanza? O chiamerebbe in maniera dispregiativa "stanze del buco" le "stanze per il consumo sicuro" (*Safe Consumption Rooms*)? Allo stesso modo il linguaggio bellico (si veda "lotta alla droga"), a simboleggiare l'intolleranza verso le sostanze e coloro che le usano, comincia a essere fuori corso: sempre più si preferisce parlare di "risposte" politiche al problema droga.

Più difficile la ricerca del miglior linguaggio quando si arriva al cuore del problema, la definizione di chi consuma droghe. Il suggerimento,

quasi scontato, è di sostituire "consumatore di droga" (*drug user*) con "persona che usa droga", in modo da evitare che un determinato comportamento (l'assunzione di sostanze) riassuma in sé l'identità del soggetto (che è poi l'essenza dello stigma, per Erving Goffman). Ma questa formula ridondante, specie se ripetuta molte volte nel corso di uno scritto o di un discorso, rischia di suonare impacciata, risuscitando per contrasto la dizione stigmatizzante (ma più facile) destinata all'oblio. Il successo delle nuove espressioni sta anche nella brevità e nell'eleganza stilistica, come la fortuna di "gay" suggerisce. A ciò si aggiunga che l'italiano non ha la risorsa degli acronimi come l'inglese, che abbrevia in "Pud" *Person who Uses Drugs*.

Altre soluzioni suggerite dal rapporto suscitano molte perplessità. E' davvero preferibile "in via di recupero" o "in via di recupero a lungo termine" al posto di "ex dipendente" (*ex addict*)? È vero che la parola inglese *addict* è fortemente segnata e perfino il concetto a monte di dipendenza è oggi controverso anche in ambito scientifico; e tuttavia "persona in via di recupero" crea forse più problemi di quanti ne vorrebbe risolvere. Dietro questa sostituzione si intravede una precisa (e obsoleta) concezione della *addiction* come "malattia cronica recidivante", in origine coniata per l'alcol: riassumibile nel famoso detto "chi è alcolista o dipendente da droga lo è per sempre" (*once an addict, always an addict*). Perciò non si è mai fuori dalla dipendenza, e anche chi ha smesso di bere o usa alcol o droghe in maniera controllata è permanentemente "in via di recupero". In conclusione: facciamo ogni sforzo per trovare nuove parole, ma con un poco di pragmatismo. E occhio all'etichettamento "patologico", che rischia di riprodurre altri stereotipi.

Cannabis terapeutica, l'oggetto del desiderio

Leonardo Fiorentini presenta la lettera appello sulla cannabis terapeutica delle associazioni.

24 gennaio 2018

Migliaia di malati da mesi sono alla disperata ricerca di un farmaco ormai introvabile in Italia, la cannabis. Sui social network, nei gruppi di pazienti che si curano con la cannabis terapeutica, rimbalzano ormai da mesi gli appelli, le richieste d'aiuto e i suggerimenti su dove trovare qualche grammo in una farmacia. Alcuni farmacisti di buona volontà si sono impegnati nell'inventare preparazioni sostitutive, mescolando le poche scorte rimaste, per venire incontro alle esigenze terapeutiche dei pazienti.

A Buon Diritto, Antigone, Associazione Cannabis Terapeutica, Associazione Luca Coscioni, Cannabis Cura Sicilia Social Club, CGIL, CILD, Comitato Pazienti Cannabis Medica, Forum Droghe, FP CGIL, LaPiantiamoCSC, la Società della Ragione, Legalizziamo.it, LegaCoopSociali, LILA, SIRCA – le 17 associazioni che il 30 novembre scorso avevano organizzato una conferenza stampa in Senato, per chiedere l'approvazione di una legge efficace sulla cannabis terapeutica, purtroppo senza esito positivo – hanno chiesto in una lettera aperta alla Ministra Lorenzin di applicare pienamente la legge in vigore e far fronte alla permanente mancanza di prodotti.

L'appello chiede prima di tutto di autorizzare *"una importazione d'urgenza di farmaci a base di cannabis per sopperire alle tragiche carenze dell'oggi"*, in attesa della messa a regime degli interventi di implementazione delle modalità di approvvigionamento, compresa la concessione di permessi di produzione locale. Ma non solo. Sollecita la promozione di studi sulle proprietà terapeutiche della cannabis, di trial clinici sul suo impiego, avviando un percorso che possa portare al riconoscimento formale come farmaco. Fra le principali richieste anche quella volta a rendere effettiva la normativa vigente, con l'avvio di corsi di formazione per tutti gli operatori del settore, a cominciare da quelli della sanità pubblica. Le

associazioni invitano anche a condividere i dati delle positive esperienze italiane nella revisione critica della cannabis in seno al comitato di esperti dell'OMS, prevista per maggio 2018. Infine le associazioni hanno intimato di *"smettere di perseguire inutilmente, con grande sforzo di mezzi e scarso senso umanitario, i malati che per necessità sopperiscano alle loro esigenze terapeutiche scegliendo la strada dell'auto-coltivazione invece che rivolgersi al mercato illegale"*.

Un'azienda canadese, Aurora Cannabis Inc, tramite la sua sussidiaria tedesca Pedanios si è aggiudicata la settimana scorsa tutti i lotti della fornitura da 100 kg di cannabis destinati all'Istituto Chimico Farmaceutico di Firenze. Ma anche questi 100 kg non basteranno per rispondere ad una domanda di cura che, trascinata dalle evidenze scientifiche, è aumentata esponenzialmente da quando nel 2007 la Ministra Turco aprì la porta alla cannabis terapeutica in Italia.

Alcune voci di ambienti bene informati fanno sapere che le prime scorte arriveranno a fine mese. Ma le ricette in attesa sono migliaia, molte ormai scadute per mancanza di disponibilità. Si rischierà di assistere alla guerra tra poveri, migliaia di persone che dovranno contendersi qualche grammo di cannabis per assicurare il proprio diritto alla cura. Difficilmente si riuscirà a coprire l'intera domanda arretrata ed è probabile che in poche settimane ci si ritrovi daccapo. Le lettere e gli appelli dei pazienti sono caduti nel vuoto, mentre solo le diffide sembrano aver avuto qualche effetto isolato. C'è chi pensa a gesti di disobbedienza civile, chi programma viaggi all'estero, chi si rivolge allo spacciatore, chi pianta un seme. Vinceranno i pazienti sulla miopia della burocrazia ed il silenzio della politica?

Avere ragione quaranta anni prima

In occasione dell'anniversario della morte di Giancarlo Arnao ripresentiamo alcuni brani della sua prefazione al volume *Eroina oggi di Stampa Alternativa*, a cura di Pierluigi Cornacchia.

8 novembre 2017

*Giancarlo Arnao, lo studioso e il militante antiproibizionista, è scomparso il 14 novembre del 2000. Ripresentiamo alcuni brani della sua prefazione al volume *Eroina oggi di Stampa Alternativa*, a cura di Pierluigi Cornacchia. Il testo, dell'agosto 1979, presenta riflessioni straordinariamente lungimiranti, specie pensando agli sviluppi odierni di legalizzazione della cannabis in molti stati Usa.*

Se proviamo a chiedere a cento persone un parere su problemi angosciosi e scottanti per ciascuno come la crisi energetica, lo sviluppo economico, la corsa agli armamenti, i rischi nucleari, ecc., non è difficile prevedere che non vi saranno cento risposte: molti si dichiareranno incompetenti e preferiranno delegare ai "tecnici" giudizi e soluzioni.

Sulla droga avremo invece cento risposte: tutti si ritengono in grado di dare un parere, sia pure sbrigativo o semplicistico; nessuno riconosce onestamente di non poter giudicare. Ciò non è dovuto certo solo alla presunzione e alla superficialità, ma anche e soprattutto ad un massiccio condizionamento culturale, per cui esprimere un parere sulla droga è un vero e proprio "obbligo morale", basato sul postulato che "la droga" (senza aggettivi né specificazioni) è sempre e comunque la quinta essenza del "male".

All'interno di questo che potremmo definire "postulato etico", coesistono posizioni apparentemente contraddittorie, grossolane o sofisticate, autoritarie o progressiste, di destra o di sinistra: per intenderci, da chi sostiene che gli spacciatori vanno fucilati e i "drogati" messi tutti in galera in regime di "tacchino freddo", a chi propone sofisticate strutture e tecniche di disintossicazione, naturalmente non coatta (dandosi per scontato che tutti i tossico-dipendenti vogliono disintossicarsi). Posizioni diverse, accomunate da una tendenza di fondo: quella di ergersi virtuosamente in una "lotta alla droga" intesa come contrapposizione fra

Male e Bene, anziché considerare la subalternità del dato farmacologico rispetto alla realtà e relatività della condizione umana di chi della droga fa uso.

Il "postulato etico" non è dominante solo a livello di "uomo della strada" ma anche nelle istituzioni, nella cultura, negli operatori specializzati (medici, psichiatri), fino ai livelli supremi della Organizzazione Mondiale della Sanità, i cui pregiudizi hanno a tal punto oscurato ogni parvenza di dignità scientifica da definire "narcotici" sostanze come gli allucinogeni, i derivati della coca e la cannabis.

Io credo che su questo punto essenziale non si è abbastanza riflettuto. Le storture e le magagne della bistrattata legge 685 (...) rientrano nello spirito e nella lettera della Convenzione Unica dell'ONU del 1961, che costituisce una sorta di legge-quadro supernazionale. Una legislazione che è così intimamente legata ad una interpretazione "esorcistica" di un fenomeno da prescrivere tassativamente sanzioni penali per i consumatori di droga, da non preoccuparsi che tali prescrizioni abbiano portato alcuni Paesi ad emettere regolarmente sentenze mostruose (ricordo un giovane umbro recentemente condannato a 30 anni di galera in Turchia per il possesso di 100 o 200 anni di hashish). Una legislazione iniqua, imbecille e razzista che decreta nel 1974 l'inizio del proibizionismo della cannabis nel Nepal (dove tale sostanza è stata usata tradizionalmente da millenni), ignorando (o ben sapendo?) che ciò significa incentivare l'uso e abuso di alcol, e dimenticando che giusto un anno prima, nel 1973, il possesso della marijuana è stato decriminalizzato nello stato dell'Oregon. Una legislazione talmente screditata da accettare senza batter ciglio che un altro stato Usa, l'Alaska, legalizzi a tutti gli effetti la produzione e il possesso di marijuana nel 1975.

Bibliografia

- Anastasia, S., Corleone, F., Fiorentini, L., Perduca, M., Zuffa, G. (a cura di), *Libro Bianco sulle droghe. Decima edizione*, I Dossier di Fuoriluogo.it, Giugno 2019
 - Arnao, G., *Fuori dai denti*, Edizioni Menabò, 2002
 - Caputo, A., "Un nuovo modello punitivo per i consumatori di droghe", *Questione Giustizia*, 2004, 1, p.114-123
 - Cohen, P., "La caduta del dogma", in *Fuoriluogo*, maggio 2003
 - Cohen, P., "Shifting the main purpose of drug control: from suppression to regulation use. Reduction of risks as the new focus for drug policy", *The International Journal of Drug Policy*, 1999, p. 223-234
 - Colson, R., Bergeron, H., *European drug policies. The ways of reform*, Routledge, London 2017
 - Corleone, F., "Canapa fra diritto e salute", *Medicina delle dipendenze*, IV, 15, 2014, p.59-65
 - Corleone, F., Margara, A., (a cura di), *Lotta alla droga. I danni collaterali. L'impatto sul carcere e sulla giustizia della legge contro gli stupefacenti in Toscana*, Forum droghe e Fondazione Giovanni Michelucci, Edizioni Polistampa, Firenze 2010
 - Corleone, F., Zuffa, G. (a cura di), *La guerra infinita, le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Ed. Menabò, Ortona 2005
 - Corleone, F., Zuffa, G. (a cura di), *La ragione e la retorica, le politiche europee sulle droghe e il caso italiano*, Ed. Menabò, Ortona 2004
 - Don Andrea Gallo, *Il Cantico dei drogati*, Sensibili alle foglie, 2005
 - Ferrajoli, L., *La legge sulla droga: l'irrazionalità e l'arbitrio*, Stampa Alternativa, Roma 1990
 - Flick, G.M., *Droga e legge penale. Miti e realtà di una repressione*, Giuffrè, Milano 1979
 - Forum droghe, *Carcere e droghe: un modello formativo per buone pratiche di accoglienza (2012-2015)*, ricerca condotta nell'ambito del Progetto "Carcere e droga", consultabile su <https://www.fuoriluogo.it/ricerca/progetto-carcere-e-droghe-un-modello-formativo-perbuone-pratiche-di-accoglienza-2012-2015/#.XZ2Dky1ab3A>
-

- Grosso, L., "L'incremento del danno", *Questione Giustizia*, 2004, 1, p.103-113
- Jervis, G., "L'ideologia della droga e la questione delle droghe leggere", in *Quaderni Piacentini*, n.58/59, 1976
- Maisto, F., "Da consumatori a spacciatori", *Fuoriluogo*, Maggio 2003
- Manconi, L. (a cura di), *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, Feltrinelli, Milano 1991
- Margara, A., "Alla ricerca della politica perduta. Una riflessione sulle tossicodipendenze in vista della Conferenza nazionale", *Fuoriluogo*, inserto mensile de *il manifesto*, settembre 2007, ora in Margara, A., *La giustizia e il senso di umanità*, Fondazione Michelucci Press, Fiesole, 2015
- Margara, A., "Il proibizionismo in Italia: lo sviluppo storico", in Corleone, F. and Margara A. (a cura di), *Lotta alla droga. I danni collaterali*, Forum Droghe, Fondazione Michelucci, Firenze, Edizioni Polistampa 2010
- Margara, A., "La trama strappata. Come la controriforma sulle droghe infrange i principi della Costituzione", *Fuoriluogo*, inserto mensile de *il manifesto*, marzo 2006, ora in Margara, A., *La giustizia e il senso di umanità*, Fondazione Michelucci Press, Fiesole, 2015
- Margara, A., "Retorica della cura e realtà della contenzione", *Fuoriluogo*, inserto mensile de *il manifesto*, ottobre 2007, ora in Margara, A., *La giustizia e il senso di umanità*, Fondazione Michelucci Press, Fiesole, 2015
- Nadelmann, E., "La legalizzazione è di là da venire? Mai dire mai", *Fuoriluogo* 2007
- Pepino, L., Sorgi, C., "Introduzione", in Pepino, L., Sorgi, C. (a cura di), *Primo: Non Nuocere. Politiche e pratiche per la riduzione del danno*, EGA, Torino 2000
- Pitch, T., *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Feltrinelli, Milano 1989
- Pugiotto, A., "La Fini Giovanardi a corte: un appello", *Fuoriluogo*, 2 febbraio 2014
- Ronconi, S., Zuffa G., "La legge sulla droga fra criminalizzazione e medicalizzazione", *Democrazia e Diritto*, 1, 1996, p.181-190
- Stevens, A., *Drugs Crime and Public Health. The Political Economy of Drug policy*, Routledge, London 2011
- Szasz, T., *Il mito della droga*, Feltrinelli, Milano 1977
- Transform Drug Policy Foundation, *Dopo la guerra alla droga*, Ediesse, Roma 2011
- Young, J., "The role of police as amplifiers of deviance", in Cohen, S. (ed.), *Images of deviance*, Penguin, London 1971, trad. it. nella rivista *Comunità*, numero 168, dicembre 1972
- Zinberg, N.E., *Drug, set and setting*, Yale University Press, New Haven 1984, trad. it. *Droga, set e setting. Le basi del consumo controllato di sostanze psicoattive*, Edizioni GruppoAbele, Torino 2019
- Zinberg, N.E., Harding, W.M., "Control and Intoxicant Use: a Theoretical and

- Practical Overview. Introduction", *Journal of Drug Issues*, 9, 1979, p. 121-143
- Zuffa, G., "How to determine personal use in drug legislation. The 'threshold controversy' in the light of the Italian experience", in *TransNational Institute-Series on Legislative Reform of Drug policies*, 15, August, 2011, p.1-12
 - Zuffa, G., "Le droghe come questione penale. Verso un cambio di paradigma?", in *Democrazia e Diritto*, 3, 2014, p.119-132
 - Zuffa, G., "Sette anni di applicazione della legge antidroga (2006-2012): uno sguardo d'insieme sugli effetti penali e sanzionatori", in *Quarto Libro Bianco sulla Fini-Giovanardi*, Ed. Fuoriluogo.it, Firenze, 2013
 - Zuffa, G., *I drogati e gli altri. Le politiche di riduzione del danno*, Sellerio editore, Palermo 2000

Finito di stampare
Gennaio 2020

Alla fine del 2018, il 30% degli ingressi in carcere è per violazione dell'art. 73 del DPR 309/90 che comprende tutte le condotte relative a vendita, acquisto cessione e comunque detenzione di sostanze stupefacenti. Le presenze in carcere per questa imputazione assommano a oltre il 35%. La svolta punitiva sulle droghe in Italia si può datare al 1990 con l'approvazione della Legge *Iervolino-Vassalli*. Nel 2014 la Corte Costituzionale ha abrogato la variante più repressiva introdotta nel 2006, la cosiddetta Legge *Fini-Giovanardi* che aveva equiparato, sul piano simbolico e materiale delle pene, droghe pesanti e leggere.

In questi trent'anni nel mondo sono cambiate molte cose rispetto al dominio assoluto della *war on drugs*, ma nel nostro paese la strada sembra essere ancora in salita, non solo per ragioni politiche ma anche a causa della debolezza di ricerche scientifiche sul consumo, per l'inesistenza della valutazione degli esiti degli interventi penali e sociali, per la scarsità di dati sul fenomeno e le ricadute sulla giustizia e sul carcere.

Dieci anni fa, la Fondazione Giovanni Michelucci e l'Associazione Forum Droghe condussero, con il patrocinio della Regione Toscana, una ricerca nelle carceri toscane per conoscere più a fondo il peso della legislazione antidroga, e in particolare il peso dei reati minori di droga. Il risultato fu clamoroso: da un'indagine in profondità emerse che quasi la metà dei detenuti per violazione della legge sulla droga era rinchiusa per reati di lieve entità. Emerse anche che le previsioni per attenuare la punizione nei casi meno gravi (di "lieve entità") erano sostanzialmente vanificate dal bilanciamento fra aggravanti e attenuanti. Più grave, l'imputazione generica per l'art. 73 permetteva l'arresto e la custodia cautelare, in attesa di verificare nel processo la "lieve entità".

L'Ufficio del Garante ha ritenuto opportuno riprendere dopo tanti anni e dopo le modifiche, seppure parziali, della legislazione, l'approfondimento del problema scavando su un punto specifico e cioè il peso del comma 5, relativo ai fatti di lieve entità, ora fattispecie autonoma di reato, negli arresti e nelle condanne e quindi nel carcere per un motivo evidente, la ripresa del sovraffollamento in stretta relazione con l'aumento dei detenuti per questi reati.

Dalla ricerca condotta negli istituti penitenziari di Firenze Sollicciano, Massa, Livorno, Pisa e Prato è emersa una grave discrepanza tra le norme e la loro applicazione. Troppi casi lievi, relativi al quinto comma dell'art. 73, che non dovrebbero entrare in carcere, subiscono questo destino.

Clamoroso è il dato del peso straordinario dei reati di droga sul carcere rispetto ai delitti contro il patrimonio, la persona o la pubblica amministrazione. Ogni due processi per droga vi è una condanna, mentre per i reati contro la persona e contro il patrimonio vi è una condanna ogni dieci processi.

Una conclusione si impone. La politica deve riprendere il proprio ruolo e procedere a scelte strategiche.

Da questa ricerca, la Regione Toscana acquisisce elementi per una discussione sulla politica delle droghe, senza pregiudizi, fondata su fatti e non su miti.



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale



GARANTE DEI DIRITTI
DEI DETENUTI



FONDAZIONE
GIOVANNI
MICHELUCCI