

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

La società
della
ragione
onlus

forum
droghe
ONLUS

ANTIGONE
Per i diritti e la garanzia nel sistema penale


COORDINAMENTO NAZIONALE
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA

CGIL

 ASSOCIAZIONE
LUCA COSCIONI
PER LA LIBERTÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

arci



 legacoopsociali
associazione nazionale cooperative sociali

Dodicesimo Libro Bianco sulle Droghe

WAR ON DRUGS 60 ANNI DI #EPICFAIL

Support.
Don't
punish.

Aiutiamo. Non puniamo.

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

WAR ON DRUGS

60 ANNI DI

#EPICFAIL

Dodicesimo
LIBRO BIANCO SULLE DROGHE

Gli effetti della legge antidroga
Edizione 2021 sui dati 2020

Titolo | War on Drugs. 60 anni di #epicfail - Dodicesimo Libro Bianco sulle Droghe
Autori | A cura di: Grazia Zuffa, Franco Corleone, Stefano Anastasia, Leonardo Fiorentini,
Marco Perduca, Maurizio Cianchella, Denise Amerini

ISBN | 9791220344494

In copertina:

*Assemblea Generale dell'ONU, New York - foto di rabendeviaregia, CC BY-SA 2.0
<<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0>>, via Wikimedia Commons*

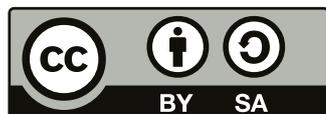
Correzione delle bozze: Lisa Roncone

Impaginazione: Leonardo Fiorentini

© 2021 Alcuni diritti riservati all'Autore

Questa opera è pubblicata direttamente dall'Autore tramite la piattaforma di selfpublishing Youcanprint e l'Autore detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva.

Questa opera è distribuita sotto licenza Common Creative BY SA 4.0.



Youcanprint
Via Marco Biagi 6, 73100 Lecce
www.youcanprint.it
info@youcanprint.it

Indice

**NON CAMBIERÀ, NON CAMBIERÀ
SÌ CHE CAMBIERÀ, VEDRAI CHE CAMBIERÀ** pag. 5
Introduzione di Stefano Anastasia e Franco Corleone

SINTESI DEI DATI E DEI CONTENUTI DEL LIBRO BIANCO pag. 7

PRIMA PARTE

LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI 60 ANNI DI FALLIMENTI

**I "TESTI SACRI" DELLA PROIBIZIONE ALLA PROVA
DELLA DEPENALIZZAZIONE E DELLA LEGALIZZAZIONE** pag. 10
Grazia Zuffa

IL SISTEMA DEI TRATTATI INTERNAZIONALI SULLE DROGHE pag. 20
Martin Jelsma

REINTERPRETARE LE CONVENZIONI PER INNOVARE IL SISTEMA pag. 24
Francisco E. Thoumi

UNA CONTRADDIZIONE APERTA pag. 27
Rebecca Schleifer

SCUSE E ALIBI CONTRO LA CANNABIS NON CI SONO PIÙ pag. 29
Marco Perduca

IL VENTO DELLA LEGALIZZAZIONE NEL MONDO pag. 32
Leonardo Fiorentini

SECONDA PARTE

ANALISI DEGLI EFFETTI DELLA LEGGE ANTIDROGA SUL CARCERE SULLA GIUSTIZIA E SULLA SOCIETÀ

**MONITORAGGIO SULL'APPLICAZIONE
DELLA LEGGE PENALE SULLE DROGHE** pag. 38
Maurizio Cianchella

LE QUESTIONI SENSIBILI

GUIDA E DROGHE, IL CAVALLO ZOPPO DEL PROIBIZIONISMO pag. 49
Hassan Bassi

I TEST AI LAVORATORI: UNA MANIPOLAZIONE INACCETTABILE pag. 55
Denise Amerini

LA PREISTORIA

I BUCHI NELLA STORIA pag. 59
Sergio Segio

SANPA, ESERCIZIO DI MEMORIA pag. 65
Claudio Cippitelli

SANPA: ERA UN COMUNITÀ TERAPEUTICA? pag. 69
Maurizio Coletti

UN DIBATTITO NECESSARIO? pag. 71
Riccardo De Facci

SANPA. DOVE ERAVAMO RIMASTI? pag. 75
Susanna Ronconi

TERZA PARTE

UNA PIATTAFORMA PER LA CONFERENZA

UNA PIATTAFORMA PER LA CONFERENZA: ANALISI SUL SISTEMA DEI SERVIZI, LE COMUNITÀ, I CONSUMI pag. 80
Denise Amerini

RIPENSARE IL FUTURO pag. 82
Riccardo De Facci

LA RIDUZIONE DEL DANNO, DA PILASTRO A PARADIGMA pag. 85
Pino di Pino

SE 21 ANNI VI SEMBRAN POCHI pag. 87
Susanna Ronconi

DROGHE: IL TEMPO DELLA PACE pag. 94
Stefano Vecchio

QUARTA PARTE

LE LEGGI FRA PARLAMENTO E GIURISDIZIONE

**PER UN NUOVO APPROCCIO AGLI STUPEFACENTI:
IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA** pag. 98
Riccardo De Vito

DEPENALIZZAZIONE: LA STRADA APERTA, BASTA PERCORRERLA pag. 102
Katia Poneti

APPROFONDIMENTI

UNA VIA PSICHEDELICA ALLA CURA DELLE DIPENDENZE pag. 112
Federico Menapace

UN'AGENZIA NAZIONALE PER LA CANNABIS? pag. 114
Isabell de Stefano

CONCLUSIONI

COME USCIRE DALL'EMERGENZA DEL CARCERE DROGATO pag. 117
Patrizio Gonnella

APPENDICE

PROPOSTA DI LEGGE: Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno pag. 120

PROPOSTA DI LEGGE: Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze pag. 129

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE: Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati pag. 134

PROPOSTA DI LEGGE (:Modifica all'articolo 73 e introduzione dell'articolo 73-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e altre disposizioni in materia di riduzione della pena per la produzione, l'acquisto e la cessione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità. pag. 139



Foto: rabendeviaregia, CC BY-SA 2.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0>> via Wikimedia Commons

INTRODUZIONE

NON CAMBIERÀ, NON CAMBIERÀ SÌ CHE CAMBIERÀ, VEDRAI CHE CAMBIERÀ

Stefano Anastasia e Franco Corleone

Questo dodicesimo Libro Bianco chiude una fase di tre anni di riflessioni intense e disincantate. Dalla guerra dei trent'anni iniziata nel 1990, con la legge Iervolino-Vassalli voluta caparbiamente da Bettino Craxi, alla tragedia della pandemia e dei suoi effetti sul carcere, tra emergenza sanitaria e ideologia securitaria.

Quest'anno il focus è dedicato ai sessant'anni dalla prima Convenzione internazionale del 1961, che ha imposto un regime di controllo proibizionista e che finalmente mostra crepe sempre più profonde. Nel marzo scorso è stato organizzato un seminario con voci autorevoli da tutto il mondo allo scopo di indicare strade originali per uscire dalle gabbie costruite dalle narcoburocrazie.

I saggi di Grazia Zuffa, Francisco Thoumi, Martin Jelsma e Rebecca Schleifer ricostruiscono le motivazioni geopolitiche alla base delle convenzioni e la loro evoluzione, affrontando infine il difficile problema della loro riformabilità. Le ricadute di stigmatizzazione su milioni di giovani, l'ingolfamento del sistema giudiziario e le incar-

cerazioni di massa con l'esplosione delle prigioni finalmente hanno costretto a rettifiche di giudizio sulla *war on drugs*, con l'apertura di una interpretazione flessibile delle convenzioni. Insieme agli ulteriori interventi di Marco Perduca e Leonardo Fiorentini costituiscono un patrimonio di eccezionale valore.

L'altro capitolo centrale è rappresentato dalle opinioni sulla Conferenza nazionale che in maniera non ancora definita è stata preannunciata dalla ministra Dadone; purtroppo le anticipazioni del programma sono assai deludenti per i contenuti e per le modalità non trasparenti delle consultazioni della preparazione, con consultazioni a senso unico.

Dopo venti anni pare che non avremo una sede di confronto tra operatori dei servizi pubblici e privati, scienziati, movimenti di consumatori, con l'ambizione di superare arretramenti culturali assai preoccupanti e di aprirsi alla discontinuità che si sta imponendo in tutto il mondo. Le voci di Susanna Ronconi, Riccardo De Facci, Pino di

Pino e Denise Amerini offrono uno spaccato da cui non si potrà prescindere nella costruzione della conferenza.

Dopo un tempo memorabile è stata riproposta in televisione l'esperienza di Muccioli e di San Patrignano in una serie che ha suscitato molto interesse. Ha a che fare con l'ideologia salvifica e con la violenza. Per fare chiarezza e non accettare versioni edulcorate di tragedie terribili come quella di Roberto Maranzano, ucciso nella comunità e seppellito in una discarica a Napoli, abbiamo deciso di dedicare a quel capitolo una parte importante con punti di vista che dovrebbero aiutare a capire il passato e ad evitare assoluzioni pelose. Claudio Cippitelli, Maurizio Coletti, Sergio Segio, Riccardo De Facci e Susanna Ronconi tolgono il velo a mistificazioni che persistono dopo fallimenti criminali.

Veniamo però al clou del Libro Bianco che rimane la presentazione dei dati sugli effetti voluti, come diciamo da un po' di tempo, e non più collaterali, della legislazione antidroga sulla giustizia e sul carcere. Anche quest'anno le tabelle curate da Maurizio Cianchella sono accecanti. Nonostante il numero dei detenuti entrati in carcere e il numero dei presenti siano diminuiti, la percentuale relativa alla violazione dell'art. 73 e ai soggetti qualificati come tossicodipendenti rimangono stabili se non addirittura in aumento. Il 2020 è stato l'anno del lockdown e del crollo delle attività di polizia e giudiziarie, ma la guerra ai "drogati" non si è fermata: quasi 11mila dei 35mila nuovi ingressi in carcere, più del 30%, sono stati per violazione dell'articolo 73 del testo unico sugli stupefacenti, quello che vieta la detenzione a qualsiasi titolo di sostanze; 14mila dei 35mila nuovi ingressi erano di persone dipendenti da sostanze stupefacenti; il 35% delle presenze in carcere sono per violazione della legge sulla droga, ma – naturalmente – solo una minima parte per associazione finalizzata al traffico, la maggioranza per detenzione e compravendita di strada, senza associazione, da manovali del mercato nero della merce proibita.

Hassan Bassi conferma la falsificazione a fini di propaganda dei numeri degli incidenti stradali provocati da persone sotto effetto di droghe o alcol.

Ci domandiamo come sia possibile che di fronte a una evidenza dei numeri schiacciante, qualcuno ancora parli di sovraffollamento senza indicare le cause. Qualche tempo fa il procuratore generale presso la Corte di Cassazione, Giovanni Salvi, di cui abbiamo molto apprezzato le indicazioni all'uso misurato della custodia cautelare in carcere durante la pandemia, in un convegno pubblico dedicato alla memoria di Sandro Margara ci disse di rassegnarci, che un Paese come

l'Italia non 50, non 60, ma 70mila detenuti dovrebbe fisiologicamente avere. E perché? Per continuare a fare del carcere l'ospizio dei poveri? Così poveri che neanche le misure deflattive li fanno uscire dal carcere, perché non sanno dove andare?

Gli anni scorsi avevamo ripescato i versi di Sergio Endrigo per domandarci "Dove avevamo sbagliato" e per rimpiangere le occasioni perdute sull'onda di "Si pensava a qualcosa di meglio". Questa volta non potevamo non ricordare Franco Battiato di *Povera Patria* nelle parole di speranza anche se "La primavera intanto tarda ad arrivare".

Infatti la parola discontinuità è stata cancellata dal dizionario della politica. Non vorremmo che il cambio di responsabilità in via Arenula si risolvesse in una questione di stile e di preparazione, ma non in una determinazione per aggredire i problemi strutturali che incidono su carcere e giustizia.

Andrebbe messo subito all'ordine del giorno il cambiamento del Dpr 309/90. La relativa proposta è depositata alla Camera e al Senato da più legislature: occorrerebbe percorrere la strada della decriminalizzazione completa del consumo di tutte le sostanze, della legalizzazione della canapa e della valorizzazione delle buone prassi della riduzione del danno.

Si potrebbe ipotizzare la liberazione di ventimila detenuti colpiti da un reato senza vittima e si consentirebbe una grande opera di ristrutturazione delle carceri per adeguarle alle norme del Regolamento del 2000 e garantire condizioni igieniche e sanitarie accettabili, spazi adeguati per lo studio e per le attività funzionali al reinserimento sociale. Troppo ci si è affidati alle sentenze della Corte costituzionale e della Cassazione, mentre la politica si dimostra assente, e di questo parla Riccardo De Vito.

Se non ci fosse il coraggio per aggredire questo bubbone, almeno si dovrebbe premere con forza per l'approvazione della proposta Magi in discussione alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati sulla riforma della norma sui fatti di lieve entità previsti dall'articolo 73, quinto comma, di cui qui si occupa Katia Poneti.

Prima del cambio di Governo, sembrava esserci una maggioranza favorevole a questa sacrosanta, per quanto minima misura. Non è che la nuova maggioranza, con l'imbarazzante condizionamento dei "garantisti" della Lega, impedirà anche questo barlume di civiltà?

Le conclusioni sono affidate ancora a Patrizio Gonnella, con la speranza che *repetita iuvant*.

SINTESI DELL'ANALISI E DEI DATI DEL LIBRO BIANCO 2021

DROGHE E TRATTATI A 60 ANNI DALLA CONVENZIONE UNICA DEL 1961

Quest'anno il Libro Bianco pone grande attenzione all'anniversario dei 60 anni dalla firma della convenzione unica sulle droghe del 1961. Il 30 marzo 1961 a New York infatti gli Stati, firmando la Convenzione Unica sugli stupefacenti, si diedero fra gli altri l'obiettivo di eliminare le produzioni illegali di oppio entro il 1984 e quelle di cannabis e coca entro il 1989. 37 anni dopo, nel 1998, di fronte al fallimento se ne diedero un altro: un mondo senza droghe entro 10 anni. Nel frattempo, l'uso di sostanze illegali è aumentato a velocità doppia rispetto alla popolazione mondiale e produzione e narcotraffico sono completamente fuori controllo. 60 anni di politiche proibizioniste non hanno avuto alcun effetto sui mercati illegali e sugli usi personali, mentre la *War on Drugs* ha provocato più danni di quelli delle sostanze stesse, sia in termini sanitari che sociali, ambientali ed economici.

Nella prima parte di questo Libro Bianco si ricostruiscono le motivazioni geopolitiche alla base delle convenzioni e la loro evoluzione, affrontando infine il difficile problema della loro riformabilità. Le ricadute di stigmatizzazione su milioni di giovani, l'ingolfamento del sistema giudiziario e le incarcerazioni di massa con l'esplosione delle prigioni finalmente hanno costretto a rettifiche di giudizio sulla *war on drugs*, con l'apertura di una interpretazione flessibile delle convenzioni.

LE DROGHE E LA REPRESSIONE. I dati in pillole

Dopo 60 anni di *war on drugs* e 31 di applicazione del Testo Unico sulle droghe Jervolino-Vassalli, i devastanti effetti penali (dell'art. 73 in particolare) sono sotto gli occhi di tutti. La legge sulle droghe continua a essere il principale veicolo di ingresso nel sistema della giustizia italiana e nelle carceri.

La legislazione sulle droghe e l'uso che ne viene fatto sono decisivi nella determinazione dei saldi della repressione penale:

la decarcerizzazione passa attraverso la decriminalizzazione delle condotte legate alla circolazione delle sostanze stupefacenti così come le politiche di tolleranza zero e di controllo sociale coattivo si fondano sulla loro criminalizzazione. Basti pensare che **in assenza di detenuti per art. 73. o di quelli dichiarati tossicodipendenti, non vi sarebbe il problema del sovraffollamento carcerario**, come indicato dalle simulazioni prodotte. Dopo 31 anni di applicazione non possiamo più considerare questi come effetti collaterali della legislazione antidroga, ma come effetti evidentemente voluti.

10.852 dei 35.280 ingressi in carcere nel 2020 sono stati causati da imputazioni o condanne sulla base dell'art. 73 del Testo unico. **Si tratta del 30,8% degli ingressi in carcere**. Seppur diminuiti in numeri assoluti, effetto evidente del lockdown, sono oramai lontani gli effetti della sentenza Torreggiani della CEDU e dell'adozione di politiche deflattive della popolazione detenuta.

Sui 53.364 detenuti presenti in carcere al 31 dicembre 2020 ben 12.143 lo erano a causa del solo art. 73 del Testo unico (sostanzialmente per detenzione a fini di spaccio). **Altri 5.616 in associazione con l'art. 74** (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), **solo 938 esclusivamente per l'art. 74**.

Restano drammatici i dati sugli ingressi e le presenze di detenuti definiti "tossicodipendenti": lo sono il 38,60% di coloro che entrano in carcere, mentre al 31/12/2020 erano presenti nelle carceri italiane 14.148 detenuti "certificati", il 26,5% del totale. Questa presenza, che resta ai livelli della Fini-Giovanardi (27,57% nel 2007), è alimentata dal continuo ingresso in carcere di persone "tossicodipendenti", in aumento costante da oltre 5 anni.

LA LEGGE SULLE DROGHE È IL VOLANO DELLE POLITICHE REPRESSIVE E CARCERARIE. SENZA DETENUTI PER ART. 73 O TOSSICODIPENDENTI NON SI AVREBBE SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI

OLTRE IL 30% DEI DETENUTI ENTRA IN CARCERE PER SPACCIO DI DROGHE

IL 35% DEI DETENUTI È IN CARCERE PER LA LEGGE SULLE DROGHE.

QUASI IL 40% DI CHI ENTRA IN CARCERE USA DROGHE. DATO AI MASSIMI STORICI DALLA FINI-GIOVANARDI

LE CONSEGUENZE SULLA GIUSTIZIA

Le persone coinvolte in procedimenti penali pendenti per violazione dell'articolo 73 e 74 sono rispettivamente 189.707 e 45.467. Sono in totale 235.174, il dato più alto da 15 anni a questa parte. Da notare come secondo i dati assestati della relazione governativa 2020, **7 procedimenti su 10 per droghe termina con una condanna, confermando i dati presentati nelle precedenti edizioni di questo Libro Bianco.**

OLTRE 235.000 FASCICOLI NEI TRIBUNALI. 7 SU 10 PORTANO AD UNA CONDANNA.

LE MISURE ALTERNATIVE

Resta ai massimi storici il dato delle misure alternative, che nasconde anche una tendenza che fa pensare che siano diventate una alternativa alla libertà invece che alla detenzione. In un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di diversione e quelli di probation consentono di ampliare l'area del controllo, piuttosto che di limitare quello coattivo-penitenziario.

LE MISURE ALTERNATIVE, APPAIONO AMPLIARE L'AREA DEL CONTROLLO

LE SEGNALAZIONI E LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PER IL CONSUMO DI DROGHE ILLEGALI

L'effetto lockdown mette un freno al trend in aumento delle persone segnalate al Prefetto per consumo di sostanze illecite: **31.016 nel 2020. Quasi 3000 sono minorenni.** Diminuiscono più delle segnalazioni le **sanzioni: sono state 8.587 nel 2020. Queste vengono comminate in un terzo dei casi** mentre risulta irrilevante la vocazione "terapeutica" della segnalazione al Prefetto: **solo 94 sono state sollecitate a presentare un programma di trattamento socio-sanitario;** nel 2007 erano 3.008. **La repressione colpisce principalmente persone che usano cannabis (74,4%),** seguono a distanza cocaina (19%) e eroina (5,01%) e, in maniera irrilevante, le altre sostanze. **Il 97% dei minori è segnalato per possesso di cannabis. Dal 1990 1.312.180 persone sono state segnalate per possesso di sostanze stupefacenti ad uso personale;** di queste quasi un milione (73,28%) per derivati della cannabis.)

EFFETTO LOCKDOWN ANCHE SULLA REPRESSIONE DEL CONSUMO: SU OLTRE 31.000 SEGNALAZIONI (-25%) SOLO 94 RICHIESTE DI PROGRAMMA TERAPEUTICO (-50%). 1.312.180 SEGNALAZIONI DAL 1990. QUASI UN MILIONE PER CANNABIS (73,28%)

LE VIOLAZIONI DELL'ART. 187 DEL CODICE DELLA STRADA

Restano significativi i dati rispetto alle violazioni dell'art. 187 del Codice della Strada, ovvero guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti. I dati disponibili sono piuttosto disomogenei, per cui di difficile interpretazione. Anche in questo caso si nota l'effetto del lockdown. Dai dati disponibili (Polizia Stradale e Carabinieri), si nota oltre alla diminuzione dell'incidentalità generale, **una costanza delle violazioni dell'art. 187, che per quanto riguarda quelle accertate dalla Polizia a seguito di incidente, rimane a livelli molto bassi: 1,46% nel 2020.** Nel corso dei controlli da parte dei carabinieri **le violazioni accertate rappresentano lo 0,06% dei controllati.** Ricordando che spesso la positività al test non è prova di guida in stato alterato (in particolare per la cannabis), possiamo affermare che l'uso di droghe non è certamente la causa principale di incidenti in Italia.

IL 98.60% DEGLI INCIDENTI RILEVATI DALLA POLIZIA STRADALE NON C'ENTRA NULLA CON LE DROGHE. NEL 2020 SOLO LO 0,06% DEI CONDUCENTI È RISULTATO POSITIVO DURANTE I CONTROLLI SU STRADA DEI CARABINIERI

GLI ALTRI CONTENUTI

Nel volume si trovano quindi spunti e riflessioni rispetto alla **riforma delle politiche sulle droghe in ambito nazionale ed internazionale,** e approfondimenti specifici sul dibattito pubblico intorno alla docu-serie **Sanpa,** sull'uso medico delle sostanze psicoattive, sulla giurisprudenza e sul dibattito parlamentare sulla **lieve entità** dei reati sulle droghe sulla **riforma dei servizi,** in un'ottica di decriminalizzazione dell'uso delle sostanze e sulla convocazione della **Conferenza Nazionale** sulle dipendenze che manca da troppi anni..

Prima parte

LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI 60 ANNI DI FALLIMENTI



I “TESTI SACRI” DELLA PROIBIZIONE ALLA PROVA DELLA DEPENALIZZAZIONE E DELLA LEGALIZZAZIONE

Grazia Zuffa

Presidente la Società della Ragione

Quest'anno ricorrono i 60 anni dall'adozione della Convenzione Unica sulle droghe delle Nazioni Unite. È perciò il momento giusto per riflettere sul ruolo di questo strumento di governo internazionale del problema droga.

Intanto, sono da registrare alcune peculiarità di queste Convenzioni: generalmente, gli accordi internazionali procedono ad armonizzare le politiche e le legislazioni degli stati che partecipano alla elaborazione degli accordi stessi. In altri termini, il processo di messa a punto degli strumenti di indirizzo e coordinamento internazionale procede dalla dimensione locale/nazionale a quella transnazionale, e non viceversa: peraltro in accordo con lo “strumentario” democratico, poiché le procedure democratiche interessano

IL PESO DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI: COME SUPERARLE CON INTELLIGENZA E RAGIONE

la dimensione statale, per non dire che la partecipazione – elemento chiave del buon funzionamento della democrazia – è tanto più agibile quanto più i livelli istituzionali sono alla portata dei cittadini¹. Al contrario a livello internazionale la partita si gioca “fra le grandi potenze”, come si

¹ E infatti a livello transnazionale si può osservare come sia difficile attivare gli strumenti democratici: basti l'esempio dell'Europa, dove i membri del Parlamento Europeo eletti direttamente dai cittadini non riescono ad esercitare alcun potere reale in merito alle scelte politiche, di fatto affidate alla commissione Europea, composta attraverso nomina dei governi)

dice in termini popolari con espressione sintetica ed efficace. Mai come per le droghe la percezione popolare coglie nel segno: le fondamenta delle politiche internazionali sulla droga furono gettate oltre cento anni fa, nel 1909, ben prima dell'adozione della Convenzione Unica sulle droghe. Le dodici grandi potenze mondiali del tempo si riunirono a Shanghai e dettero vita alla prima Commissione Internazionale sull'Oppio, sulla spinta di precisi interessi geopolitici.

UNO SGUARDO ALLA STORIA: LA GEOPOLITICA DELLA "EPIDEMIA DA OPIO"

L'iniziativa per il controllo di alcune sostanze psicoattive, che passo dopo passo si concretizzerà in norme sempre più cogenti di proibizione, viene dall'America. Sono gli Stati Uniti che nel 1909, a Shanghai, promuovono il summit ad alto livello fra i rappresentanti di Cina, Gran Bretagna, Francia, Giappone, Germania, Russia, Portogallo, Olanda, Italia, Impero Austro Ungarico, Persia, Siam e ovviamente degli Stati Uniti stessi: l'obiettivo è di frenare "l'epidemia dell'oppio" in Cina.

Molteplici sono le ragioni che spingono gli americani ad affrontare a livello globale la questione oppio. In primo luogo, gli interessi economici e commerciali: dietro l'allarme oppio sta il tentativo degli Stati Uniti di inserirsi nel conflitto economico fra l'Impero britannico e la Cina, per aprirsi uno spazio nei mercati cinesi a scapito degli Inglesi. Nel corso dei due secoli precedenti, la Gran Bretagna aveva intrapreso un lucroso commercio verso la Cina dell'oppio, coltivato in India sotto monopolio della Corona.

In Cina, l'oppio era al tempo legale e l'usanza del fumo d'oppio era ben radicata nel tessuto sociale e culturale del paese. Nonostante esistesse un certo equilibrio di import-export fra i due paesi (gli Inglesi esportavano l'oppio ma in compenso importavano dalla Cina grandi quantità di tè), la Cina era poco propensa a questo esborso economico. La volontà cinese di porre un limite alle importazioni di oppio britannico si incontra con le pulsioni "moralizzatrici" americane, dietro l'influenza dei potenti movimenti della Temperanza: quelli che nel 1920 riusciranno a imporre per ben dodici anni la proibizione dell'alcol in tutti gli stati americani. Nonostante il bersaglio principale del movimento della Temperanza fosse l'alcol, l'idea che il "male" fosse insito nelle sostanze (di piacere e di "corruzione") conduceva "naturalmente" a estendere il biasimo a tutte le sostanze psicoattive. Ed infatti, nell'emergere del "flagello oppio", un ruolo di rilievo fu svolto dai missionari americani in Cina, instancabili predicatori contro la "distruzione morale" indotta dalle sostanze psicoattive. L'imperativo di "temperanza" dei missionari americani calzava a pennello con gli interessi nazionali americani,

alla ricerca di rapporti economici e politici con la Cina.

Il meeting di Shanghai non portò alla stesura di un quadro normativo cogente per gli Stati partecipanti. Tuttavia, tracciò la cornice politica che nel corso del Novecento porterà all'attuale sistema di controllo globale: il testo uscito dalla Commissione stabilì infatti che "l'oppio doveva essere proibito o regolato attentamente".

A quel tempo, l'obiettivo era di regolamentare piuttosto che di proibire. Sia la Convenzione dell'Oppio dell'Aia del 1912 (che rappresentò lo sbocco della Commissione di Shanghai), sia i trattati in seguito negoziati in sede di Società delle Nazioni miravano a controllare gli eccessi di un regime di libero mercato. Le regole riguardavano sostanzialmente l'oppio: venivano imposte restrizioni alle esportazioni verso i paesi che avevano adottato leggi contro l'uso non medico degli oppiacei, ma non era previsto alcun obbligo di dichiarare illeciti il consumo o la coltivazione, tanto meno di applicare sanzioni penali a queste condotte.

I primi testi delle convenzioni stabilivano cioè regole di import/export per gli oppiacei, che successivamente furono estese alla cocaina, e, dopo il 1925, alla cannabis: senza però criminalizzare le sostanze, i consumatori o i coltivatori delle materie prime. Non a caso, la Cina e gli Stati Uniti, che invece miravano a proibire, si ritirarono dai negoziati preparatori della Convenzione Internazionale sull'Oppio del 1925, a loro avviso non sufficientemente restrittiva (Jelsma, 2010).

La Convenzione del 1936, per la "soppressione del traffico illecito delle droghe pericolose", getta le fondamenta della proibizione, poiché alcuni reati diventano crimini a livello internazionale. Va detto però che la convenzione fu firmata solo da tredici paesi. Solo dopo la Seconda Guerra Mondiale, con la creazione delle Nazioni Unite e il nuovo ruolo statunitense di leadership in campo economico, politico e militare, si creano le condizioni per il regime di proibizione totale, che troverà il suo assetto nella Convenzione Unica sulle droghe del 1961.

ALLE RADICI DELLA PROIBIZIONE: L'INDIVIDUO SOVRANO, DI SE STESSO E DEL MONDO

Nonostante la retorica invalsa più di recente in sede Onu circa il consenso unanime globale alle politiche di proibizione, i conflitti e le resistenze erano ben presenti sin dall'origine. Innanzitutto, la messa al bando dell'uso non medico delle sostanze psicoattive confliggeva con gli interessi di altre potenze coloniali, oltre la Gran Bretagna: anche la Francia, il Portogallo e l'Olanda coltivavano nei loro possedimenti d'oltremare piante psicotrope, che servivano per la preparazione

di medicinali. Morfina, eroina e cocaina erano al tempo molto usate nella medicina occidentale. Per fare un esempio: durante la Prima guerra mondiale, la cocaina era impiegata fra i soldati sia come anestetico locale sia come farmaco psicoattivo, per meglio sopportare la durezza e l'orrore della guerra di trincea. La materia prima dei preparati proveniva dalle coltivazioni olandesi di coca a Giava e in parte anche dal Perù, e riforniva le industrie farmaceutiche presenti in Olanda, Germania e Gran Bretagna.

Anche se l'utilizzo in medicina di alcune di queste sostanze – in particolare della cocaina e della cannabis- declinerà col tempo, gli oppiacei manterranno una posizione importante nella farmacopea ufficiale. La necessità di approvvigionamento a fine medico delle sostanze proibite a fine ludico rimarrà come uno dei più scottanti e irrisolti problemi del sistema di controllo, fino ai giorni nostri: si vedano le difficoltà, in termini procedurali e culturali, all'utilizzo della morfina nella terapia del dolore².

Oltre agli interessi economici, anche le culture separavano le grandi potenze occidentali: la gran parte dell'Europa non condivideva la tradizione di fondamentalismo cristiano e puritano, alla base del movimento della Temperanza in America.

Per capire come cento anni fa la comunità mondiale abbia scelto la via ardua della proibizione, bisogna guardare al grande scenario sociopolitico dell'epoca, all'economia politica della globalizzazione a cavallo della Prima guerra mondiale e nel dopo guerra. Né gli interessi commerciali degli Stati Uniti, né la loro volontà egemonica, né l'attivismo del Movimento della Temperanza sono da soli sufficienti a spiegare l'affermazione di un regime così rigido, quale quello della droga, fondato sulla legge penale. Tutti questi elementi però si intrecciano e ricavano impulso dai grandi fenomeni di globalizzazione dei mercati del lavoro, a seguito della crescita del capitalismo industriale, con i flussi di migrazione da diversi continenti verso l'Occidente e le tensioni sociali e culturali conseguenti.

Come l'alcol è additato quale causa della miseria, sociale e umana, della classe lavoratrice nelle città industriali sul finire del XIX secolo e agli inizi del XX, così l'oppio è esecrato quale origine della miseria e del degrado delle masse povere cinesi. In realtà, sono soprattutto le condizioni socioeconomiche spaventose in cui versano le classi lavoratrici agli albori della rivoluzione industriale alle radici della "miseria" e degradazione: piuttosto, alcol e oppio sono i facili rimedi per avere qualche briciola di piacere e di sollievo in una vita a malapena degna di chiamarsi tale. L'agitazione sociale del Movimento

della Temperanza contro la sostanza-demonio ha il vantaggio di rappresentare un'alternativa "depolicizzata" all'attivismo politico, assai più radicale e pericoloso, del movimento operaio per il miglioramento delle condizioni delle classi lavoratrici (Klein, 2008).

A ciò si aggiunga la questione etnica e razziale: con le grandi migrazioni, che tendono a "mescolare" razze, usanze, modi di vivere e di consumare droghe (diverse da popolo a popolo), la questione droga assurge a minaccia verso un insieme di "valori" rappresentati come la "tradizione occidentale". Quando inizia la diaspora dei lavoratori cinesi che sbarcano nei porti d'America e d'Europa portando con sé l'usanza del fumo dell'oppio, il paventato degrado della dipendenza si somma al paventato degrado della promiscuità sessuale (che si ritiene indotta dalla droga), per di più aggravata dalla promiscuità razziale. La minaccia si trasforma in allarme ed emergenza. In tempi di guerra, già di per sé favorevole al governo emergenziale, è facile che si imponga l'intrusione dello stato in sfere di vita dei cittadini, sino a quel momento appannaggio di scelte individuali e governate dalle consuetudini sociali.

Una notazione è d'obbligo circa il movimento della Temperanza, che tanta parte ha avuto nel sostegno alla proibizione. E' un movimento impegnato per il riscatto sociale delle classi povere, con rapporti col movimento femminista e col movimento abolizionista della schiavitù. Tuttavia, buona parte della sua fortuna in tema di droghe deriva proprio dalle tensioni razziali: la saldatura nell'immaginario sociale fra i cinesi e il "vizio" dell'oppio (così come fra i messicani e la peccaminosa cannabis) è alimentata dall'ostilità razziale verso le minoranze; a sua volta la propaganda di "amoralità" dell'uso di sostanze psicoattive tiene vive le discriminazioni. Al fondo, il valore della società occidentale da difendere, che ha costituito il collante ideologico del sistema internazionale di controllo delle droghe, è quello dell'individuo "responsabile", in grado di mantenere il controllo di se stesso, quale premessa del controllo sul mondo che lo circonda: le sostanze che "fanno perdere il controllo" costituiscono una minaccia a questo pilastro morale della cultura occidentale. Questa paura originaria, particolarmente potente poiché evoca la perdita dell'identità (individuale e collettiva) ha alimentato l'ostilità verso le sostanze psicoattive fino ad accettarne la proibizione (Cohen, 2007).

SALUTE E PROIBIZIONE, MODERAZIONE VERSUS TEMPERANZA

Nel sistema di controllo fondato sulla proibizione, ci sono alcuni aspetti che sono giunti irrisolti fino ai giorni nostri (e intorno ai quali, come vedremo, si svilupperanno le differenze fra paesi e paesi e fra aree del mondo). Il più importante

² Si veda l'esempio di paesi avanzati dal punto di vista sanitario come l'Italia, dove la terapia del dolore rimane ancora molto al di sotto delle necessità.

di questi è la scelta dello strumento penale per difendere la salute pubblica dal "flagello" della droga e della dipendenza. Si noti che nella tradizione di gran parte dei paesi europei, rispetto alle sostanze psicoattive la difesa della salute passa attraverso la distinzione fra uso moderato e abuso (sia in termini di intossicazione acuta che cronica). Ciò è evidente per l'alcol, la sostanza più usata e ben inserita nella socialità quotidiana del Vecchio Continente. Dunque, l'obiettivo di salute pubblica non è (e non è mai stato) "la riduzione fino all'eliminazione" dell'uso di alcol (com'è invece per le sostanze illegali); bensì la promozione dei modelli più moderati di consumo, nell'intento di prevenire l'abuso e la dipendenza, che si concretizza nell'educazione all'uso sicuro. È un approccio non fondamentalista, che non condanna il piacere e il conforto delle sostanze di per sé, ma cerca di controllarne l'eccesso. Si può definire come la cultura della "moderazione", ben differente dalla "temperanza" di cui si è detto.

Un'eco della cultura della moderazione è presente anche per le droghe diverse dall'alcol, al sorgere della "questione oppio". Dietro pressioni internazionali, il governo britannico insediò una commissione d'inchiesta sull'uso dell'oppio in India e in Cina, la *Royal Opium Commission* (Roc), che concluse i suoi lavori nel 1895. Secondo la maggioranza dei medici e dei funzionari governativi ascoltati dalla Commissione, il consumo di oppio era perlopiù moderato. Oggi si direbbe che nell'insieme era un consumo "non problematico".

Anche di fronte al fenomeno dell'uso intensivo, la cultura europea inclinava piuttosto alla responsabilizzazione sociale, attraverso la presa in carico sanitaria delle persone con problemi di dipendenza: si vedano in Gran Bretagna i lavori della commissione *Rolleston*, chiamata nel 1926 dal governo a suggerire soluzioni al problema della dipendenza da oppiacei, all'indomani del varo delle restrizioni sull'approvvigionamento di queste sostanze, decretate dalla Convenzione dell'Oppio del 1925.

Il rapporto stilato dalla commissione *Rolleston* definisce il consumo di oppiacei "un problema di competenza medica, non criminale": su questa premessa, propone di affidare ai medici inglesi la prescrizione di morfina in dosaggi e per periodi decisi solo in base al loro giudizio professionale. Il *Rolleston Report* è accettato dal governo e diventerà la base del cosiddetto *British System*. Il "sistema britannico" rappresenta la risposta di *Public Health* al problema dell'uso di oppiacei, nello sforzo di "bilanciare" la proibizione. I consumatori "problematici" di droga potevano così registrarsi ad un "albo" e ricevere la sostanza dal proprio medico di base. Con qualche differenza, il modello della prescrizione medica di oppiacei a mantenimento sarà seguito da molti paesi eu-

ropei, compresa l'Italia, nello sforzo di offrire una risposta sociosanitaria ai rischi del consumo di droga.

Si noti che il concetto stesso di "*Public Health*" (sanità pubblica) richiama la salute come diritto di cittadinanza, che lo stato è tenuto ad assicurare predisponendo un sistema (pubblico) di erogazione di prestazioni. Quest'idea, del valore sociale e pubblico della salute, è ben radicata in Europa: sull'esempio del *National Health Service* britannico varato all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, la gran parte dei paesi europei procederanno nella seconda metà del secolo alla costruzione di un sistema di welfare con al centro la costruzione di un Sistema Socio sanitario pubblico, di cui la salute come bene pubblico costituisce un pilastro.

La risposta penale alla diffusione della droga procede da un alveo culturale del tutto diverso: l'enfasi sulla sostanza rappresentata come il *Male* (di per sé) conduce alla "messa al bando" (morale e legale) della sostanza stessa: proprio in quanto *Male*, si ritiene che essa non sia "domabile" coi meccanismi di controllo sociale. In mancanza di una tradizione di responsabilizzazione sociale rispetto alle problematiche di salute, la risposta alla minaccia droga fa appello alla responsabilità dell'individuo, attraverso l'imperativo dell'astinenza. Sul piano sociale, nell'America imbevuta dello "spirito di frontiera" (che scommette sulle risorse individuali) e lontana dalla cultura sociale dello welfare, il ruolo dello stato è confinato alla "legge e ordine". Da un lato la proibizione asseconda il "rigore" morale, confermando la funzione tradizionale penale dello stato; dall'altro, nella dimensione geopolitica, si rivela uno strumento formidabile di penetrazione dell'egemonia americana nel mondo, nei confronti dei paesi più poveri (ribattezzati- nel linguaggio del contrasto alle droghe- i "paesi produttori").

Gli Stati Uniti hanno sempre rivendicato il loro ruolo decisivo nel promuovere il sistema globale di controllo: così si esprimeva orgogliosamente il rappresentante americano ai negoziati della Convenzione Unica delle droghe del 1961: "*Per più di mezzo secolo, gli Stati Uniti si sono battuti per il controllo internazionale delle droghe. Per iniziativa degli Stati Uniti si è tenuta la Commissione Internazionale sull'oppio del 1909, cui si deve la prima Convenzione Internazionale sull'Oppio, firmata all'Aia tre anni più tardi... anche l'idea di una Convenzione Unica si deve all'iniziativa degli Stati Uniti*" (Jelsma, 2010).

L'OMBRA LUNGA DELLA PROIBIZIONE DELL'ALCOL

Lo sguardo alle origini del sistema globale di controllo delle droghe ci permette di cogliere alcuni aspetti particolarmente utili per comprendere gli sviluppi successivi. In primo luo-

go, la centralità della questione droga, spesso considerata periferica nel dibattito sociale e politico e più in generale nella storia delle culture dei popoli. Al contrario, il tema dell'alterazione del corpo tramite le sostanze psicoattive, della liceità/illiceità/limiti del piacere ad esse connesse, ha echi profondi nell'immaginario umano ed è soggetto a codificazioni culturali potenti in ogni società. Basti pensare al conflitto simbolico intorno ai valori oriente/occidente, fra i fumi d'oppio cinesi che evocano il sogno e la tazza di tè inglese, che riscalda e ridà la carica. Anche le forme di governo sociale di un tema con echi così profondi dipendono da concezioni basilari circa la convivenza civile, la tolleranza delle minoranze, il rapporto fra lo stato e la sfera delle libertà/responsabilità individuali.

Secondariamente, per capire la storia e l'evoluzione della questione droghe, bisogna avere presente la questione alcol. Non solo perché le prime pietre del sistema di controllo dei narcotici furono gettate negli anni del proibizionismo americano dell'alcol; ma anche perché proprio la fine di quell'esperimento fu l'occasione per riversare sulle altre sostanze l'apparato concettuale elaborato per l'alcol.

Ad esempio, alcune argomentazioni "scientifiche" a sostegno della proibizione della cannabis provengono dal Movimento della Temperanza dell'alcol: come quella della "droga di passaggio", dalla cannabis alle sostanze "pesanti" (originariamente dalla birra allo whiskey); o come quella della "storia naturale" di evoluzione del consumo moderato verso il consumo intensivo, per le caratteristiche chimiche "additive" delle droghe.

Ed è straordinario che questi argomenti abbiano travalicato, sostanzialmente identici, oltre un secolo di storia.

LE CONVENZIONE UNICA SUI NARCOTICI DEL 1961

Tornando alla Convenzione Unica sui Narcotici del 1961, già citata: essa sostituisce i precedenti accordi internazionali, inserendo norme più cogenti. La novità più importante è la proibizione della coltivazione delle piante da cui le sostanze narcotiche sono ricavate: in tal modo, i costi del *law enforcement* (dell'applicazione della legge penale) ricadevano sui paesi che tradizionalmente avevano prodotto le sostanze. Da notare che in quei paesi la produzione era destinata anche all'uso tradizionale: il papavero da oppio, la pianta di coca e la cannabis erano al tempo largamente coltivate in Asia, America Latina e Africa per l'uso tradizionale (si veda la masticazione della foglia di coca in gran parte dell'America Latina), compreso l'impiego nella medicina tradizionale. La Convenzione Unica del 1961 fissa però l'obiettivo di eliminare l'oppio entro quindici anni, e la coca e la cannabis entro

venticinque.

L'idea guida della Convenzione del 1961- ancora oggi l'ossatura del sistema internazionale di controllo- è di riservare la coltivazione, produzione, distribuzione e l'impiego di oppio, coca e cannabis unicamente a finalità mediche e scientifiche, punendo l'uso non medico anche nei paesi in cui esisteva una tradizione secolare di utilizzo di queste sostanze.

Le sostanze sono classificate in tabelle, distinte per grado di pericolosità. La classificazione risulta arbitraria e controversa: si veda la collocazione della foglia di coca nella Tabella I e quella della cannabis sia nella Tabella I che nella Tabella IV, fra le sostanze più pericolose.

LA CONVENZIONE SULLE SOSTANZE PSICOTROPE DEL 1971

La successiva Convenzione del 1971 ha il compito di aggiornare la Convenzione Unica del 1961, per allargare il controllo ad altre sostanze: cambia così il titolo, da "sostanze narcotiche" a "sostanze psicotrope", estendendo le previsioni penali a più di cento nuove sostanze (amfetamine, barbiturici, benzodiazepine, psichedelici).

Rimane la classificazione in quattro tabelle, secondo il grado di indurre dipendenza. L'idea è di distinguere fra gli psichedelici, usati come droga di strada, sottoposti al più rigido controllo (nella Tabella I), e le altre sostanze chimiche, usate dall'industria farmaceutica e collocate nelle altre Tabelle, sotto limitazioni meno stringenti.

Nell'insieme, le due Convenzioni, del 1961 e del 1971, mirano principalmente a sradicare gli usi tradizionali di coca, oppio e cannabis nei paesi laddove erano sempre esistiti, limitando la produzione di queste sostanze alle quantità strettamente necessarie all'industria farmaceutica.

L'EVOLUZIONE GEOPOLITICA DELLE DROGHE: PAESI "CONSUMATORI" VERSUS "PAESI PRODUTTORI"

Il sistema entra a regime negli anni Settanta. Le due convenzioni internazionali costituiscono gli strumenti per azzerare i consumi principalmente nei paesi dove esisteva una consuetudine e una ritualizzazione di oppio, coca e cannabis, come si è detto. Fino a quel momento infatti, il consumo di queste sostanze nei paesi occidentali era limitato. Ma proprio nel corso degli anni Settanta, nonostante la morsa della repressione penale, esplose in Occidente la domanda di cannabis, e iniziano i consumi di eroina e cocaina. Negli stessi decenni, comincia la produzione illecita su larga scala di quelle stesse sostanze nei paesi che fino a quel momento le avevano coltivate legalmente.

Prende così corpo il "problema droga" così come oggi lo conosciamo: con una larga platea

di consumatori, in crescita a livello mondiale, e con un'economia illegale anch'essa in crescita.

Il sistema, così come costruito, si fonda sul conflitto di interessi fra i paesi leader, Stati Uniti in testa, che sono anche i principali "consumatori", e i paesi economicamente e politicamente deboli, i paesi "produttori". Questi ultimi, non solo vedono derubricati allo status di attività criminali settori dell'economia che avevano avuto fino alla proibizione un certo rilievo; ma devono sopportare di vedere bandite usanze tradizionali secolari: senza contare il peso, economico, sociale, politico dell'applicazione della legge penale, condotta su scala internazionale oltre che nazionale (attraverso l'obbligo di emanare leggi nazionali di proibizione in accordo con le Convenzioni).

Come si vede, la questione droga conserva la dimensione geopolitica che aveva assunto fino dal conflitto commerciale sull'oppio, seppure in termini diversi. La rappresentazione dei paesi ricchi "consumatori" e paesi poveri "produttori" - unita agli strumenti penali contro la coltivazione - offre l'opportunità di forme di controllo politico, e perfino militare, pervasivo di questi ultimi: si pensi ad esempio all'America Latina, il "cortile di casa" dei potenti vicini statunitensi.

Non si può comprendere la politica delle droghe senza tenere conto degli squilibri di potere fra aree del mondo e soggetti politici, poiché essa è in gran parte figlia di questi squilibri e al tempo stesso è strumento per rafforzarli.

L'ESCALATION DELLA WAR ON DRUGS...

Con lo stabilirsi definitivo del sistema di controllo basato sulle Convenzioni, che obbliga i paesi ad adottare un quadro di norme penali ben definite e sostanzialmente simili, sono stabilite le basi per la repressione su scala mondiale.

Così gli Stati Uniti possono lanciare la *war on drugs*. Il presidente Richard Nixon, nel 1971, bolta l'abuso di droga il "nemico pubblico numero uno". La "guerra alla droga" significava in primo luogo la guerra ai paesi produttori di sostanze. L'obiettivo principale fu inizialmente il Messico, da cui proveniva la gran parte della cannabis consumata negli Stati Uniti. La fumigazione aerea dei campi di cannabis e di oppio messicani iniziò nel 1976, coi fondi americani. Negli anni Ottanta, la pressione si allarga alla regione Andina: nel 1986, il presidente Reagan dichiara il traffico di droga una "minaccia letale" alla sicurezza degli Stati Uniti. Parte da lì la prima operazione militare antidroga degli Stati Uniti su suolo straniero, in appoggio alle forze locali: truppe ed elicotteri furono inviati in Bolivia per distruggere i laboratori di produzione della cocaina. Seguirono poi molte altre operazioni di quel tipo.

Alla pressione militare si accompagna la pressione politica. Sempre nel 1986, il congresso degli Stati Uniti vara il meccanismo di "certificazione antidroga": i paesi considerati validi esecutori delle politiche antidroga ottengono la certificazione, non concessa invece a quelli che non cooperano sufficientemente³.

I fondi per le missioni militari di interdizione antidroga quasi quadruplicarono, dal 1989 al 1993. In alcuni di questi teatri militari la strategia antidroga si unisce a quella antinsurrezionale, come nella Colombia in preda ad una guerra civile: si veda il Plan Colombia, steso direttamente dal dipartimento di stato americano, senza neanche consultare il parlamento colombiano. Gli Stati Uniti hanno investito in Colombia ben sei miliardi di dollari, partecipando anche direttamente alla fumigazione di ettari ed ettari di coltivazioni di coca e di oppio. Inoltre, negli anni duemila, la retorica antidroga cerca collegamenti con la "guerra al terrore", per spezzare quella che viene chiamata la "minaccia terroristica" del narcotraffico.

LA CONVENZIONE ONU CONTRO IL TRAFFICO ILLECITO DEL 1988

In questo clima di militarizzazione della questione droga, è promossa una nuova Convenzione Internazionale, nel 1988, la Convenzione Onu contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope: essa stabilisce strumenti di cooperazione fra i paesi per la repressione, dai sequestri dei proventi del traffico illecito alle estradizioni dei trafficanti. Le previsioni penali si precisano e si ampliano: per la prima volta si fa esplicito riferimento al possesso per uso personale, da considerarsi reato penale (*criminal offence*).

E' un giro di vite rispetto ai precedenti trattati, poiché le due precedenti Convenzioni erano concentrate sulla repressione dell'offerta di droga, mentre la Convenzione del 1988 impone di criminalizzare anche il versante della domanda. La campagna *Just say no* lanciata da Nancy Reagan costituisce il potente apparato ideologico a sostegno della criminalizzazione dell'uso personale. La "stretta" sulle droghe corona la svolta neoconservatrice, restringendo ulteriormente la spesa federale in campo sociale.

Ancora una volta, l'egemonia americana si rive-

³ Non ottenere la "certificazione" americana comporta conseguenze pesanti, come il mancato accesso agli aiuti economici e perfino il vedersi negati i prestiti riservati ai paesi in via di sviluppo in sede internazionale in virtù dell'opposizione americana. D'altro lato, per ottenere la certificazione bisogna sottostare a condizioni pesanti, come l'impegno all'eradicazione forzata di un certo numero di ettari di coltivazioni illegali; l'inasprimento delle leggi antidroga e perfino l'obbligo all'estradizione di propri cittadini verso gli Stati Uniti. In altri casi, bisogna rinunciare a riformare le leggi in senso meno repressivo (è questo il caso della Giamaica, che voleva aprire alla decriminalizzazione della cannabis).

la cruciale per esportare il modello del "pugno duro" (*tough on drugs*) anche nell'Europa del Welfare: nel corso degli anni Ottanta, pressoché tutti i paesi europei varano leggi che estendono la pressione penale al consumo personale di droga, mentre l'imperativo del "Consumo zero" (*Just say no*) restringe il ventaglio terapeutico della dipendenza ai soli trattamenti finalizzati all'astinenza.

LA DE-ESCALATION: LA RIDUZIONE DEL DANNO E IL "RIMPATRIO" DELLA POLITICA DELLA DROGA

Sarebbe stato lecito supporre che norme penali internazionali così cogenti avrebbero reso difficile, se non impossibile una differenziazione delle politiche. Non è così. Sul finire degli anni Ottanta e inizi Novanta, inizia in Europa un movimento di riforma per le "*mild policies*", ispirate al modello di riduzione del danno, come reazione all'escalation repressiva della *war on drugs*. Le "politiche miti" eserciteranno un'influenza anche al di fuori dell'Europa, come in Canada e in Australia.

La *de escalation* prende avvio dall'epidemia di Hiv negli anni Ottanta fra i consumatori di eroina per via iniettiva (attraverso l'uso di materiale da iniezione infetto). Nell'Europa culla del modello di *Public Health* si evidenzia l'incongruenza fra lo strumento penale, che relega i consumatori nella clandestinità, e l'obiettivo di difesa della salute, che necessita della massima adesione e collaborazione dei cittadini alle misure preventive.

Per contrastare l'emergenza Hiv/Aids occorre un "cambio di passo", dunque. Ma la crisi degli anni Ottanta/Novanta è sociale, non solo sanitaria. Gli effetti della *war on drugs*, uniti al vento neoliberista, si riversano in Europa in termini di ampliamento delle disuguaglianze, caduta della coesione sociale, disgregazione urbana. Alcune fra le più importanti e ricche città del Nord Europa assistono al fenomeno delle *drug scenes*, le "scene di droga di strada", con i parchi cittadini abitati di giorno e di notte da giovani dediti all'uso intensivo di droghe.

In quel difficile clima, nasce la strategia di "riduzione del danno" droga-correlato, che si presenta come una proposta comprensiva di "governo" della questione droga, alternativa alla proibizione nella versione inasprita degli anni Ottanta. Essa prende avvio nel Nord Europa, per iniziativa delle città (Francoforte, Zurigo, Amsterdam le più importanti).

C'è un'altra novità politica significativa: la riduzione del danno nasce "dal basso", dalle esperienze di auto aiuto dei consumatori stessi per prevenire l'infezione da Hiv (in particolare in Olanda); e dai livelli di governo locale, i comuni in testa, che rivendicano un ruolo di decisione nelle politiche, a partire dalla conoscenza diret-

ta dei problemi che si riverberano nei territori. Ciò rappresenta una rottura rispetto al percorso di imposizione dall'alto del modello internazionale di controllo delle droghe, rappresentato dalle Convenzioni Onu.

La riduzione del danno è dunque un modello alternativo alla *war on drugs* e insieme all'approccio *top-down* del sistema internazionale di proibizione. In tal modo questa strategia ha aperto la strada al cosiddetto "rimpatrio" delle politiche della droga, proponendo un processo di costruzione pragmatica di strategie di contrasto a livello locale e, a salire, nazionale. Per questa ragione, l'iniziativa delle città e la loro contestazione alla dimensione globale-ideologica delle Convenzioni non ha niente di localistico. Al contrario, la riduzione del danno ha sin dall'inizio un respiro internazionale, come si vede dalla rapidità con cui si espande, dal Nord Europa ai paesi mediterranei, dal Canada all'Australia, fino all'America Latina, il continente che più ha subito l'impatto devastante della *war on drugs*.

LE CONVENZIONI E I MARGINI PER LE POLITICHE DI RIFORMA

Il tema della compatibilità delle Convenzioni con le politiche di riforma è sul tappeto da molto tempo nell'ambito del movimento di riforma della politica della droga. Si pensi al dibattito fra esperti internazionali sul prestigioso *International Journal of Drug Policy* (Aprile 2003), alla vigilia della importante riunione della *Commission On Narcotic Drugs*- CND, in cui si sarebbero dovuti valutare i risultati delle politiche decise all'Assemblea Generale Onu del 1998 (all'insegna dello evocativo slogan *A drug free world, we can do it*). Uno degli articoli più importanti, del sociologo Peter Cohen, intitolato "La chiesa della proibizione della droga e l'avventura della riforma", cominciava così: "*Quale che sia l'origine dei trattati Onu sulle droghe e la retorica ufficiale sulla loro funzione, occorre guardare a questi come a testi religiosi*". In quanto testi sacri non riformabili, questa la tesi sostenuta, sia per il carattere intrinseco della sacralità dell'astinenza, sia per la complessità delle procedure di revisione previste nelle Convenzioni, che non a caso sembrano fatte apposta per impedire il cambiamento.

E' ben vero che alcuni spazi di flessibilità esistono, o comunque interpretazioni delle Convenzioni per dare spazio a esperienze innovative sono state sostenute, aprendo un conflitto in merito. Ciò è avvenuto in tema di detenzione di droga a uso personale: nonostante l'opposizione del *International Narcotics Control Board* -INCB⁴, diversi paesi hanno proceduto alla depenalizzazione del possesso a uso personale, seppur accompagnata da sanzioni alternative,

⁴ Lo INCB è l'organismo che sovrintende all'applicazione delle convenzioni Onu.

sotto forma di sanzione amministrative (come in Italia) e/o di invio ai servizi per le dipendenze (come in Portogallo)⁵.

Per ciò che riguarda la cannabis, le esperienze più importanti sono i *coffeeshop* olandesi e i *Cannabis Social Club*-CSC, che dalla Spagna si sono ormai estesi in altre parti d'Europa. In particolare, i *coffeeshop* si avvalgono della flessibilità in merito alla persecuzione penale del consumo, la quale è soggetta "ai principi costituzionali e alle concezioni fondamentali del sistema legale" nazionale. I CSC (consorzi di piccoli coltivatori che utilizzano il raccolto per uso personale) si avvalgono delle norme nazionali di equiparazione fra possesso a uso personale e coltivazione a uso personale, che è possibile depenalizzare facendo riferimento alla stessa formula di cui sopra. I sistemi di distribuzione di cannabis ad uso medico rientrano invece nelle finalità mediche previste dalle Convenzioni (nell'interpretazione degli stati che li permettono, sempre però in conflitto con lo *International Narcotics Control Board*, l'organismo preposto all'applicazione delle Convenzioni).

Il problema dei margini di riforma in presenza delle Convenzioni si è fatto più pressante quando alcuni paesi, inizialmente dell'America Latina, hanno introdotto cambiamenti in aperto contrasto con la proibizione. Nel 2009, la Bolivia rilegittima la masticazione della foglia di coca inserendola nella costituzione come uso tradizionale, patrimonio culturale degli indigeni. Per superare l'ostacolo del divieto internazionale, la Bolivia utilizza una procedura prevista dalle Convenzioni: l'adesione con riserva. Perciò nel 2013, la Bolivia esce dalla Convenzione del 1961, chiedendo di nuovo l'accesso con deroga per ciò che riguarda il divieto di uso di foglia di coca.

Le defezioni più importanti dalle Convenzioni si consumano sulla cannabis, sottoposta a divieto "se non per scopi medici o scientifici".

Negli Stati Uniti, nel 2012, in seguito ai referendum popolari, Colorado, Washington, Alaska e Oregon aprono la strada ai mercati legali regolamentati della cannabis anche a uso ricreativo. A oggi sono saliti a nove gli stati USA in cui la marijuana è completamente legale (fra cui la California)⁶.

In Uruguay, dal dicembre 2013, la produzione, coltivazione, distribuzione della cannabis è passata sotto controllo statale, tramite lo *Institute for the Regulation and Control of Cannabis* - IRCCA. Ci si aspetta che anche il Canada segua quella

⁵ Non va però dimenticato l'ostacolo rappresentato dalla norma fondante il divieto nelle Convenzioni, che equipara la detenzione alle altre condotte più gravi come il traffico (vedi l'art.73 della legge italiana, ricalcato sulle Convenzioni, che così recita: chiunque importa, esporta... o comunque detiene...).

⁶ Ai nove stati in cui la marijuana è completamente legale se ne aggiungono poi 25 in cui essa è legale per scopi terapeutici ma non per uso ricreativo

strada, come annunciato dal nuovo governo.

Nel 2018, anche il Canada ha legalizzato la cannabis.

Né gli Stati Uniti, né l'Uruguay o il Canada hanno denunciato le Convenzioni, o hanno intrapreso strade formali, come quella di recesso con successiva richiesta di nuova adesione con deroga (la via della Bolivia).

Tutti questi paesi, in una forma o nell'altra, si sono appellati alla "flessibilità" delle Convenzioni. Gli Stati Uniti ritengono la legalizzazione nei suddetti stati compatibile con le Convenzioni, poiché non è stata cambiata la legge federale che mantiene la proibizione.

Quanto a l'Uruguay, si rivendica la compatibilità della regolamentazione della cannabis, poiché conforme all'obiettivo ultimo delle Convenzioni stesse di tutela della salute e promozione dei diritti umani. Il Canada argomenta in maniera simile.

CAMBIARE LE CONVENZIONI O RIVENDICARE LA "FLESSIBILITÀ"? UN DILEMMA POLITICO E GIURIDICO

Due sono le strade possibili: cambiare le Convenzioni prendendo in considerazione diverse opzioni procedurali, oppure ritenere che i Trattati non vadano cambiati, sfruttando la "sufficiente flessibilità" delle Convenzioni stesse. Questa seconda ipotesi è stata caldeggiata soprattutto dagli Stati Uniti ed è quella che si è per il momento affermata al più recente appuntamento internazionale, l'Assemblea Speciale ONU sulle droghe di New York (Ungass 2016). Per la verità, ce ne sarebbe una terza, quella del "deperimento" delle Convenzioni: che in una prima fase potrebbe avvalersi della "flessibilità" per indebolire l'approccio proibizionista; senza escludere in futuro convenzioni non più imperniate sul penale, ma di indirizzo a politiche di promozione dei diritti umani.

La tesi secondo cui la legalizzazione della cannabis sarebbe in contrasto con le Convenzioni è sostenuta da parte del movimento riformatore (vedi TNI) che propone la modifica.

Le vie per modificare i trattati sono certamente impervie. Le elenchiamo brevemente:

1) **Modifica dei trattati con approvazione di tutti gli stati membri.** L'emendamento diviene valido solo se nessun stato fa obiezione nel termine di 18 mesi. La procedura andrebbe ripetuta per tutte le tre convenzioni.

2) **Eliminazione della cannabis dalle tabelle.** La nuova classificazione (o eliminazione dalle tabelle) deve essere proposta dalla Oms e approvata dalla Cnd. La decisione è a maggioranza⁷.

⁷ Il processo è complicato dal fatto che la cannabis è compresa

3) **Riforma dei trattati che si applica a un gruppo di stati.** La Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (Vclt) del 1969 permette di modificare i trattati con accordi solo fra alcune parti, con una formula legale, peraltro poco praticata. Nel caso della cannabis, un gruppo di paesi di orientamento simile (*like-minded*), ad esempio Uruguay e Canada e altri, potrebbero scegliere di firmare un accordo valido solo fra di loro, modificando o annullando le norme di controllo previste nelle Convenzioni per la cannabis.

4) **Ritiro dai Trattati.** In teoria si può fare, ma non è politicamente agibile per molte ragioni. In primo luogo, il sistema assicura anche l'approvvigionamento di sostanze per l'uso medico. Inoltre, per i paesi che ricevono aiuti allo sviluppo o benefici simili, la denuncia potrebbe comportare sanzioni economiche⁸.

5) **Denuncia seguita da nuova adesione con riserva** (la via della Bolivia). Va ricordato che ben quindici paesi, inclusi tutti quelli del G8, obiettarono formalmente all'adesione con riserva della Bolivia. Ma poiché non si raggiunse il quorum di paesi contrari per bloccare l'adesione (62), all'inizio del 2013 la Bolivia fu riaccolta.

Chi si oppone alla teoria della "flessibilità" delle Convenzioni si appella al fatto che questa si presta a interpretazioni molto diverse. Soprattutto, si teme l'impatto della parola d'ordine "flessibilità" sui paesi *tough on drugs*, fra cui la Cina e la Russia: questi paesi potrebbero avvalersi dell'art.39 della Convenzione Unica che "non preclude agli stati membri di adottare misure di controllo più strette e severe di quelle presenti nella Convenzione". In altri termini, la "flessibilità", al di là del problema normativo, avrebbe il risultato politico di dare giustificazione e impulso a questi paesi per continuare coi trattamenti forzati e con l'applicazione della pena di morte, tanto per fare esempi. C'è poi una motivazione di fondo: non indebolire il sistema dei trattati internazionali, in generale orientato alla difesa dei diritti umani.

Chi è restio ad intraprendere la via della modifica ha però diverse argomentazioni a suo favore. A parere unanime, l'unica via praticabile anche se difficile, sarebbe quella della riforma dei trattati sottoscritta da un gruppo di paesi *like-minded* (opzione 3). Ma questa riforma parziale non escluderebbe l'effetto politico paventato di irrigidimento in interpretazioni repressive delle Convenzioni da parte dei paesi *tough on drugs*. Anzi, gli emendamenti alle Convenzioni validi

sia nella Convenzione del 1961, che del 1971, che del 1988, dunque la riclassificazione o l'uscita della cannabis dalle tabelle può non essere sufficiente per permettere una completa regolamentazione dei mercati.

⁸ Inoltre, l'adesione alle tre Convenzioni è condizione per un numero di accordi di commercio preferenziali o per l'accesso all'Unione Europea. Gli Usa mantengono ancora il proprio meccanismo della certificazione antidroga e la denuncia da parte di un paese porterebbe alla sua de-certificazione.

solo per alcuni paesi e non condivisi da altri non farebbero che allargare -simbolicamente e politicamente- il divario fra paesi riformatori e paesi ancorati alla proibizione più rigida.

C'è anche un'altra obiezione. Rimettere mano alle Convenzioni avrebbe l'effetto di rafforzarle, il che è un rischio per uno strumento di approccio unilateralmente penale come le Convenzioni. E ciò dovrebbe far riflettere coloro che si preoccupano del deperimento delle Convenzioni sulle droghe, per le conseguenze che potrebbe avere di indebolimento di altri campi del diritto internazionale. La questione dei trattati internazionali va affrontata nel suo insieme, senza "irrigidire" l'ortodossia dell'interpretazione delle Convenzioni. In altri termini: non sarebbe opportuna una lettura dei trattati internazionali che ne salvaguardi la "flessibilità", nel rispetto delle differenze sociali e culturali fra i paesi?

Infine: se si guarda all'origine storica delle Convenzioni sulle droghe, si comprende come la non-riformabilità dei trattati sia un problema non solo normativo, ma innanzitutto ideologico e politico. Alla fine, la "flessibilità" dei trattati si presenta come una strada squisitamente pragmatica per arrivare al deperimento delle stesse Convenzioni, come accennato. Magari per sostituirle a tempo debito con altre convenzioni, non più imperniate sulla proibizione.

BIBLIOGRAFIA

Cohen, P. (2007), La religione laica dell'individuo indipendente, in *Fuoriluogo*, anno 9, n.4 (aprile)

Corleone F. e Zuffa G. (a cura di) (2005), *La guerra infinita. Le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Edizioni Menabò, Ortona

Jelsma, M. (2010), The development of International Drug Control. Lessons learned and strategic challenges for the future, *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, n.10, February 2010

Jelsma, M., N. Boister, D. Bewley-Taylor, M. Fitzmaurice, J. Walsh (2018), Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation, *Global Drug Policy Observatory*, Swansea University

Klein, A. (2008), *Drugs and the world*, Reaktion Books, London

Zuffa, G. (2014), Le politiche internazionali, introduzione, in Grosso, L., Rascazzo (a cura di), *Atlante delle Dipendenze*, Edizioni Gruppo Abele, Torino

a webinar by:



Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

THE 1961 SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS: SIXTY YEARS OF AN EPIC FAIL?

30 March 2021, 6-8 pm CET



30 MARZO 1961 – 30 MARZO 2021 DROGHE. 60 ANNI DI FALLIMENTI PER LE POLITICHE PROIBIZIONISTE

Interventi dal webinar del 30 marzo 2021

Il 30 marzo 1961 gli Stati si diedero un obiettivo firmando la Convenzione Unica sugli stupefacenti di New York: eliminare le produzioni illegali di oppio entro il 1979 e quelle di cannabis e coca entro il 1989. 37 anni dopo, nel 1998, se ne diedero un altro: un mondo senza droghe entro 10 anni.

Nel frattempo, l'uso di sostanze illegali è aumentato a velocità doppia rispetto alla popolazione mondiale e produzione e narcotraffico sono completamente fuori controllo.

60 anni di politiche proibizioniste non hanno avuto alcun effetto sui mercati illegali e sugli usi personali, mentre la War on Drugs ha provocato più danni di quelli provocati dalle sostanze stesse, sia in termini sanitari che sociali, ambientali ed economici. Un fallimento epico ed epocale.

Gli interventi di Martin Jelsma, Francisco Thoumi e Rebecca Schleifer che seguono sono stati pronunciati durante il webinar promosso il 30 marzo 2021 da A Buon Diritto, Antigone, Arci, CGIL, CILD, CNCA, Comunità di San Benedetto al Porto, Encod, Forum Droghe, ITANPUD, Itardd, L'Altro Diritto, la Società della Ragione, Legacoopsociali, Legalizziamo, Associazione Luca Coscioni, LILA, Meglio Legale, Science for Democracy proprio in occasione del 60esimo anniversario dell'adozione della Convenzione Singola sulle droghe narcotiche e psicotrope del 1961.

Si ringrazia Elisabetta Carraro per le trascrizioni. Le traduzioni e le revisioni di Marco Perduca non sono state condivise con gli autori.

Gli interventi originali di tutto il webinar del 30 marzo possono essere ascoltati sul sito di Fuoriluogo: <https://fuoriluogo.it/epicfail>.



Foto: rabendeviaregia, CC BY-SA 2.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>>, via Wikimedia Commons

IL SISTEMA DEI TRATTATI INTERNAZIONALI SULLE DROGHE

Martin Jelsma

Direttore del programma Drugs & Democracy del Transnational Institute – TNI

Ringrazio gli organizzatori per avermi invitato. Questo è proprio uno dei miei argomenti preferiti: il sistema dei trattati, di cui mi sono occupato nel dettaglio per più di vent'anni. Forse è arrivato il momento di andare oltre e nel mio intervento vorrei sollevare tre punti. Anzitutto qual era l'obiettivo della Convenzione unica del 1961 e in che misura è stato raggiunto o se si è trattato di una perdita di tempo. In secondo luogo, quali sono i principali problemi riguardanti quel trattato e anche il sistema dei trattati in generale. E infine, e questo è probabilmente il punto principale per la discussione di questo incontro: c'è un modo per riformare queste convenzioni o come dovremmo sennò andare avanti?

Che cosa voleva raggiungere la convenzione unica? Aveva un duplice obiettivo: da una parte garantire la disponibilità degli stupefacenti

GLI OBIETTIVI FALLITI DELLE CONVENZIONI E LE STRADE POSSIBILI PER SFIDARE UN MODELLO ORMAI OBSOLETO

per scopi medici e scientifici; dall'altra evitare che uscissero dalla lista e dalle tabelle delle sostanze che non dovevano essere sul mercato ed evitare quindi che ci entrassero. Le Convenzioni sono state costruite sui trattati antecedenti alle due Guerre Mondiali. L'idea di base era cercare di valutare cosa serviva a livello mondiale per uso medico e limitare la produzione e il commercio internazionale solo a quelle quantità che servivano per uso medico in base alle necessità di tutti i firmatari del trattato. Naturalmente chi imbrogliava, chi produceva di più, o inviava qualcosa a un Paese che non aveva firmato la convenzione, chiunque quindi

avesse violato, imbrogliato il sistema, sarebbe stato punito. Questa era l'idea alla base della convenzione.

Ci sono stati due vizi di fondo che abbiamo ereditato dalla convenzione: misure di controllo molto dettagliate, e un sistema di amministrazione altrettanto dettagliato che ancora oggi è in atto - molto dettagliato per evitare che ci fosse lo spostamento a livello internazionali dei mercati degli stupefacenti dal legale all'illegale. Questa parte del trattato ha funzionato bene in realtà, perché uno dei suoi punti principali è che fino ad allora non c'erano misure che dettagliassero come garantire la disponibilità di queste sostanze per uso medico. Esistevano delle stime, però bisognava confrontarle con le esigenze reali dei Paesi, coi bisogni veri. A causa di questo vizio l'intero sistema si è inclinato, per così dire, solo verso un lato.

Le autorità che dovevano applicare la Convenzione hanno preferito coprirsi le spalle, rimanere al sicuro per così dire, e la priorità è diventata la prevenzione dello spostamento di queste sostanze e la punizione di chi le commerciava per uso non medico. La conseguenza è stata che la disponibilità di queste sostanze e prodotti per uso medico ha subito un impatto negativo molto forte. La pandemia del dolore in molti Paesi è dovuta al fatto che, appunto, il dolore non viene alleviato per la mancanza di accesso a queste sostanze per controllare il dolore per grossa parte della popolazione mondiale. Il secondo pilastro era il fatto che ci si è concentrati sull'offerta, perché se si poteva fermare la fuoriuscita di queste sostanze farmaceutiche verso il mercato non ci sarebbe più stata disponibilità di queste sostanze per il mercato illegale. Il sistema non ha capito che la fornitura per l'uso non medico sarebbe stata sostituita da una produzione illegale. Non bastava fermare la fuoriuscita dalle farmaceutiche. Forse è difficile da immaginare oggi, ma prima della Convenzione unica, prima della sua applicazione, il grosso del mercato dell'eroina, il mercato illegale, proveniva da fonti farmaceutiche legali! La Convenzione unica non è riuscita a ovviare al problema della produzione illegale che stava crescendo. Ecco perché poi è stata aggiunta una seconda Convenzione nel 1971 e soprattutto una terza nell'88, e qui è iniziata l'escalation della guerra alla droga, la militarizzazione del controllo dell'offerta con strumenti di persuasione di massa contro la droga.

Ma arriviamo alla situazione di oggi in cui gli effetti della riduzione del mercato sono minimi. Quindi quali sono i problemi principali di questo sistema creato dalla Convenzione unica in particolare? A parte questi vizi di fondo di cui ho parlato, uno dei problemi principali nella Convenzione del 1961 è che il trattato ha esteso il controllo a livello delle colture, delle coltivazioni delle piante materie prime. I trattati precedenti si concentravano sull'estrazione, la fabbricazione, la produzione e il commercio internazionale, ma non sulla produzione.

C'è anche una storia coloniale da tenere presente come sostrato della Convenzione: la maggior parte delle colonie avevano secoli di utilizzo tradizionale di queste piante e quando gli europei hanno occupato questi Paesi hanno fatto molti profitti consentendo a queste tradizioni di andare avanti istituendo veri e propri monopoli di produzione. La Convenzione unica ha sostenuto le lotte di liberazione, quindi, dopo aver perso i monopoli coloniali, c'è stata poi la pressione degli Stati, con gli USA in testa per introdurre questo sistema, questo regime, così repressivo.

Sono state condannate all'estinzione colture antiche per quanto riguarda l'uso dell'oppio, della cocaina e della cannabis perché nei paesi che le producevano da sempre c'era una combinazione di uso medico, religioso e rituale. Questo significa che stiamo violando i diritti indigeni, vere e proprie violazioni dei diritti di base di queste popolazioni.

Il secondo problema è la "tolleranza zero" che è al cuore di queste convenzioni. Cioè le piante sono trattate come le sostanze che vengono estratte e non c'è distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, nonostante tutte le tabelle che sono state pubblicate e aggiornate negli anni. La cocaina e l'oppio sono nella stessa tabella, così come l'hashish, l'olio di hashish, ecc... Questo ha reso tutto molto difficile in termini di riduzione poi del danno perché c'è lo stesso controllo rivolto a tutte le sostanze e non è graduato, non c'è attenzione al rischio sanitario, come non c'è un occhio di riguardo per le sostanze meno problematiche rispetto a quelle più pesanti.

Il problema fondamentale delle tre Convenzioni riguarda la natura punitiva in generale, l'obbligo degli Stati di colpire con sanzioni penali le colture non autorizzate, Sono gli Stati che decidono che si tratta di reati gravi che devono essere puniti anche con pene detentive.

Ci sono sempre delle vie di fuga dalla Convenzione sulla base dei principi costituzionali degli Stati, ma già nella convenzione del '61 si vede questo impianto punitivo, penalizzante, che vuole rendere tutto reato e con pene molto dure. Quindi, guardando tutti questi problemi che cosa si può fare? Dopo decenni in cui abbiamo visto quali sono i limiti della Convenzione, in cui abbiamo a volte notato un po' di flessibilità per le politiche, ci sono alcuni Paesi che hanno cominciato a difendere il loro spazio rispetto all'interpretazione della Convenzione. Ci sono degli Stati che sanzionano l'uso non medico di queste sostanze e altri che hanno detto che questo non è costituzionale (per esempio il Canada, l'Uruguay, il Messico e altri). Sono stati coraggiosi a opporsi a questa interpretazione così rigida della Convenzione perché, come abbiamo detto, ci sono delle situazioni che giustificano delle violazioni delle Convenzioni (se per esempio queste violazioni vanno a beneficio della salute pubblica). Inoltre, c'è anche da dire che gli Stati Uniti non possono più essere coloro che dettano le regole. Anche dal punto di vista delle Nazioni Unite: non sono stati mandati i caschi blu in Canada o in Bolivia! Questo che significa? Non è che si possono semplicemente ignorare questi trattati però sarebbe troppo facile ignorare semplicemente le Convenzioni dicendo che ormai sono obsolete, perché vogliamo comunque il rispetto del diritto internazionale. Non vogliamo che tutti gli Stati comincino a ignorare tutti i trattati, non è questo, il diritto internazionale non è un menù à la carte in cui si sceglie questo sì e questo no. Chi viola un trattato delle Nazioni Unite perde legittimità nei confronti degli altri Paesi, parlando soprattutto di diritti umani. E soprattutto ai Paesi che hanno meno potere lo stato di diritto internazionale offre loro protezione, l'unica forma di protezione che hanno nei confronti delle superpotenze.

Ignorare un trattato che si è firmato, oppure inventare un'interpretazione super flessibile per convenienza politica, ha delle conseguenze a livello di comunità internazionale. Detto ciò le leggi che non sono buone, i trattati che non sono buoni, non meritano rispetto, non meritano di essere rispettati e spesso devono essere infranti prima che alcuni Paesi possano porre su di loro l'attenzione. Quindi infrangerli in certi casi può essere positivo, ed è proprio in base al rispetto dei principi del diritto internazionale che alcuni Paesi violano alcune norme per cercare di risolvere il conflitto tra alcuni obblighi sociali che hanno e gli obblighi internazionali.

Certo è più facile dirlo che farlo, perché qualunque posizione contraria al trattato trova un'opposizione molto forte. In Occasione del voto del 20 dicembre 2020 in seno alla Commissione Droghe delle Nazioni unite, abbiamo visto che il consenso sulla cannabis è molto polarizzato. Però c'è stata una prima rottura di quello che fino ad allora era un vero e proprio consenso. Il consenso comincia a essere incrinato a causa delle incoerenze tra le Convenzioni del '61 e del '71. La soluzione migliore sarebbe ricominciare da zero e parlare di una nuova "convenzione unica" che sostituisca le tre che abbiamo, che sia aggiornata, che tenga conto dei nuovi sistemi, che si basi su tutti i nuovi sforzi che sono stati compiuti in questo campo nel frattempo, negli ultimi decenni.

Il problema è che riuscire ad avere una confluenza di opinioni su questo tema è davvero problematico, non è per niente facile, perché le posizioni al momento restano molto polarizzate. Non c'è un nuovo consenso per poter intraprendere una strada nuova, quindi anche piccoli emendamenti sono anche difficili da negoziare all'ONU di Vienna. Recentemente abbiamo avuto la revisione proposta dall'OMS sullo status della cannabis, cioè è stata rivista nella sua totalità, sono stati suggeriti dei cambiamenti nelle tabelle e questo ha richiesto un voto a maggioranza semplice, non c'è stato bisogno di un consenso unanime. La raccomandazione dell'OMS che è stata votata favorevolmente è stata cruciale: togliere dalla tabella 4 la cannabis. Ma l'intero processo dimostra quanto è polarizzata la situazione in termini di regolamentazione soltanto della cannabis, e dell'inserimento nella tabella, senza trovare altre soluzioni.

Un'altra opzione è quello che ha fatto la Bolivia anni fa per le foglie di coca: è uscita dalla Convenzione per poi aderire di nuovo con una riserva proprio sulle foglie di coca, con una misura specifica dicendo che in Bolivia le foglie di coca non sono più considerate sostanze controllate. Un'altra possibilità, più elegante, di cui forse si potrà parlare nel corso del dibattito, è una cosa di cui abbiamo parlato con un gruppo di giuristi internazionali, un'opzione della convenzione di Vienna sui trattati, di proporre una riserva congiunta, ovvero un gruppo di Paesi possono mettersi insieme e concordare di modificare alcune misure del trattato solo tra di loro con un accordo che si chiama *inter se*. Questa è un'altra soluzione da considerare anche perché potrebbe essere l'avvio di un

dibattito su un possibile nuovo sistema di trattati, oppure una nuova Convenzione unica, e ci potrebbero essere vari Paesi che si mettono insieme con questo accordo *inter se* facendo crescere l'attenzione su questo tema.

Per concludere vorrei fare un'altra citazione dell'INCB, della Giunta Internazionale per gli Stupefacenti, una citazione che è pertinente per quanto riguarda gli addendum alla relazione annuale anche in occasione dell'anniversario della convenzione del 1961. Nel suo preambolo dice "l'INCB considera che il sistema attuale sia di importanza cruciale per risolvere le nuove e

vecchie sfide della droga a livello mondiale, ma allo stesso tempo chiede una riflessione sulle possibili alternative e sugli accordi o strumenti aggiuntivi a forme di collaborazione aggiuntive per rispondere ai cambiamenti della natura e nella evoluzione del problema". Io questo lo vedo come un segno che anche l'INCB si sta aprendo ad altri possibili scenari per il futuro e non vedo l'ora di sentire quello che ha da dire Francisco Thoumi per vedere se davvero si perseguirà questa strada dell'apertura verso altre possibilità e anche la strada verso la sfida a un sistema che ormai è obsoleto.



REINTERPRETARE LE CONVENZIONI PER INNOVARE IL SISTEMA

Francisco E. Thoumi

Economista, già Membro dell'International Narcotics Control Board

Non faccio più parte della Giunta internazionale per gli stupefacenti, INCB dall'aprile del 2020, ma sono stato quello che ha promosso il primo capitolo e sono felice di sapere che la Giunta ha deciso di adottare questo capitolo. La presentazione che farò qui riflette la mia esperienza di otto anni nell'INCB.

All'inizio ero molto frustrato, il terzo giorno in cui sedevo all'INCB ho chiamato Martin Jelsma e gli ho detto "mi dimetto!", lui ha insistito che dovessi rimanere e alla fine sono rimasto. Ho trovato un sistema che era molto semplice, che presumeva che i problemi legati alla droga fossero semplici e un semplice divieto, una

IL SISTEMA INTERNAZIONALE DI CONTROLLO DEGLI STUPEFACENTI E LE SUE EVOLUZIONI IN RELAZIONE AI DIRITTI UMANI

politica di divieti, fosse sufficiente a risolvere il tutto. Il sistema era promosso da un gruppo di rappresentanti religiosi, diplomatici, giuristi, professionisti sanitari occidentali, e la politica era una politica imposta dall'alto - cosa che è ancora comune nei regimi autoritari.

Queste Convenzioni autorizzavano i governi a varare delle politiche dure, forti, che fossero

punitiva e questo ha giustificato la guerra agli stupefacenti e anche violazioni dei diritti umani. Non v'è dubbio che il sistema ha un elemento di autoritarismo forte e tutti i Paesi con governi autoritari, con cultura autoritaria, non hanno problemi a conformarsi a questo sistema. Inoltre c'è un consenso per cui la Convenzione, che dovrebbe essere riformata, non può essere emendata!

Nella riunione annuale della Commissione Droghe dell'ONU (CND) e nelle sessioni speciali dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è stato riaffermato il divieto dell'uso non scientifico e non medico delle droghe. Io credo che si debba decostruire la logica interna della Convenzione. Quando arrivai alla Giunta sono stato colpito dal fatto che la Convenzione definisce tanti concetti e l'idea di cosa è l'uso medico e scientifico delle droghe sembrava essere qualcosa che tutti conoscessero, l'idea di benessere e di salute si davano per scontate; ma temo che invece siano concetti che vanno ben definiti e che tanto noti non erano.

Il sistema nelle Convenzioni nel '61 e '71 voleva promuovere il benessere e la salute dell'umanità. Tuttavia, la versione francese e spagnola hanno una traduzione diversa. Si parla di salute fisica e morale e questo confonde. In tutti gli anni in cui si è tentato di controllare gli stupefacenti abbiamo visto che in realtà l'uso delle sostanze psicoattive è anche sociale, sperimentale, rituale e quindi questo obiettivo, cioè di un mondo senza droga, è ormai riconosciuto anche dalle Nazioni Unite come irraggiungibile. La mancanza di definizioni di questi concetti è quello che ha consentito all'INCB di dare definizioni diverse nelle Convenzioni nel tempo e nello spazio a seconda della posizione dell'INCB. Nel caso della marijuana, per esempio, ci sono voluti vent'anni per la Giunta per gli stupefacenti: è stato infatti nella relazione del '95-'96 che l'INCB ha affermato che i *coffee shop* dell'Olanda non rispettavano la Convenzione. Anche con l'Uruguay la Giunta è stata molto chiara. Non appena il Congresso dell'Uruguay ha cominciato a discutere la possibilità di legalizzare la marijuana, l'INCB ha cominciato a fare pressione sul governo dell'Uruguay dicendo che non rispettava la Convenzione. Però non sempre c'è stato consenso all'interno della Giunta, negli anni la posizione si è evoluta e adesso, per quanto riguarda l'Olanda e

l'Uruguay, l'INCB semplicemente dice che non rispettano la Convenzione, e chiede di essere tenuta al corrente sugli sviluppi delle loro sperimentazioni.

Anche per quanto riguarda i diritti umani c'è stata un'evoluzione. Ci sono state fasi storiche in cui il *board* ha ritenuto che i diritti umani andassero oltre il mandato e che quindi l'INCB non dovesse esprimersi sulla questione. Si sono però, per esempio, dimenticati dei diritti delle comunità indigene di masticare le foglie di coca.

Nel 2012 sono stati eletti alcuni membri "lungimiranti" dell'INCB e il *board* ha cominciato a cambiare posizione sui diritti umani. Lo si vede nel rapporto annuale del 2014. Oggi la posizione è che le politiche contro la droga dovrebbero rispettare i diritti umani di tutti gli attori della filiera degli stupefacenti illegali, inclusi coltivatori, trafficanti e utilizzatori, anche di chi ricicla il denaro, eccetera... E dice anche che queste politiche dovrebbero avere anche un approccio di genere, che tenga in considerazione le donne. Poi sottolinea anche che le politiche di sanità pubblica devono occuparsi di riduzione del danno. Inoltre, l'INCB si è opposta fortemente alla pena di morte e alle condanne troppo dure nei confronti dei consumatori perché ritiene che le condanne dovrebbero essere sempre basate su un interesse di salute pubblica.

Le varie agenzie del sistema ONU devono capire che c'è una complessità. L'UNODC ha adottato questa narrazione della complessità. Si dice che adesso ci sono diverse giurisdizioni legali, che ci sono culture diverse nei vari Paesi; inoltre, che il traffico illegale delle droghe è solo uno dei rami dell'attività criminale, che include tanti reati, tra cui rapimenti, estorsioni, eccetera. Inoltre, l'attività criminale è incoraggiata dall'ineguaglianza sociale, dalla discriminazione, dall'isolamento, dalle crisi economiche, dalla disoccupazione, eccetera... e che questi elementi determinano il livello di vulnerabilità delle società nei confronti della criminalità organizzata che si sviluppa invece in queste condizioni.

L'adozione di questa narrazione è un fatto, però siamo di fronte a sfide sempre diverse. Il sistema deve accettare le conseguenze di quello che abbiamo di fronte, cioè la complessità. Quando si guardano i documenti si vede che ancora oggi le politiche che vengono attuate nei confronti della droga non sono adeguate,

si continua con i divieti e questo è stato giustificato dall'affermazione infondata che i costi sociali generati dalle tossicodipendenze sono incommensurabili. In altri termini non c'è nessun costo nel mercato illegale della droga che possa essere più elevato.

Tuttavia, le agenzie dell'ONU adesso vogliono adottare dei nuovi metodi politici, più "moderni", delle politiche che mantengano i divieti, ma che siano basate sulle evidenze. Questo è IL passo avanti. C'è però un paradosso perché loro stessi non sostengono le politiche basate sull'evidenza: chiedono politiche basate sull'evidenza per sostenere le loro politiche che non sono basate sull'evidenza. Ecco perché il problema grosso oggi è accettare le conseguenze della complessità. Una volta che si accetta la correlazione tra tanti problemi nella società bisogna poi concludere che non c'è una causalità diretta e quindi non ci sono soluzioni singole, perché ci sono tanti fattori interdipendenti all'interno del contesto sociale in cui si applicano queste soluzioni. E quindi le soluzioni devono provenire dalla sperimentazione e dall'innovazione e la diversità deve essere accettata.

L'attuale scienza delle politiche per la droga ha riscontrato che le politiche verticali non funzionano eccetto quando la cultura e il governo sono autoritari. L'evoluzione della scienza sociale dopo la ratifica delle Convenzioni mostra che si sono avuti tanti progressi nella comprensione del comportamento umano e ci sono nuove conoscenze che offrono la possibilità di varare politiche che rispettino e promuovano i diritti umani e l'uguaglianza.

Voglio concludere con una modesta proposta, che non è una proposta specifica, perché non ci sono soluzioni miracolose. Abbiamo bisogno di un cambiamento nell'approccio di formulazione delle politiche, la sfida è ammodernare il sistema di generazione delle politiche sulla droga attraverso un processo di co-generazione della politica che coinvolga tutti i portatori di interessi, altrimenti non si può avere un successo.

Non si possono avere politiche nei Paesi liberali che siano di successo senza questo tipo di approccio di co-generazione. Questo significa che dobbiamo reinterpretare le Convenzioni. Dobbiamo avere la possibilità di avere una reinterpretazione, di espandere la definizione di salute, di benessere, di medicina, di scienza.



UNA CONTRADDIZIONE APERTA

Rebecca Schleifer

JD, MPH, consulente internazionale sui Diritti Umani

Parlerò delle linee guida internazionali sui diritti umani e delle politiche sugli stupefacenti. Vorrei parlare del perché delle linee guida e del processo di stesura, del contenuto e poi dell'attuazione.

Devo dire che per oltre trent'anni vari organi delle Nazioni Unite hanno affermato che bisognava lottare contro il problema mondiale degli stupefacenti in conformità con i diritti umani, ma non c'era chiarezza su cosa questo volesse dire; le linee guida internazionali sui diritti umani e il controllo delle droghe sono il risultato di un processo partecipativo di tre anni avvenuto grazie al lavoro di una coalizione della società civile che ha avuto un ruolo fondamentale nello sviluppo delle linee guida. Le persone e le comunità più colpite dagli sforzi per il controllo alle droghe (per esempio chi coltiva o utilizza le droghe, le popolazioni indigene), gli organi che si occupano di diritti umani, ecc... hanno contribuito allo sviluppo e all'attuazione delle linee guida.

Cosa coprono queste linee guida? Prima di tutto una serie di diritti politici, economici, sociali e culturali e fanno vedere come vari

LE LINEE GUIDA INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI RISPETTO ALLE POLITICHE SULLE DROGHE

aspetti delle politiche e delle norme per il controllo delle droghe hanno un impatto su questi diritti. Affrontano temi specifici come la salute, la giustizia penale e lo sviluppo e riguardano anche dei gruppi specifici: donne, minori, popolazioni indigene e persone private della libertà. Pensiamo ad esempio alle donne che fanno uso di stupefacenti, che fanno parte del traffico illegale o che dipendono dalle economie illegali e dagli stupefacenti, che affrontano forme di discriminazione rispetto agli uomini. La situazione è peggiore per le donne povere di popolazioni indigene e che fanno parte di minoranze etniche. In alcuni Paesi le donne incinta che fanno uso di stupefacenti possono essere detenute per tutto il periodo della gravidanza e sono spesso spinte ad abbandonare i figli. Inoltre, alcuni servizi per le tossicodipendenze non danno accesso ai bambini e questo esclude molte donne. Le linee guida riconoscono che questo è una minaccia per il diritto per l'accesso alle cure, il diritto a

una vita familiare, il diritto a non essere soggetti a detenzione o a tortura o altri trattamenti disumani e degradanti.

Questi non sono gli unici gruppi che hanno problemi di diritti umani rispetto alle politiche sulle droghe, ma sono sottolineati con particolare attenzione perché ci sono norme più sviluppate che riguardano i loro diritti umani rispetto alle politiche sulle droghe. Molti altri gruppi subiscono un danno sproporzionato dalle disuguaglianze, dalle forme intersezionali e di discriminazione, per motivi di razza, di provenienza etnica, di nazionalità, di disabilità, ecc... Le linee guida si applicano anche a questi gruppi. Le linee guida ci dicono, o chiariscono, come gli Stati possono rispettare gli obblighi sui diritti umani tenendo di conto degli obblighi che gli Stati hanno in funzione delle Convenzioni internazionali sulle droghe. Inoltre, affrontano gli obblighi positivi degli Stati di prendere misure attive per garantire i diritti umani e gli obblighi negativi di evitare azioni che violino i diritti umani.

Queste linee guida non inventano nuovi diritti, applicano il diritto sui diritti umani per massimizzare la tutela dei diritti umani. Le linee guida in sé non sono vincolanti e dipendono ovviamente dalle giurisdizioni. L'idea è quella di rafforzare la tutela che devono dare anche in funzione dell'interpretazione dell'attuazione delle convenzioni sul controllo degli stupefacenti. Sappiamo che è sempre molto difficile rendere vincolanti queste linee guida. Sono le fonti delle linee guida che sono vincolanti o che derivano da soft law autorevoli. Ovviamente la situazione dipende dalle giurisdizioni, perché nessun documento può affrontare tutte le differenze. Ed è qui che la competenza della società civile entra in gioco per utilizzare le linee guida, per capire velocemente quali diritti umani sono interessati da una data questione. Un'altra intenzione è quella di utilizzare le linee guida per realizzare questi diritti e richiedere delle riforme che ne garantiscano la realizzazione. Quindi le linee guida definiscono degli standard universali sui diritti umani nel contesto delle politiche sugli stupefacenti prendendo i diritti come punto di partenza.

Negli ultimi 15 anni si è sviluppato un corpus normativo sostanziale che afferma chiaramente che levare le droghe a chi ne ha bisogno ai fini terapeutici è una forma di tortura. Le linee guida quindi affrontano delle questioni importanti di accesso come, ad esempio, quello ai servizi per le dipendenze e il controllo del dolore. Gli Stati

dovrebbero garantire accesso alle medicine essenziali per trattare le dipendenze, per trattare il dolore, per le cure palliative (ad esempio il metadone come terapia sostitutiva o la morfina per il dolore). Inoltre, gli Stati devono garantire accesso alla riduzione del dolore, del danno, e al trattamento delle dipendenze anche nei luoghi di detenzione o nei loro equivalenti nella comunità e monitorare le prassi di trattamento delle dipendenze.

Le linee guida riconoscono le potenziali tensioni fra il controllo degli stupefacenti e gli obblighi relativi ai diritti umani e sono disponibili in portoghese, russo, spagnolo e stiamo per pubblicare dei commenti che citano le fonti, che saranno disponibili su un sito web interattivo www.humanrights-drugpolicy.org.

Ultimo punto che vorrei sottolineare: le linee guida sono un pezzo di carta, la cosa importante è che siano utilizzate. Dal loro lancio nel 2019 sono state usate come riferimento in tribunale e anche come strumento per formare giudici, procuratori, pubblici ministeri e avvocati della difesa che si occupano proprio di diritti umani e politiche relative agli stupefacenti. Nel 2019 la Corte Costituzionale in Colombia ha utilizzato le linee guida due volte per interpretare dei casi. Prima di tutto per chiarire l'obbligo dello Stato di rispettare i diritti delle persone che fanno consumo di droga di consumarla negli spazi pubblici. Inoltre, la Corte si è riferita alle linee guida per l'obbligo dello Stato di garantire delle politiche basate sulle evidenze per garantire il diritto alla salute dei consumatori di droga. Inoltre, la Corte si è riferita alle linee guida ordinando delle condizioni restrittive sull'uso del glifosato per eradicare le colture ed è anche intervenuta sulla fumigazione che è stata sospesa per motivi di salute delle popolazioni. Tutto questo riflette il lavoro portato avanti dagli attivisti per i diritti umani e le politiche sugli stupefacenti in Colombia che hanno lavorato con le comunità rurali e la riduzione del danno.



SCUSE E ALIBI CONTRO LA CANNABIS NON CI SONO PIÙ

Marco Perduca

Associazione Luca Coscioni

Dal 2 dicembre 2020 la cannabis non è più tra le sostanze contenute nella quarta tabella della Convenzione Onu sulle sostanze stupefacenti del 1961.

Cos'è cambiato da allora nel mondo? Per il momento poco, ma in potenza siamo di fronte a una rivoluzione. Una decisione presa da un organo delle Nazioni Unite in merito a un documento che è stato implementato a livello nazionale non è automaticamente applicabile, indica però la strada che può essere seguita nel nuovo mutato quadro normativo - specie da chi ha votato a favore delle modifiche.

La decisione presa in seno alla Commissione Droghe delle Nazioni Unite (CND) da una parte ha confermato i possibili impieghi terapeutici della pianta, dall'altra ha escluso che per questo motivo la cannabis debba continuare a essere ritenuta una pianta talmente pericolosa da dover sottostare alle stringenti norme del controllo internazionale sugli stupefacenti.

La decisione della CND parte da lontano ed è stata conquistata con un margine stretto (27 sì, 25 no e un'astensione) ma è molto importante

IL VOTO DELLA COMMISSION ON NARCOTICS DRUGS DI VIENNA DELLO SCORSO DICEMBRE APRE LE PORTE ALLA RIFORMA

per almeno tre ordini di motivi:

- i) per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite si esclude una sostanza dalle tabelle;
- ii) si dà finalmente seguito ai motivi per cui le Convenzioni internazionali erano state proposte: migliorare la "salute dell'umanità" favorendo l'accesso a piante medicinali e loro derivati;
- iii) si è dato ascolto a un accurato studio della più recente letteratura scientifica in materia.

Hanno votato a favore della raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità tutti gli Stati europei membri della CND, con l'eccezione dell'Ungheria. Per il "sì" anche USA e India, la più vecchia e la più grande democrazia del mondo. Russia e Cina restano contro qualsiasi rilassamento così come l'Asia centrale, il mondo arabo, con l'eccezione del Marocco. Contraria anche l'Africa sub-sahariana, con l'eccezione del Sudafrica, mentre nelle Americhe gli

schieramenti sono stati equamente divisi tra progressisti a favore e populistici contrari.

Alla luce di questa decisione, chi per esempio produce cannabis per finalità medico-scientifiche, o ne consente la prescrizione, potrà più facilmente coltivarla o farla coltivare - naturalmente seguendo le buone pratiche di produzione e gli standard previsti per i principi attivi farmaceutici - potrà inoltre semplificarne i meccanismi di importazione oppure liberalizzare il commercio e le modalità di acquisto dei prodotti sul territorio nazionale.

A quasi 60 anni da decisioni prese senza alcun confronto con la comunità scientifica o conforto di studi farmacologici o tossicologici si è finalmente arrivati al riconoscimento ufficiale delle proprietà terapeutiche della cannabis grazie a evidenze scientifiche! Anche se negli anni erano stati commissionati più studi per dimostrare la pericolosità della cannabis piuttosto che per esplorarne l'impiego terapeutico, da una decina di anni le evidenze scientifiche delle potenzialità della pianta erano state prodotte in gran quantità da centri di ricerca universitari e indipendenti.

Solo grazie all'insistenza del Comitato di esperti per le droghe e le dipendenze dell'OMS, e ad alcune associazioni (tra cui molte di quelle che compilano questo Libro Bianco), si è riusciti a farsi che nella preparazione della raccomandazione tecnica e poi nella sua ratifica politica venisse tenuto in considerazione il progresso scientifico in materia.

Il voto della CND è definitivo: d'ora in avanti chi produce, commercia, prescrive e riceve cannabis terapeutica non dovrà più sottostare allo stretto controllo imposto alle sostanze con potenziale psicoattivo a livello internazionale.

L'Italia è stata tra i primi stati in Europa a dotarsi di leggi ad hoc sul tema: la prescrizione della cannabis è consentita dalla fine del 2006, da 13 anni è in vigore un accordo col Ministero della Sanità olandese per l'importazione privilegiata di diversi prodotti dai Paesi bassi, dal 2015 la pianta viene coltivata per fini terapeutici dallo Stabilimento farmaceutico militare di Firenze e dal 2017 sono stati previsti accantonamenti significativi per l'acquisto di prodotti previa gara d'appalto. Nel 2019 all'Università di Modena e Reggio Emilia sono stati scoperti nuovi principi attivi della cannabis. Restano però enormi problemi di produzione o approvvigionamento di cannabinoidi e le risorse destinate allo studio

della pianta restano irrisorie.

Adimostrazione del fatto che la decisione del 2020 è molto più significativa di quanto non si voglia ammettere, chi resta affezionato all'impossibilità di rilassare il controllo internazionale a cui devono sottostare le piante presenti nelle tabelle delle Convenzioni ha iniziato ad agitarsi. Il 22 gennaio 2021, e poi nuovamente a marzo, la Giunta internazionale sugli stupefacenti (INCB) ha convocato una serie di riunioni e seminari per discutere al proprio interno, e successivamente con le autorità nazionali, i requisiti di controllo e monitoraggio della cannabis e delle sostanze correlate con il fine di "aiutare gli Stati membri a migliorare le loro capacità di controllo e comunicazione sulla materia". All'incontro di gennaio hanno partecipato 16 esperti di tutto il mondo, ai seminari successivi un centinaio di paesi. Secondo quanto recuperabile online, la discussione di merito ha passato in rassegna i problemi di controllo e conformità internazionale relativi alla cannabis nonché "le buone pratiche di coltivazione della pianta e la sua produzione e commercio internazionale e quella di prodotti ad essa correlati". È stata evidenziata l'importanza di garantire la disponibilità di sostanze a base di cannabis per scopi medici, sottolineando che la raccolta dei dati che la interessano dovrebbe migliorare per riflettere adeguatamente le esigenze dei sistemi sanitari. Grande attenzione è stata data anche alle "disparità nelle capacità di controllo e monitoraggio dei paesi in diverse regioni del mondo".

Sono state elaborate delle linee-guida perché l'INCB possa "sostenere gli Stati membri nel miglioramento delle capacità di controllo e segnalazione" della produzione, assicurando "la disponibilità di cannabis e suoi derivati per scopi medici e scientifici prevenendo la deviazione verso canali illeciti e abusi".

La cancellazione della cannabis dalla IV Tabella della Convenzione del 1961, desta preoccupazione in seno all'organo deputato al monitoraggio dell'applicazione delle Convenzioni sulle droghe, talmente tanto che si insiste con la promozione dell'interpretazione più conservatrice dei documenti internazionali; un approccio che ha messo fuori legge consumi e produzioni personali, anche in minima quantità, creando danni collaterali e ostacoli alla ricerca scientifica e uso terapeutico di piante e derivati che le convenzioni dovevano promuovere.

All'interno dell'INCB, composto da 13 esperti che supervisionano l'applicazione delle Convenzioni

del '61, '71 e '88, ci sono orientamenti diversi, non dettano legge ma possono condizionare il dibattito con documenti tecnici che creano scuse e alibi politico-istituzionali per i proibizionisti di tutto il mondo. L'INCB è noto per essere geloso del proprio ruolo e particolarmente impermeabile all'interazione con altre agenzie del sistema delle Nazioni Unite.

Tra le motivazioni iniziali proposte dall'OMS a sostegno della raccomandazione di cancellare la cannabis c'era anche un'esplicita menzione al fatto che nel mondo molte giurisdizioni stessero allentando la pressione penale in merito alla cannabis. Argomenti particolarmente invidiati all'INCB che annualmente stigmatizza chi regola quanto proibito. La raccomandazione dell'OMS ha inoltre anticipato di un paio d'anni i chiarimenti sul "principio di precauzione" che il Comitato Onu sui diritti economici, sociali e culturali ha articolato nel

Commento Generale n. 25 dell'aprile 2020 (e di cui abbiamo scritto nello scorso Libro Bianco). Le evidenze scientifiche prodotte dovunque nel mondo obbligano gli stati ad adeguare le proprie leggi e politiche al progresso delle ricerche e loro applicazioni, obblighi che si fanno ancor più stringenti se si tratta di norme adottate arbitrariamente e/o senza una costante valutazione dell'impatto che hanno sulle persone e la società. Il processo decisionale che ha instruito il percorso che ha portato al voto del 2 dicembre 2020 è un ulteriore stimolo a rispettare il diritto internazionale.

Prima che la CND torni a votare sulle Convenzioni passeranno anni, nel frattempo gli stati che vorranno aggiornare le proprie norme non dovranno più sentirsi agitare contro lo spauracchio della necessità di rispettare le Convenzioni. Scuse e alibi non ci sono più. Per nessuno.



IL VENTO DELLA LEGALIZZAZIONE NEL MONDO

Leonardo Fiorentini

Il 30 marzo abbiamo celebrato 60 anni di fallimenti del sistema di controllo delle droghe incardinato sulle convenzioni dell'ONU. Di anni ne sono passati infatti più di 60 dalla firma della convenzione unica dell'ONU sulle droghe, e più di 50 dalla famosa dichiarazione di Richard Nixon rispetto all'abuso di droghe "*public enemy number one*", e dunque dall'avvio ufficiale della *war on drugs*.

IL FALLIMENTO DEL PROIBIZIONISMO

Una guerra che ben presto è divenuta una guerra alle persone che le usano, che non si è mai avvicinata a nessuno dei risultati che si prefiggeva. In primis la piena disponibilità delle sostanze psicoattive per fini medici, che rimangono un miraggio in particolare nei paesi poveri. Ma, ricordiamolo, uno degli obiettivi espliciti della prima convenzione era l'eliminazione totale delle produzioni illegali

DOPO URUGUAY, CANADA E 18 STATI USA IL MOVIMENTO PER LA REGOLAMENTAZIONE LEGALE DELLA CANNABIS È ALLA RICERCA DELLA MATURITÀ

di oppio entro il 1984 e di quelle di coca e cannabis entro il 1989. Non soddisfatti del fallimento conclamato, nel 1998 i capi di stato riuniti all'Assemblea Generale dell'ONU di New York hanno rilanciato: "un mondo senza droghe in 10 anni". Siamo nel 2021: partendo dal '98 (per il quale abbiamo dati un minimo confrontabili) le persone che usano droghe sono aumentate ad un ritmo esattamente doppio rispetto all'aumento della popolazione mondiale: 54% a 27%. Nessun risultato dal lato della riduzione della domanda, con prevenzione e riduzione del danno che continuano ad essere sovrastati dall'insensata repressione del consumo. Pessimi

i risultati rispetto alla salute delle persone che usano droghe. Se il Covid 19 non avesse occupato la scena, oggi forse parleremmo dell'epidemia di overdose nel Nord America: nei soli USA 210.000 morti negli ultimi tre anni, con tragici protagonisti gli oppioidi sintetici. Oltre ai morti, sono innumerevoli le violazioni dei diritti umani perpetrate nel nome della *war on drugs* che periodicamente la Società Civile denuncia¹. Risultati altrettanto catastrofici dal lato della riduzione dell'offerta: interi subcontinenti sono stati teatro di carneficine, solo in Messico 300.000 morti e 80.000 scomparsi, mentre la penetrazione di corruzione e crimine ha minato al cuore intere democrazie, anche a noi vicine. Le droghe sono il bancomat del crimine organizzato e solo l'1% del denaro riciclato viene intercettato. È una guerra potenzialmente infinita: tra il 2009 e il 2017, oltre 800 nuove sostanze psicoattive (NPS) hanno fatto capolino nel mercato globale della droga. Queste nuove sostanze, nella quasi totalità di sintesi, vanno a sostituire, per gli effetti attesi - ma con pericoli estremamente maggiori per chi le consuma - le sostanze naturali proibite dalle convenzioni. Una volta inserite nelle tabelle, esse vengono sostituite nel mercato da altre, simili per effetti, ma sempre più rischiose. Il sistema di controllo globale non controlla nulla, e appare sempre più un cane che si morde la coda.

IL VENTO CAMBIA

Proprio sulla scorta di questi fallimenti, e grazie anche all'azione della Società Civile, il vento da alcuni anni ha cominciato a cambiare. Hanno iniziato i paesi più colpiti dagli orrori della guerra militare alle droghe: Messico, Colombia e Guatemala hanno imposto la convocazione in anticipo di tre anni della sessione speciale sulle droghe dell'assemblea generale dell'ONU nel 2016. UNGASS 2016 è stato un momento determinante, in cui per la prima volta si è messo nero su bianco il principio della flessibilità delle convenzioni sulle droghe, con il placet degli Stati Uniti dell'allora Presidente Obama. Nonostante i venti contrari spirino ancora forti, con Cina e

¹ Vedi per esempio l'ultimo shadow report di IDPC: Marie Nougier, Adri Cots Fernandez, Dania Putri, TAKING STOCK OF HALF A DECADE OF DRUG POLICY. AN EVALUATION OF UNGASS IMPLEMENTATION <https://idpc.net/publications/2021/04/taking-stock-of-half-a-decade-of-drug-policy-an-evaluation-of-ungass-implementation>

Russia imperterrite a soffiare, quello della riforma pare essere al momento più forte. Dal 2013, con la legalizzazione della cannabis in Uruguay, si è aperto un fronte sulla cannabis che al momento pare difficilmente arrestabile. Dopo l'Uruguay è stato il turno di molti stati USA (siamo arrivati a 18²), che a partire da Washington e Colorado hanno dipinto di verde la cartina degli Stati Uniti. Nel 2018 è stato poi il turno del Canada, primo paese dei G7.

È significativo che proprio la culla del proibizionismo, gli Stati Uniti d'America del movimento della temperanza sull'alcol, della marijuana assassina di Anslinger, della *war on drugs* di Nixon, del *Just say no* di Nancy e Ronald Reagan e del Plan Colombia di Clinton siano diventati il motore principale della riforma. Oggi l'intera costa pacifica dell'America, dall'Alaska alla California è considerata marijuana *friendly* (con il Messico ormai sulla soglia dell'approvazione finale), mentre oltre il 40% della popolazione statunitense vive in uno stato che ha legalizzato la cannabis. A livello federale, dopo il voto positivo al MOREact nello scorso dicembre alla Camera dei Rappresentanti, la riconquista democratica del Senato ha dato nuove chance alla rimozione della cannabis dalle tabelle delle sostanze vietate. Addirittura, lo speaker democratico del Senato Chuck Schumer ha annunciato di voler approvare la legalizzazione entro l'anno, forzando anche la posizione del Presidente Biden, che sinora non è mai andato oltre alla depenalizzazione.

LA GRANDE MELA VERDE

È oltremodo simbolico il voto che, in nemmeno 24 ore, ha portato lo Stato di New York a regolamentare la cannabis il 30 marzo scorso. Simbolico perché lo skyline più famoso del mondo si tinge di verde, e perché lo fa esattamente 60 anni dopo la firma, proprio a

² Ad oggi diciotto dei cinquanta Stati federati hanno legalizzato l'uso non terapeutico della marijuana per gli adulti. La maggior parte di questi tramite referendum: Colorado e Washington nel 2012; Alaska e Oregon nel 2014; California, Maine, Massachusetts e Nevada nel 2016; Michigan nel 2018; Arizona, Montana, New Jersey e Sud Dakota nel 2020. A questi si sono aggiunti, con un provvedimento votato dai congressi statali, Vermont, Illinois, New York, New Mexico e Virginia. Inoltre, la cannabis è stata legalizzata tramite referendum nel distretto della capitale Washington nel 2014 e, tramite leggi promulgate dai Governatori, in due dei territori USA nell'Oceano Pacifico: nelle isole Marianne Settentrionali nel 2018 e sull'isola di Guam nel 2019.

New York, della convenzione unica sulle droghe che introdusse il divieto assoluto dell'uso di cannabis.

New York è il terzo stato per popolazione e PIL della Nazione, ma è stato anche il luogo dove la *War on Drugs* ha colpito molto duro. Dalle *Rockefeller drug laws*³, alla "tolleranza zero" di Giuliani⁴, New York è stata uno dei teatri di applicazione più pesante delle leggi sulle droghe: ancora nel 2018 quasi 60.000 newyorkesi sono stati arrestati per violazioni della legge sulla marijuana, mentre anche dopo la decriminalizzazione del 2019, neri e ispanici rappresentavano oltre il 93% degli arrestati per violazioni riguardanti marijuana⁵.

Significativa anche la scelta politica del governatore Cuomo, in difficoltà nei sondaggi e alla ricerca di una "issue" popolare (il 64% dei newyorchesi è favorevole alla legalizzazione). "Non saremo i primi, ma il nostro programma sarà il migliore" aveva dichiarato Cuomo, presentando la cannabis come priorità assoluta del suo governo per il 2021. Il testo, di ben 128 pagine, è stato approvato letteralmente dalla mattina alla sera e firmato il giorno dopo. Vale la pena dilungarsi un attimo sulla presentazione delle norme perché, al momento in cui scriviamo, è la legge che più raccoglie le sollecitazioni giunte dai movimenti rispetto a equità sociale e risarcimento delle comunità. La legalizzazione del mercato di cannabis partirà nel 2022, ma la decriminalizzazione del possesso sarà efficace immediatamente: si possono detenere

in pubblico sino a ottantacinque grammi (o ventiquattro grammi di concentrati), mentre in casa si possono conservare circa 2,2 kg di cannabis. La coltivazione domestica sarà possibile solo dopo l'approvazione di un apposito regolamento. Saranno cancellate automaticamente dalle fedine penali le condanne legate alle attività rese legali con la nuova legge, mentre coloro che consumano cannabis o lavorano nell'industria saranno protetti contro le discriminazioni in materia di alloggi, accesso all'istruzione e diritti genitoriali. La polizia, inoltre, non potrà più usare l'odore della cannabis come giustificazione per le perquisizioni. Il sistema di licenze prevede una distinzione fra quelle per coltivatori, trasformatori, distributori, rivenditori, cooperative e vivai. Vi sarà, onde evitare concentrazioni e per favorire i piccoli produttori locali, un divieto di integrazione verticale, ad eccezione delle microimprese e degli operatori esistenti già nel programma della cannabis medica. Saranno consentiti luoghi di consumo sociale della cannabis, per ora presenti solo in Alaska. Sarà inoltre possibile il servizio di consegna a domicilio. Per quel che riguarda invece l'equità sociale e la riparazione dei danni del proibizionismo, la legge stabilisce l'obiettivo di avere almeno il 50% delle licenze commerciali rilasciate a richiedenti provenienti da "comunità colpite in modo sproporzionato dall'applicazione del divieto della cannabis", nonché imprese di proprietà di minoranze e donne, veterani disabili e agricoltori in difficoltà finanziaria. Le norme fiscali prevedono che i prodotti a base di cannabis siano soggetti a una tassa statale del 9%, più un'ulteriore tassa locale del 4% che sarebbe divisa tra contee e municipalità: 75% ai comuni e il 25% alle contee. I distributori di marijuana dovranno anche versare un'accisa sul THC in base al tipo di prodotto, parametrata in questo modo: 0,5 centesimi di dollaro per milligrammo di fiori, 0,8 centesimi per milligrammo di concentrati di cannabis e tre centesimi per milligrammo nei prodotti edibili. Le entrate fiscali andranno a coprire in primis i costi di amministrazione del programma, le rimanenti saranno ripartite in questo modo: il 40% ad un fondo di reinvestimento sulle comunità, il 40% a sostegno delle scuole pubbliche statali e il restante 20% alle strutture per il trattamento

3 Introdotte nel 1973 dal governatore Nelson Rockefeller, le *Rockefeller Drug Laws* limitarono molto la possibilità dei giudici di decidere le pene per detenzione e spaccio di droghe, prevedendo pene da 15 anni di prigione all'ergastolo per spaccio di più di due onces (57 grammi) di eroina, cocaina o cannabis e da 25 anni all'ergastolo per possesso di più di quattro onces (114gr.). Nel 1977 il governatore democratico Hugh Carey rimosse la cannabis dalle sostanze oggetto di queste norme. A partire dai primi anni Duemila si ebbero ulteriori modifiche sino alla completa riforma, ma solo nel 2009.

4 Basata sulla teoria della "finestra rotta" dei sociologi James Q. Wilson e George Kelling, ovvero che alla presenza di degrado si sommi ulteriore degrado, la *zero tolerance* lanciata dal sindaco di New York Rudolph Giuliani del 1994 prevedeva l'intervento della polizia e l'arresto anche per violazioni minori, come il mancato pagamento del biglietto in metropolitana, i graffiti o il mendicare ai semafori. In effetti il numero dei reati cominciò a declinare, seguendo, però, un *trend* già in essere negli interi USA da alcuni anni. Le accuse, invece, di soprusi e violenze da parte della polizia aumentarono in modo decisivo.

5 V. The Legal Aid Society, "NYPD Data: People of Color Subject to More Than 94% of Marijuana Arrests" in <https://legalaidnyc.org/news/nypd-data-people-of-color-94-percent-marijuana-arrests/>.

degli usi problematici di droghe e per campagne e programmi di educazione pubblica. Guidare sotto effetto di cannabis rimane un reato, mentre il Dipartimento della Salute statale avrà l'incarico di supervisionare uno studio sulle tecnologie utili a rilevare la guida in stato alterato, al fine ultimo di certificare un test efficace.

UN PROCESSO ALLA RICERCA DELLA MATURITÀ

A conferma di quanto sia stato significativo il voto newyorkese, sia New Mexico che lo Stato della Virginia hanno legalizzato la cannabis nel giro di poche settimane. Da segnalare come all'interno della serie di emendamenti votati dal parlamento della Virginia vi siano anche norme che prevedono la possibilità di revocare la licenza in caso di mancato rispetto dei diritti dei lavoratori per attività antisindacale o se impiegano più del 10% dei lavoratori come "appaltatori indipendenti". Siamo di fronte ad un processo riformatore che è alla ricerca della maturità: per approssimazioni successive, pur partendo da modelli diversi, si stanno delineando alcuni principi cardine per una regolamentazione legale che sia responsabile, equa e sostenibile. Così FAAAT, Knowmad Institute ed altre realtà internazionali hanno prodotto un approfondimento su come adeguare le politiche sulla cannabis agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU⁶, mentre IDCP ha messo a sistema i 20 principi per una regolamentazione responsabile della cannabis⁷.

IL RESTO DEL MONDO

Vi sono ulteriori processi legislativi e movimenti popolari che lasciano ben sperare per qualche novità ulteriore già entro l'anno. Sia negli Stati Uniti, ma anche più vicino a noi, nel Mediterraneo. A partire dalla recentissima apertura alla cannabis terapeutica del Marocco, uno dei più grandi produttori mondiali di derivati dalla cannabis per il mercato nero, sino all'ipotesi di legalizzazione dell'uso ricreativo in Israele. All'interno dell'Unione europea sono i

piccoli Stati a fare da apripista. Il Lussemburgo sta ragionando oramai da un paio d'anni sulla possibilità di regolamentare l'uso di cannabis per i residenti, mentre a Malta si è recentemente aperto un processo di consultazione pubblica sulla legalizzazione della cannabis proposta dal governo laburista. Certo, in Spagna l'esperienza dei *cannabis social club* – affermatasi nei pertugi della legge ed ora messa in crisi dall'intervento della magistratura - pare arrivata ad uno stallo⁸, pur essendo un modello interessantissimo di gestione sociale della regolamentazione legale⁹. Ma addirittura la Francia, uno dei Paesi storicamente più proibizionisti d'Europa, ha aperto una consultazione istituzionale pubblica sulla cannabis. Più a nord si attendono i risultati della sperimentazione sul *back door* in Olanda. Il governo di coalizione del premier Rutte ha avviato una sperimentazione della legalizzazione della produzione e distribuzione della cannabis ai *coffeshop*. Oggi, infatti, pur essendoci la convinzione che in Olanda la cannabis sia legale, ne è invece solo tollerata la vendita di massimo cinque grammi all'interno dei *coffeeshop*. Produzione e distribuzione, ovvero il *back door*, sono quindi illegali e in mano al mercato nero. Pur essendo stata ampiamente criticata per la sua limitatezza e scarsa flessibilità¹⁰, potrebbe essere il primo timido passo per arrivare alla legalizzazione completa anche nei Paesi Bassi. La Svizzera, invece, nel 2021 dovrebbe veder nascere le prime sperimentazioni pilota di fornitura legale di cannabis per uso ricreativo¹¹.

In questo quadro internazionale, il ritardo dell'Italia sia in termini di dibattito pubblico nella società che politico nelle sedi istituzionali è davvero sempre più imbarazzante.

8 V. A. Oria, "Spagna, l'anno zero della cannabis", in *Fuoriluogo.it*, 1° marzo 2021, <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/spagnalanno-zero-della-cannabis/>

9 V. De Corte, Tom; *Regulating cannabis. A detailed scenario for a nonprofit cannabis market*, Archway Publishing, 2018

10 V. anche L. Fiorentini, "Legalizzazione cannabis in Olanda: l'esperimento parte zoppo", in *Fuoriluogo* 15 giugno 2019. <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/legalizzazione-cannabis-in-olanda-l'esperimento-zoppo>.

11 V. C. Schindler, "GREa - Groupement Romand d'Etudes des Addictions, Switzerland set to launch cannabis pilot projects 2021" in IDPC.net, 8 ottobre 2020. <https://idpc.net/blog/2020/10/switzerland-set-to-launch-cannabis-pilots-in-2021>.

6 V. K. Riboulet-Zemouli, S. Anderfuhren-Biget, M. Díaz Velásquez and M. Krawitz "Cannabis & Sustainable Development: Paving the way for the next decade" in *Cannabis and hemp policies*, FAAAT Editions, 2019.

<https://archive.org/details/cannabissdg>

7 V. IDCP, "Principles for the responsible legal regulation of cannabis", Settembre 2020.

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

Seconda parte

**ANALISI DEGLI EFFETTI
DELLA LEGGE ANTIDROGA
SUL CARCERE, SULLA GIUSTIZIA
E SULLA SOCIETÀ**

MONITORAGGIO SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE PENALE SULLE DROGHE

Maurizio Cianchella

Dall'esplosione della pandemia a oggi è passato un anno abbondante. Come ogni tragedia globale, come ogni periodo di profonda crisi della storia dell'umanità, il Covid ha anche, inevitabilmente, rappresentato un'opportunità: l'opportunità di mettere in dubbio certezze tanto fallaci quanto granitiche; di aggiustare le chiare ed evidenti crepe del sistema; di elaborare e mettere in atto modelli al passo coi tempi e con le necessità dei cittadini; di smettere di perseguire interessi tutt'altro che collettivi. Abbiamo avuto l'occasione di rimettere al centro il bene comune, la giustizia sociale, la tutela dell'ambiente (anche soltanto, molto egoisticamente, come garanzia della nostra stessa sopravvivenza).

Qualcosina sarebbe pure cambiata. Qualche falso dogma si è incrinato. Persino gli Stati Uniti, abituati a fare spallucce per la rovina economica, la sanità negata, la morte di migliaia di cittadini, hanno mosso i primi passi verso una nuova era un pelo meno disumana della precedente. In Italia, in compenso, si è preferito evitare di impelagarsi in complesse discussioni sui massimi sistemi. Ormai da decenni più realisti del re, abbiamo scelto di seguire il solito copione: fare finta che non sia successo niente. Anzi, no: approfittare del trambusto per fare di peggio.

Se le drammatiche, dirompenti conseguenze del Covid hanno a malapena smosso la nostra classe dirigente riguardo i problemi quotidiani di milioni di persone, era possibile immaginare un cambio d'approccio su questioni "minori" (tra mille virgolette) quali droga e carcere? Era lecito attendersi che il legislatore agisse con consapevolezza e decisione su argomenti che smuovono l'opinione pubblica solo quando qualche cattivo agita lo spettro del buonismo? Era pensabile che una qualsiasi maggioranza

parlamentare, e non soltanto qualche sparuta anima pia, si dimostrasse disposta ad affrontare la becera propaganda e il benaltrismo di chi vuole nascondere la polvere sotto il tappeto, di chi non vuole incrinare i propri rapporti, locali, nazionali e internazionali, con le mafie?

La risposta già la conoscevamo: no.

Ma avremmo gettato la spugna da anni se non fosse per quella fiavole speranza, per quel cauto, pessimistico ottimismo che ci anima. Quindi come ogni anno siamo qui, a snocciolare gli sconfortanti dati di un sistema apparentemente immutabile e spietato, che se ne frega dei propri fallimenti, in questo campo come negli altri. Eppure, proprio per questo, destinato a essere sconfitto.

LA SITUAZIONE NELLE CARCERI

Gli ingressi in carcere, in calo dal 2018, sono scesi nell'ultimo anno di 10.921 unità (-23,6%). Gli ingressi ex art. 73 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) hanno fatto registrare una diminuzione di 2.825 unità, pari al -20,7%.

Tab.1 . Ingressi negli istituti penitenziari e ingressi per violazione art.73, DPR 309/90. (2005-2020)

Anno	Ingressi negli istituti penitenziari per qualsiasi reato			Ingressi per reati in violazione dell'art.73 DPR 309/90			Percentuale reati in violazione dell'art. 73 DPR 309/90 sul totale ingressi
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Percentuale
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	20.465	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%
2019	28.924	17.277	46.201	7.219	6.458	13.677	29,60%
2020	20.814	14.466	35.280	5.906	4.946	10.852	30,8%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato -Sezione statistica

In calo anche gli ingressi di soggetti tossicodipendenti, da 16.842 a 14.092: un calo nominale di 2.750, pari al -16,3%. C'è tuttavia da segnalare che i ristretti tossicodipendenti si avvicinano ormai alla soglia critica del 40%, con una preoccupante impennata negli ultimi sei anni (dal 27,5% al 38,6%).

Tab. 2 Numero di ingressi complessivi negli istituti penitenziari e ingressi di soggetti tossicodipendenti. Valori assoluti e percentuali. Serie storiche 2005-2020

Anno	Ingressi totali	Tossicodipendenti	Percentuale
2005	89.887	25.541	28,41%
2006	90.714	24.637	27,16%
2007	90.441	24.371	26,95%
2008	92.800	27.397	29,52%
2009	88.066	25.106	28,51%
2010	84.641	24.008	28,36%
2011	76.982	22.432	29,14%
2012	63.020	18.225	28,92%
2013	59.390	16.543	27,85%
2014	50.217	13.810	27,50%
2015	45.823	7.888	17,21%
2016	47.342	16.072	33,95%
2017	48.144	16.394	34,05%
2018	47.258	16.766	35,53%
2019	46.201	16.842	36,45%
2020	35.280	14.092	38,6%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

Dal punto di vista percentuale, gli ingressi per violazione dell'art. 73 su quelli totali rimangono invece in linea con quelli degli anni precedenti, sempre attorno alla soglia del 30%, superata nell'ultima decade solo quest'anno (30,8%), nel 2013 e nel 2012 (rispettivamente 30,6% e 32,5%).

Per quel che riguarda il calo generalizzato degli ingressi, trattasi ovviamente di una conseguenza della pandemia, che ha reso necessarie politiche di deflazione penitenziaria volte a decongestionare le carceri e a rendere più gestibile l'emergenza sanitaria.

Lo scorso anno i detenuti presenti al 31 dicembre erano tornati a superare la soglia dei 60mila; non accadeva dal 2013. Rispetto all'anno precedente e per il quinto anno consecutivo, erano aumentati sia i ristretti ex DPR 309/90 che quelli tossicodipendenti. Il trend, insomma, era piuttosto chiaro. Con l'arrivo della pandemia e il forzato decongestionamento delle carceri, i ristretti sono scesi a 53.364, ai livelli cioè del 2014, quando le sentenze della CEDU e della Corte costituzionale avevano messo una pezza a un problema, quello del sovraffollamento carcerario, che pareva non preoccupare affatto il legislatore.

Il calo nel numero di ristretti registrato nel 2020 ha riguardato anche quelli ex art. 73, diminuiti di 2.332 unità (-16,1%). Interessante notare come non vi sia stato un calo altrettanto corposo tra i detenuti ex art. 74 (o 73+74), che sanziona una condotta più grave (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze psicotrope). L'ampia differenza tra ristretti ex art. 73 ed ex art. 74 è la rappresentazione plastica di un sistema orientato alla cattura dei pesci piccoli e alquanto fallimentare quando si tratta di risalire la piramide della gerarchia criminale. Il parziale restringimento della forbice tra il numero di reclusi per l'una e l'altra condotta va avanti, a piccoli passi, da alcuni anni; il 2020 potrebbe tuttavia non essere molto indicativo riguardo la conferma del trend in quanto, dovendo contenere il sovraffollamento carcerario durante la pandemia, è normale che i principali beneficiari delle alternative siano stati gli autori di crimini meno gravi.

Tab. 3 - Presenze in carcere al 31.12 e presenze ex art. 73 e 74, DPR 309/1990.

Valori assoluti e percentuali (2006-2020)

Anno	Detenuti presenti	Ristretti art.73	Ristretti art. 73 e 74	Ristretti art.74	Totale ristretti DPR 309/90	% ristretti DPR 309/90 rispetto ai presenti
2006	39.005	10.312	4.285	536	15.133	38,80%
2007	48.693	14.117	4.101	537	18.755	38,52%
2008	58.127	18.197	4.529	588	23.314	40,11%
2009	64.791	20.948	5.103	697	26.748	41,48%
2010	67.961	21.633	5.661	739	28.033	41,25%
2011	66.897	21.094	5.465	742	27.301	40,81%
2012	65.701	19.893	5.375	761	26.029	39,62%
2013	62.536	17.953	5.393	810	24.156	38,63%
2014	53.623	12.717	5.278	849	18.844	35,14%
2015	52.164	11.711	5.001	874	17.586	33,71%
2016	54.653	12.754	4.979	889	18.622	34,07%
2017	57.608	13.836	4.981	976	19.793	34,36%
2018	59.655	14.579	5.488	940	21.007	35,21%
2019	60.769	14.475	5.709	963	21.147	34,80%
2020	53.364	12.143	5.616	938	18.697	35,0%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato -Sezione statistica

Come possiamo notare, dal 2007 ad oggi circa un detenuto su quattro è tossicodipendente. In termini percentuali l'apice è stato raggiunto nel biennio 2018-2019, ma nel 2019 è stato raggiunto il valore più alto in termini assoluti: 16.934 detenuti tossicodipendenti (il 27,9%).

Al 31 dicembre 2020 sia il dato nominale che quello percentuale sono tornati a scendere, attestandosi al 26,5% (14.148). Va detto che il dato è comunque ben oltre la soglia d'allarme. La presenza di tossicodipendenti in carcere rappresenta infatti un grave problema sanitario dal momento che molti virus e malattie infettive possono colpire i tossicodipendenti in misura estremamente maggiore, e che le strutture detentive del nostro Paese sono spesso del tutto inadeguate a dare supporto e a gestire chi ha gravi problemi di salute.

Tab. 4 - Detenuti presenti e detenuti tossicodipendenti al 31.12. Valori assoluti e percentuali.

Serie storiche 2006-2020.

Anno	Presenti	Tossicodipendenti	Percentuale
2006	39.005	8363	21,44%
2007	48.693	13424	27,57%
2008	58.127	15772	27,13%
2009	64.791	15887	24,52%
2010	67.961	16245	23,90%
2011	66.897	16364	24,46%
2012	65.701	15663	23,84%
2013	62.536	14879	23,79%
2014	53.623	13.205	24,63%
2015	52.164	13.465	25,81%
2016	54.653	14.157	25,90%
2017	57.608	14.706	25,53%
2018	59.655	16.669	27,94%
2019	60.769	16.934	27,87%
2020	53.364	14.148	26,5%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

SIMULAZIONE POPOLAZIONE CARCERARIA SENZA DETENUTI EX ART. 73 E SENZA TOSSICODIPENDENTI

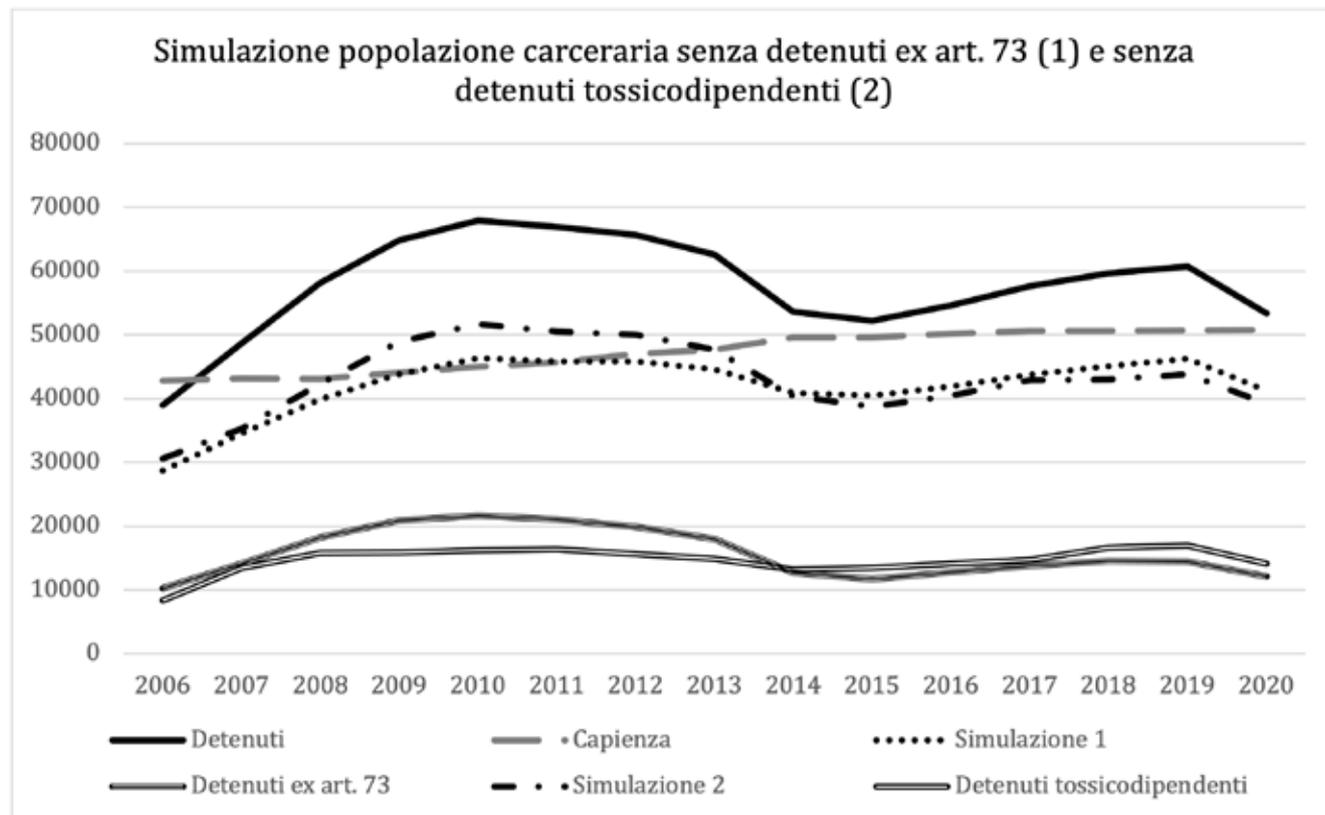
Come abbiamo visto, negli ultimi quindici anni i dati relativi a ingressi e presenze in carcere hanno fatto registrare un trend di aumento costante, invertito soltanto a cavallo del 2013-2014 e di nuovo nel 2020; questi stop temporanei ai processi di carcerizzazione non sono stati promossi dal legislatore, ma subiti: sono state infatti la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo prima (2013, Torreggiani e altri c. Italia, sentenza di condanna per il sovraffollamento carcerario), la Corte Costituzionale poi (sentenza 32/2014, in cui veniva sancita l'incostituzionalità della Fini-Giovanardi), infine la pandemia a calmierare i dati. La costante dell'intero periodo analizzato è la centralità della proibizione nelle politiche penali: dal 2006, infatti, oltre un terzo dei detenuti sono ristretti per violazioni del DPR 309/90, e circa un quarto dei detenuti sono tossicodipendenti.

Il grafico che segue (figura 1) ha lo scopo di illustrare, in maniera molto grossolana, quanto la normativa antidroga influisca sul tasso di affollamento carcerario.

Si parte dal 2006, anno di concessione dell'ultimo indulto ma anche dell'approvazione della Fini-Giovanardi. A seguito dell'indulto, la popolazione carceraria era scesa da 59.523 detenuti (31.12.2005) a 39.005 (31.12.2006), con un tasso di affollamento pari a 91 (ossia 91 detenuti per 100 posti; l'anno prima era a 139). Già nel 2007, però, il numero di detenuti era di nuovo superiore alla capienza regolamentare. La situazione è precipitata negli anni successivi, con un'impennata di ristretti ex art. 73; il picco massimo di affollamento carcerario si è avuto nel 2010, quando ogni 100 posti erano presenti 151 detenuti (di cui 48 per violazione dell'articolo 73).

Dopo la condanna CEDU per il caso Torreggiani (2013) e la dichiarazione d'incostituzionalità della Fini-Giovanardi (2014), la popolazione carceraria è diminuita fino ai 52.164 detenuti presenti al 31.12.2015 (tasso di affollamento: 105); da allora i numeri sono tornati a salire fino al 31 dicembre 2019 (60.769 detenuti, tasso di affollamento: 120).

Fig. 1 Simulazione popolazione carceraria senza detenuti tossicodipendenti



A seguito della pandemia mondiale si è verificata un'ovvia inversione di tendenza che ha riportato il tasso di affollamento a 105. Comunque troppo: per prevenire focolai e contenere il numero di morti sarebbe stato doveroso fare scelte più incisive, che garantissero il distanziamento sociale anche all'interno delle strutture detentive.

Come si può vedere nel grafico, togliendo i detenuti ex art. 73 (simulazione 1), solo nel biennio 2010-2011 sarebbe stata superata la capienza regolamentare; togliendo invece i detenuti tossicodipendenti (simulazione 2), il tasso di affollamento sarebbe stato superiore a 100 solo negli anni dal 2009 al 2012. Oggi i tassi d'affollamento sarebbero rispettivamente di 81 e di 77, più consoni sia per la gestione ordinaria dei penitenziari che per quella, straordinaria, di un'emergenza sanitaria.

Concludiamo con due precisazioni: la prima è che nella prima simulazione sono stati scorporati solamente i detenuti ex art. 73, e non anche i detenuti ex artt. 73 e 74 né i detenuti ex art. 74, autori di crimini più gravi e quindi puniti più severamente. La seconda è che la capienza regolamentare non corrisponde alla capienza effettiva, che è sensibilmente inferiore in quanto alcuni dei posti calcolati non sono effettivamente disponibili: questo significa che il tasso d'affollamento effettivo è sempre un po' più alto di quello da noi calcolato.

LA SITUAZIONE NEI TRIBUNALI

Nel 2020 è stato registrato un nuovo balzo nei dati relativi ai procedimenti penali pendenti, probabilmente dovuto al blocco del sistema giustizia a causa della pandemia. Le persone con procedimenti penali pendenti per articolo 73 erano 189.707 al 31 dicembre, il numero più alto registrato negli ultimi sedici anni (+13.919 sul 2019); salgono anche quelli per articolo 74 (+3.400 sul 2019).

Tabella 5. Persone con procedimenti penali pendenti per violazione artt. 73 e 74 DPR 309/90 al 31.12. Serie storica 2005-2020

Anno	art. 73	art. 74
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
2019	175.788	42.067
2020	189.707	45.467

Fonte: Ministero della Giustizia. Dipartimento per gli affari di giustizia

Da notare 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 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 presto vanificato da un nuovo trend in aumento interrottosi soltanto nel 2019.

LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Dal 2006 al 2019 si è verificata una crescita costante delle misure alternative. Erano 3.592 nel 2006, sono quasi triplicate nel giro di 3 anni (10.332 nel 2009), hanno quasi toccato quota 30mila al 31.12.2019, calando un poco nell'ultimo anno. Va tuttavia considerato che nel 2006 i detenuti non arrivavano a 40mila, mentre a fine 2019 eravamo a oltre 60mila, nel 2020 a 53.364: questo farebbe pensare che le misure alternative abbiano finito per diventare un'alternativa alla libertà anziché alla detenzione, inverando la teoria del net widening, secondo cui, in un contesto di forte domanda di controllo sociale istituzionale, gli strumenti di diversione e quelli di probation consentono di ampliare l'area del controllo, piuttosto che di limitare quello coattivo-penitenziario.

C'è un altro dato che salta all'occhio: fino al 2019, se per l'affidamento ordinario quasi tre su quattro non andavano in carcere (erano cioè affidati in prova dallo stato di libertà), la proporzione era ben diversa per gli affidati alcolodipendenti e tossicodipendenti. Di questi, esattamente due su tre assaggiavano il carcere prima di poter accedere alla misura alternativa dell'affidamento in prova. Nel 2020 le proporzioni sono un po' cambiate giacché, per via del Covid-19, in un anno sono quasi raddoppiati gli affidati dallo stato di detenzione (da 3.747 a 6.732); è sorprendente che la stessa crescita non si sia verificata tra gli affidati tossicodipendenti o alcolodipendenti dallo stato di detenzione, che sono invece diminuiti.

Tabella 6. Condannati sottoposti a misura alternativa al 31.12 (2006-2020).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020
Affidati in prova dallo stato di libertà	512	1.022	2.081	2.843	3.832	4.499	4.398	5.123	5.819	6.165	6.679	7.676	9.146	9.936	9.981
Affidati dallo stato di detenzione	481	787	1.228	1.589	1.944	2.348	2.405	2.605	2.672	2.561	2.719	3.171	3.671	3.747	6.732
Affidati in misura provvisoria									224	278	379	496	401	821	1.607
Affidati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	369	377	475	712	851	920	966	983	994	1.009	970	894	1.002	1.027	836
Affidati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	242	380	718	1.119	1.515	1.817	1.811	1.918	1.902	1.618	1.519	1.661	1.862	2.054	1.784
Affidati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria						322	373	427	363	426	502	591	490	491	784
Affidati affetti da aids dallo stato di libertà						2	-	2	6	3	4	2	3	4	4
Affidati affetti da aids dallo stato di detenzione						44	36	51	31	36	39	44	33	50	59
Totale affidamenti in prova	1.604	2.566	4.502	6.263	8.142	9.952	9.989	11.109	12.011	12.096	12.811	14.535	16.608	18.130	16.713
Totale semiliberi	630	696	771	837	886	916	858	845	745	698	756	850	867	1.040	748
Totale detenuti al domicilio	1.368	1.431	2.257	3.232	5.219	8.371	9.139	10.173	9.453	9.491	9.857	10.487	10.552	10.429	11.562
TOTALE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE	3.592	4.693	7.530	10.332	14.247	19.599	19.986	22.127	22.209	22.285	23.424	25.872	28.027	29.599	29.023

Fonte: Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna. * Dato al 15 dicembre 2019.

LA PUNIZIONE IN VIA AMMINISTRATIVA DEL MERO CONSUMO DI SOSTANZE ILLEGALI

La tabella 7 è dedicata alle segnalazioni ex art. 75 ovvero al possesso di sostanze stupefacenti per uso personale, una condotta che non ha rilevanza penale ma è soggetta a sanzioni di tipo amministrativo.

Tab. 7 - Segnalazioni ex art. 75 DPR 309/90 in valori assoluti, distinte per genere, età, provvedimento adottato. Serie storiche 2007-2020

Anno	Persone segnalate				Totale segnalazioni	Totale colloqui	formale invito	richiesta programma terapeutico	archiviazione.	Sanzioni amministrative		
	maschi	femmine	totale	di cui minori						totale	con colloquio	senza colloquio
2007	44.866	3.066	47.932	3.729	47.932	31.578	18.815	3.008	4.808	11.850	9.115	2.735
2008	43.943	3.150	47.093	3.665	47.093	36.038	22.255	1.646	3.285	15.504	11.762	3.742
2009	36.041	2.582	38.623	3.058	38.623	30.116	30.116	903	2.690	17.266	10.860	6.406
2010	30.369	2.206	32.575	2.629	32.575	27.166	15.967	518	2.211	16.154	10.591	5.563
2011	31.752	2.212	33.964	2.778	33.964	26.619	15.192	418	1.589	16.743	10.962	5.781
2012	37.951	2.505	40.456	3.537	42.037	29.011	16.815	393	1.691	17.839	11.773	6.066
2013	36.414	2.686	39.100	3.876	40.526	27.591	16.170	241	1.359	16.708	11.167	5.541
2014	29.069	2.203	31.272	3.604	32.450	14.051	14.162	107	712	14.051	9.448	4.603
2015	25.730	1.988	27.718	1.125	32.478	21.133	12.326	151	861	13.509	8.650	4.859
2016	30.324	2.363	32.687	3.793	36.795	21.384	13.455	122	1.227	13.157	7.805	5.352
2017	35.860	2.753	38.613	4.493	40.524	26.128	17.331	86	1.381	15.581	8.710	6.871
2018	36.418	2.860	39.278	4.437	41.054	26.984	18.582	82	2.124	15.126	8.320	6.806
2019	38.806	2.938	41.744	4.392	43.793	21.402	13.474	202	1.406	14.322	8.535	5.787
2020	28.818	2.198	31.016	2.902	32.879	15.388	10.460	94	547	8.587	4.834	3.753

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie - Direzione Centrale delle Risorse Umane - Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

Come prevedibile, crollano sia le persone segnalate (-10.728) sia le segnalazioni (-10.914). Il 2019 aveva fatto registrare il più alto numero degli ultimi dodici anni per entrambe le voci.

Il brusco calo del biennio 2014-2015 si è quindi rivelato transitorio: nel 2015 i segnalati erano stati "appena" 27.718, di cui 1.125 minori. In quattro anni c'è stato un aumento generale del 50,6%, mentre i minori segnalati sono poco meno che quadruplicati. Su questi dati ha certamente influito l'ardore securitario dei Ministri dell'Interno Minniti e Salvini, in carica rispettivamente dal 12 dicembre 2016 al 1° giugno 2018 e dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019. Durante i loro mandati, imperniati sul machismo e la tolleranza zero (come sempre, riservata ai più deboli) è probabile siano stati intensificati i controlli e, di conseguenza, sono aumentate le segnalazioni.

Nel 2020, con mesi di lockdown, coprifuoco e distanziamento sociale, era inevitabile che tanto le persone segnalate quanto le segnalazioni diminuissero in maniera molto netta.

Continua intanto il calvario delle richieste di programma terapeutico, mai davvero ripresi dal tracollo seguito all'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi: solamente 94 nel 2020 contro le 3.008 del 2007. Se la finalità della segnalazione al prefetto, oltre quella di applicare la sanzione amministrativa, è quella di prevenire l'uso da parte di coloro che non sono assuntori di droga, azzerare o ridurre l'uso da parte di quanti sono abituali consumatori e favorire il recupero di consumatori abituali e di tossicodipendenti, non si può parlare che di fallimento.

Tab. 8 - Persone segnalate per art. 75, per sesso e sostanza. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020

Sostanza	Maschi		Femmine		Totale		Percentuale
	Segnalati	Di cui min.	Segnalati	Di cui min.	Segnalati	Di cui min.	
Eroina	1.490	6	211	3	1.701	9	5,1%
Oppiacei	141	1	31	0	172	1	0,5%
Cocaina	5.841	42	484	7	6.325	49	19,0%
Ecstasy e analoghi	42	2	8	1	50	3	0,1%
Cannabis e sostanze analoghe	23.251	2.735	1.534	214	24.785	2.949	74,4%
Altre sostanze illegali	109	9	17	0	126	9	0,4%
Nuove sostanze non tabellate	154	11	22	2	176	13	0,5%
TOTALE	31.028	2.806	2.307	227	33.335	3.033	100%

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie - Direzione Centrale per le Risorse Umane - Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione

* Il totale effettivo delle persone segnalate è quello riportato nella Tabella 7. I dati non coincidono perché, qualora una persona sia segnalata ex art. 75 per consumo di più di una sostanza, nella Tabella 8 finirebbe per risultare più volte (+1 per ogni sostanza).

Come ogni anno, quasi tre quarti delle persone segnalate ai sensi dell'articolo 75 del DPR 309/90 devono la segnalazione al consumo di cannabinoidi: ben 24.785 su 33.335 (74,4%). La seconda sostanza per numero di persone segnalate è la cocaina (19%, quasi una su cinque); segue con un bel distacco l'eroina (5,1%, poco più di una persona ogni venti).

Molto evidente la disparità nei consumi tra maschi e femmine, che inizia già tra i minorenni. Nel complesso sono maschi il 93,1% delle persone segnalate.

Per quanto riguarda la cifra totale, qualcuno potrà notare la discrasia rispetto a quella riportata nella tabella 5. Il totale effettivo delle persone segnalate è quello della suddetta tabella; i dati non coincidono perché, qualora una persona sia segnalata ex art. 75 per consumo di più di una sostanza, nella tabella 6 risulta più volte (+1 per ogni sostanza). Precisiamo quindi che sono 29.426 le persone con una singola segnalazione, mentre 1.590 hanno più segnalazioni (per un totale di 31.016 persone segnalate).

Purtroppo non siamo riusciti a ottenere il numero di segnalazioni ex art. 75 per sesso e sostanza consumata relativo al 2020, dunque il nostro calcolo del totale delle segnalazioni dall'introduzione del DPR 309/90 si interrompe momentaneamente al 31 dicembre 2019 (tabella 9). Il trend è comunque abbastanza definito, e trova conferma anche nei dati dell'ultimo anno relativi alle persone segnalate: quasi tre segnalazioni su quattro sono per uso di cannabinoidi. L'accanimento sulle droghe leggere nell'ambito della war on drugs è evidente.

Seguono l'eroina con 149.879 segnalazioni (11,42%) e la cocaina con 140.301 (10,69%). Da notare che negli ultimi anni la cocaina ha fatto registrare un numero di persone segnalate di gran lunga superiore all'eroina. Non fa eccezione il 2020 (tabella 8). Se il ritmo resterà tale, nei prossimi due anni la cocaina sarà la seconda sostanza per numero di segnalazioni e di persone segnalate.

Tab. 9 - Segnalazioni ex art. 75 dall'11.7.1990 al 31.12.2019, per sesso e sostanza.

Sostanze	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale
Eroina	134.339	15.540	149.879	11,42%
Metadone	4.706	679	5.385	0,41%
Morfina	527	69	596	0,05%
Altri oppiacei	4.044	371	4.415	0,37%
Cocaina	131.096	9.205	140.301	10,69%
Crack	1.869	151	2.020	0,15%
Anfetamine	2.060	256	2.316	0,18%
Ecstasy ed analoghi	6.691	650	7.323	0,56%
Altri stimolanti	113	16	129	0,01%
Barbiturici	35	1	36	0,003%
Benzodiazepine	574	63	637	0,05%
Altri ipnotici e sedativi	190	20	210	0,02%
LSD	589	65	654	0,05%
Altri allucinogeni	364	52	416	0,03%
Inalanti volatili	805	67	872	0,07%
Cannabinoidi	906.118	55.433	961.551	73,28%
Altre sostanze illegali	33.709	2.731	36.440	2,78%
TOTALE	1.226.811	85.369	1.312.180	100%

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse Strumentali e finanziarie - Direzione Centrale delle Risorse Umane - Ufficio XI - Centro Studi, Ricerca e Documentazione



GUIDA E DROGHE, IL CAVALLO ZOPPO DEL PROIBIZIONISMO

Hassan Bassi

In continuità con le ultime edizioni del Libro Bianco pubblichiamo gli ultimi dati disponibili sulle violazioni art. 187 del codice della strada, ovvero quello che vieta la guida in stato di alterazione psicofisica in conseguenza dell'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope. Le pene previste (comma 1) per tale violazione sono: un'ammenda da euro 1.500 a euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno. Tali pene sono le stesse di quelle previste all'art 186 per i conducenti che siano fermati alla guida con un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro (g/l), ovvero il massimo previsto dal codice¹. All'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni.

Il fenomeno della guida di veicoli da parte di consumatori di sostanze stupefacenti, come avvenimento che mette a rischio la salute e la vita di conducenti e passeggeri di veicoli, è stato spesso utilizzato come uno dei cavalli di battaglia a favore del proibizionismo e per le politiche punitive sulle droghe. Malgrado l'ampia enfasi data alle attività di controllo e contrasto sui conducenti per individuare coloro che fanno uso di sostanze, i risultati evidenziano una pratica molto ridotta e marginale anche quando messo in relazione con i casi di incidentalità stradale.

¹ Per il tasso alcolemico sono previsti 3 livelli di tasso, fra 0,5 e 0,8, fra 0,8 e 1,5 ed appunto superiore a 1,5 g/l

Nella evoluzione normativa, spinta anche da numerose sentenze, è ormai ben chiaro che l'applicazione della sanzione è possibile solo a fronte di una effettiva alterazione dei comportamenti del conducente causata dall'uso di sostanze², e non è sufficiente la positività ai test rilevatori dell'uso.

L'aggiornamento costante delle circolari operative per i test vanno verso un perfezionamento dei sistemi di analisi, sia nel tentativo di accorciare i tempi che intercorrono fra primo screening salivare con precursori e analisi approfondite di conferma (con utilizzo ad esempio di laboratori mobili attrezzati), sia con l'uso di nuove strumentazioni che dovrebbero impedire errori di analisi³; ma anche indicazioni più esplicite per le forze dell'ordine per valutare il comportamento ed eventuali sintomi di effettiva alterazione psicomotoria correlabile all'uso di sostanze.

Si vedano ad esempio le "Nuove linee guida per i controlli su strada in materia di verifica delle condizioni psico-fisiche dei conducenti di veicoli"⁴ che contiene anche una scheda clinica di verifica e la cui applicazione è alla base del nuovo accordo con il Dipartimento per le Politiche Antidroga per la prevenzione e il contrasto dell'incidentalità stradale causata dall'uso di sostanze stupefacenti e dall'abuso di alcol - Progetto "Strade Sicure 2020-2021". L'incipit della circolare citata recita "la guida in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è un comportamento che incide significativamente sulla sicurezza della circolazione stradale e sulla incolumità di tutti gli utenti della strada"; affermazione che nasconde nel "significativamente" tutto il proprio senso, anche se l'avverbio sembra in contrasto con i numeri delle statistiche sull'incidentalità secondo le quali il fenomeno risulta di significato inferiore rispetto ad altri tipi di comportamento scorretti alla guida, e molto poco diffuso, soprattutto per quanto riguarda le sostanze stupefacenti. Nello stesso testo, infatti, alla prima annotazione (cfr nota 1 della circolare) si esplicita che "da maggio 2015 nelle province dove sono stati predisposti gli specifici servizi nelle notti del fine settimana, le persone complessivamente sottoposte a controllo sono state 107.117, di cui 6.309 (il 5,9%, ndr) sanzionate per guida in stato di ebbrezza alcolica, e 1.315 denunciate (l'1,2% - sic!, ndr), all'esito delle analisi di laboratorio, per guida in stato di alterazione dovuta all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope"; confermando percentuali molto basse pubblicate negli scorsi anni sul Libro Bianco e che non possono certo essere considerate così impattanti.

Il che non significa negare che guidare in condizioni psicofisiche alterate possa essere rischioso per sé e per gli altri, ma riportare alla giusta misura un dibattito che troppo spesso appare strumentale e più finalizzato a stigmatizzare i consumatori di sostanze stupefacenti che interessato alla sicurezza stradale; e rispetto al quale è necessario svincolare il consumo di sostanze dai reali effetti sulla capacità di guida.

A questo proposito bene ha fatto il Consiglio di Stato (II Sezione del Consiglio di Stato, 26 agosto 2019, n. 5868) a rimarcare che non ha ragione la Prefettura che segnala alla motorizzazione civile coloro che sono stati trovati in possesso di sostanze stupefacenti per uso personale (art.75 -309/90) per una revisione della patente (art 128 del codice della strada), perché non è il fatto di essere un consumatore che rende inaffidabile e incapace di guidare, ma il porsi alla guida in stato di alterazione effettiva. Il che rende ancora più evidente come sia irrazionale la previsione delle sanzioni amministrative dell'art 75 del

² su questo si fa riferimento ai numerosi interventi di Giorgio Bignami nei Libro Bianco, edizione 2017 e precedenti, ed in ultimo alla sentenza Cass. pen. Sez. IV 20 marzo 2019, n. 12409

³ Come evidenziato ad esempio da Bassi Libro Bianco 2017, circa il 30% dei positivi a test salivare effettuato su strada risultavano negativi alle analisi successive di approfondimento

⁴ Allegate alla circolare Ministero dell'Interno 300/A/1277/19/109/42 del 11/02/2019, vedi <https://www.poliziadistato.it/statics/05/servizi-mirati-di-controlli-per-il-controllo-del-fenomeno-della-guida-in-stato-di-ebbrezza-alcolica-o-di-alterazione-dopo-aver-assunto-sostanze-stupefacenti-o-psicotrope.-linee-guida-per-i-controlli-su-strada.-modulistica.pdf>

309/90 ed in questo caso quelle al comma 1 che prevedono anche “la sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni” (migliaia di applicazioni ogni anno), se la sua ratio fosse da ricercarsi in un provvedimento precauzionale per la sicurezza e la difesa della salute.

I CONTROLLI

I dati relativi alle violazioni possono essere recuperati dalle ricerche Istat, Ministero dell'interno, Dipartimento Politiche Antidroga (nell'ambito dei programmi di prevenzione incidentalità stradale); i dati non sempre sono congruenti.

Il 2020 è stato un anno caratterizzato da numerosi periodi di lockdown causa pandemia Covid-19 che hanno impattato notevolmente sul traffico veicolare privato e per motivi professionali. Questo è certamente uno dei fattori alla base della diminuzione delle violazioni dell'art. 187 accertate dalla Polizia Stradale, come forniti tramite Ministero dell'Interno (in continuità con gli anni precedenti), che sono disponibili nella serie storica dal 2010 al 2020 (per il 2020 sono state 1.165) riportate nello schema seguente:

Fig. 1 Numero di violazioni dell'art. 187 del CdS rilevate dalla Polizia Stradale (Serie Storica)



Fonte: Istat e Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, Ministero dell'interno. Ufficio Documentazione Generale – SSAI – rielaborazione Forum Droghe

Le violazioni dell'art. 187 sanzionate dalla Polizia Stradale hanno riguardato per la maggior parte conducenti con età superiore ai 33 anni, e sono state rilevate fra le 22 della sera e le 7 della mattina (periodo di maggiori controlli sulle strade con uso di precursori per rilevare l'assunzione di sostanze stupefacenti):

Tab. 1 Violazioni art 187 per fascia d'età e orario (Serie storica 2013-2020)

Anno	Numero violazioni art. 187	Suddivisione per classi di età - anni				Suddivisione per fascia oraria		
		0-17	18-24	25-32	Oltre 33	22,00-06,59	07,00-14,59	15,00-21,59
Anno 2013	1571	21	404	456	690	682	525	364
Anno 2014	1462	12	362	425	663	626	377	459
Anno 2015	1.625	18	439	462	706	783	487	355
Anno 2016	1.667	11	386	465	805	781	413	473
Anno 2017	1.892	11	477	534	870	998	371	523
Anno 2018	1.837	20	447	502	868	952	457	428
Anno 2019	1.802	18	429	486	869	866	434	502
Anno 2020	1.165	10	258	271	626	473	297	395

Fonte: Istat e Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato

GLI INCIDENTI

Sono disponibili anche le violazioni accertate dalla Polizia Stradale a seguito di incidente degli ultimi 4 anni, nello schema sottostante sono riportati anche i numeri riferiti a coloro che si sono rifiutati di sottoporsi ai test (fattispecie prevista CDS art. 187 c. 8), le percentuali di incidenti ove è stata rilevata la violazione del 187 sono bassissime.

Tab. 2 Violazioni accertate a seguito incidenti dalla Polizia Stradale (2016-2019)

Anno	2016		2017		2018		2019		2020	
Totale Incidenti Rilevati Polizia Stradale	61.636		59.096		58.892		57.045		40.512	
Articolo CDS contestato	187	187+186	187	187+186	187	187+186	187	187+186	187	187+186
Totale violazioni a seguito di incidente	553	197	553	175	505	167	519	161	401	123
Violazioni per rifiuto	20	74	11	66	23	50	25	56	16	50
Totale violazioni 187 e 187 +186	750		728		672		680		524	
Percentuale violazioni per numero incidenti (escluso rifiuto)	1,22%		1,23%		1,14%		1,19%		1,29%	
Percentuale violazioni per numero incidenti (incluso rifiuto)	1,37%		1,36%		1,27%		1,33%		1,46%	

fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato – rielaborazione Forum Droghe

IL PROTOCOLLO DEL DIPARTIMENTO ANTIDROGA

A seguito del protocollo d'intesa per la "prevenzione dell'incidentalità stradale" fra Dipartimento politiche antidroga (DPA) e Dipartimento della Pubblica Sicurezza per l'accertamento dell'assunzione di sostanze stupefacenti su strada con test di screening sulla saliva e, in caso di positività, esecuzione delle analisi di laboratorio di conferma su 56 province italiane, sono pubblicati sul sito web del DPA i risultati dei controlli.

I dati disponibili sono divisi per Carabinieri e Polizia stradale, riferibili all'ultimo quadriennio 2017- 2020.

Questi i numeri relativi a mezzi controllati, soggetti controllati e violazioni da parte dei Carabinieri:

Tab. 3 Controlli su strada da parte dell'Arma dei Carabinieri (2017-2020)

	2017	2018	2019	2020	Totale
Mezzi controllati	6.134.652	6.512.746	7.755.731	9.583.088	29.986.217
Soggetti controllati	9.140.188	9.815.495	11.692.665	14.069.256	44.717.604
Violazione art. 187 CdS penale	4.401	4.661	4.723	3.428	17.213
% violazioni (1 conducente per mezzo)	0,07%	0,07	0,06%	0,04%	0,06%

Fonte DPA rielaborazione Forum Droghe

Le persone controllate sono in numero molto superiore rispetto al numero dei mezzi, facendo ipotizzare che non si siano controllati solo i conducenti, ma lo screening abbia coinvolto anche i passeggeri, il che non sarebbe coerente con gli obiettivi ed il testo del protocollo. La percentuale delle violazioni dei conducenti (conteggio sul numero di mezzi controllati) dell'art. 187 CDS secondo quanto riportato è pari allo 0,06%, se si escludono le sanzioni per rifiuto a sottoporsi al test la percentuale scende addirittura allo 0,04%.

Nel dettaglio le violazioni a seguito di incidente (art. 187 bis) rilevate dai Carabinieri nell'ambito del protocollo somma degli anni 2017-2020 sono state 4.578, questo dato non è confrontabile con il numero di incidenti rilevati durante il servizio, ma per dare un ordine di grandezza solo gli incidenti con lesioni a persone nel 2019 sono stati 172.183 (fonte Istat)!

Tab. 4 Contestazioni dell'Art. 187 CdS a seguito di incidente (Carabinieri - 2017-2020)

	2017	2018	2019	2020	Totale
GUIDA CON ALTERAZIONE PSICO-FISICA DA SOSTANZE STUPEFACENTI CON INCIDENTI	1.135	1.238	1.277	928	4.578

Fonte DPA

Questi invece i numeri relativi a mezzi controllati, soggetti controllati e violazioni da parte della Polizia Stradale:

Tab. 5 Controlli su strada da parte della Polizia Stradale (2017-2020)

	Totale anni 2017 -2020
Mezzi controllati	104.191
Soggetti controllati	126.305
Violazione art. 187 CdS - penale	1.623

Fonte DPA

Anche in questo caso il numero delle persone controllate è superiore al numero di mezzi

controllati, coloro che sono stati sottoposti a test per la verifica del consumo di sostanze stupefacenti sono stati 6.587, i positivi al primo test sono stati 1.623, pari al 1,56% dei conducenti controllati (uno per ogni mezzo), e al 24% di coloro che erano sospettati. Nel numero di positivi al primo screening è ragionevole considerare almeno un quarto (25%) di falsi positivi, secondo un andamento già rilevato in precedenza⁵, il che farebbe scendere la percentuale a 1,17% e 18,4% dei sospetti. In ogni caso di nuovi percentuali decisamente basse.

I dati della Polizia stradale riportano anche la specifica rispetto alla sostanza stupefacente rilevata dai precursori al primo test in strada:

Tab. 6 Violazioni art. 187 CdS rilevate dalla Polizia Stradale per sostanza accertata (2017-2020)

Sostanza rilevata	Fascia età del conducente				totali	Perc
	18-22	23-27	28-32	oltre		
Cannabinoidi	215	208	123	186	732	38,87%
Anfetamine	33	67	33	86	219	11,63%
Cocaina	111	214	183	326	834	44,29%
Oppiacei	10	21	12	20	63	3,35%
Metadone	2	2	3	4	11	0,58%
Benzodiazepine	2	13	6	3	24	1,27%

Fonte DPA rielaborazione Forum Droghe

Dai dati si evidenzia una preponderanza di cannabinoidi per la fascia di età 18-22 e della cocaina per le fasce di età superiori. Rimane il dubbio sulla natura delle positività per metadone, che potrebbero essere riferiti a persone in carico ai servizi per le dipendenze (Serd) che utilizzano metadone come terapia sostitutiva, legittima e legale. Anche rispetto alla capacità dei cannabinoidi di determinare condizioni psicofisiche che impediscano la guida il dibattito è aperto anche alla luce delle liberalizzazioni della vendita ed uso in USA, dove il numero di incidenti non pare sia aumentato⁶.

In attesa dell'implementazione di sistemi di sicurezza automatici nei veicoli che possano effettivamente limitare l'incidentalità, l'influenza della guida "disturbata" dall'uso di sostanze stupefacenti pare tutt'oggi molto marginale.

⁵ Vedi ad esempio Bassi, Libro Bianco 2017

⁶ Vedi anche L. Fiorentini, L'onda verde. La fine della guerra alla droga, Officina di Hank, 2021, pp 158-159



I TEST AI LAVORATORI: UNA MANIPOLAZIONE INACCETTABILE

Denise Amerini

Responsabile Dipendenze e Welfare, CGIL Nazionale

È di poche settimane fa la bagarre nata intorno al cantante del gruppo che ha vinto un festival musicale europeo, accusato di aver assunto cocaina. Il cantante in questione, al fine di dimostrare ogni estraneità all'uso di sostanze, oltre a dichiarare la propria contrarietà "alla droga", si è sottoposto al test, per dimostrare nei fatti quanto affermato.

Poche settimane prima, una Parlamentare, segretaria di un partito nazionale, si era sottoposta pubblicamente, in piazza, al test del capello, per denunciare, così affermava, una situazione fuori controllo riguardo l'uso di sostanze, e la stessa Ministra Dadone aveva poi rilanciato l'invito a tutti i Parlamentari a sottoporsi al test, motivando tale invito con il fatto che "si può essere a favore della legalizzazione

E' NECESSARIO SUPERARE IL PARADIGMA MORALE, CHE FA DI OGNI PERSONA CHE USA SOSTANZE UNA PERSONA INAFFIDABILE NELLA VITA E SUL LAVORO, PERICOLOSA PER SE E PER GLI ALTRI.

della cannabis senza essere consumatori di sostanze". Il senso di tutto questo è evidente: dare una immagine positiva di sé, moralmente irreprensibile, legata al fatto di non fare alcun uso di sostanze.

È del tutto evidente il pensiero che informa tutto questo: il doversi dimostrare esenti da comportamenti sbagliati, immorali, persino criminali. È infatti noto a tutti, ed i resoconti anche di questo Libro Bianco ne danno evidenza, di

come l'uso di sostanze sia una delle cause principali di sovraffollamento nelle carceri.

Mentre, come sostiene Claudio Cippitelli in un articolo sul "Manifesto" del 2 giugno scorso: "avremmo bisogno di coraggio per opporci ai danni che le politiche basate sulla guerra alla droga producono: i drug test non sono strumenti neutri, ma metodiche spesso usate come clave per colpire studenti e lavoratori con stili di vita non graditi"

Come nel caso di quei lavoratori che improvvisamente non erano più eroi, caduti nell'adempimento delle proprie mansioni, ma ben altro, perché positivi ad un test antidroga, indipendentemente dalla sostanza usata, da quando fosse stata usata, dagli effetti concreti e reali sulle prestazioni lavorative. Ricordiamo tutti, con dolore, il caso dei tre vigili del fuoco, morti ad Alessandria mentre spegnevano un incendio in una cascina, e come, da angeli volati in cielo sono improvvisamente divenuti angeli caduti nel fango (gli eroi perdono il loro mantello, scriveva un quotidiano locale) perché l'autopsia aveva rivelato che 2 di loro erano positivi alla cannabis, uno alla cocaina. Non sappiamo quando e come avessero assunto quelle sostanze, delle quali erano state rilevate tracce, e neanche ci interessa: stavano svolgendo il loro lavoro, e non è affatto detto, e tantomeno dimostrato, che quelle sostanze avessero stravolto la loro vita, o li avessero resi incapaci di svolgere seriamente il loro compito

Ormai, tutte le evidenze scientifiche dimostrano che la presenza di tracce di sostanze nelle urine, o nel capello, non significa affatto essere sotto l'effetto di sostanze, abusarne o esserne in qualche modo dipendenti, tantomeno che l'assunzione sia recente.

Dobbiamo, finalmente, superare il paradigma morale, che fa di ogni persona che usa sostanze una persona inaffidabile nella vita e sul lavoro, pericolosa per se e per gli altri. Sono anni che le ricerche scientifiche, le pratiche e le esperienze dei servizi hanno dimostrato che esiste un uso assolutamente controllato, normalizzato, delle sostanze, che i loro effetti non sono legati esclusivamente alla sostanza in se, ma alla situazione oggettiva e soggettiva della persona che ne fa uso, che bisogna distinguere fra uso, misuse ed abuso, e che non necessariamente chi fa uso di una qualche sostanza diventa un

tossicodipendente.

Per questo, anche in ambito lavorativo, è indispensabile coniugare la necessaria, imprescindibile tutela della sicurezza di tutti i lavoratori, con il diritto delle persone ad autodeterminarsi nella propria sfera privata: gli screening a tappeto, o randomizzati, non servono ad educare alla salute, a prevenire l'abuso di sostanze ed i rischi a questo legati, ma solo a emarginare e stigmatizzare le persone. Insomma, solo un sottosegretario come Giovanardi poteva sostenere pubblicamente che "non si può consentire che una persona possa anche occasionalmente farsi uno spinello e continuare a svolgere il proprio lavoro". Sono, fra l'altro, passati anni da quelle affermazioni, ci sono state evidenze scientifiche, risoluzioni degli organismi internazionali. Significa non tener conto della realtà, ragionare per pregiudizi. Eppure, molti continuano ancora a pensarlo.

Vanno promosse le buone pratiche, l'informazione e la formazione sui luoghi di lavoro, piuttosto che pratiche "poliziesche". Va promosso il benessere lavorativo, la partecipazione attiva dei lavoratori e dei loro rappresentanti alle decisioni che li riguardano.

È quantomeno risibile la parte dell'intesa in Conferenza Stato Regioni del 2017, in cui si dice che l'anamnesi deve escludere possibili patologie attuali o pregresse, correlabili a situazioni di abuso/dipendenza: lascia intendere una ineluttabilità delle ricadute nella dipendenza per chi abbia un trascorso di dipendenza, oltre a non chiarire (e non potrebbe farlo) cosa si intenda per abuso. In più, sostiene che il medico competente deve indagare sulle abitudini di vita personali in relazione al consumo anche saltuario di alcolici e stupefacenti. È del tutto evidente che questa è una interferenza insostenibile nella vita privata dei lavoratori, nel loro diritto ad autodeterminarsi, a scegliere. Il sospetto clinico è un concetto privo di qualsiasi fondamento, e non solo scientifico. In più, i provvedimenti adottabili, in caso di positività al test, anche laddove non si evidenzino comportamenti che possano far presumere stati di alterazione, come, ad esempio, il demansionamento, possono avere conseguenze importanti sulla vita lavorativa delle persone. Sarebbe il tempo di aggiornare l'accordo, rispetto alle evidenze scientifiche, ed alle decisioni politiche: ricordiamo, ad esempio,

la recente risoluzione Onu che ha spostato la cannabis dalla tabella 4 alla tabella 1.

Questo non vuol dire che non ci sia la necessità di intervenire laddove un lavoratore manifesti chiari problemi di tossicodipendenza, ma non con misure sanzionatorie, bensì con provvedimenti che, oltre a tutelare la sicurezza della persona e dei colleghi, promuovano salute e benessere lavorativo. Abbiamo necessità di posizioni meno rigide: non si possono fare controlli a tappeto, ma devono essere controlli adeguati, motivati e mirati, effettuati esclusivamente sotto la supervisione del medico competente, che è l'organo preposto alla tutela della privacy sanitaria del dipendente. C'è la necessità che i test rispondano ad indicatori oggettivi, condivisi con la comunità scientifica, riguardo ad affidabilità e sensibilità, e di adottare gli eventuali provvedimenti conseguenti con una gradualità che tenga insieme il diritto alla privacy, la tutela dei diretti interessati, e gli interventi su eventuali situazioni problematiche, che vanno affidati ai servizi pubblici, salvaguardando l'occupazione. C'è bisogno di procedure gestionali contrattate e condivise con le parti sociali aziendali.

Per questo non abbiamo condiviso, e non condividiamo, i test generalizzati, e tutto l'impianto ideologico che sottende l'intesa del 2017, rispetto al quale, già allora, furono sollevate molte obiezioni: fu fin da subito proposto un tavolo per rivedere l'accordo, ma per le proposte emendative, decisamente peggiorative, presentate dalle regioni guidate da giunte di centrodestra nulla fu fatto. Persino Confindustria era su posizioni meno rigide di quelle!

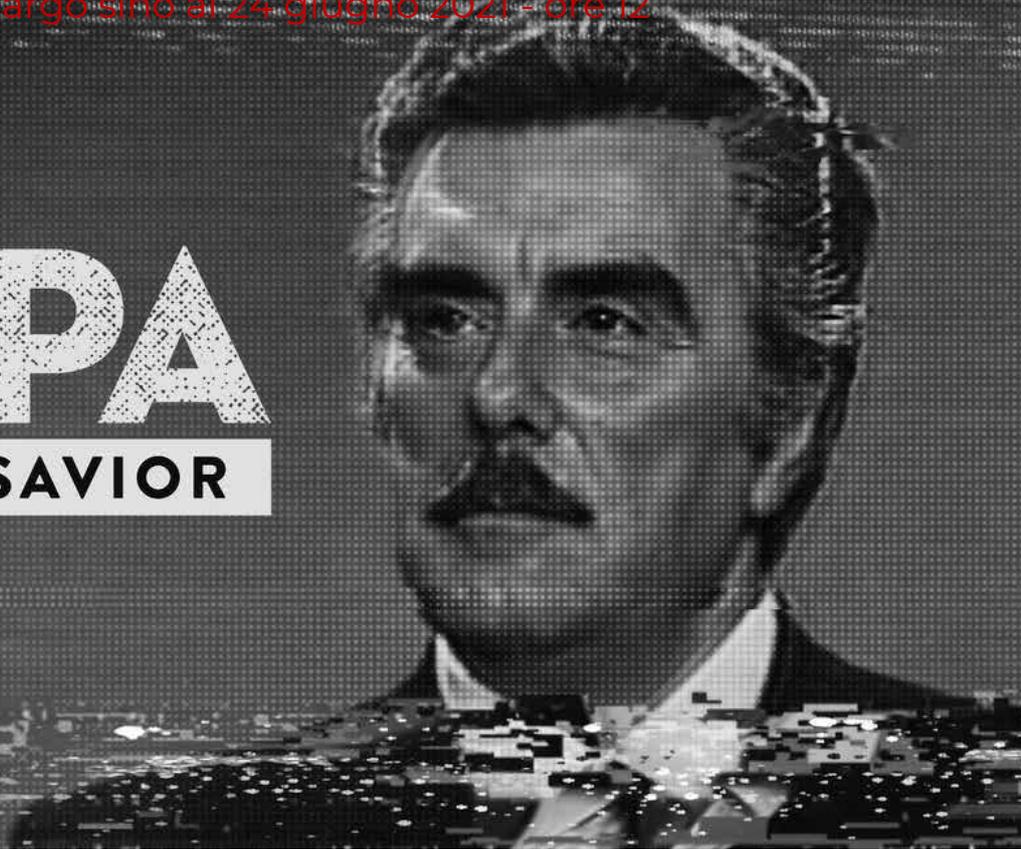
L'abbiamo detto: consumo di sostanze non vuol dire dipendenza, non significa

necessariamente comportamenti devianti. Allora diventa indispensabile, anche per una Organizzazione Sindacale, mettere in campo azioni che rispondano alle effettive necessità dei lavoratori, alla tutela dei diritti di tutte le persone, e agire buone pratiche: già più di dieci anni fa, per esempio, a Milano si promuovevano azioni che prevedevano la somministrazione di questionari anonimi ai lavoratori, con discussione in assemblea dei risultati di quei test, operatori dei Ser.D portati nei luoghi di lavoro per fare informazione, non certo per individuare le "pecore nere" e, magari, supportare chi ne avesse bisogno. Fu introdotta la figura del delegato sociale, poi diffusa in diversi territori: un delegato capace di ascoltare e comprendere, di orientare ed indirizzare, laddove ce ne fosse il bisogno, ai servizi del territorio, e di favorire la contrattazione e l'attivazione nei luoghi di lavoro di percorsi di inclusione e promozione della salute, contrastando pregiudizi e stigma. È quello che Bruno Trentin definì, come ci ricordava anche Giuseppe Bortone in un suo articolo, affrontando questi temi, "il sindacato della persona".

Su questo terreno, quello della promozione dei diritti, della prevenzione di ogni stigma ed emarginazione legati all'uso di sostanze, della promozione di maggiore consapevolezza rispetto ai loro effetti, ci stiamo muovendo, con le associazioni e le organizzazioni con cui lavoriamo da oltre 25 anni e con le quali ogni anno pubblichiamo il Libro Bianco: la sfida è alta, sfatare miti non è semplice, soprattutto quando sono funzionali ad una visione moralizzante dei comportamenti considerati devianti, ad una politica che preferisce reprimere e condannare, che cerca facile consenso agitando temi securitari. Ma tutti insieme sapremo affrontarla.

SANPA

SINS OF THE SAVIOR



INTORNO A SANPA

Il dibattito italiano sulle droghe

A seguito del grande successo della trasmissione in streaming sulla piattaforma Netflix della docu-serie "SanPa: Luci e tenebre di San Patrignano" si è riaperto improvvisamente nel paese e sui media un dibattito sulle droghe.

Con una raccolta di interventi scritti e webinar on line il sito di Fuoriluogo ha cercato di ricostruire, per chi c'era e si era dimenticato, ma soprattutto per chi non c'era, cosa succedeva in Italia a cavallo degli anni Ottanta e Novanta in tema di droghe.

In questa sezione del volume raccogliamo alcuni degli spunti già pubblicati sul sito (Sergio Segio, Maurizio Coletti e Susanna Ronconi) insieme a nuovi contributi (Claudio Cippitelli e Riccardo De Facci) che possono contribuire ad una ricostruzione più completa possibile di quegli anni.

Trovate tutti i contributi e le registrazioni dei webinar sul sito di Fuoriluogo all'indirizzo <https://www.fuoriluogo.it/sanpa>



I BUCHI NELLA STORIA

Sergio Segio

SanPa – Luci e tenebre di San Patrignano, la docu-serie in cinque episodi prodotta da Netflix nel 2020, ha avuto ampi riscontri di pubblico e di critica. Sicuramente per le indubbie qualità di sceneggiatura e regia, nonché l'abile marketing e la grande disponibilità dei mezzi della piattaforma, colosso multinazionale dell'intrattenimento che fattura oltre 20 miliardi di dollari l'anno. Altrettanto per certo, l'interesse suscitato è spiegabile anche con il fatto che la vicenda tocca nervi sempre scoperti, riapre contrapposizioni mai sopite e una storia sociale e culturale che non è relegabile al passato. Il merito è obiettivo e indubbio: aver riaperto la riflessione e il dibattito non tanto e non solo sulla comunità terapeutica fondata da Vincenzo Muccioli nel 1978 quanto sulla questione delle droghe, da tempo rimossa dall'attenzione pubblica e dall'affrontamento politico e istituzionale. Basti dire che la Conferenza governativa che ha il compito di verificare e indirizzare le politiche in materia non viene più effettuata dal 2009, in violazione della legge che la prevede ogni tre anni.

IL RACCONTO CHE SANPA PROPONE NON FORNISCE ALCUN ELEMENTO DI CONTESTUALIZZAZIONE RIGUARDO IL PERIODO STORICO, LE CORRENTI CULTURALI, LA SITUAZIONE POLITICA, GLI APPARATI NORMATIVI DI RIFERIMENTO, LE DIVERSE FILOSOFIE E METODOLOGIE DI TRATTAMENTO DELLE TOSSICODIPENDENZE.

LA TOSSICODIPENDENZA IERI E OGGI

Una inadempienza tanto più grave stante la permanenza di drammaticità ed estensione del problema. Secondo le fonti ufficiali, nel 2019 le morti per intossicazione acuta da droghe sono state 373, di cui 169 dovute all'uso di eroina, in aumento del 11% sull'anno precedente, che già aveva visto una crescita del 17% rispetto al 2017. Lo stesso Dipartimento per le politiche antidro-

ga istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nella propria relazione annuale al Parlamento, specifica peraltro che tale cifra è inferiore alla realtà, in quanto si riferisce solo alle morti attribuite in via diretta all'assunzione di droghe e ai casi per i quali sono state interessate le forze di polizia.

Nel complesso, e con questa avvertenza, negli ultimi vent'anni i decessi correlati agli stupefacenti assommano a 9.718. Si consideri che nel 1985, l'anno del famoso "processo delle catene", ricostruito nel documentario e che vide imputato e condannato in primo grado Muccioli, i decessi per droga erano stati 242.

La questione, beninteso, non riguarda solo o particolarmente il nostro paese: secondo l'Osservatorio europeo sulle droghe, nel 2018 i decessi per overdose nell'Unione sono stati 8.300.

In Italia, nel corso del 2019, i 6.624 operatori dei 562 Servizi Pubblici per le Dipendenze (SerD) hanno assistito complessivamente 136.320 persone, mentre i servizi gestiti dal cosiddetto "Privato Sociale" – ben 821 quelli registrati – al 31 dicembre 2019 avevano in carico 16.352 persone, la maggior parte (11.117) inseriti in strutture terapeutiche residenziali.

Pur nelle differenze anche significative riguardo le sostanze oggi utilizzate, il loro mercato e le modalità di consumo, il quadro attuale delle droghe e delle dipendenze, insomma, ha dimensioni che dovrebbero allarmare, oltre che indurre adeguate risposte a livello politico e sociale. Eppure, il problema rimane pressoché invisibile e non rilevato nella informazione e consapevolezza pubblica.

Benvenuto, dunque, il documentario *SanPa*, che ha saputo risvegliare l'attenzione del distratto e omissivo sistema mediatico, se riuscirà davvero a provocare una riflessione che vada oltre il soggettivo dosaggio delle "luci" e delle "ombre" e un dibattito che esca dalle personalizzazioni per addentrarsi nella questione droghe (e politiche sulle droghe) in generale e, in specifico, nell'analisi dei modelli e delle culture che presiedono e presiedono alle risposte terapeutiche.

DI COSA STIAMO PARLANDO

Le premesse non rendono però ottimisti, poiché il racconto che *SanPa* propone non fornisce alcun elemento di contestualizzazione riguardo il periodo storico, le correnti culturali, la situazione politica, gli apparati normativi di riferimento, le diverse filosofie e metodologie di trattamento

delle tossicodipendenze. Uno spettatore giovane o smemorato sarà anzi indotto a ritenere che quella di Muccioli sia stata l'unica struttura preposta alla cura di quanti in quell'epoca fossero stati dediti all'uso di droghe. E, così pure, che l'opera di San Patrignano sia da considerarsi tanto più meritevole stante la latitanza dello Stato e di ogni supporto pubblico.

Una convinzione tanto diffusa quanto errata, come vedremo, da cui non si discosta Carlo Gardini, che con Paolo Bernardelli è stato coautore della docu-serie ideata e scritta da Gianluca Neri e diretta dalla regista Cosima Spender. In un'intervista parla esplicitamente «dell'assenza dello Stato che bollò la droga come una tematica tabù e creò emarginazione e stigma sociale». Una persuasione ribadita più volte: «È una serie su tutti noi. Su come decidiamo di risolvere i problemi che travolgono la società e su come ci confrontiamo con l'assenza dello Stato» ("Il Fatto Quotidiano", 16 gennaio 2021).

Se ci pensiamo, questo è un concetto cardine che ha invaso e colonizzato il discorso pubblico degli ultimi decenni, a consentire e sorreggere la restaurazione liberista oggi dominante, in una sorta di profezia che si autoadempie. La denuncia dell'assenza e dell'inefficienza dello Stato, culla prima del liberismo e poi del populismo, è stata cavallo di Troia delle privatizzazioni, dell'appropriazione dei beni comuni e della demolizione del *welfare*. «Il privato è meglio e funziona meglio» è lo slogan che ci accompagna da decenni. La sindemia del Covid-19, con il corredo di alta mortalità e le diverse problematiche connesse, derivanti dalla decennale penalizzazione e aziendalizzazione del servizio sanitario pubblico e dal depauperamento della medicina territoriale a favore del sistema privato e convenzionato, sta ora rendendo evidente anche ai più ciechi quanto fosse fraudolenta quella ideologia. Un sistema che, tuttavia, non demorde e che sta utilizzando lo shock pandemico per accentrare poteri e moltiplicare profitti, nella logica rapace e consolidata del capitalismo dei disastri.

Secondo il documentario, dunque, già allora e anche nel campo delle tossicodipendenze l'iniziativa privata colmava il vuoto dovuto alla latitanza e disinteresse delle autorità pubbliche e "salvava" tanti giovani altrimenti condannati. Diversamente, già la legge n. 685 del 1975 aveva istituito i servizi pubblici territoriali, man mano cresciuti di numero, esperienza e di professionalità. Il confronto non era tra un'assenza e una supplenza, ma tra impostazioni diverse e talvol-

ta opposte. Nel pensiero di Muccioli, in realtà, ciò di cui si lamentava la mancanza non era tanto dello Stato in sé, bensì dello Stato forte, dello Stato penale non di quello sociale. Non per niente le forze politiche maggiormente e per prime tifose di San Patrignano sono state quelle con medesima e dichiarata convinzione e con qualche nostalgia per passati regimi.

LA LINEA GUIDA DELLA DOCU-SERIE

Fatta salva la bontà delle intenzioni e l'indubbia perfezione tecnica, scontata l'evidente e preventiva ricerca di equilibrio (rivendicata da Garbardini: «Le luci ci sono e le abbiamo mostrate in maniera profonda e senza filtri»), quel che risulta *ab origine* discutibile è l'architettura, l'assunto fondante sul quale è costruito l'intero documentario. Quello di cui ha espressamente riferito il produttore Gianluca Neri: «La frase che ci eravamo dati noi autori come linea guida era: quanto male sei disposto a giustificare, per fare del bene? Era la chiusura del trailer che proponemmo a Netflix per farci prendere la storia» (intervista realizzata da Selvaggia Lucarelli per TPI.it, 3 gennaio 2021).

Si introduce in questo modo un'affermazione apodittica e fattualmente indimostrabile, ovvero che l'esito di quei trattamenti, pur violenti, sia stato «il bene» dei soggetti in quel modo trattati. La cui alternativa sarebbe stata il permanere nella "schiavitù" della droga e la morte. Un male relativo e contingente per un bene assoluto e definitivo. E qui, a puntello dell'assunto, entra in campo non semplicemente un aspetto non comprovato, ma una vera e propria falsa memoria, una credenza e una disinformazione riguardando ai fatti e ai dati dell'epoca.

Dice ancora il produttore: «Alcuni montatori che avevano 18 anni ci guardavano basiti chiedendo "Ma davvero si facevano con le siringhe?". Gli dovevamo spiegare che i tossicodipendenti li trovavi nei parchi, morti sulle panchine, per spiegare quanto fosse un'emergenza nazionale». Eppure, questa descrizione non corrisponde alla realtà di quel periodo, ma semmai a quella di un decennio successivo, allorché la risposta politica alle tossicodipendenze era divenuta marcatamente punitiva, anche sulla scia e per risultato dell'approccio e del verbo mucioliniano.

La fotografia che più è rimasta nell'immaginario, condizionandolo, è, in effetti, degli ultimi giorni del 1979: un ragazzo riverso su una panchina di Milano, alla Bovisa, con un prete che ne benedice la salma. Si chiamava Dario Rizzi, aveva 16

anni. Ma, dopo le suggestioni e i fotogrammi rimasti maggiormente impressi, occorre tornare al quadro nel suo insieme e all'obiettività dei numeri e alla corretta datazione degli avvenimenti e del loro sviluppo, guardando in parallelo ai cambiamenti nelle politiche e nelle legislazioni antidroga.

I MORTI PER DROGA E LA NUOVA LEGGE

I decessi per sostanze stupefacenti hanno iniziato a essere censiti nel 1973, con un solo morto registrato. Da allora una lenta ma quasi lineare progressione: 8 decessi (nel 1974), 26 (1975), 31 (1976), 40 (1977). Nel 1978, anno di fondazione di San Patrignano, furono 62; in seguito 126 (1979), 206 (1980), 237 (1981), 252 (1982), 259 (1983), 397 (1984), 242 (1985). Nell'anno dell'assoluzione in appello di Muccioli per le catene, il 1987, i morti erano stati 543 e poi hanno continuato a salire progressivamente sino ai picchi dei 1.161 del 1990, 1.383 del 1991, 1.217 del 1992. Picchi che è inevitabile – e corretto – porre in correlazione con la nuova legge sugli stupefacenti introdotta nel 1990, dopo un dibattito lungo e lacerante a livello politico e sociale e tra le diverse comunità terapeutiche, portatrici di pratiche e metodologie assai differenziate. Dallo scontro uscì vincitore Muccioli, principale sostenitore della legge lervolino-Vassalli (legge 26 giugno 1990 n. 162, poi DPR 9 ottobre 1990, n. 309).

Era allora in carica il VI governo Andreotti, di coalizione pentapartita (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI). La nuova disciplina era fortemente voluta dai due partiti principali della coalizione, il democristiano e il socialista, allo scopo di riformare il criterio della "modica quantità", caratterizzante la legge n. 685 in quel momento in vigore. Sino al 1990, infatti, era esclusa la punibilità per la detenzione di un modesto quantitativo di sostanza finalizzata al consumo personale.

La legge n. 162 volle invece, programmaticamente, punire chiunque consumasse droghe. Così, il possesso di una quantità inferiore alla "dose media giornaliera" (definita con apposite tabelle ministeriali in 100 milligrammi di principio attivo per l'eroina, 150 milligrammi per la cocaina, 1/2 grammo per l'hashish) comportava sanzioni amministrative (sospensione della patente, del passaporto, obbligo di colloquio in prefettura). Al di sopra di quella soglia, invece, le misure diventavano automaticamente penali; ma anche la reiterazione o l'inosservanza delle sanzioni amministrative comportava – e comporta – l'avvio al circuito penale.

La *ratio*, insomma, era di escludere ogni discrezionalità da parte della magistratura e delle forze dell'ordine nel valutare caso per caso se la droga fosse destinata all'uso personale o allo spaccio, e dunque di punire severamente anche il semplice consumo e la detenzione a uso personale. In seguito la norma venne addirittura inasprita, con la legge Fini-Giovanardi, n. 49 del 2006, che equiparò droghe pesanti e leggere e moltiplicò ulteriormente gli ingressi in carcere, prima di essere, pur tardivamente, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 32 del 2014.

LA WAR ON DRUGS

La legge repressiva del 1990 aveva un'altra delle sue radici nella fascinazione del leader socialista dell'epoca, Bettino Craxi, per la *war on drugs* voluta e varata dall'allora presidente statunitense George Bush senior, ma già indirizzata dal predecessore Ronald Reagan. Arrivarono così gli anni della "tolleranza zero" imposta dal sindaco di New York Rudolph Giuliani (che abbiamo ritrovato negli anni recenti in veste di avvocato di Donald Trump).

Sia nella versione originale, sia in quella importata in Italia, la *guerra e l'intolleranza* si sono sviluppate non già contro le sostanze proibite ma verso chi le utilizzava. Cominciò in quel modo e in quel tempo la bulimia del sistema penitenziario.

La filosofia del "fare raggiungere il fondo" ai tossicodipendenti per costringerli poi a risalire, teorizzata e praticata dalle strutture sostenitrici della necessità – anzi del valore – della punizione (non solo San Patrignano, ma anche altre, in particolare le comunità Incontro di don Pierino Gelmini) produsse presto effetti. Nefasti, non salvifici.

I dati mostrano che, ben prima di raggiungere quel "fondo" da cui eventualmente risalire, spinti a nascondersi e non rivolgersi ai servizi nel timore di essere denunciati, molti morivano o si infettavano di AIDS e in numero crescente finivano in prigione.

In Italia, al 31 dicembre 1990 i tossicodipendenti detenuti erano 7.299; sei mesi dopo erano già saliti a 9.623 per arrivare a ben 14.818 il 31 dicembre 1992. Cifre mai più reclinate: al 31 dicembre 2020 erano 18.757 le persone in carcere per violazione della legge sulle droghe.

Assieme, si intensificò proprio allora il numero

di morti, che arrivò nel 1996 al picco storico dei 1.566, favorito dalla clandestinità cui la nuova legge costringeva i tossicomani, laddove anche i medici erano tenuti a segnalarli, a dispetto del rapporto di fiducia e delle regole deontologiche.

Il record dei decessi, tuttavia, non portò alcuna resipiscenza. Anzi, la madre della nuova disciplina, la ministra Iervolino, arrivò incredibilmente a dichiarare: «L'aumento dei decessi non rappresenta certo una smentita della validità della legge, anzi secondo me ha il valore di una conferma» ("La Repubblica", 8 febbraio 1991). E, di fronte al disastro carcerario, tentò di scaricare l'intera responsabilità sui socialisti di Craxi: «Non siamo stati né io né la Democrazia cristiana a insistere perché chi consuma droga finisse in carcere. Anzi, il testo originario da me presentato non prevedeva questa misura. Poi altri partiti che voi ben sapete hanno insistito su quel punto» ("La Repubblica", 10 novembre 1992).

Non è dunque la filosofia coercitiva o il rigore e il furore repressivo teorizzato e praticato da Muccioli e consacrato nella Iervolino-Vassalli ad aver "salvato" i giovani tossici. A parte la discutibilità del termine, rilanciato dal documentario, si potrebbe plausibilmente affermare il contrario.

La "linea guida" e l'idea forza che si è data il documentario, inoltre, condivide e rilancia un'altra falsa credenza – ovviamente e interessatamente accreditata a suo tempo da San Patrignano, ma non solo –, vale a dire che la comunità terapeutica, specie se chiusa e con regole rigide, fosse l'unica soluzione per "fare del bene", per "guarire" e "salvare" dalla tossicodipendenza. Quando invece era, ed è, una sola delle possibili modalità, a fianco di diverse altre, non necessariamente comunitarie e non per forza residenziali. A partire dal fondamentale – ma in Italia storicamente penalizzato e disincentivato – pilastro dei servizi di riduzione del danno. La risposta terapeutica, per essere davvero efficace, deve infatti essere il più possibile mirata e individualizzata, poiché ogni storia di tossicodipendenza è una storia a sé, come insegnano decenni di esperienza dei servizi e come conferma la letteratura scientifica. Imporre soluzioni standardizzate – e magari corredate dall'ergoterapia, ovvero da lavoro gratuito su larga scala come a SanPa –, assieme alla complessiva filosofia punitiva e reclusiva, hanno costituito un approccio ideologico che poteva aggiungere al "male" un "male" di tipo diverso ma egualmente pernicioso per la persona.

Alle fatiche, rischi e sofferenze della condizione che si trovavano a vivere a causa della dipen-

denza, infatti, per decine di migliaia di persone si aggiunsero allora quelli della stigmatizzazione, della privazione della libertà, del maggior rischio di contrarre l'AIDS e altre malattie trasmissibili.

Maggior facilità di contagio che ha avuto come conseguenza una impennata delle morti. Quelle per AIDS sono rapidamente passate dalle 2 del 1983 al picco di 4.519 nel 1995. In quell'anno più nefasto, su 5.578 casi di contagio 3.386 hanno riguardato tossicodipendenti; dall'inizio della raccolta dei dati, nel 1982, al 1995, su un totale di 32.632 contagiati 21.195 erano consumatori di droghe per via iniettiva. Certo, sono morti per il virus e per le infezioni correlate, ma anche e assieme per la criminalizzazione dei propri comportamenti, per la mancata prevenzione, per il contrasto alle politiche di riduzione del danno, per la difficoltà di trovare siringhe pulite, per la costrizione a nascondersi, per l'imposizione preventiva dell'astinenza, onde poter ricevere cure o qualsiasi sostegno, e della comunità chiusa come unica soluzione valida per tutti. Insomma, per la sottrazione di ogni diritto e per la sciagurata filosofia del "fare toccare il fondo" portata avanti dai padrini dell'ideologia punitiva e traddotta nella legislazione.

LE TESTIMONIANZE OMESSE

Chi entrava nella comunità di San Patrignano trovava non la morte ma la mortificazione, in particolare se di genere femminile. Come ben racconta ancora Gianluca Neri: «Un'altra cosa che mi è dispiaciuto non mettere nel documentario è sempre in quell'intervista al figlio di Villaggio, in cui lui a un certo punto dice "Avevo un capogruppo che la notte entrava nelle camere, ne sceglieva sempre una e la violentava"».

Il produttore cita anche l'altra parte del racconto di Villaggio che è stata omessa e che è altrettanto significativa: «C'era un filmato in cui ospite di Red Ronnie criticava alcune cose di San Patrignano, Red Ronnie replicava che quelle erano un po' le strategie di San Patrignano e lui rispondeva: "Sì, ma queste strategie mi hanno lussato la spalla"».

Sono numerose e dettagliate le testimonianze di violenze sistematiche che non vengono citate e riprese nel documentario e che sono invece facilmente reperibili sul sito <https://www.lamappaperduta.com>, promosso e gestito da persone che così si definiscono: «Alcuni di noi sono stati rinchiusi nelle strutture di cui si parla. Altri sono parenti di chi vi ha passato qualche anno e poi è tornato a casa. E poi ci sono i parenti di chi a casa non è mai tornato, perché ucciso o suicido

dato in seguito al "trattamento rieducativo" che gli era stato somministrato».

Uccisi e suicidati, morti dopo essere stati mortificati.

SanPa ricostruisce i suicidi di Gabriele Di Paola e di Natalia Berla accaduti a un giorno di distanza uno dall'altro nel marzo 1989, ma non si addentra su una successiva e tragica vicenda, quella di Fioralba Petrucci, anche lei precipitata da una finestra della comunità "satellite" di Civitaquana nel giugno 1992. Per inciso: quasi un anno prima che venisse alla luce l'omicidio di Roberto Maranzano, avvenuto il 3 maggio 1989 ma rivelato solo nel marzo 1993 – dunque successivamente alla morte di Fioralba – grazie alle rivelazioni di un ex ospite, Franco Grizzardi. Secondo testimonianze, Fioralba è rimasta uccisa il giorno prima di essere riportata a San Patrignano, dove non voleva tornare e dopo essere stata ripetutamente picchiata. "La Repubblica" del 12 novembre 1994, ricostruendo l'episodio, titolò «Fioralba sapeva troppo» e riferì le dichiarazioni della madre Antonietta: «Mi ha confidato di un omicidio avvenuto a Sanpa».

Da parte degli autori sono state dunque operate selezioni e scelte tanto più discutibili in un filmato che dura complessivamente ben cinque ore. Sono stati sacrificati materiali che avrebbero spostato in modo probabilmente significativo la percezione e la complessiva immagine che di Muccioli e del sistema San Patrignano si sono potuti fare quanti, specie se giovani, hanno visto e vedranno la serie di Netflix. In Italia e ancor più all'estero: *SanPa* è uscito in 190 paesi ed è stato tradotto in una trentina di lingue. Una grande operazione commerciale con investimenti impegnativi, che sicuramente hanno consigliato grande prudenza. Fatto sta che talune importanti "ombre" non sono state portate a conoscenza del pubblico.

Il prodotto cinematografico è sicuramente efficace: lascerà segni duraturi sull'immaginario e sedimenterà informazioni; che però, come stiamo vedendo, sono parziali e decontestualizzate.

MUCCIOLI CONTRO BASAGLIA, COAZIONE CONTRO LIBERTÀ

Contestualizzare vuol dire anche ricordare il dibattito sociale, culturale, politico e scientifico dell'epoca. Il progressivo rafforzamento di San Patrignano, grazie al legame con alcuni partiti e uomini di governo e, ancor di più, per la fortissima sponsorizzazione da parte di quasi tutti

i media, ebbe da subito il dichiarato obiettivo di cancellare la normativa sulle droghe del 1975. Di porsi come modello alternativo a quella e ad altre leggi varate negli anni Settanta o subito dopo: dalla legge 13 maggio 1978 n.180, detta Basaglia, sui trattamenti sanitari, alla legge 22 maggio 1978 n. 194 sull'interruzione di gravidanza; dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, che istituiva il Servizio Sanitario Nazionale, alla legge 4 maggio 1983 n. 184 sui minori.

La rivoluzione basagliana aveva dato concretezza a un approccio sintetizzabile nell'affermazione programmatica: «La libertà è terapeutica». La chiusura dei manicomi fu una potente semplificazione di quell'approccio, che non era ideologico o astratto ma scientifico e sociale; che aveva trovato radici e implementazione nell'esperienza psichiatrica di Gorizia e Trieste, ma che influenzava pure il campo delle tossicodipendenze e di ogni altro ambito delle istituzioni totalizzanti.

La legge del 1975 era stato l'esito di un percorso di sollecitazione e di battaglie che avevano visto tra i soggetti trainanti il Gruppo Abele di Torino e il suo intervento pionieristico di sostegno e cura delle persone tossicodipendenti. Quell'associazione, sorta già nel 1965, vale a dire 13 anni prima di San Patrignano, aveva aperto un "Centro-Droga", aperto 24 ore al giorno, già nel 1973, vigente la legge sugli stupefacenti n. 1041 del 1954, che prevedeva per i tossicomani il carcere e l'ospedale psichiatrico, quando non l'elettrochoc. La lotta contro di essa, con scioperi della fame, tende in piazza, manifestazioni, incontri con le commissioni parlamentari portò infine alla legge n. 685, improntata a una filosofia diversa, non incentrata sulla risposta penale e psichiatrica ma su quella medica e sociale, educativa e solidaristica.

È contro quella filosofia che Muccioli da subito si scagliò, divenendo in breve l'alfiere, la testa di ponte e lo strumento delle forze politiche più retrive e conservatrici che volevano restaurare la risposta repressiva e contenitiva al consumo di droghe ma anche al disagio psichico e in generale alla devianza sociale. I suoi attacchi, che trovavano sempre ampia e compiacente accoglienza e rilancio da parte dei media, non riguardavano solo la presunta tolleranza verso i

consumatori di droghe («con l'assistenzialismo e il permissivismo degli anni passati abbiamo fatto troppe volte il gioco del tossicodipendente», ANSA, 12 settembre 1990), ma pure la legge Basaglia («Si tratta di fare una legge che non sfoci nell'immoralità come la 180. Basta con la liceità di bucarsi, basta con il compiangere il tossicodipendente e concedergli la modica quantità», "Corriere della Sera", 16 novembre 1988) e persino – si può dire coerentemente con quell'impianto di pensiero – la «cultura garantista ancora presente tra i giudici e tra gli insegnanti» (ANSA, 24 giugno 1991).

In evidenza, a dispetto delle semplificazioni mediatiche, si trattò allora non già della santificazione o demonizzazione di un uomo, ma di una complessiva battaglia politico-culturale, di una resa dei conti delle destre verso i lasciti progressisti e i diritti civili conquistati negli anni Settanta. E anche verso le differenti metodologie terapeutiche e riabilitative praticate dalla gran parte delle altre comunità (di cui nel documentario manca ogni pur minimo riferimento!) intese come ambito educativo e non come contenimento. Che valenza educativa ci poteva mai essere nella giustificazione dello stupro da parte di Muccioli, correttamente ricordata in *SanPa*?

Iniziò così in quegli anni una restaurazione autoritaria e disciplinare, che ora è da tempo compiuta. E che è ancora dominante, anche perché ha via via trovato sempre meno oppositori, convincendo e coinvolgendo nel corso dei quattro decenni trascorsi pezzi crescenti delle sinistre dell'epoca, convertiti all'ideologia securitaria e *law & order* di cui Muccioli fu indubbiamente un precursore. L'ordine sociale e la sicurezza dei cittadini, così intesi, presuppongono l'esclusione e il contenimento dei "nemici perfetti", per dirla con Nils Christie, siano essi matti, tossici, senza tetto, mendicanti, prostitute di strada, giovani delle periferie, sovversivi.

Oggi quell'ordine regna sovrano. Un motivo in più per tornare, anche grazie a questa docuserie, non già a dividersi tra demolitori ed estimatori di una figura che appartiene al passato bensì a ragionare su come riaprire una stagione di conquiste civili, dove libertà, diritti e dignità siano riconosciuti a tutti e vengano posti a fondamento del vivere collettivo.



SANPA, ESERCIZIO DI MEMORIA

Claudio Cippitelli

LE FICTION RAI PRIMA DELLA SERIE NETFLIX.

Alberto Abruzzese, in un'intervista della fine degli anni '80,¹ rispondendo alla domanda sull'effetto delle fiction che trattano il tema della "droga" sul pubblico televisivo, sosteneva l'importanza di tali trasmissioni nel fare uscire il tema dal ristretto ambito del giudizio morale: *"se non ci fosse stata la finzione narrativa, probabilmente il pubblico non avrebbe mai colto la dimensione del fenomeno in termini sociali, al di fuori insomma dalla semplice questione morale."*². Abruzzese probabilmente fa riferimento sia alle serie poliziesche italiane e straniere, dove droghe e spacciatori abbondano (dalla Piovra all'Ispettore Derrick), sia agli sceneggiati televisivi (oggi diremmo miniserie) dedicate specificatamente al tema, e in particolare a Storia di Anna, del 1981, e Se un giorno busserai alla mia porta del 1986. Vediamone brevemente sinossi del primo.

¹ Cancrini, Corazzieri, Lombardo e Montanari, La morte apparente, drogati e spacciatori nella fiction televisiva, Edizioni RAI- VQPT, Torino, 1989.

² Ibidem, pag. 69

UNA SERIE CHE HA RIPORTATO AL CENTRO DELL'INTERESSE DEL GRANDE PUBBLICO LA VICENDA DELLA COMUNITÀ TERAPEUTICA PIÙ GRANDE D'EUROPA, RI- TRIBALIZZANDO GLI ITALIANI TRA COLORO CHE "LE CATENE SONO MEGLIO DELLA MORTE" E CHI CREDE ANCORA NELLO STATO DI DIRITTO.

Storia di Anna si svolge a Milano, la protagonista è una giovane borghese con una dipendenza da eroina e, nello sceneggiato, fa tutto quello che lo stereotipo dice facciano i "tossici": tenta uno scippo ai danni di Roberto, studente, figlio di un primario e giocatore di rugby, che s'innamora della tentata scippatrice. Il mondo di Anna è fatto, tra gli altri, da un pittore che la mantiene e che muore di overdose e uno spacciatore di mezza età. Anna e Roberto tentano la convivenza ma si separano, Anna si prostituisce, torna incinta e con l'intenzione di smettere, ma un attacco cardiaco durante l'astinenza la uccide, nonostante l'intervento del padre di Roberto, primario.

Riassumendo: droga (eroina), tunnel, overdose, spacciatori, astinenza e morte; questa la filiera che attende chi usa "la droga". Certamente la dimensione sociale, per dirla con le parole di Abruzzese, irrompe negli schermi, ma l'approccio morale permane eccome. Quindi, se questa è la narrazione (mass-mediologica, politica e sociale), tutto è consentito *per* salvare il drogato, tutto è consentito *a chi* vuole salvare il drogato.

La vigilia della Legge Vassalli-Russo Jervolino. Nell'audizione del 14 marzo 1990, di fronte alle Commissioni riunite seconda e dodicesima, dove si discute del testo che diventerà la legge 309 nell'ottobre dello stesso anno, Vincenzo Muccioli afferma: *"Dobbiamo infatti considerare che nel tossicodipendente sono particolarmente potenziati alcuni elementi del carattere: la protervia, l'arroganza, la convinzione che tutto sia lecito e tutto sia dovuto".* E più avanti: *"Non credo si possa imporre al tossicodipendente un sistema terapeutico; possiamo però determinare il tossicodipendente a chiedere un servizio; non si tratta di un espediente subdolo per convincerlo al recupero, ma di uno strumento per portare il giovane, caduto nella irresponsabilità più profonda, alla responsabilizzazione".*

Anna è *proterva e arrogante, considera tutto lecito e che tutto le sia dovuto*, anche rubare e prostituirsi: cosa fare? Certamente non *imporre* un sistema terapeutico, ma portare la giovane Anna *alla responsabilizzazione, determinarla a chiedere un servizio.* Insomma, non *imporre*, ma cambiare la legge per imporlo. Non so se, per usare le parole di Muccioli, si tratti di un *espediente subdolo*, ma ci assomiglia.

Nella stessa sede è ascoltato anche Giovanni Cordova, del MUVLAD, che si esprime sulla legge 685/75 e su ciò che definisce "convivenza con la droga": *"la legge n. 685 del 1975, ispirata ad una chiara filosofia di «convivenza» con la droga, non è riuscita nell'intento di attenuare gli effetti negativi del fenomeno della tossicodipendenza. In sostanza, si è introdotta una filosofia priva di efficacia, alla quale, tuttavia, si sono ispirati il mercato, il servizio pubblico e le stesse comunità terapeutiche".* Molti di noi non l'avevano percepito, ma negli anni '80 e '90 in Italia si era scelta la via della convivenza con la droga. Singolare affermazione quella del rappresentante del MUVLAD, alla luce dei

tanti morti provocati dalla politica di guerra alla droga, quella sì la vera filosofia ispiratrice delle politiche sul tema, come anche della stampa e della televisione, pubblica e privata.

La gran parte dei media italiani, non solo televisivi, consciamente o inconsciamente, hanno adottato da sempre la filosofia della *war on drugs*, scegliendo spesso uno stile "combat", "embedded" e rinunciando troppo frequentemente a quel ruolo critico che dovrebbe appartenere. Titoli e corredi iconografici che hanno accompagnato gli articoli della carta stampata e le immagini dei servizi televisivi, rendono evidente tale scelta, con poche, sparute eccezioni.

Ma nonostante una comunicazione pubblica tutta impegnata a condannare e stigmatizzare le droghe e i consumatori, per il campione italiano della proibizione ancora non basta: *"Un'ulteriore esigenza è quella di disporre di una corretta informazione, dal momento che l'uso di droghe leggere è riconducibile ad intendimenti culturali diversi rispetto a quelli che inducono ad assumere droghe pesanti. Occorre considerare, tuttavia, che nel nostro sistema le prime non sono addirittura considerate droghe e che le cosiddette droghe pesanti possono essere assunte periodicamente, se, opportunamente «gestite».* Questa situazione di lassismo e di permissivismo contribuisce ad *ingigantire il problema, privandoci gradualmente degli strumenti più efficaci per condurre una lotta adeguata"* (Audizione Muccioli 1990).

NO, LE FOTO NO.

La storia narrata nella serie di Netflix *"SanPa: Luci e tenebre di San Patrignano"*, si incarica di ricordare quali siano stati gli *strumenti più efficaci* per condurre la lotta alla droga, secondo la visione di Muccioli. Una serie di successo che, per un periodo, ha riportato al centro dell'interesse del grande pubblico la vicenda della comunità terapeutica più grande d'Europa, ri-tribalizzando gli italiani tra coloro che "le catene sono meglio della morte" e chi crede ancora nello stato di diritto, tra coloro che "i tossicodipendenti hanno la facoltà di intendere ma non di volere" e chi reputa una tale affermazione un mostro del pensiero. Non è questa la sede per ripercorrere la vicenda giudiziaria, né vale la pena fare l'elenco dei giornalisti e personaggi famosi che si definivano "soldati di Muccioli", anche davanti al corpo martoriato di Roberto Maranzano, avvolto

in una coperta della comunità e scaricato come immondizia a Terzigno. San Patrignano ha goduto sempre di ottima stampa, a partire dal foglio del decano dei giornalisti italiani, Indro Montanelli. Una stampa che, in modo innaturale e omissivo, non usa le fotografie scattate dai carabinieri durante un'irruzione del 1983, immagini che, se si fosse trattato di altro soggetto, sarebbero state riproposte per settimane sui media cartacei e televisivi. Come scrive Enrico Deaglio su *DopoDomani*, fotografie scioccanti, di "ragazzi incatenati alle caviglie e abbandonati in piccionaie, magazzini, tinozze, depositi di animali morti; sporchi, smagriti con segni di ferite, gli occhi chiusi o spalancati, non più abituati alla luce...". Queste testimonianze visive vengono semplicemente ignorate, rimosse, censurate, da il Giornale come da la Repubblica o dal Corriere della Sera. Fotografie che testimoniano episodi di cui Muccioli non sembra vergognarsi, anzi, metodi da rivendicare. In un *instant book*³ del marzo 1989, con la presentazione di Bettino Craxi, Muccioli scrive: "Il tossicodipendente non è qualcuno da soccorrere con la carità, non è uno da compatire. È un individuo da assistere per consentirgli di vincere una battaglia che da solo non è in grado di vincere. Per farlo non serve la teoria, ci vogliono dei programmi. Non importa quali, purché si tratti di programmi concreti, ed abbiano tutti come base comune la difesa dell'uomo e della vita". E l'estensore del capitolo aggiunge: "E' una battaglia immane, che comporta delle durezze". E in effetti, le catene sono, a loro modo, una forma di programma concreto.

Ma a prescindere dal "metodo" terapeutico della San Patrignano di Muccioli Padre, le responsabilità del fondatore vanno ben oltre le violenze praticate sulla collina. Interpellato da Peter Gomez, Gad Lerner esprime un giudizio condiviso da buona parte della policy community sulle droghe: "Muccioli? Da condannare: ispirò una legge che riempì le carceri di tossicodipendenti". E basta leggere questo e i precedenti libri bianchi per trovarne conferma. Di più: il suo ostracismo verso l'uso del metadone a mantenimento, verso le politiche di riduzione del danno, l'insofferenza e i giudizi di inefficacia dei Ser.T., la sua visione delle donne e degli uomini che usano droghe, hanno influenzato il decisore

politico, impedendo lo sviluppo di un network organizzativo plurale in grado di affrontare un fenomeno complesso, ostacolando la nascita di una cultura libera dall'approccio morale e perpetrando lo stigma verso i consumatori di droghe e le persone dipendenti. Il *mantra* ripetuto sino alla noia è "Muccioli ha salvato centinaia di ragazzi!": la realtà è che il suo approccio ne ha condannato decine di migliaia al carcere e li ha esposti a rischi legali e sanitari imponenti; soprattutto, non ha aiutato questo Paese a fare i conti, seriamente e laicamente, con un fenomeno non affrontabile con l'ideologia, con l'approssimazione e con la negazione del rispetto verso coloro che oggi, con un acronimo, chiamiamo Pud, Persone che usano droghe.

UNA STORIA DI DIPENDENTI IN UNA FABBRICA SENZA DIPENDENTI (RETRIBUITI).

La monumentale ricerca di Guidicini e Pieretti su San Patrignano⁴, su 750 pagine ben 76 sono dedicate al lavoro, in tre diversi capitoli e 56 tabelle: Cap. 2, "Il soggetto e l'impatto con la Comunità" (5 paragrafi), Cap. 6, "La dimensione del "lavoro" nel nuovo rapporto con la società" e Cap. 8, "Comunità e Società: una dicotomia irriducibile" (3 paragrafi). Il fatto che, nel titolo del capitolo 6, il lemma *lavoro* sia indicato tra virgolette, viene da pensare che sia un estremo tentativo di difendere la dignità dei ricercatori; ma ho i miei dubbi. Quello su cui possiamo essere certi, è che in 76 pagine non compare neanche velatamente il lemma *retribuzione*, con o senza virgolette. Compaiono però i "laboratori": restauro, fotolito, vinificazione, viticoltura, allevamento cani, pellicceria, panificazione, caseificio, allevamento conigli, bovini, suini, ovini, vitelli, ortoflorovivaistica, fabbri, tessitura, mangimificio, falegnameria, allevamento gatti, lavanderia, ceramica, scuderia...eccetera.

Vale la pena di ricordare che i prodotti di SanPa non venivano venduti nei mercatini regionali, ma nella grande distribuzione a prezzi concorrenziali, potendo contare su una manodopera non retribuita. Guidicini e Pieretti, evidentemente, non erano interessati a indagare questa specifica *area problematica*, anche quando, rispondendo alla domanda: "Quali sono le cose che quando è entrato a S.

³ AA.VV., Droga, un nemico che si può vincere, un'inchiesta dell'Avanti, supplemento al n. 3 di "Argomenti Socialisti", Sugarco, 1989.

⁴ P. Guidicini G. Pieretti, San Patrignano tra Comunità e Società, Franco Angeli, Milano, 1994

Patrignano l'hanno colpita di più in negativo?", qualcuno risponde "si lavorava troppo", oppure "il ritmo di lavoro", o ancora "turni troppo pesanti". Preferiscono, gli autori, tematizzare il lavoro a SanPa "...come fatto morale (e dunque coesivo)..."⁵, e "che esso appare non in termini di ergoterapia, di Arbeit mach frei, di fine ultimo. È una regola morale, il lavoro, nell'immagine che i ragazzi hanno della Comunità, non una regola tecnica. È un mezzo e non un fine"⁶. Fine.

POST-SCRIPTUM

Dello sceneggiato *Storia di Anna* se ne fece un *remake*, *Storia di Laura*, che andò in onda nel 2011: siamo nel nuovo secolo, la protagonista è madre e gioielliera, insoddisfatta e depressa, la droga non è più l'eroina ma la cocaina, lo spacciatore è anche violentatore; Laura ha un incidente automobilistico con i due figli a bordo e i successivi esami tossicologici rivelano il suo consumo di coca e motiva la cacciata di casa da parte del marito. Centro di disintossicazione, rinascita, redenzione, nuova vita. Dal 2008 Serpelloni e Giovanardi dirigono il Dipartimento Politiche Antidroga, osteggiano la riduzione del danno, nel Paese imperversa la legge n. 49 del 2006 (c.d. "Fini-Giovanardi"), le droghe leggere sono trattate come quelle pesanti, Stefano Cucchi muore assassinato a Roma il 22 ottobre 2009; grazie alle foto scattate con grande coraggio e alla determinazione della sorella Ilaria, il 7 maggio 2021 La Corte d'Assise d'appello di Roma ha condannato a 13 anni di carcere per omicidio preterintenzionale due carabinieri. Giovanni Serpelloni, già a Capo del Dipartimento Nazionale Antidroga, il 13 febbraio 2020 viene condannato a 7 anni e 6 mesi di carcere, per tentata concussione.

⁵ Ibidem, pag.255.

⁶ Ibidem, pag 273.

1 SERIE
SANPA
LUCI E TENEBRE DI SAN PATRIGNANO

▶ Riproduci



64% compatibile 2020 VM14 Miniserie HD AD

In piena emergenza eroina, Vincenzo Muccioli si prese cura dei tossicodipendenti. La stima della gente non venne meno neanche quando emersero le prime accuse di violenza.

Generi: Italiano, Serie TV crime, Documentari storici

Caratteristiche: Provocatorio, Investigativo

Episodi

Limited Series

1



Nascita

55min

L'eroina a basso costo dilaga in Italia. Mentre il governo è incapace di gestire l'emergenza, Vincenzo Muccioli apre una comunità per aiutare i giovani tossicodipendenti.

SANPA: ERA UN COMUNITÀ TERAPEUTICA?

Maurizio Coletti

Una fenomenale discussione, aperta dalla docuserie Netflix, che interrompe un silenzio decennale sui consumi di sostanze, sulle politiche locali, regionali, nazionali, europee ed internazionali di cui sono colpevoli soprattutto i decisori politici e i media.

Una discussione surreale perché si sta parlando di qualcosa che è accaduto così tanto tempo fa, che penso di ricordare che mi sentivo, allora, giovane.

Come accade ed accadeva (non solo su questo tema), si sono formati due schieramenti contrapposti, due tifoserie: quella per cui "hanno salvato tante vite, nell'assenza totale dello stato; i tossicomani sono incapaci di volontà e loro decidevano per il loro bene"; e quella per cui "le catene sono sempre catene, l'omicidio è sempre omicidio, l'individuo deve essere lasciato libero di decidere".

LA SAN PATRIGNANO RACCONTATA DALLA DOCUSERIE DI NETFLIX SANPA, PUÒ ESSERE CONSIDERATA UNA COMUNITÀ TERAPEUTICA?

Come accadeva ed accade, caleranno progressivamente le luci dei riflettori e le politiche sulle droghe (che non hanno nemmeno un sottosegretario con uno straccio di delega, un assessore competente a livello regionale, un ufficio-agenzia nazionale minimamente attivo, un'affidabilità nella raccolta e nell'elaborazione dei dati relativi ai consumi) saranno dimenticate.

Ciò che mi interessa affermare di San Patrignano è la mancanza di criteri minimi per essere definita una Comunità Terapeutica.

Nonostante le assenze, i silenzi, le risorse progressivamente sottratte, le comunità professionali hanno continuato a studiare il

fenomeno dei consumi (di e senza sostanze) e le risposte che possono essere considerate trattamenti, con riflessioni di carattere nazionale ed internazionale.

Ad oggi, il termine "Comunità Terapeutica" ha molto poco appeal nella letteratura scientifica. Si preferisce il termine Trattamento Residenziale; declinato in durata (breve, media o lunga), in specificità dei pazienti accolti (maschi/femmine/donne con bambini, etc.), in specificità dei programmi (orientamento comportamentale, dinamico, sistemico o misto), in ammissione di pazienti in trattamento farmacologico o no, in peso della componente psichiatrica.

San Patrignano, invece, ha avuto (non so se ha ancora) le seguenti caratteristiche:

- **mancanza di un programma terapeutico conosciuto e riconosciuto**, che vada oltre allo stare insieme e al lavoro; in realtà si puntava su un programma di sostituzione della dipendenza: dalle sostanze alla comunità;
- **mancanza di uno staff professionale** o professionalizzato;
- **mancanza di un sistema di valutazione** degli outcomes e del processo (sullo "studio di valutazione" di Guidicini e Pieretti mi rifaccio allo statement della Consulta delle Società Scientifiche; proponemmo allora un confronto professionale, ma la richiesta cadde nel vuoto);
- **mancanza di criteri adeguati circa il numero dei pazienti accolti**. Ormai da decenni, le norme e gli studi prevedono per i programmi residenziali numeri che non superino le 40 unità. Oltre questo numero, la struttura non può essere adeguata;
- **mancanza di una "replicabilità" del modello e del programma**. È stato tentato molte volte di fondare un'altra San Patrignano sia sul territorio nazionale, che all'estero, ma senza successo. San Patrignano è unica e questo, dal punto di vista scientifico, è un punto debolissimo;
- **mancanza di uno "spirito di rete"**. È molto noto che il trattamento dell'addiction deve essere multimodulare. Nel senso che i bisogni del paziente dovrebbero essere affrontati da strutture, centri, professionisti diversi. Quello che a me consta, è che San Patrignano ha sempre avuto un

atteggiamento supponente e giudicante nei confronti di altri centri di trattamento;

- **mancanza di un'accoglienza che includa una diagnosi multipla** e che permetta di identificare un percorso personalizzato;
- **il fatto di non percepire una retta diaria** per paziente ne appanna l'immagine: sono (erano) volontari. Ma titolati? Il sistema delle rette può essere formale ed è talvolta fiscale, ma è una garanzia.

Vi sono due punti ancora, che esulano dalla lettura di San Patrignano come Comunità Terapeutica.

Il primo: nella docuserie sono testimoniate le feroci critiche allo Stato assente da parte dei genitori. Lavorando con le famiglie, ricordo bene questa ondata di attacchi. E, se è vero che l'intero sistema socio sanitario, i professionisti, le strutture, le Istituzioni furono "prese di sorpresa" dal montare veloce dei consumi di sostanze, non si può non ricordare che, a partire dalla legge 685 del 1975 sono stati istituiti i servizi territoriali: prima i CMAS, poi i SAT, poi altre sigle differenti per Regioni, poi i SerT o SerD. E, verso la metà degli anni '90, si contavano più di 600 servizi pubblici territoriali le cui prestazioni sono state sempre libere e gratuite. In quegli anni, i servizi di privato non lucrativo (in rapporto - difficile - con i servizi pubblici, destinatari di rette insufficienti, ma convenzionati con il pubblico) arrivò a superare le 1300 strutture: Servizi residenziali, ambulatoriali, semiresidenziali e unità di Riduzione del Danno. A questo difficile, faticoso percorso per il raggiungimento di un'integrazione articolata, solida e permanente, San Patrignano non ha partecipato mai.

E, collegate con queste ultime, direi che il loro bilancio di vite salvate è basato sulla scelta di rivolgersi a quelle popolazioni di consumatori che non esprimevano apparentemente nessuna domanda di trattamento. In silenzio, senza giudicare, accogliendo, supportando, offrendo strumenti (siringhe, acqua distillata, materiale sterile) che rendevano l'uso meno rischioso, offrendo consultazione medica e, sempre, un suggerimento per intraprendere una strada di cambiamento.

Ora sarebbe tempo di girare lo sguardo all'oggi: Conferenza Nazionale sulle Droghe subito, appena le condizioni per riunire diverse centinaia di persone lo permettano.



UN DIBATTITO NECESSARIO

Riccardo De Facci

Presidente del Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)

La storia di Sanpa e del documentato Docu-film che la racconta al grande pubblico su Netflix, ed il dibattito che l'ha accompagnata in questi mesi, ci sembra una simbolica rappresentazione, anche oggi dopo 30/40 anni, dell'incapacità politica e della difficoltà dell'opinione pubblica di trattare in maniera approfondita e seria il tema ormai quarantennale dell'uso, consumo problematico e della dipendenza da parte di un ampio numero di persone, soprattutto di giovani.

Un tema difficile e complesso, estremamente cangiante per sostanze e problemi in tutti questi anni, in un rapporto continuo con i cambiamenti sociali avvenuti e che oggi ci racconta storie e volti molto diversi da allora e che non è possibile capire se non inseriti da subito nel clima in cui è nato e si è sviluppata, come tutti i fenomeni socio-sanitari. Pensiamo solo alle circa 150 nuove sostanze psicoattive NPS immesse nel mercato, soprattutto via *dark web*, ogni anno negli ultimi

SANPA, PER CAPIRE COSA NON HA FUNZIONATO SIN DAGLI ESORDI DELL'“EMERGENZA DROGA”

5 e la loro assoluta distanza dal modello di consumo e dipendenza dell'eroina.

In quegli anni Ottanta, di fronte alla diffusione piuttosto veloce dell'eroina (una tragedia segnata da circa 250mila tossicodipendenti di cui un 50/60 % siero positivi e malati di AIDS e con circa 1500/2.000 morti l'anno di overdose) una società spaventata e incapace di dare risposte efficaci, politiche o sociali, finì per dare un mandato senza limiti, quasi onnipotente, alle nascenti comunità, che sperimentavano in modo troppo spesso improvvisato e altre volte tragico, (dopo i manicomi degli anni Sessanta/Settanta) un tentativo di accoglienze diffuse sul territorio. Non c'era solo Muccioli, come si potrebbe credere vedendo la serie ma anche leggendo le

cronache di quegli anni. Lui si presentò da subito però come l'unico vero salvatore dalla "droga", osannato e mitizzato anche da molti politici di allora in cerca della facile e tranquillizzante soluzione e della "certa" risposta di sicurezza e controllo, a fronte delle difficili domande sociali ed educative che il tema eroina sottintendeva.

Nacquero in quegli anni e si svilupparono centinaia (almeno 200 da un prima stima, oggi sono almeno 500) diverse realtà di accoglienza, molte aderenti anche al CNCA, più laiche ed aperte, o della rete Ceis, più vicine al mondo della chiesa e del mondo cattolico. Il Coordinamento nazionale delle comunità terapeutiche (CNCA) nacque proprio nel confronto serrato e spesso aspro tra le varie realtà sparse in tutta Italia nella negazione di qualsiasi forma di violenza e segregazione. Centinaia di sperimentazioni di accoglienza che volevano partire proprio dai temi e problemi che il tema droga poneva alla società, proponendo analisi condivise sulla formazione congiunta, sullo scambio di sperimentazioni ed approcci volontaristici ed ideali ma sempre più competenti ed integrate con professionalità diverse (sociologici, psicologi, educatori, psichiatri ecc.) a partire da realtà già radicate nei territori - come il Gruppo Abele di don Ciotti, San Benedetto al porto di don Gallo e la Comunità di Capodarco. In Italia poi si sviluppavano altre realtà importanti soprattutto per mano di sacerdoti e laici impegnati come don Picchi con il Ceis, don Mazzi con Exodus, Rostagno e Saman, Villa Maraini a Roma. C'erano verso la fine degli anni Ottanta, oltre 300 realtà che accoglievano tossicodipendenti (ora sono almeno 500 enti con circa 800 servizi), e tutte usavano ed ancor più usano metodi molto diversi da quelli del fondatore di San Patrignano, che non aveva mai negato l'uso della forza se necessario. Nascevano così piccole strutture diffuse (15,20, massimo 30 posti) basate sulla scelta individuale alla cura, sull'ascolto individuale, l'aiuto disinteressato, l'educazione attiva e la responsabilità individuale, la condivisione comunitaria di fatiche e progressi, il supporto alle famiglie di provenienza, le campagne di prevenzione sui territori, i centri di ascolto, l'accompagnamento al reinserimento sociale di chi riusciva e sceglieva di scrivere nuove pagine della propria vita anche fuori dal mondo Comunità. Una posizione in antitesi anche filosofica, educativa al manifesto di San Patrignano e di poche altre realtà affiliate che non negavano il contenimento e la coercizione

anche violenta, la sospensione dei diritti minimi della persona, addirittura ratificati da discutibili sentenze della magistratura a fronte di morti, incatenamenti, violenze di vario tipo.

Quegli anni sono cruciali anche nelle prospettive attuali, perché è allora che si costruisce il discorso, confronto e talvolta scontro sulla "droga". Discussioni e agiti che riverberano e ripropongono un antico dibattito sui diritti inalienabili della scelta anche delle persone fragili e vulnerabili accolte e la possibilità o impossibilità che in nome del bene dell'altro sia possibile agire violenze, soprusi, limitazioni della libertà (impostazione classica delle istituzioni totali) e quella visione ideologica dominante ancora oggi nel mondo politico e dei media più reazionari. Si afferma allora un approccio che diventerà anche legislativo che non sembra interessato a conoscere realmente, a comprendere il significato e le domande sottese dell'uso delle diverse sostanze psicoattive, ed a prendersi carico ove necessario e richiesto, della singolarità delle storie delle persone, ad accompagnarle nella loro fragilità in un nuovo progetto di vita che - esse sole - possono decidere. Tutto viene azzerato nella comunicazione di quegli anni, per esaltare una visione che vede il consumatore di droghe come una persona colpevole verso di se e la società ed unico responsabile del proprio vizio, incapace di progettare la propria vita, a cui deve essere imposta - con ogni mezzo - la salvezza dalla droga e da sé stesso. È nella costruzione di questa visione che Muccioli è stato simbolico e fondamentale, rappresentando con la propria esperienza la realizzazione perfetta del paradigma droga - punizione - allontanamento sociale. Una struttura nata probabilmente con scopi ideali di aiuto si è man mano trasformata in una istituzione totale senza regole e limiti espliciti nel raggiungere i propri fini; in campo educativo, anche con la legittimazione della violenza come sistema, in campo economico con la continua capitalizzazione del lavoro gratuito degli ospiti e poi mai riconosciuto alle persone, con le influenze politiche ed i vantaggi economici enormi che hanno ispirato una delle leggi più punitive e ambigue d'Europa sulle droghe, e nell'approccio ideologico in cui sostanze, rischi, criticità, problemi dovuti a consumi e sostanze profondamente diverse si appiattiscono in uno sterile dibattito tra liberalizzazione totale versus penalizzazione totale e punizione come priorità di approccio.

È evidente che, impostato così il discorso sulla "droga" (rigorosamente al singolare), il passaggio conseguente non poteva che essere la sanzione penale, come avvenne con la legge Jervolino-Vassalli del 1990. Punire il "drogato" anche con il carcere come mezzo necessario, e giusto, per salvarlo e reintegrarlo in una comunità che ha dovuto per forza di cose escluderlo, rinchiudendolo in un luogo separato prima di tutto dal punto di vista simbolico, in cui per qualcuno (la magistratura lo sancirà in alcune sentenze) addirittura non vigevano più nemmeno i diritti individuali. La "droga" era il mostro che giustificava tutto. Proprio questa concezione del fenomeno droghe e del modo per affrontarlo sarà poi cavalcata da chi voleva imporre anche in Italia, per ragioni politiche, una "guerra alla droga" che, inevitabilmente portò ad una repressione mirata verso i consumatori di sostanze, riempiendone le carceri. Si è accettato il ricatto di chi diceva che non c'era altro modo per "uscire dalla droga" se non la costrizione, la punizione, fino purtroppo a giustificare azioni di violenza inaudita. La campagna "Educare, non punire" che portò al referendum del '93 nacque proprio per contestare l'approccio repressivo della legge Jervolino-Vassalli, ispirato anche dal fondatore di San Patrignano. La campagna aveva l'obiettivo di rifiutare il condizionamento violento delle persone e il carcere come mezzo prioritario di induzione al cambiamento. Altri approcci erano possibili, come negli anni è stato dimostrato in modo inequivocabile dalla moltitudine di comunità e servizi di vario tipo, non solo del CNCA, che non hanno mai usato la violenza, fisica e psicologica, per sostenere le persone con problemi di dipendenza e accompagnarle con successo al cambiamento e al reinserimento nella società. Anche nella cura delle dipendenze, il fine non giustifica i mezzi.

Oggi, ci troviamo ancora allo stesso snodo. Decine di migliaia di persone hanno affollato e affollano le carceri per reati connessi alle droghe, senza essere veri spacciatori o padrini del narcotraffico, e innumerevoli sono state segnalate alle prefetture (più di un milione). Si punisce con la legge il semplice consumo, anche quando non comporta danni a terzi. Quel discorso, nato sulla tragedia della diffusione dell'eroina, viene ancora utilizzato per ogni droga e ogni diverso consumo di essa, senza mai distinguere tra sperimentazione, uso, abuso e dipendenza

da sostanze.

La priorità resta, dunque, quella di smascherare la natura puramente ideologica di questo discorso sulle droghe, che non è affatto "necessario": esistevano ed esistono diversi modi per vivere e affrontare l'uso di sostanze, che rimandano ad altre letture psicologiche e sociali e che non fanno leva sulla criminalizzazione e la coercizione. Non dobbiamo smettere di ricordare che dietro le sostanze ci sono le storie delle persone, tutte delicatissime e meritevoli di attenzione e cura. Prima di pensare di risolvere e "salvare qualcuno" occorre aver voglia di evidenziare e capire i problemi con cui si presentano nelle nostre strutture, alle nostre unità mobili, nei nostri drop in, occorre assumerne lo sguardo, accoglierne le domande. Senza accontentarsi di ricorrere semplicisticamente a termini di definizione logori come "colpa" "sballo" "tossico" per spiegare fenomeni molto complessi, che chiamano in causa un tessuto sociale smagliato che non è più in grado di accompagnare i più giovani nel loro percorso di crescita, e nemmeno di capirli. (Lo vediamo anche nel tempo della pandemia, dove i ragazzi sono sempre additati come irresponsabili dediti alla "movida", ancora una volta "colpevoli").

Se guardiamo a chi usa sostanze come a una persona che pone a sé stessa e a noi tutti delle domande di senso, è evidente che dobbiamo riformare in modo radicale la legislazione vigente, prevedendo - in ogni caso - la depenalizzazione del consumo di sostanze, la costruzione di strutturali e continuative campagne e servizi di prevenzione, occasioni di presa in carico precoce, percorsi seri di reinserimento sociale. Una persona in difficoltà per i suoi consumi e dipendenze deve incontrare il prima possibile una figura educativa, di supporto psicologico, una relazione di aiuto e non un carceriere, nemmeno se travestito da operatore sociale. Non c'è niente da punire nel consumo di sostanze e la coercizione non è assolutamente necessaria, perciò il carcere e la sanzione penale non sono il mezzo adatto, e giusto, per affrontare la questione droghe.

Decostruire il modello dominante - colpevolizzante e repressivo - dovrebbe poi portare a un nuovo e assai più ampio investimento sociale e politico sulla questione sostanze psicoattive in cui comprendere l'alcool. È inconcepibile che,

da dodici anni, il governo non convochi una Conferenza nazionale sulle droghe che, per legge, dovrebbe tenersi ogni tre anni. Ci pare il segno evidente del disinteresse e/o l'incapacità che la politica di ogni schieramento riserva alla diffusione delle sostanze, che resta al massimo oggetto di qualche dichiarazione interessata solo al consenso, normalmente di segno reazionario.

Sui territori, poi, occorre implementare luoghi e momenti che aiutino i ragazzi nella loro crescita, specie i più fragili. Da tempo chiediamo un Piano nazionale sulla prevenzione che dovrebbe unire le azioni di servizi sociali, servizi sanitari, scuole e famiglie, gli operatori di strada, della presa in carico precoce, del supporto psicologico ove necessario.

Le comunità e, più in generale, i servizi e gli interventi per le dipendenze da soli non possono affrontare un fenomeno così complesso. Molto lavoro è stato fatto, ad esempio creando una

moltitudine di servizi a bassa soglia capaci di essere presenti e interagire nei luoghi in cui le persone consumano sostanze (vedi le unità di strada nei luoghi del divertimento giovanile o nelle piazze di spaccio come il parco di Rogoredo o i drop in per le situazioni più cronicizzate della marginalità urbana). Ma questo non basta. Dobbiamo capire cosa sta accadendo, decidere dove intervenire, quanto e come finanziare gli interventi, che ruolo dare alla scuola come soggetto formativo, preventivo e di responsabilizzazione *peer to peer*, che rapporto intrecciare con le famiglie.

Se usciamo dal modello vittima/colpevole/salvatore – semplificante e, in fondo, rassicurante per una certa cultura reazionaria, perché nasconde tutto quello che chiama in causa noi stessi – ed il modello societario che abbiamo costruito, si apre un lavoro enorme da fare insieme ai giovani ed alla loro ricerca di senso e piacere.



SANPA. DOVE ERAVAMO RIMASTI?

Susanna Ronconi

Ho lasciato passare parecchie ore, prima di scrivere. Sarei stata troppo emotiva. Non per qualche folgorante scoperta: della storia e delle pratiche di Muccioli e di San Patrignano so tutto, ho sempre saputo tutto, da quando ho cominciato a saperne qualcosa di droghe, per professione e per attivismo, ho sempre combattuto contro quella cultura, quel paradigma e quelle pratiche, cercando, insieme a decine di migliaia di altre e altri, di pensare e proporre e praticare alternative. Ma la serie Sanpa su Netflix non dà solo informazioni (il che comunque è importante per chi non sa, non c'era, c'era ma dormiva) ma racconta storie, con le voci, le facce, le incertezze, i dolori, la rabbia. Dà, di nuovo, a quella cultura, a quel paradigma, a quelle azioni corpi, volti, sentimenti e pensieri. A me, che su questo combatto da trent'anni la mia battaglia di laicità, rispetto, cura, quello che a caldo è rimasto è una grande rabbia e una sensazione di perenne, prolungato "scandalo". Ed è proprio la mancanza di un sentimento di "scandalo" che mi colpisce: quella ai tempi dei fatti, di cui il circo mediatico e politico di allora

DI FRONTE A COERCIZIONE, LAVORO COATTO, UMILIAZIONE, VIOLENZA, SEQUESTRO, OMICIDIO, ESERCIZIO TOTALE DEL POTERE SU ALTRI, PRETESA DI IMPUNITÀ DI FRONTE ALLA LEGGE, TOTALE ARBITRIO DA ISTITUZIONE TOTALE, E' LECITO SOSPENDERE IL GIUDIZIO E DIRE "NON NE SO ABBASTANZA"?

è eclatante emblema, ben rappresentato nel film, e quella di molte reazioni di oggi lette su social e giornali (a parte quelle dell'attuale comunità di San Patrignano che, ci sta, difende se stessa) ma di chi – che non sappia di droghe o, peggio, che ne sappia – dice di voler sospendere il giudizio, dice chissà, è complesso, dice però il momento era drammatico, non ne so abbastanza. Chissà? Suspendo il giudizio? Non ne so abbastanza? Di fronte a coercizione, lavoro coatto, umiliazione, violenza, sequestro, omicidio, esercizio totale del potere su altri, pretesa di impunità di fronte alla legge, totale arbitrio da istituzione totale, "non ne so abbastanza"?!

Il nodo di questa mancanza di scandalo e di questa difficoltà ad avere una posizione, ieri e oggi, non è il non saperne, ma al contrario ciò che "si sa", o che si è interiorizzato magari in forma opaca, o superficiale o senza consapevolezza, circa droghe, persone che le usano e trattamento delle persone che si drogano. Diceva Bateson, chi dice di non avere un paradigma ("non ne so") in realtà ne ha sempre uno, non esplicito, inconsapevole e magari inconfessabile.

Non se ne saprebbe abbastanza, se si parlasse di anziani maltrattati in una RSA? Di persone psichiatriche legate ai letti per giorni? Di bambini schiaffeggiati in un asilo? Di persone detenute torturate? O in questi casi basterebbe – basta – una media cultura democratica, dei diritti fondamentali, un'idea di cura basata sul rispetto della persona e della sua identità, della libertà che è inalienabile anche quando vi sia disagio e malattia, della inviolabilità del corpo, del rispetto delle leggi a tutela di tutto questo? Basterebbe – basta, certo che sì.

Ma non per chi consuma droghe, e ha bisogno di cura e sostegno. Non per lui, non per lei. Nemmeno di fronte a incatenamenti, botte, somministrazione di farmaci sperimentali senza consenso, caccia notturna nelle campagne, sequestro. "Non ne so, è complesso..."

PER UNO SCANDALO CHE ALIMENTI PENSIERO E CONOSCENZA

Il nodo e l'interesse di questo rinnovato dibattito non è San Patrignano, è il paradigma, come viene visto il consumo di sostanze, e lo stigma sociale gettato addosso a chi consuma droghe (illegali, che quelle legali sono, fortunatamente, accompagnate da una cultura sociale ben radicata che le assolve), il cui corpo è conteso tra giudizio morale (il consumatore è un deviante) e giudizio patologico (è malato), in una alleanza che è l'inferno di chi usa sostanze.

E' questo il pensiero che a mio avviso dobbiamo fare, riprendere, rilanciare anche grazie al film.

Perché se per qualche tempo qualcuno ha pensato che essere definito malato era meglio che essere definito criminale, in realtà si è scoperto ben presto che non era questa

la salvezza, per chi consuma droghe le due dimensioni sono intrecciate, non alternative, sono una doppia gabbia. E in questo paradigma, anche la cura rischia di essere una detenzione, una contenzione. Dovrebbe fare scandalo (e anche sollecitare ironia, se se ne potesse ridere) sentir dire che un contesto correzionale, disciplinare e violento che vuole "curare", "salva" dal carcere. Tutto quello che apprendiamo sul metodo Muccioli, non dai detrattori ma dalle sue stesse parole, non è che la collaudata pratica dell'istituzione totale: mortificazione e decostruzione del sé, umiliazione e minorazione, profanazione, un organizzato "assalto al sé", direbbe Goffman. Goffman alla romagnola, evidente, chiaro, inequivocabile, dispositivi rispetto ai quali le parole stanno a zero. Il massimo di una rabbia dolorosa e del disgusto etico l'ho provato non davanti alle catene, ma all'umiliazione di quel ragazzo – cui al ricordo oggi, da uomo, ancora trema la voce – quando viene deriso pubblicamente per i suoi scritti e la sua dignità intellettuale, che andava negata e mortificata, o della ragazza catturata e riportata in comunità, fragile piangente e smarrita, di cui si ride davanti alle telecamere, in un abbraccio falso, di patriarcale autoritarismo, che al pubblico ricorda la sua prostituzione. Davvero "non ne sappiamo abbastanza"?

La questione del paradigma, appunto: quella "malattia" viene rappresentata allora da Muccioli, oggi ancora da troppi, come una molecola chimica che entra nel corpo di qualcuno che nulla può, lo domina, ne fa un'altra persona, tanto da incapacitarlo. Un non- uomo, una non-donna, le citazioni di questo assunto nel film sono innumerevoli. Lo dice in maniera esemplare il giudice della corte d'appello che, non a caso, su questo basa la assoluzione di Muccioli dalle catene: i ragazzi sono capaci di intendere ma non di volere. Ecco fatto: la cura e il sostegno possono così fare a meno della soggettività, della personalità, della pregressa esperienza di vita e della libertà personale, liberarsi dalle molecole diventa l'imperativo assoluto, qualsiasi sia la complessità della vita, tanto che molecole sorelle che curano (il metadone) sono demonizzate e bandite; e decostruire la personalità come premessa per riscrivere su una pagina bianca, secondo una morale imposta, per "tornare" uomo, "tornare" donna.

Questa è l'attualità su cui credo dobbiamo centrare le riflessioni di oggi, leggere il caso Sanpa in filigrana, come caso limite di un "ordinario stigma" e di un "ordinario" e diffuso paradigma. Se le catene, l'omicidio e i suicidi – che ancora aspettano verità – possono aver imbarazzato qualcuno, lo stigma e il paradigma che hanno consentito quegli accadimenti hanno invece avuto molta fortuna: la riforma in senso autoritario e repressivo della legge 685 del 75 – che aveva voluto sottrarre il consumatore alla psichiatria e al carcere e affidarlo ai servizi pubblici del territorio – e l'approdo alla legge 309 del 90, che ancora oggi ci governa, è il prodotto della battaglia anche di San Patrignano (certo non da solo, e gli altri compagni di viaggio, alcune comunità incluse, sono ancora qui, sia chiaro), del circo mediatico che a lui inneggiava (fantastica e agghiacciante nella sua arroganza e nella sua miseria la testimonianza di Red Ronnie) e dei politici che li andavano in pellegrinaggio, in una anticipazione perfetta dell'odierno populismo.

“C'ERA SOLO LUI”... LA SMEMORATEZZA NON È MAI INNOCENTE

Accanto alla mancanza di scandalo, di una parte del dibattito in corso mi colpisce la smemoratezza. Del contesto di allora, delle battaglie, del conflitto. Che a dire il vero Sanpa non colma, ed è il suo massimo difetto: chi non ne sa abbastanza o è molto giovane può uscirne convinto che, comunque la si pensi, "c'era solo lui" a rispondere a una situazione drammatica.

No, non c'era solo lui. Tanto per cominciare, negli anni '70, c'era Franco Basaglia. Che si occupava di matti più che di tossicodipendenti, ma che diceva parole definitive sulla soggettività di chi soffre, sulla cura, sulla contenzione e le catene, sui diritti inalienabili di ognuno, sul concetto stesso di malattia, sulle istituzioni totali. Sulla rivoluzione che operatori e terapeuti dovevano compiere a cominciare da sé e i loro "cattivi paradigmi". Quel dibattito – anche quello della psichiatria è ahimé un ambiente di smemorati, su questo tutti dobbiamo chiederci dove abbiamo sbagliato, perché abbiamo lasciato così poca eredità – non era chiuso nelle professioni, era

un dibattito sociale, culturale, in quel contesto degli anni '70 in cui nessuno si sarebbe accontentato di dire "non ne so abbastanza", evitando di posizionarsi (bei tempi, per questo). Il paese era attraversato da questo pensiero e da questa rivoluzione, anche l'ambito delle droghe, e ognuno ha potuto saperne e farsene un'idea. Certe argomentazioni che troviamo in Sanpa sono le stesse usate per la contenzione meccanica in psichiatria: è per lui/lei, così non si fa male. Le catene di Muccioli avvengono allora, in quel tempo di radicale svelamento di quell'inganno: nessuno dica che non c'era una alternativa.

No, non c'era solo lui. C'era stata una battaglia per la legge sulle droghe, la n.685 del 75, che riconosceva il consumo problematico e il bisogno di una risposta, ma lo faceva rinunciando a punire il consumatore e investendo sui servizi del territorio, sociali, sanitari e ospedalieri. Una prima vittoria contro psichiatrizzazione e criminalizzazione. E' vero, il sistema pubblico decollava lentamente e dimostrava molte falle, e viene in mente la legge 180, e come mancanza di coraggio politico, di chiarezza strategica e di efficienza operativa l'hanno fin dall'inizio minata. Ma quella legge 685 e il dibattito e la lotta che l'avevano portata in Parlamento hanno cambiato almeno in parte la cultura su droghe e dipendenze, affidando al welfare pubblico il diritto alla salute dei cittadini, quei cittadini che usano droghe. Quella legge è stata voluta e difesa allora da molte comunità terapeutiche, che di catene non avevano allora e non hanno oggi bisogno. Muccioli e San Patrignano l'hanno sempre osteggiata, così come hanno sempre lavorato a disconoscere ruolo e competenze del pubblico.

No, non c'era solo lui. Alla fine degli anni '80 e nei primi anni '90, al culmine del gigantismo e del lobbismo politico di San Patrignano, c'era uno scontro aperto, teorico ma anche culturale e anche scientifico, e chiare linee alternative di lavoro. Quello stigma e quel paradigma, li abbiamo decostruiti e criticati concretamente, fatti a pezzi, rovesciati, e abbiamo dato vita ad altri servizi, ad altri percorsi terapeutici, ad altri modi di prendersi cura e, a monte, ad altri sguardi sui consumi. Abbiamo condotto una serrata lotta contro una legge punitiva, la Russo Jervolino del 90, non abbiamo vinto ma certo

abbiamo inciso in modo importante, vincendo il referendum del 1993 con cui gli italiani hanno scelto di smussare gli articoli più punitivi per i consumatori. Abbiamo, soprattutto, creato e organizzato la prospettiva della riduzione del danno, alla cui base c'è il rovesciamento di uno stigma, il ritratto di un consumatore che è soggetto consapevole e capace, e che anche se ha fragilità, disagio e sofferenza, non perde la sua caratteristica di soggetto che può apprendere, agire e cambiare; abbiamo anche dimostrato che buona parte di chi ha problemi correlati al consumo ne esce senza supporto professionale (si chiama *self recovery*): non per dire che i servizi non servono (servono e sono un diritto), ma perché andava sottratta a invisibilità e retorica salvifica la soggettività di chi consuma. E mentre si consumava la parabola tragica di San Patrignano, noi, a metà degli anni '90, eravamo in alleanza e sostenevamo i nascenti gruppi auto-organizzati di persone che usano droghe, nati per rivendicare diritti e cambiare la cultura sui consumi. Ognuno si sceglie i suoi compagni di strada.

Abbiamo scoperto e dimostrato come le molecole delle droghe non bastino a spiegare un problema, ma si debba guardare la persona e il suo contesto, e questo contesto l'ultima cosa che deve fare, se davvero vuole aiutare, è etichettare chi consuma. E abbiamo promosso una relazione di cura e sostegno

basata sul rispetto, il riconoscimento degli obiettivi e delle competenze del singolo, e soprattutto dei suoi diritti fondamentali. Uno degli slogan di allora, emblematico di un variegato movimento, era Educare non punire, e coinvolgeva anche una gran parte delle comunità terapeutiche. Un altro, a me caro per le energie e la passione che ci ho messo per anni per farlo pratica concreta, era preso a prestito da Basaglia: La libertà è terapeutica.

No, non c'era solo lui. La smemoratezza non è mai innocente, perché piega la storia ad usum di qualcuno.

Eravamo in tante e tanti, a imboccare altre strade, ognuno si è preso le sue responsabilità remando nella sua direzione. Era ed è possibile senza catene, senza lavoro coatto, senza padri padroni, senza umiliazione, senza rinuncia ai diritti. Era ed è anche possibile vivere con le droghe senza morire: se il mondo in cui viviamo (la legge, la società, la cultura, i pregiudizi, il proibizionismo e il mercato illegale, i servizi, i mass media e i padri padroni) non fanno di tutto per convincerci del contrario. Ecco, ricominciamo continuando a smantellare questo paradosso: per aiutarti ti convinco che sei incapace e che hai come destino la morte. È lì, in quella bugia, che si annida il potere arbitrario e assoluto, finisce il rispetto e svapora il prendersi cura.

Terza parte

UNA PIATTAFORMA PER LA CONFERENZA



UNA PIATTAFORMA PER LA CONFERENZA: ANALISI SUL SISTEMA DEI SERVIZI, LE COMUNITÀ, I CONSUMI

Denise Amerini

Responsabile Dipendenze e Welfare, CGIL Nazionale

La normativa sulle droghe, in Italia, è ferma da oltre 30 anni alla Legge 309/90, basata su logiche punitive di "guerra alla droga". Eppure, in questi 30 anni tante cose sono successe: ad esempio, l'Assemblea Straordinaria Generale delle Nazioni Unite, nel 2016, ha visto un dibattito fra i paesi promotori che ha registrato l'insostenibilità, da ogni punto di vista, della *war on drugs*. La ricerca ha fatto notevoli passi in avanti, dimostrando che le conseguenze dell'uso di sostanze sono legate a diversi fattori (basti ricordare, fra gli altri, "Drug, set, setting" Norman Zinberg, 1984 - pubblicato in italiano solo nel 2019 -; "A caro prezzo" Carl Hart, 2013), che non necessariamente chi usa sostanze è destinato alla dipendenza, che esiste un uso assolutamente controllato, normalizzato, di molte sostanze.

Quella legge che ha dimostrato la propria inefficacia, ottenendo come risultato maggiore la criminalizzazione del consumo riempiendo le carceri di tossicodipendenti, prevedeva anche

DENISE AMERINI INTRODUCE I CONTRIBUTI DI: SUSANNA RONCONI, STEFANO VECCHIO, PINO DI PINO, RICCARDO DE FACCI IN VISTA DELLA CONFERENZA NAZIONALE SULLE DROGHE

che, con cadenza triennale, venisse convocata la Conferenza Nazionale sulle Droghe. L'ultima è stata organizzata a Trieste nel 2009, ed è stata davvero un passaggio ininfluente, irrilevante, rispetto alle necessità di innovazione delle politiche sulle droghe. L'ultima Conferenza di una certa importanza, per come il dibattito ha affrontato i temi in discussione, è stata quella di Genova del 2000. Sono passati ormai 21 anni. Il mondo è andato avanti: la ricerca, il lavoro e le pratiche dei servizi hanno sfatato miti e pregiudizi, molti paesi hanno adottato normative per la depenalizzazione dell'uso di sostanze con esiti e ricadute positivi sull'economia, sulla salute delle persone, ed anche in termini di

contrasto alla criminalità organizzata. In Italia si continua, invece, a patologizzare il consumo e a criminalizzare i consumatori.

Per questo un vasto fronte di organizzazioni ed associazioni della società civile aveva promosso, dal basso, una conferenza nazionale auto-organizzata, che si sarebbe dovuta tenere a Milano alla fine di febbraio 2020: un luogo dove, finalmente, discutere davvero della necessità improrogabile di un deciso cambiamento nelle politiche sulle droghe. Ma è arrivato il virus, è esplosa la pandemia, e tutto si è fermato.

La Ministra che ha la delega alle politiche sulle droghe, Fabiana Dadone, ha affermato che la Conferenza la vuole fare, che si farà: ovviamente, dopo tanti anni, non possiamo che accogliere con soddisfazione questa notizia. A patto che la Conferenza non sia un contenitore vuoto, ma il luogo di discussione vera, seria, oltre le narrazioni che ci hanno accompagnato in questi anni, e che hanno ancora di più contribuito a creare stigma, emarginazione.

Basti pensare a recenti articoli di autorevoli giornalisti che hanno continuato a parlare di "droga" accomunando tutte le sostanze, che hanno descritto i drogati esclusivamente come persone pericolose, alle dichiarazioni di molti politici, alcuni dei quali hanno suonato campanelli di condomini alla ricerca di pericolosi spacciatori, o si sono sottoposti a test pubblici per dimostrare, non facendo uso di sostanze, la propria integrità morale.

Ci aspettiamo una Conferenza all'altezza delle sfide che abbiamo di fronte, a maggior ragione dopo così tanti anni di assenza di un luogo istituzionale dove discutere seriamente delle politiche portate avanti dai Governi che in questi anni si sono succeduti, delle conseguenze che hanno avuto e dei risultati prodotti, dello stato dei servizi, dei necessari interventi normativi che adeguino le leggi italiane ai saperi ed alle conoscenze che in questi anni si sono sviluppate, a quanto fatto in altri stati del mondo, in termini di legalizzazione e depenalizzazione, oltre che di utilizzo della cannabis a fini terapeutici. Non abbiamo bisogno di una conferenza "sottotono", magari perché il tema è divisivo e registra posizioni distanti all'interno della attuale maggioranza di governo, ma di una Conferenza in grado di incidere, di provocare davvero un cambio di passo e di registro, dopo anni di immobilismo, se non di arretramenti.

Deve, quindi, tener conto delle competenze e delle esperienze maturate, prevedere la partecipazione attiva ed il contributo di tutti i

soggetti coinvolti, delle associazioni della società civile, degli operatori, delle organizzazioni sindacali, dei consumatori, in una discussione vera, aperta, fin dalle fasi di preparazione e costruzione dell'evento. Deve affrontare, finalmente in maniera non ideologica, il tema della legalizzazione della cannabis e della reale e completa depenalizzazione dell'uso personale di sostanze. Deve fornire al Parlamento strumenti per produrre leggi avanzate. Deve dare dignità ai servizi ed agli operatori che vi operano, deve rilanciare le politiche di Riduzione del Danno e dei Rischi: la RdD è inserita nei LeA fin dal 2017, ma ancora non è pienamente esigibile, né adeguatamente finanziata. Deve restituire alle Istituzioni Pubbliche il ruolo di disegnare strategie di regolazione sociale e culturale alternative a quelle penali. Costruire, insomma, una solida base per attivare un cambio di rotta radicale verso un governo politico e sociale del fenomeno contemporaneo dei consumi di droghe.

Il percorso a suo tempo intrapreso, bloccato dall'insorgere della pandemia, aveva prodotto un documento¹ al quale avevano aderito importanti realtà che a vario titolo, da tempo, si occupano di droghe, di sostanze, di dipendenze: è un contributo a questa importante e necessaria discussione. Quel documento chiedeva, appunto, la completa depenalizzazione e decriminalizzazione dell'uso personale, la ridefinizione e riscrittura del sistema dei servizi e degli interventi, in maniera da integrare definitivamente il modello della Riduzione dei Danni e dei Rischi, superando i modelli patologici, stabilendo standard nazionali, qualitativi e quantitativi, per rendere uniformi i sistemi regionali e stabili i vincoli di spesa. Chiedeva di allargare, finalmente, lo sguardo alla dimensione internazionale, di superare l'immobilismo istituzionale che scontiamo da oltre 20 anni, di affrontare il dibattito sulle diverse proposte di legge presentate, e giacenti in Parlamento.

Questi percorsi di riforma e di confronto aperto non sono più rinviabili, sono, invece, possibili e praticabili da adesso.

Per questo, chiediamo di avviare da subito un percorso chiaro e trasparente, inclusivo e condiviso, che porti alla Convocazione della Conferenza nel più breve tempo possibile.

Per questo la Conferenza Nazionale deve tenersi entro la fine di quest'anno, ed affrontare tutti i temi posti.

¹ Vedi www.conferenzadroghe.it



RIPENSARE IL FUTURO

Riccardo De Facci

Presidente del Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)

Sono almeno 200 mila le persone che ruotano annualmente nel sistema di cura e accompagnamento psicosociosanitario con le difficoltà connesse al consumo problematico di sostanze psicoattive ed almeno 1/10 di queste (+ di 20 mila) sono quelle che passano per le strutture residenziali e semi residenziali ogni anno. Le domande, i bisogni e le stesse sostanze usate variano con risposte che sono molto diverse tra loro anche per la presenza sui territori di un sistema estremamente diversificato, con 20 possibili sistemi di risposta diversi essendo 20 le regioni che li normano in maniera totalmente auto referenziata ed in cui la stessa applicazione dei Livelli Essenziali di Assistenza non è garantita ovunque, a scapito dei diritti base soprattutto delle persone con dipendenza o abuso da sostanze psicoattive. Addirittura, nel campo dei servizi pubblici e

DOPO IL COVID RIPENSARE IL NOSTRO SISTEMA SOCIO SANITARIO NEL CONFRONTO CON LE PROBLEMATICHE DI ABUSO, CONSUMO PROBLEMatico E DIPENDENZA DA SOSTANZE PSICOATTIVE

privati delle dipendenze, lo stesso atto di intesa stato/regioni del 1999 che li doveva normare, non è mai stato applicato totalmente in almeno il 50 % delle regioni italiane. Un ulteriore dato certo è la totale differenziazione per quanto riguarda gli interventi di Riduzione del danno e dei rischi che non sono accreditati e strutturati stabilmente (malgrado i Lea li prevedano da almeno 4 anni) in nessuna regione; presenti in maniera significativa in un 1/3 delle regioni italiane, episodicamente in un altro 1/3 e

totalmente assenti in almeno 1/3 delle regioni.

Questo sistema è da anni in grande crisi con riduzioni e ridimensionamenti sempre più forti e disinvestimenti progettuali gravi, malgrado questo, il lavoro di operatori pubblici e del privato sociale da anni permette a questo sistema di funzionare, sperimentare nuovi percorsi, progetti e risposte anche alle nuove domande che arrivano. Sono almeno un milione le persone contattate anche quest'anno con i servizi di Riduzione del danno e dei rischi mantenendo una presenza operativa, nonostante il Covid, presidiando i luoghi più difficili delle città (parco della Groane o Rogoredo, Scampia o Prato).

Il Covid ha smascherato in maniera violenta però molti di questi limiti, con una riduzione delle accoglienze nelle strutture residenziali dovute alla chiusura degli ingressi nelle comunità per i tempi incerti delle quarantene o dei tamponi e per la tutela degli ospiti già in percorso terapeutico. Oppure la riduzione delle presenze nei servizi ambulatoriali vista la pandemia con una distanza sempre più ampia tra servizi e utenti soprattutto se nuovi.

Ecco perchè riteniamo che in una fase di minor allarme, di ripensamento sull'accaduto e di analisi più lucida su ciò che è avvenuto nell'emergenza Covid (ora per fortuna con vittime e danni umani sempre più attenuati), il mondo del terzo settore, dell'associazionismo, del civismo attivo, sindacale e delle rappresentanze dal basso si sta interrogando su come rilanciare un sistema sociosanitario davvero diverso nel nostro Paese. Partendo dalle criticità emerse, bisogna ritrovare tracce e percorsi di un possibile futuro diverso per una riscrittura della nostra organizzazione civile, sanitaria e sociale. Lo dobbiamo fare in un momento di crisi e difficoltà, che da grave emergenza sanitaria si sta trasformando sempre più in una emergenza economica e sociale che ci colpisce come individui, famiglie e collettività. Un momento in cui ancor di più i nostri servizi devono tornare a garantire accoglienza, ascolto, cura e lavoro di comunità territoriale.

Il CNCA e tutto il mondo dell'accoglienza diffusa, (delle comunità familiari, delle piccole comunità terapeutiche con massimo 15/20 posti e dei percorsi territoriali di supporto, dell'housing e delle residenziali leggere e semi autonome, dell'accompagnamento alle persone in difficoltà ed ai loro contesti e famiglie, con un forte legame con le comunità territoriali, dei servizi di RDD e RDR) chiedono un cambiamento strutturale che della crisi facciano memoria ed esperienza.

Questo mondo di piccoli servizi, diffusi, di prossimità, ha affrontato l'emergenza ottenendo importanti risultati, seppur diversificati, positivi nella tutela e nella salvaguardia delle persone più vulnerabili.

Non si può dire altrettanto per altri settori del welfare, soprattutto dove operano strutture "pesanti", a forte impatto istituzionalizzante (Rsa, ospedali ecc.), dove la logica ospedalocentrica (e ricoverocentrica) si è rivelata fallimentare e ha perfino aggravato gli effetti della pandemia. Mentre i tagli di bilancio alla sanità pubblica di questi anni, indebolendo in particolare i servizi sociosanitari territoriali e la medicina di prossimità, o non stabilizzando RDD e RDR, hanno trovato il SSN impreparato e hanno rischiato di trasformare quello che era un serio problema sanitario, la pandemia, in un'emergenza inarrestabile, che ha stravolto l'insieme delle società, la vita delle persone e le loro relazioni sociali.

Mentre in grandi e "pseudo efficienti" strutture le persone si infettavano e morivano (sia pazienti che operatori sociosanitari, troppo spesso abbandonati e rimasti senza nemmeno dispositivi di tutela individuale per mesi), una estesa e variegata rete di piccole realtà diffuse nel territorio ha curato e salvato un numero notevole di persone.

Così si sono ospedalizzati numeri minimi di ospiti. Questo mondo diffuso di accoglienza e di supporto ha avuto come cifra comune della sua reazione al virus, la personalizzazione degli interventi, l'attenzione alla prevenzione e all'intervento precoce e ad evitare il concentramento delle persone. Sono perciò stati chiusi subito diversi servizi per proteggere ospiti e operatori, organizzando attività alternative come i contatti quotidiani con le famiglie via web.

Nei servizi dell'accoglienza diffusa territoriale (le piccole comunità) si sono dovuti gestire anche problemi sanitari. Lo si è fatto come sempre in collaborazione con medici di base o territoriali. Questo ha confermato l'importanza di una presa in carico organizzata (e integrata da un punto di vista sanitario e sociale).

Si è agito con interventi individuali, in maniera quasi sartoriale con le persone. È stata affermata così una "cultura del Care": cioè del prendersi carico complessivamente dell'altro (sia esso persona anziana, minore, tossicodipendente, disabile o con problemi di salute mentale).

USCIRE DA UN MODELLO CHE NON CONSIDERA LA PERSONA COME PRIORITÀ

L'elemento dirompente che la drammatica emergenza sanitaria e sociale ci consegna è la consapevolezza che un modello fondato sul pensiero unico del mercato e sulla priorità del profitto nella sanità e nella cura delle persone non garantisce protezione alcuna. Ora, nella nuova fase dopo un inverno durissimo, si tratta di scegliere la salute come bene comune primario ed inviolabile e quindi aprire un conflitto propositivo e generalizzato anche per riscrivere il modello sociale ed economico.

Elemento strutturale di questa riscrittura è "nessuno resti indietro". Che metta sullo stesso piano dei diritti il consumatore motivato con quello ancor coinvolto nelle sue fatiche. Questa è la base di un diverso patto sociale e di una proposta di cambiamento di cui il terzo settore, la cooperazione non profit più seria, l'associazionismo diffuso, gli enti locali, il sindacato e gli operatori del servizio pubblico devono diventare motore. Sono i principi di prossimità, di promozione della persona, di protagonismo e di responsabilità diffusa quelli attraverso i quali le realtà dell'economia sociale e solidale vogliono essere non più solo enti gestori ma protagonisti attivi di cambiamento ed innovazione a tutti i livelli. Una esperienza che ha accentuato fragilità e spaesamento nel tempo sospeso dell'emergenza. Allo spaesamento si aggiunge, per i meno fortunati, la solitudine, la fatica del sopravvivere e, nei contesti più fragili, si ampliano tensioni, conflitti e perdite di senso, basti pensare agli effetti del *lockdown* sul mondo dei senza dimora. Occorre immaginare gli scenari possibili che ci aspettano e quali possano essere le ipotesi di cambiamento e le innovazioni possibili.

I "Piloti" per guidare questa nuova coesione sociale sono gli enti locali, la medicina territoriale

ed il Terzo Settore che coprogettano così un nuovo Welfare efficace, efficiente e appropriato.

Infine, e in estrema sintesi, è illuminante la descrizione della Corte dei Conti, nel suo annuale rapporto sulla finanza pubblica, della crisi sanitaria in Lombardia: "La mancanza di un efficace sistema di assistenza sui territori ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate" Il modello sanitario lombardo che ha concentrato gli investimenti sanitari e sociosanitari nei grandi ospedali e facilitato - accorpandole - le grandi strutture di accoglienza sociosanitarie (es. Pio Albergo Trivulzio) mentre le strutture di base integrate sono rimaste sguarnite. La Corte continua: "una adeguata rete di assistenza sul territorio non è solo una questione di civiltà a fronte delle difficoltà del singolo e delle persone con disabilità e cronicità, ma rappresenta l'unico strumento vero di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quello che stiamo combattendo. L'insufficienza delle risorse destinate al territorio ed a tutto il sistema sociosanitario ha reso ancor più tardivo ed ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva opporsi al dilagare della malattia."

Per garantire questo va organizzata nel settore connesso al mondo dell'abuso e della dipendenza una revisione delle legge attuale, la Conferenza nazionale, seppur in ritardo di 20 anni, va convocata la nuova Consulta, scritto il piano nazionale di intervento, uniformato il sistema di intervento sostituendo i 20 sistemi regionali attuali spesso estremamente limitati e privi di alcuni dei servizi indispensabili e ripristinato il Fondo nazionale antidroga per promuovere ricerca, innovazione ed evoluzione dei servizi.

Alla nuova ministra Dadone i nostri migliori auguri e stimoli.



LA RIDUZIONE DEL DANNO, DA PILASTRO A PARADIGMA

Pino di Pino
Rete ITARDD

Una settimana prima della Conferenza Autoconvocata di febbraio 2020, rinviata poi per l'esplosione della pandemia, a Roma gli operatori della Rete Italiana della Riduzione del Danno hanno lavorato per una giornata attorno al nodo della riduzione del danno come paradigma, efficace in quanto pragmatico, alle politiche delle droghe. Dicevamo allora che "non è vero che il dibattito sulle droghe in Italia è fermo: ogni giorno centinaia di operatori nelle Unità Mobili, nei SerD e nelle Comunità Terapeutiche discutono, riflettono e innovano la strategia di intervento e il lavoro, e funzionano come leva per il cambiamento". È vero però anche che questo lavoro di pensiero di innovazione, sempre più stanco col tempo, non trova da 21 anni alcuna sponda per vedersi riconosciuto e per essere

LA CONFERENZA NAZIONALE NON PUÒ PRESCINDERE DALLA RIDUZIONE DEL DANNO E DAGLI OPERATORI CHE CI LAVORANO

leva all'innovazione del sistema dei servizi e delle politiche. Mentre il mondo dei consumi di droghe è cambiato radicalmente, il dibattito pubblico è ideologico e finisce per minare gli sforzi di quanti (amministratori locali, operatori sociali e sanitari, attivisti e consumatori) cercano a fatica di lavorare sul fenomeno per governarlo evitando inutili sofferenze e violazioni dei diritti.

In Italia nel 2021 si fa fatica ad affidare le terapie sostitutive nei SerD a migliaia di persone perché due giovani sono morti assumendo metadone

comprato al mercato grigio; in alcuni servizi pubblici si accede solo se accompagnati dai genitori se si hanno meno di 25 anni; si spendono milioni di euro per appostamenti di poliziotti dentro e fuori le scuole per scovare pochi grammi di marijuana. Nel frattempo, però ci sono gruppi che fanno il drug checking; nelle scuole ogni giorno gli operatori che incontrano gli studenti cercano modi innovativi per tenere aperta la porta alla comunicazione sulle droghe, mentre fuori piove criminalizzazione e disinformazione; ci sono persone che usano droghe che si prendono cura degli spazi di consumo per renderli il più sicuri possibile.

È il momento adesso di mettere in discussione queste contraddizioni.

Prima di me, in tanti hanno sottolineato perché sia urgente una Conferenza. Finora nessuna Conferenza del Governo, per quanto prevista per legge, ha scatenato riforme e innovazioni, e forse non ce ne dobbiamo aspettare ora. Sarebbe il segnale che il discorso pubblico sulle droghe riprende forte, all'insegna delle evidenze scientifiche e delle competenze di chi lo conosce e senza alcuna zavorra ideologica.

Quello che ci aspettiamo come risultato di questo dibattito è stato scritto benissimo fino a qui. Mi concentrerei quindi sul processo.

Dopo così tanto tempo, non può essere una Conferenza di rito a cambiare le carte in tavola, soprattutto dopo un periodo come quello della pandemia che ha messo a dura prova i servizi e le persone che usano droghe.

Devono essere fissati gli obiettivi di una strategia di lungo periodo e una scadenza per valutarli.

Deve esserci un lungo percorso che ne accompagni la preparazione, nel quale coinvolgere operatori, ricercatori, le associazioni

della società civile, le persone che usano droghe e le loro rappresentanze.

Non è mancata una decisione in questi anni, giacché non decidere è di per sé una scelta politica. Se il Governo convocasse la Conferenza, e quindi se si decidesse di prendere delle decisioni, allora queste dovrebbero essere prese con la partecipazione di tutti, indipendentemente dalle appartenenze e forti delle competenze che la società civile e gli operatori hanno acquisito in questi anni da "acrobati sulle macchine volanti, ma danneggiate".

Si devono raccontare e ascoltare le esperienze di drug checking che tanta fatica hanno fatto ad affermarsi in questi anni; si devono ascoltare le esperienze di spazi sicuri per il consumo; si deve dar voce alla ricerca sui modelli di consumo non problematici che in Italia è portata avanti da ricercatori indipendenti.

Devono esserci delle tappe, locali e tematiche magari, per dare voce a quanti si sforzano ogni giorno di lavorare in questo clima nel quale non decidere è di per sé una scelta. La Conferenza deve essere organizzata includendo questi punti di vista, innovativi e molteplici, nella sua costruzione.

Queste esperienze hanno trovato voce negli ultimi anni nei seminari e negli incontri, nelle campagne e nelle iniziative che la società civile ha costruito per tenere aperto a forza un discorso, quello sulle politiche sulle droghe, che altrimenti si sarebbe chiuso e che a Febbraio 2020 si erano assunte la responsabilità di organizzare un evento aperto che colmasse il vuoto che i governi hanno lasciato negli ultimi anni.

Non mi riesce di pensare una Conferenza senza questa partecipazione.



SE 21 ANNI VI SEMBRAN POCHI.

Susanna Ronconi

Comitato Scientifico di Forum Droghe

L'ultima Conferenza nazionale istituzionale sulle droghe, quella prevista ogni tre anni dalla legge 309/90, si è tenuta nel 2009 a Trieste. Tuttavia, nell'area della società civile e dei movimenti che sono attivi per una riforma delle attuali norme e politiche sulle droghe in Italia, nonché in un'area maggioritaria del Terzo settore e in un settore significativo degli operatori del pubblico, si considera come ultima Conferenza nazionale quella tenuta a Genova, nel 2000.

DA DOVE ARRIVIAMO

Perché? Perché Trieste era stata organizzata come claque e bacino di consenso per una legge e per un Piano nazionale droghe di stampo iperproibizionista e neo-bio-determinista, del tutto contro quanto quel composito movimento sociale, professionale e scientifico chiedeva, e del tutto in controtendenza con quanto stava accadendo in Europa¹. Tanto che – a differenza di quanto accaduto nel 2000 – movimenti, centri sociali (che all'epoca, è bene ricordarlo, rappresentavano bene una quota importante anche se non esaustiva delle persone che usano droghe, e pertanto titolati), associazioni come Forum

CONFERENZA NAZIONALE SULLE DROGHE: QUATTRO RAGIONI PER CUI SIAMO IN UN ALTRO MONDO

Droghe e San Benedetto, rimasero “fuori e contro”, con una Conferenza alternativa, contemporanea e organizzata nella stessa città. E altre realtà e reti (dalla CGIL al CNCA) si posizionarono “dentro e contro”, partecipando alla Conferenza con contributi critici e insieme restando in dialogo con il movimento di contestazione. Ciò che conta è che quella scelta critica e di radicale estraneità non era mero schieramento aprioristico contro la compagine di destra che guidava allora le droghe, giusto perché non si poteva che contrapporsi alla triade Giovanardi-Fini-Serpelloni. Le ragioni erano serie, razionali, e fondate.

Un breve elenco può aiutare a ricordare: una legge repressiva che riempiva le galere, equiparava tutte le sostanze e rendeva semplice trasformare un consumatore in uno spacciatore, era stata approvata senza un minuto di discussione, nel 2006, peggiorando la stessa 309/90 e vanificando i risultati del referendum che nel 1993 l'aveva almeno addolcita (solo nel 2014 la Corte costituzionale l'ha abrogata, anche grazie

¹ Cippitelli C. (2009), Droghe. A Trieste è di scena l'anacronismo ideologico, https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/droga_a_trieste_di_scena/#.YLPJX6gzblU

a una forte azione delle associazioni); il lavoro partecipato avviato dal Ministero del Welfare nel 2006-2008, allora titolare delle politiche nazionali sulle droghe (il Dipartimento Politiche Antidroga, DPA verrà subito dopo con Serpelloni), sparito e smantellato, portandosi dietro le sedi del confronto e di una collaborazione scientifica plurale e multidisciplinare (Conferenza delle associazioni, dei servizi e degli operatori e Comitato Scientifico) e ignorate le Linee guida sulla Riduzione del Danno (RdD) appena aggiornate dal Comitato rispetto a quelle del 2000; l'ostracismo totale della RdD, che non solo ha voluto dire escluderla come pilastro delle politiche nazionali - mentre il mondo si muoveva in questa direzione - ma anche impedire l'uso del termine stesso ed escludere, in un memorabile addendum, le misure più innovative che anche in Italia si candidavano a fare i conti con le sfide di vecchi e nuovi consumi, mirando a promuovere e tutelare la salute dei consumatori (l'Italia non avrebbe mai, si diceva, permesso l'eroina medica, le stanze del consumo e il *drug checking*), e poco importa se la tanta retorica sull'*evidence-based* circolata in quegli anni sulla bocca dell'allora neonato DPA chiudeva gli occhi di fronte a queste, di evidenze; la crisi, mai risolta davvero, dell'intesa con le Regioni, che infatti non sigleranno il Piano nazionale del 2010, lasciandolo di fatto mai implementato (per altro, è questo non-Piano del 2010 - frutto predigerito di quella Conferenza - che ancora oggi il DPA si ostina a segnalare all'EMCDDA come vigente e di anno in anno riconfermato, compiendo un clamoroso falso); una virata iper proibizionista, con il posizionamento internazionale dell'Italia che fa fallire alla *Commission on Narcotics Drugs* (CND) di Vienna l'introduzione formale della RdD nelle politiche globali. E non è da lasciar fuori da questo elenco il diffuso e criminale effetto-stigma che è ricaduto sui consumatori, stretto tra patologizzazione e criminalizzazione; l'abbraccio che stava già alla base della 309 e che quegli anni hanno fossilizzato nel senso comune e, ahimè, anche in parte di quello "esperto", in una dittatura paradigmatica stringente come una morsa.

Dunque, diciamo che "qualche buona ragione" per quella contro-conferenza c'era, e dunque anche per datare l'ultima conferenza vera (cioè plurale, partecipata, certo grazie anche alla spinta dei movimenti, ma comunque così è stata, aperta all'innovazione) all'anno 2000.

INTANTO È SUCCESSO CHE...

21 anni sono tanti. Il nulla della politica sulle droghe in questo lungo arco di tempo non cade certo solo sulle spalle della destra. Ciò che si è

innovato, nelle politiche sulle droghe, è stato un processo *bottom up*, non certo *top-down*: è un fare, uno sperimentare, un assumersi responsabilità a livello dell'operatività e delle amministrazioni locali (alcune) e di una *advocacy* mai venuta meno da parte della società civile, degli operatori, dei consumatori, dei ricercatori indipendenti. Sono quelle le realtà che non hanno aspettato un qualche via libera governativo per cercare di stare al passo con un fenomeno in continuo, rapido e mai scontato cambiamento. Resta il fatto, però, che una politica sulle droghe priva di indirizzo e di responsabilità politica è una politica debole: perché esposta ad ogni soffio di vento politico-mediatico, perché se non ci sono obiettivi dichiarati nero su bianco non c'è poi alcuna possibilità di valutare le politiche che avrebbero dovuto perseguirli, di misurarne successi e insuccessi e soprattutto di modificarle². Perché tutt* - chi consuma droghe, chi sul campo ci lavora, e le comunità locali - restano in balia di cambiamenti dove la realtà dei fatti e le evidenze non entrano, ma entrano invece inadempimenti, mancanze, processi deresponsabilizzati e opachi, senza controllo e senza *accountability*, cioè senza la possibilità di chiedere di chi è la titolarità e la responsabilità, ricevendone una risposta, e come fare (e dove farlo) per adottare politiche più adeguate. Va detto - non possiamo qui dilungarci, ma non menzionare questa variabile farebbe perder il senso di questi processi - che dal 2008 si sono alternati molti governi di colore diverso, e che il centro-sinistra non è stato migliore: la sua cifra - salvati poch* singol* - a livello di governi nazionali, è stata quella dell'insipienza, della distrazione, dell'inerzia condita di retoriche allarmistiche, dell'adozione di un pensiero mainstream mai sottoposto a verifica alcuna. Perché? Certo anche perché il discorso politico dominante è nel solco del pensiero della semplificazione, quello che dovrebbe essere adottato sta in quello della complessità, e in tempi di populismo e crisi della democrazia³, non ce n'è, nemmeno per la

2 È questo anche il risultato di una ricerca europea, coordinata da Forum Droghe per il Civil Society Forum on Drugs in 8 paesi membri, secondo cui opacità, indeterminatezza della politica nello stabilire gli obiettivi dei piani nazionali e scarsa accountability sono tra le prime cause dei fallimenti delle politiche locali e della scarsa implementazione della Strategia e dei piani europei a livello nazionale: Civil Society Forum on Drugs -CSFD Project II (2021), The European Action Plan on Drugs 2017-2020 and the national drug policies in 8 EU States. Divergences, convergences, gaps and areas for developments. Report by Susanna Ronconi and Antonella Camposeragna, in <http://www.civilsocietyforumondrugs.eu/projects/>

3 Interessante a questo proposito lo scenario e il dibattito in alcuni paesi dell'Est Europa, dove maggiore è l'impatto populista e lo sviluppo di "democrazie", e dove le politiche sulle droghe sono tornate iperproibizioniste, la RdD è stata cancellata o lasciata senza fondi e i fenomeni droga correlati in termini di danni sono aumentati. Vedi le analisi a cura di Drug Reporter, in

sinistra pare dato sottrarsi alla legge del consenso al minor prezzo possibile e del governo "muscolare" dei fenomeni sociali. C'è anche da dire che questa latitanza, rispetto -nel bene e nel male- alle presenze bipartisan antecedenti, è iniziata con il "governo tecnico" di Mario Monti, e da lì non si è più ripresa: l'emergenza reiterata come cifra della politica e del governo della società dal 2011 del dopo crisi del finanz-capitalismo, a quella del 2020 della pandemia produce gerarchie tematiche e culture politiche da "stato di eccezione". Le droghe ne pagano il fio in due diversi e sommati aspetti: da un lato, non sono importanti, non tanto da stare in una agenda politica dell'emergenza continua (insomma, si tratta solo della vita di un quarto della popolazione italiana e dell'impero della macrocriminalità ...); e dall'altro, quando emergono, lo sono all'insegna di un discorso mainstream fatto di "panico sociale" (allarme sicurezza urbana, allarme giovani, allarme cocaina, ecc.) cui si risponde assai bene proprio con il discorso populista, muscolare e semplificatorio, per altro destinato solo ad amplificarlo, il panico ma anche il fenomeno, grazie ai noti effetti paradossali. Un cerchio perfetto che si chiude. A questi dispositivi da crisi della democrazia si aggiunge l'eredità della destra sul piano dell'architettura istituzionale: l'aver portato tutto in capo al DPA, che è un organismo della Presidenza del Consiglio, invece che dentro la sinergia tra Ministeri competenti, a causa dei citati processi ha significato lasciare le droghe fuori dall'agenda politica. Dal 2011 al 2021, a poche settimane fa, in maniera continuativa per dieci anni è mancata una delega politica sulle droghe, il che ha fatto del DPA al massimo un osservatorio e una sede di raccolta dati, che ha prodotto statistiche di processo e dati epidemiologici ma non ha potuto produrre analisi e valutazione dei risultati e soprattutto del rapporto costi/benefici e dell'impatto delle politiche, e dunque non ha fornito ai decisori politici alcun input per l'innovazione (come ben dimostrano le Relazioni al Parlamento). Non sappiamo se, nello scenario descritto, il permanere della delega a uno o più ministeri in sinergia avrebbe dato migliori risultati; certo avrebbe ancorato le politiche sulle droghe a enti – i ministeri – che la delega politica ce l'hanno per definizione, e ne rispondono.

E MENTRE LA POLITICA ERA DISTRATTA... QUELLO CHE È CAMBIATO (E CHE IN UNA CONFERENZA CI DEVE ESSERE)

In 21 anni, il fenomeno del consumo di droghe illegali ha fatto salti mortali: nei modelli di uso,

nelle culture, nella percezione sociale, negli esiti e nei costi delle politiche, nel mercato, nello scenario globale. È cambiato tutto, ma proprio tutto.

Dalla rivoluzione permanente dei consumi di sostanze – di cui in un articolo non è certo possibile render conto, ma abbiamo dalla nostra una letteratura scientifica sconfinata cui ricorrere – selezioniamo *quattro aree tematiche del cambiamento*⁴, che sono e dovrebbero essere alla base di una riflessione critica, di uno sforzo politico e programmatico e dei lavori di una Conferenza 2021-2022, sia essa autoconvocata o, a maggior ragione, istituzionale.

I CONSUMI SONO IN UN PROCESSO AVANZATO DI NORMALIZZAZIONE. ED È UNA BUONA NOTIZIA

Le droghe illegali vengono consumate da una ampia fascia di popolazione, con andamenti diversi nel tempo a seconda delle sostanze e delle classi di età⁵. Negli ultimi due decenni il trend dei consumi è stato altalenante, certo non in generale decremento, e sono comparse via via nuove sostanze, fino alla proliferazione delle *designed drugs* di cui si perde ormai il conto e che solo in parte si riesce a monitorare. Ciò che si osserva ormai in modo consolidato non è solo o tanto che l'uso è di massa – e lo è, e il dato quantitativo è pure importante – ma soprattutto che aumentano i modelli di consumo normalizzati, con questo intendendo le modalità di uso che convivono con le strutture di vita di chi consuma, restando nella stragrande maggioranza dei casi al di sotto di danni conclamati, sociali e sanitari, e che, al contempo e in modo non scindibile, muta la percezione sociale circa questi consumi, che sono sì sporadicamente esposti all'allarme sociale e massmediatico, ma che nella realtà convivono con la quotidianità di milioni di persone. Questo non significa che "normalizzare" equivalga a perdere obiettivi e significati dell'uso: chi usa una sostanza psicoattiva ne cerca gli effetti di alterazione (si usano per questo), quali che siano gli esiti attesi (piacere, autocura, performance, conoscenza di sé, socializzazione e via elencando). E però via via che i consumi sono andati uscendo dalle nicchie e dalle minoranze, per altro stigmatizzate e criminalizzate, questa ricerca di alterazione si è fatta cultura sociale, e con questo ha cominciato a socializzare le sue norme e i suoi rituali, proprio come nei millenni è accaduto per

⁴ Si omette qui il tema del sistema dei servizi e degli interventi, trattato da altri redattori

⁵ DPA, Relazioni al Parlamento, <http://www.politicheantidroga.gov.it/it/attivita/relazioni-annuali-al-parlamento/> ; EMCDDA, Italy, <https://www.emcdda.europa.eu/about/partners/reitox/italy>

l'alcool, almeno nelle nostre culture "bagnate", mediterranee. E' quello che ha dimostrato, in maniera insuperata e dando vita a un importante filone di ricerca, analisi e prospettiva politica, Norman Zinberg⁶, dicendo che, in questo che è un processo di apprendimento sociale e di spostamento dell'asticella circa cosa sia legittimo socialmente e cosa no, i consumatori progressivamente si liberano dell'identità di "devianti" e anche di "malati", e assumono quella sociale e culturale di persone che adottano un certo comportamento, che ha certi scopi e che sta dentro una cultura sociale, spesso non più minoritaria, oppure anche minoritaria ma non più etichettata come devianza dalla norma. Questo è avvenuto in tutta evidenza per la cannabis⁷: per la quale si ragiona oggi in tutto il mondo di legalizzazione non solo, come spesso si pensa, perché è una "droga leggera" – termine per altro scientificamente discutibile – o "solo" per i costi umani ed economici troppo elevati della criminalizzazione, ma soprattutto perché è ormai evidente come sia matura l'alternativa culturale e sociale di governo del fenomeno, il consolidarsi e il socializzarsi di quei "controlli sociali informali" – sempre con Zinberg – che ne orientano un uso sociale a basso rischio e ad alta compatibilità con le vite dei singoli e con quella sociale nel suo complesso. Un processo, questo, inarrestabile da decenni, nonostante il sistema proibizionista che domina le politiche globali e che fa da barriera ai processi di *social learning*: ma, come ci ha insegnato Peter Cohen nella sua nota ricerca tra Amsterdam, San Francisco e Brema⁸, allora ai poli estremi delle politiche sulle droghe, questi processi sociali e culturali sono, alla fin fine, indifferenti alle politiche e vanno per i fatti loro (le politiche possono se mai, con le loro scelte, massimizzare o viceversa minimizzare potenziali danni e rischi). Un processo simile si è avviato nei primi anni '90 anche per le droghe stimolanti del divertimento e, sebbene con una dimensione meno eclatante, anche per limiti quantitativi, è in corso anche per la cocaina⁹. Questo non significa che siano scomparsi

rischi e danni, correlati soprattutto ai modelli di consumo più intensivi o, nelle biografie dei singoli, ai periodi di minor controllo nella propria traiettoria, ed è la ragione per cui servono delle politiche anche formali e dei servizi di sostegno e aiuto; ma vuol dire che – all'esatto opposto di quanto proclama l'approccio del "panico sociale" – abbiamo un'arma molto più potente di tutte quelle, spuntate, della war on drugs: abbiamo una cultura delle droghe e un sistema di norme sociali che si stanno affermando. Il drug-set-setting di Zinberg porta sulla scena un setting che è trama socio- culturale per il governo del fenomeno, e rappresenta la possibilità per un diffuso "uso controllato delle sostanze". Ad oggi abbiamo indicatori quantitativi di questo fenomeno (la bassa percentuale dell'uso problematico rispetto all'uso nel suo complesso, per esempio, o il progressivo diminuire delle percentuali di chi consuma man mano che si passi dall'arco della vita, all'ultimo anno, all'ultimo mese); abbiamo meno conoscenza delle percezioni, delle culture sociali e delle strategie individuali di controllo che fondano i controlli sociali informali: fatta salva una ricerca d'avanguardia, ormai vasta¹⁰ ma da subito, dagli anni '70, boicottata e resa ancillare, la ricerca non esce dal tunnel dello studio delle popolazioni (assolutamente minoritarie) istituzionalizzate, vedendo così quello che si vuol vedere. Se le norme e le politiche servono a governare un fenomeno di massa, sfaccettato e plurale, non possono non saperne le dinamiche di base, ignorarne i processi, e non possono nemmeno occuparsene in modo solo riparativo, ma devono agire in maniera proattiva. Cosa sia "auto-regolazione" e normalizzazione, del resto, lo abbiamo verificato anche nel momento più duro della pandemia: le ricerche che anche in Italia son state effettuate interrogando proprio la soggettività di chi usa, hanno rivelato chiare capacità di ri-orientamento, controllo e tenuta, contro ogni immagine stereotipata di un consumatore in balia delle droghe e degli eventi¹¹.

6 Zinberg N. (2019), *Droghe set setting. Le basi del consumo controllato di sostanze psicoattive* (edizione italiana), EGA

7 Sull'uso controllato di cannabis, Forum Droghe, Progetto NAHRPP - New Approaches in Harm Reduction Policies and Practices (2018), <https://www.fuoriluogo.it/ricerca/nahrpp-nuovi-approcci-riduzione-del-danno/#.YLSrZqgzbIU>; NAHRPP - "Cannabis self regulation model in a harm reduction perspective" - Report and Recommendations, in <https://www.fuoriluogo.it/ricerca/nahrpp-nuovi-approcci-riduzione-del-danno/#.X3G7tmgzblV>

8 Cohen P., Kaal H. (2001) The irrelevance of drug policy. Patterns and careers of experienced cannabis use in the populations of Amsterdam, San Francisco and Bremen, <https://www.fuoriluogo.it/oltrelocarta/documenti/the-irrelevance-of-drug-policy/#.YLPKqKgzbIU>

9 Ronconi S. (2021) Severgnini, i pompieri di Alessandria e

Denzel Washington, <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/severgnini-i-pompieri-di-alessandria-e-denzel-washington/#.YLPLoKgzbIU>

10 Un repertorio internazionale delle ricerche sul consumo controllato / non controllato a cura di Forum Droghe è tra i materiali prodotti dal progetto europeo NADPI - New Approaches in Drug Policy and Interventions, in <https://formazione.fuoriluogo.it/wp-content/uploads/2014/01/NADPI-scientific-repertoire.pdf>. Per le ricerche italiane, Zuffa G. (a cura di) (2010) *Cocaina. Il consumo controllato*, EGA; Zuffa G., Ronconi S. (a cura di) (2017), *Droghe e autoregolazione. Note per consumatori e operatori*, Ediesse

11 Le quattro ricerche sui consumi durante il primo lockdown condotte dalle reti delle associazioni Forum Droghe, ITARDD, CNCA, ITANPUD, sono in <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/perche-nulla-torni-come-prima/#.YLPNSqgzbIU>. Una sintesi in Ronconi S. (2020), *People who use drugs and Covid19. Protagonists rather than victims*, <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/people-who-use-drugs-and->

Dunque, criminalizzare e patologizzare è una risposta inerziale, automatica, retorica, a fronte dei fenomeni reali. E, paradossalmente, è anche un approccio che rinuncia alla più grande risorsa che si avrebbe a disposizione: le culture e i processi sociali, le persone che usano droghe e le loro strategie, i saperi e le relazioni sociali cui restituire soggettività e competenze, dopo averle espropriate in nome dei paradigmi dominanti.

Allora: ciò che deve esserci in una conferenza è questo cambio di sguardo e di passo, dal panico morale dell'allarme droghe alla competenza sociale regolatrice il fenomeno del consumo di droghe. Una analisi fondata sulla ricerca dei processi di apprendimento sociale e di formazione delle norme e dei controlli sociali, e un ragionamento su come questi processi entrino – possano e debbano entrare - in una strategia di governo, debbano e possano suggerire la costruzione di contesti (normativi, sociali, istituzionali a vari livelli) proattivi, di promozione della salute di chi consuma e di minimizzazione dei rischi potenziali.

LA RDD NON È “SOLO UN PILASTRO”, È LA STRATEGIA PER IL NUOVO SCENARIO

Nel nostro paese, la RdD non ha mai avuto vita facile, come si sa, e si è a lungo dovuto chiamarla in altro modo senza andare al nocciolo: e il nocciolo è che vi sono politiche, strategie e interventi che facilitano il tenere bassa la temperatura dei rischi e dei danni, e di convivere con le droghe a costi umanamente, individualmente e socialmente compatibili. L'aggancio dell'AIDS, negli anni '80, e poi delle overdose, che falciavano migliaia di consumatori ogni anno, a causa di politiche con l'obiettivo unico dell'astensione dall'uso, ha sdoganato la RdD su un piano che sarebbe stato difficile contestare, quello sanitario (anche se gli inizi non sono stati certo facili, scambiati per istigazione all'uso. Ne abbiamo passate delle belle, sulle strade delle nostre città...). Le maggiori difficoltà sono cominciate però soprattutto dopo, quando si è aperto il campo delle allora cosiddette “nuove droghe” (che per la politica sono rimaste “nuove” per vent'anni...), consumate per ragioni ludiche e di piacere da una vasta platea di giovani e meno giovani, che, pur mantenendo obiettivi di limitazione dei rischi, in realtà hanno cominciato a far virare l'approccio in senso proattivo, aprendo il campo al concetto di “uso sicuro” (safer use) che è qualcosa di più e di diverso – anche culturalmente – dall'evitamento di rischi e danni. Ciò è avvenuto in ragione delle culture espresse da chi usava

le droghe, e l'aver virato interventi e approcci in quella direzione ha consentito non solo di conoscere e interagire con i consumatori più giovani, e di sostenerli nell'obiettivo di consumare meglio e in sicurezza, ma soprattutto di vedere nelle loro dimensioni culturali e nelle loro reti una formidabile opportunità. Questo è merito degli operatori e dei consumatori e poi, ma spesso dopo, dei servizi formali e delle amministrazioni che ne hanno via via compreso la portata strategica. Quel passaggio ha detto con chiarezza che la priorità andava all'usare bene, in sicurezza, in modo funzionale, e che non c'era sul piatto la questione di negoziare obiettivi altri: quei consumatori volevano usare bene e con piacere. È stato lì che si è meglio capito che la prospettiva vincente era quella proattiva, che assumesse su di sé (su di noi, sui servizi, sulle politiche) la responsabilità di un setting sociale dove si potesse usare privilegiando la sicurezza dei consumatori stessi su ogni altro obiettivo. Questo passaggio, che abbiamo chiamato secondo modello della RdD italiana¹², ha preparato in quei secondi anni '90, primi 2000, ciò che Serpelloni e Giovanardi hanno in tutti i modi voluto bloccare: il fatto che la sicurezza del consumo fosse in prima battuta nelle mani di chi consuma, anche quando facilitato da servizi e operatori. La storia tormentata del drug-checking, solo ora in Italia arrivata a una svolta e uscita, dopo anni di pratica dal basso, formalmente dalla clandestinità¹³, è emblematica: bandita dall'editto del 2010, portava su di sé proprio il segno delle capacità e delle responsabilità dei consumatori, che una volta edotti su ciò che avevano in tasca, così superando almeno in parte i gap da mercato illegale, potevano prendere le loro decisioni consapevolmente. Ed è questo che ha preparato il terzo modello della RdD verso cui siamo avviati: quello del passaggio maturo dalla riduzione di danni e rischi alla promozione di un uso sicuro, funzionale e coerente con i propri obiettivi. Lo ha detto bene Carl Hart¹⁴, lamentando la inadeguatezza, ormai, della stessa espressione “riduzione dei danni”, che appare sempre riparativa e enfatizza i danni delle droghe e mai gli intenti, legittimi e

12 Ronconi S. (2017), Ritorno al futuro. L'autoregolazione come terzo modello della RdD, in Zuffa G. e Ronconi S (a cura di) cit.

13 Dopo anni di pratica dal basso e auto-organizzata (vedi per esempio l'esperienza del Lab57 di Bologna) è in corso un processo a livello nazionale per la definizione e la diffusione degli interventi di drug-checking che coinvolge il Ministero della Salute e le Regioni. L'esperienza pilota è quella condotta in Piemonte nell'ambito del progetto regionale Neutravel. La regione Piemonte ha inoltre incluso il drug-checking nei LEA regionali della RdD, nel 2018 http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2019/19/attach/dgr_08767_1050_12042019.pdf

14 Hart C. (2021), Drug use for grown-up. Chasing liberty in the land of fear, Penguin Press

covid19-protagonists-rather-than-victims/#.YLPOGqgzblU e Ronconi S. (2020), Consumi e servizi. Ci sono lezioni apprese dalla pandemia?, in Medicina delle dipendenze, n.39/2020

anche positivi, per cui vengono usate. Hart suggerisce espressioni quali "Felicità e sicurezza" o "Salute e felicità". Al di là della suggestione dei termini, il concetto è condivisibile, se l'orizzonte è quello tratteggiato sopra; noi potremmo dire, forse meno poeticamente, "Promozione dell'uso sicuro e della salute delle persone che consumano". E sempre poco poeticamente, forse noi non possiamo liberarci ora, in senso evolutivo, del termine "riduzione del danno", rischieremo l'inganno di andare oltre a ciò che in realtà non è stato ancora davvero compreso, elaborato, acquisito, e ciò sarebbe un viatico alla restaurazione e al fraintendimento. Però quello che possiamo fare è adottare la RdD, nella sua terza età, come prospettiva strategica: se l'orizzonte è, come non può non essere, quello di governare la normalizzazione, l'alternativa a uno sterile e isterico "panico morale" è solo questa. Va per altro notato che le politiche europee, dentro il cui orizzonte siamo e dobbiamo essere, questo slittamento lo hanno già fatto: da alcuni anni il Rapporto annuale dell'EMCDDA evidenzia il capitolo "Danni correlati e risposte politiche", che enfatizza questa dimensione come strategica, e la nuova Strategia europea sulle droghe 2021-2025¹⁵, approvata a dicembre 2020 dal Consiglio d'Europa, ha trattato la riduzione del danno a sé, come ambito strategico, fuori dalla cornice generale della riduzione della domanda, e lo ha fatto su pressioni della società civile, che richiedeva un chiaro indirizzo in questo senso.

Si dirà: ma ancora non abbiamo i LEA della RdD-pilastro davvero operativi! È vero, e ne scrivono qui altri. Ma non c'è contraddizione: la RdD è fin dal suo nascere paradigma, politica e interventi, solo la declinazione italiana, timida, poco coraggiosa sul piano politico e anche su quello teorico, ha fatto sì che ce ne dimenticassimo, mentre grazie alla RdD nel mondo, e in Europa soprattutto, si rovesciavano radicalmente le gerarchie degli obiettivi delle politiche, si governavano le città secondo un'idea di negoziazione e mediazione, e si assumeva che la RdD si facesse carico anche dei danni correlati alle politiche inadeguate, lasciando così sempre aperta la porta al dibattito sulla decriminalizzazione, che da noi, invece e purtroppo, ancora oggi tocca sentir definire "ideologica" e non compito e responsabilità (anche) di chi opera nel settore.

E allora: ciò che deve esserci in una conferenza è il pieno riconoscimento della RdD nella sua tripla natura di paradigma, politica e interventi, attraverso un confronto critico che si basi su analisi, ricerche ed evidenze, che ci sono su tutti e tre i

¹⁵ Consiglio d'Europa (2020), Strategia dell'Unione europea in materia di droghe 2021-2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:1021:FULL&from=EN>

fronti.

L'obiettivo non può essere nulla di meno che quello della piena assunzione di responsabilità di tutti gli attori e della politica in questa direzione, con l'impegno di redigere un Piano d'azione che la includa e un piano straordinario per la definizione, la implementazione e la copertura finanziaria dei LEA. Questo aggiornamento deve avvenire sia sulla base dello stato dell'arte del dibattito e delle esperienze in Italia quanto dello sviluppo del dibattito e della ricerca internazionali.

Sempre sulla base del dibattito e delle ricerche internazionali va avviato un confronto serrato su in che misura e con quali obiettivi la RdD debba fare suo l'obiettivo di occuparsi anche dei danni correlati alle politiche: già lo fa, in parte, per la salute dei consumatori, ma restano gli ambiti del sociale, della stigmatizzazione e della criminalizzazione che aspettano chi se ne prenda cura.

GLI ESITI PARADOSSALI DELLA 309/90 DOPO 30 ANNI SONO PIÙ CHE NOTI

Gli insuccessi sul piano della riduzione della domanda e dell'offerta, e gli effetti perversi della attuale normativa in termini di sofferenze individuali e sociali, costi e ricadute sui sistemi coinvolti (quello penale e quello penitenziario, di cui qui ci occupiamo), stigmatizzazione e produzione di una cultura emergenziale e lesiva di diritti fondamentali, l'arbitraria divisione del corpo sociale tra chi usa droghe e chi no, uno dei massimi effetti negativi della legislazione vigente¹⁶, per altro così poco considerato e analizzato: tutto ciò è documentato e denunciato da molte analisi, di cui questo Libro Bianco è costante occasione e riferimento.

Al di fuori di alcuni contributi delle realtà della società civile, che operano spesso in collaborazione con reti internazionali e con uno sguardo alla dimensione globale, sul piano istituzionale non c'è una valutazione dell'impatto delle politiche e delle normative: impatto, non processo, cioè una analisi di come è cambiata la realtà – per i singoli, il contesto, la società e sotto diversi profili – a causa delle o grazie alle politiche adottate. È un limite che l'Italia condivide con molti altri paesi dell'Unione, a giudicare dai risultati segnalati dalla società civile europea¹⁷, che sottolinea come la valutazione di outcome e di impatto appaia ai governi una minaccia più che una risorsa, perché porta con sé il "rischio" di dover registrare fallimenti e soprattutto di dover produrre innovazione basata sui dati. Questa

¹⁶ Ancora molto attuale il dibattito che in Olanda portò alla scelta della politica dei coffee shops, Cohen, P (1994), The case of the two Dutch drug policy commissions. An exercise in harm reduction 1968-1976, https://pure.uva.nl/ws/files/971668/2218_cohen.case.html

¹⁷ Civil Society Forum on Drugs (2021), cit

ipocrisia è quella che porta a processi inerziali o a processi innovativi estemporanei, non guidati dalla razionalità e dell'esperienza, nel circolo vizioso di una inefficacia senza fine. Ma delle breccie vanno aperte, rispetto a tutte le parti della legge (criminalizzazione, sanzioni, sistema delle politiche, servizi): del resto è ciò che sta avvenendo anche nella granitica sede delle politiche globali sulle droghe, l'ONU, dove si è aperto, grazie alla società civile e a pochi stati, un percorso che possiamo chiamare "movimento degli indicatori", nel tentativo di ampliare e aggiornare gli indicatori di successo o insuccesso delle politiche. Un movimento tutt'altro che tecnico, ma che ha dietro di sé cruciali domande politiche.

E allora: ciò che deve esserci in una conferenza è una sessione che metta all'ordine del giorno un "movimento degli indicatori", che sulla base anche di quanto prodotto a livello internazionale nella pluralità delle sedi (società civile, operatori, istituzioni, enti sovranazionali, centri di ricerca, università) ponga e sviluppi il tema della valutazione di esito e di impatto delle politiche pubbliche sulle droghe - legislative, penali, sociali, e sanitarie - ed elabori un sistema che sappia andare oltre i dati di processo. L'obiettivo è dare ai decisori politici elementi solidi e esaurienti di valutazione e in grado di orientare l'innovazione necessaria, e alla società civile più solide e ampie ragioni per le proprie azioni di advocacy.

LO SCENARIO GLOBALE NON È PIÙ QUELLO DI UNA VOLTA...

Ultimo ma non meno importante, il grande cambiamento nello scenario globale delle politiche sulle droghe. Cambiamento che è entrato fin dentro le più nascoste fibre della "chiesa del proibizionismo", per dirla con Peter Cohen, l'ONU, lo UNODC, la CND-Commission on Narcotic Drugs, dove si è reso evidente il contendere e si è rotta la fallace unanimità di un tempo, proprio attorno ai temi della criminalizzazione e a quelli della regolazione legale della cannabis, nonché alla riclassificazione della cannabis in base alle sue proprietà terapeutiche, tema che era rimasto intoccabile per 60 anni. Il documento finale UNGASS 2016¹⁸, pur nella sua estrema prudenza, apre a un diverso bilanciamento tra politiche criminali e politiche socio sanitarie e pone l'accento sui diritti umani; e il documento ONU del 2018, noto come *Common Position*¹⁹, fa entrare

nelle politiche sulle droghe anche agenzie quali OMS, UNAIDS e UNDP, tradizionalmente più aperte sia ai diritti umani che alla valutazione obiettiva delle politiche stesse. Ma soprattutto in 21 anni il mondo ha rotto il tabù del proibizionismo come unica politica possibile nel quadro attuale del governo globale: il succedersi rapido degli stati che hanno deciso di regolare in maniera legale il mercato della cannabis, a partire dagli USA, da sempre cuore e motore della *war on drugs*, è un processo senza precedenti e inarrestabile. Le convenzioni internazionali restano intoccabili, ad oggi, ma è questo processo di cambiamento in atto che nei fatti sta ridisegnando le politiche globali.

E allora: ciò che deve esserci in una conferenza è l'analisi di quanto sta accadendo nel mondo, la messa all'ordine del giorno delle ipotesi di politiche alternative alla proibizione, anche sulla base dei primi dati di valutazione forniti dai paesi che hanno riformato le loro legislazioni. Va almeno istituita, in quella sede, una "commissione per le politiche alternative" che accompagni con conoscenza, analisi, evidenze l'iter della discussione - che va ripresa e rilanciata - dei progetti di legge sia per la riforma della 309 che per la legalizzazione della cannabis

Va discusso il posizionamento internazionale ed europeo dell'Italia, oggi ambito opaco di cui poco si sa circa sedi, ruoli e figure che sovrintendono alla formazione della linea politica tenuta dal paese in quelle sedi, e comunque processo sottratto alla partecipazione e al contributo degli attori sociali.

E ALLORA, E CONCLUDENDO

È cambiato tutto, ma proprio tutto. Il bello è che - nonostante i governi - su tutto ciò ci sono saperi, competenze, analisi, ricerche, evidenze, riflessioni e proposte. Abbiamo delle alternative. Ne abbiamo già parlato, nella latitanza dei governi e delle Conferenze triennali, nel 2014 a Genova e nel 2015 a Milano, e ne avremmo riparlato nel febbraio 2020, ancora a Milano, in una nuova conferenza autoconvocata, e già organizzata, se la pandemia non ci avesse bloccato. Ne possiamo riparlare anche nel 2021 o nel 2022, la materia non ci manca e nemmeno la determinazione. Ma preferiremmo parlarne, dopo 21 anni, in una Conferenza governativa, partecipata, aperta, plurale, preparata come si deve. Chissà se lo straordinario evento di avere oggi una delega politica sulle droghe, dopo dieci anni, sarà la volta buona.

18 UNGASS Outcome Document (2016), <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf>; commenti e prospettive in Fuoriluogo.it <https://www.fuoriluogo.it/?s=speciale+ungass#.YLSJgKgzbIU> e IDPC <https://idpc.net/theme/ungass-2016>

19 UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB) (2018), UN system Common Position supporting the

implementation of the international drug control policy through effective inter-agency collaboration, <https://vngoc.org/2019/07/introducing-the-un-systems-new-common-position-on-drugs/>



DROGHE: IL TEMPO DELLA PACE

Stefano Vecchio

Presidente di Forum Droghe

È ormai un luogo comune di nostri dibattiti mettere in evidenza che la pandemia ha messo in luce **le contraddizioni storiche delle politiche trentennali incentrate sul modello della guerra alla droga** e in generale delle politiche di welfare e del sistema sanitario. Ma, ciononostante, dopo un anno di emergenza sanitaria e, in una fase di lento rientro in una normalità ancora incerta, non mi sembra che siano state apprese le lezioni collegate a queste realtà. Né il PNRR né altri provvedimenti prevedono né un accenno alle politiche sulle droghe né tantomeno un cambiamento strutturale del sistema del welfare, del sistema sanitario e socio-sanitario risultati fortemente inadeguati a fronteggiare e governare la pandemia

L'esigenza di rilanciare una molteplicità di iniziative per un impegno rinnovato e ricercando anche nuove strade per "un cambio di rotta delle politiche sulle droghe" si presenta come **un obiettivo ineludibile che va oltre le stesse**

TRA CONFERENZA AUTOCONVOCATA E GOVERNATIVA, PER UN RILANCIO DELL'INIZIATIVA POLITICA SULLE DROGHE.

politiche sulle droghe.

Indico **alcune tematiche** esplicative:

1. Il principio di base che ispira i cambiamenti politici e culturali che sono alla base delle due proposte di legge per la depenalizzazione e decriminalizzazione di tutte le condotte legate alle droghe e della legalizzazione della cannabis è: **il governo politico e la regolazione sociale dell'uso di sostanze psicoattive.** Un cambiamento radicale dal modello penale-repressivo e dal modello patologico-stigmatizzante. E una delle questioni, se non la questione di fondo, che emerge con forza in questa pandemia, riguarda appunto **la inadeguatezza del nostro sistema sanitario ospedalocentrico**

centrato sul modello patologico a intercettare precocemente e a governare una epidemia e in generale qualunque fenomeno che impatta sulla salute.

2. La prospettiva trasversale della **Riduzione del Danno e della Limitazione dei rischi**, al centro delle nostre politiche, è fondata sul modello della **Tutela e Promozione della Salute** tipico dei sistemi sanitari e socio-sanitari territoriali, alla base della vecchia L. 833/78. Questo modello è predisposto, appunto, per **rilevare precocemente un qualunque evento che può avere conseguenze sulla salute pubblica e delle comunità**, appunto nella logica del **governo e regolazione del fenomeno**, al fine attrezzare risposte rapide e adeguate prima che diffondano patologie e danni collegati. Gli interventi di RdD e LdR secondo questa logica hanno ottenuto, ad esempio, risultati importanti nella riduzione drastica delle overdosi e delle malattie infettive. E in generale la prospettiva della RdD/LdR è orientata a **sostenere il protagonismo attivo, delle persone che usano droghe** per evitare, prevedere e contenere i rischi eliminando i danni, usando le informazioni e raccomandazioni in modo consapevole. **Il Setting e il Set**, la persona al centro secondo lo schema di N. Zinberg. **Il contrario di quanto è accaduto nel corso della pandemia** contrassegnata da imposizioni di comportamenti, e nessuna strategia di coinvolgimento attiva dei cittadini.
3. Nel corso della pandemia, come si è detto, **la realtà detentiva nelle carceri è divenuta ancora più insostenibile**. E il sistema penale oltre a mostrare tutte le sue dimensioni di negazione dei diritti umani ha ulteriormente aggravato gli effetti della pandemia inasprendo l'insieme delle misure detentive e divenendo teatro di morti agitando lo stigma del tossicodipendente. **Quasi impossibile per un tossicodipendente ristretto avere una misura alternativa**, nonostante un terzo dei detenuti, come documentiamo da tempo, sia in carcere per reati legati alle droghe. **La proposta di legge di depenalizzazione e decriminalizzazione che da tempo proponiamo al dibattito pubblico e parlamentare oltre a restituire diritti di cittadinanza e di cura ai cittadini decongestionerebbe le carceri italiane ottenendo un duplice risultato**.

Ritengo che questi nostri temi "storici" così riproposti possano **rappresentare una prima base per riformulare una piattaforma politica e di iniziative orientate a costruire un nuovo rapporto tra società civile e politica** e per rilanciare una **nuova Conferenza Autoconvocata**. Inoltre, come ho provato a

dire in sintesi, le tematiche potrebbero dare un **contributo** positivo al dibattito più generale sulle **strategie di superamento dell'emergenza sanitaria**.

Si tratta di attivare un movimento variegato che rivendichi, tra gli obiettivi, la **Conferenza Governativa sulle droghe**, dopo 12 anni di disapplicazione della legge, ma **in netta discontinuità con quelle precedenti**, mettendo al centro il confronto sulla **valutazione critica delle politiche** fallimentari e dannose sulle droghe e prevedendo **una chiara ricaduta politica**.

RIPARTIAMO DA FEBBRAIO 2020

La conferenza autoconvocata organizzata per febbraio 2020 e rimandata per la pandemia, fu il risultato di **un lungo lavoro di confronto tra le nostre reti**, che raggiunse una importante convergenza nei temi riportata nel **documento e nel programma ampio condivisi**. La lunga parentesi emergenziale ha oggettivamente allentato i nodi di quella rete. Oggi, è necessario **riprendere quel percorso, ricucendo** le nostre reti e attivando anche relazioni con **nuovi contesti** come più volte ci siamo detti.

Ripartiamo dalle leggi, considerandole, in primo luogo, **il nostro quadro politico di riferimento**. Siamo consapevoli che le azioni e l'iter per portare una legge verso una ipotetica approvazione del parlamento sono complesse e incerte, in questo momento politico. Si tratta, allora, di recuperare e rilanciare alcune **aree** del nostro percorso per riproporle come **azioni politiche intermedie** con la finalità di **costruire un terreno più solido di consenso** sui temi delle leggi sia nel mondo della politica che tra la popolazione

AREA DEI SERVIZI E DEGLI INTERVENTI

Sono trascorsi quattro anni dalla introduzione della RdD/LdR nei nuovi LEA. Le esperienze diffuse di Riduzione del Danno, in Italia e in Europa, che hanno avuto riscontri particolarmente efficaci nel corso di questa pandemia, indicano **una via di ampliamento e riorganizzazione del sistema pubblico dei servizi e degli interventi** alternativa al modello patologico fallimentare e istituzionalizzante. E necessario che si delinei un quadro istituzionale, anche ampliando l'accreditamento ai servizi integrati, che renda stabili e definiti questi interventi e che coinvolga il Terzo Settore come soggetto pubblico sociale,

nella coprogettazione e cogestione, superando precarietà e modelli esternalizzati. Dobbiamo riprendere, su questa base, la mobilitazione per chiedere di nuovo una **Commissione mista della Conferenza Stato Regioni**, con la società civile sulla base delle proposte nel documento sottoscritto dalla rete delle associazioni.

RILANCIARE LA LEGGE SULLA “LIEVE ENTITÀ E SULLA COLTIVAZIONE PER USO PERSONALE”

La proposta di legge, potrebbe aggregare più parlamentari di diverse forze politiche e, proprio per il suo carattere meno strutturale e attuabile in tempi ristretti, **iniziare a incrinare e rendere meno afflittiva la logica penale della legge attuale.**

Nella stessa logica ripropongo l'idea di attivare **una strategia nazionale sulle misure alternative** con offerte non solo terapeutiche ma anche sociali, con il coinvolgimento dell'associazionismo della cooperazione dei servizi del Ministero della Giustizia e della Magistratura, finalizzata a creare un corto circuito tra pena e esecuzione penale esterna, saltando la detenzione in carcere.

Ma le nostre reti non possono farcela da sole, è necessario **allargare i soggetti in campo** in particolare dando maggiore impulso alle nostre iniziative con il mondo dei media e della politica.

- **I media rappresentano un'area di coinvolgimento strategica** per concordare una diversa informazione sulle droghe non centrata sugli stigmi, meno influenzata da modelli morali, più tolleranti e rispettose delle persone e delle scelte dei propri comportamenti.

- Con **il mondo della politica è necessario fare passi avanti** per costruire insieme uno spazio di confronto e elaborazione utile a riportare in Parlamento la discussione sulla riforma radicale delle politiche sulle droghe e per realizzare le azioni intermedie che ho esposto.

La Conferenza Autoconvocata si configura, in questo quadro, come **una iniziativa autonoma**, parte di un percorso politico-culturale della società civile, spazio di approfondimento e elaborazione che non intende sostituirsi alla Conferenza Nazionale ma, al contrario **indicare alcuni temi centrali per la discussione e proporre un metodo partecipato** per la sua preparazione e organizzazione.

In questo quadro si colloca **il rapporto con la Ministra Dadone** con delega alle politiche sulle droghe, che dopo una prima apertura nella quale ha espresso l'impegno generico a organizzare

la Conferenza Nazionale si è ritirata nel suo Ministero. E' necessario sollecitare un confronto più stretto, che preveda anche un ripensamento degli organismi del suo Ministero come **l'inutile e dannoso DPA**. Si tratterà inoltre verificare, un suo possibile impegno, a coinvolgere i **Ministri della Sanità e della Giustizia per una Conferenza Nazionale non rituale** ma luogo di confronto a più voci e di chiaro impegno **per un cambiamento radicale delle politiche sulle droghe.**

Quarta parte

**LE LEGGI
FRA PARLAMENTO
E GIURISPRUDENZA**



LA FINE DI 30 ANNI DI CRIMINALIZZAZIONE

Riccardo De Vito

Presidente Magistratura Democratica

UN APPELLO (ANCORA) INASCOLTATO

Il 27 ottobre 2019, dalle pagine di *Repubblica*, Roberto Saviano lancia un appello agli intellettuali, ai protagonisti dell'attivismo sociale e alla politica: bisogna imporre nel dibattito pubblico il tema della legalizzazione delle droghe leggere e, più in genere, della depenalizzazione delle condotte di minore offensività in materia di stupefacenti.

Si trattava di un appello a scelte coraggiose e difficili poiché la politica veniva chiamata a muoversi – come evidenziato da un editoriale di *Questione Giustizia*, la rivista promossa da Magistratura democratica – «in direzione contraria rispetto alle *ragioni mondane* del proibizionismo: dalla *passione contemporanea* per il punire alla perdurante egemonia di quell'approccio farmacologico – ormai smentito dai più approfonditi

PER UN NUOVO APPROCCIO AGLI STUPEFACENTI: IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA

studi scientifici – per il quale vi sarebbe una connessione diretta tra assunzione delle sostanze e propensione al crimine».

A distanza di quasi due anni possiamo dire che l'appello, per quanto riguarda la politica, è caduto nel vuoto.

Nonostante circolino disegni di legge e il dibattito parlamentare sul tema abbia ripreso un minimo di forza, le attuali riforme della giustizia penale (da ultimo la proposta della c.d. Commissione Lattanzi), continuano a muoversi sul terreno delle architetture processuali e a guar-

darsi bene dal mettere mano al diritto penale sostanziale, nell'ottica di una seria depenalizzazione e di una conseguente efficace politica della droga. Ci si intestardisce sulle priorità dettate dal Parlamento nell'esercizio dell'azione penale – dovrebbero porre fine, nell'intento del riformatore, all'anarchia delle molteplici scelte non democraticamente legittimate delle Procure¹ – e non si scorge quanto sarebbe importante, viceversa, che Camera e Senato si muovessero sul loro terreno: quello della scelta di criminalizzare o decriminalizzare condotte. Se si vuole davvero che una società e le sue contraddizioni non siano governate in prima battuta con il diritto penale, si deve avere il coraggio di portare avanti una seria campagna di depenalizzazione.

IL PROIBIZIONISMO E I SUOI EFFETTI: AFFACCIARSI IN CARCERE

Sarebbe sufficiente uno sguardo sul carcere per rendersi conto della bontà di questa seconda opzione, anche sotto il profilo del guadagno in termini di efficienza e celerità del processo penale.

Mettiamoli, dunque, gli occhi nella galera italiana. Tra il 2015 e il 2020, infatti, abbiamo assistito a due processi paralleli: da un lato la costante decrescita dell'andamento della delittuosità, dall'altro il nuovo e costante aumento delle presenze all'interno del penitenziario. A febbraio 2020, prima dello *spread* della pandemia dovuta al virus Sars-CoV-2, i numeri dei detenuti "accatastati" (in molti casi verrebbe da dire: abbandonati) nelle prigioni italiane superavano nuovamente le 61.000 unità. A cosa si deve questa saturazione della galera se i tassi della delittuosità diminuiscono?

Gioca un ruolo decisivo, senza dubbio, la permanente criminalizzazione dei consumi delle droghe leggere e, più in genere, delle condotte di uso e consumo caratterizzate da una minore offensività. Il XVII Rapporto Antigone², nel porre l'accento sui reati più rappresentati nel carcere italiano, attesta che in questa particolare classifica i reati in materia di sostanza stupefacente (18.757) vengono immediatamente dopo i reati contro il patrimonio (30.745) e i reati contro la persona (23.095). La percentuale delle condan-

ne per droga aumenta tra i detenuti con pene brevi e tra gli stranieri: di quest'ultimi, circa il 34% è dentro per reati collegati al mondo della droga.

Più simbolici ancora i dati statistici relativi ai detenuti per fatti di droga e ai detenuti dipendenti da sostanze ospiti degli istituti di pena della Regione Lazio. Nel corso di un'audizione informale dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, il Garante dei Diritti dei Detenuti di quella regione ha specificato che i ristretti per violazioni del Testo Unico in materia di stupefacenti al gennaio 2021 erano pari al 36% del totale della popolazione detenuta e che i detenuti per fatti di droga di lieve entità erano pari al 6% della popolazione detenuta. Nello stesso lasso di tempo i detenuti dipendenti da sostanze erano pari al 47% del totale, dato che riteniamo di poco superiore la media nazionale.

La differenza percentuale tra detenuti per fatti di droga e detenuti dipendenti, con quest'ultima porzione maggiore, si spiega con una ragione: molti dipendenti non commettono (o non commettono solo) fatti di droga, ma anche reati contro il patrimonio. La conseguenza di anni di politiche repressive che hanno stretto attorno al tossicodipendente una ragnatela di divieti penali ha comportato esattamente questo: ingolfamento delle prigioni e dei tribunali, abbandono di ogni strategia sociale e di riduzione del danno, sconfitta nella grande guerra alla droga.

Nulla è cambiato – le cose sono anzi peggiorate – rispetto a quanto messo in evidenza dalla ricerca promossa dal Garante della Regione Toscana delle persone private della libertà, in collaborazione con la fondazione Michelucci, e dalla decima edizione di questo *Libro bianco*. L'Italia, con il suo 31% di detenuti ristretti per violazione delle leggi sulla droga, continua a essere il Paese del Consiglio d'Europa con il più alto numero di condannati in via definitiva per reati di droga. Un processo su due per droga si conclude con condanna a pena detentiva, rispetto agli uno su dieci nel campo dei reati contro la persona.

I TRENTA (IN)GLORIOSI E LA CORTE COSTITUZIONALE

Sono passati ormai trent'anni dalla prima legge radicalmente proibizionista, la *Iervolino-Vassalli* del 1990, ma la *war on drugs* nel nostro Paese non ha conosciuto tregue.

Il salto di qualità in senso repressivo si è avuto con la legge Fini-Giovanardi (49/2006): equiparazione tra droghe *pesanti* e droghe *leggere*, inasprimenti repressivi, affievolimento della distinzione tra tossicodipendente, consumatore e spacciatore.

La politica non è mai riuscita a fare realmente

1 Ci si riferisce al testo della Relazione finale della Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti di appello, istituita presso il Ministero della Giustizia. La disposizione in questione è quella di cui all'art. 3, lett. h), prima parte: prevedere che il Parlamento determini periodicamente, anche sulla base di una relazione presentata dal Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi.

2 Oltre il virus. XVII rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, reperibile su www.rapportoantigone.it

marcia indietro da quella direttrice, nonostante l'avvicinarsi – in un sistema maggioritario incapace di allargare la rappresentanza – di maggioranze di diverso colore.

È stata la Corte costituzionale del 2014, per fortuna, a bocciare l'equiparazione tra droghe leggere e pesanti, inseguita poi dai decreti legge del 2013 e del 2014 che hanno ripensato in termini meno afflittivi la fattispecie di lieve entità, conferendole dignità di reato autonomo. È stata ancora la Corte costituzionale, con la sentenza 40 del 2019, a intervenire sulla legislazione penale in materia di stupefacenti (per sopperire al silenzio del legislatore di fronte agli inviti della stessa Corte) e ripristinare «il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio» e risanare «la frattura che separa le pene inflitte per i fatti lievi e i fatti non lievi». Sono molti i profili di interesse di questa pronuncia, alcuni dei quali travalicano la materia degli stupefacenti. Occorre dare atto, infatti, che la sentenza scrive una pagina ulteriore e importante del rapporto tra Corte costituzionale e legislatore (dunque: politica). Preso atto dell'immobilismo del Parlamento, la Consulta decide di intervenire, anche a rischio di attirarsi critiche per avere invaso la sfera della discrezionalità politica. Lo fa perché, come è scritto nella 40/2019, «occorre evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore». La fine dell'epoca delle "pronunce a rime obbligate", che in più settori dell'ordinamento aveva sparso dichiarazioni di inammissibilità delle questioni di costituzionalità, ha coinciso con la mitigazione del trattamento punitivo degli illeciti in tema di stupefacenti, con effetti non solo per l'avvenire, ma anche per il passato, visto che sarà possibile rimodulare le pene irrogate in via definitiva, ma all'interno di cornici edittali illegittime. Ma tutto questo è ancora poco. Sono ancora tanti i condannati per fatti di lieve entità che finiscono nelle galere, per i quali ogni alternativa terapeutica è affidata al "dopo", all'esecuzione penale.

I GIUDICI DI CASSAZIONE: TRA AMBIGUITÀ E PASSI AVANTI

Una certa impronta di tipo repressivo viene assunta anche da decisioni giurisprudenziali: la vicenda della *cannabis light*, a partire dalle prime interpretazioni della sentenza a Sezioni Unite (2019/30475), sta lì a dimostrare che il paradigma carcerocentrico è più che mai attuale. Nonostante questo, tuttavia, è ancora la giurisprudenza a mostrarsi sensibile al tema. Con sentenza a Sezioni Unite (SS UU 12348/2020), la Corte di Cassazione ha rimeditato gli orien-

tamenti in materia di coltivazione domestica, tratteggiando una vera e propria scala di rilievo penale delle condotte di coltivazione. Al gradino più basso si colloca la coltivazione domestica destinata all'autoconsumo. Si tratta di una condotta che per la nuova giurisprudenza della Suprema Corte – qui sta il progresso rispetto alle SS UU *Salvia* – non è penalmente perseguibile per difetto di tipicità. In base al nuovo orientamento della giurisprudenza di legittimità, il fatto si sottrae all'intervento repressivo non in quanto inoffensivo, ma perché, a monte, non integrante gli estremi della coltivazione. Più che soffermarsi sui parametri di legge dai quali la Corte desume tale prezioso principio, è utile esaminare i presupposti oggettivi in base ai quali la Cassazione individua con certezza la condotta non punibile: minima dimensione della coltivazione, svolgimento in forma domestica e non in forma industriale, rudimentalità delle tecniche, scarso numero di piante, mancanza di indici di un inserimento nell'ambito del mercato degli stupefacenti, oggettiva destinazione del prodotto all'uso personale esclusivo. Si tratta di indici che devono essere compresenti: non basta, chiaramente, la sola intenzione soggettiva di coltivare per uso personale. La soluzione adottata consente di prescindere dal fatto che dalla coltivazione domestica possano derivare sostanze con efficacia drogante. Qualora ciò dovesse verificarsi, per il coltivatore – in quanto detentore per uso personale – si apriranno le porte dell'illecito amministrativo di cui all'art. 75 TU.

Sul gradino successivo dell'ipotetica scala si situano le coltivazioni che, in assenza di uno dei detti indicatori, vanno qualificate come tipiche. Per affermare la loro illiceità penale la Corte chiede una verifica adeguata sulla loro offensività in concreto: nessuna offensività – dunque nessuna pena – ogni volta che ci si trovi davanti a modalità di coltura inadeguate a produrre sostanza ovvero, a ciclo colturale terminato, a prodotti privi di principio attivo o non conformi al tipo botanico.

Risalendo la gradazione della risposta punitiva, troviamo le condotte tipiche e offensive, ma non punibili per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis cod. pen.) e, infine, quelle punibili secondo la gamma sanzionatoria prevista dal legislatore (ivi compresa la fattispecie di lieve entità).

Oltre a meglio delineare il concetto di bene giuridico protetto – individuandolo nel solo diritto alla salute e sterilizzando il dibattito dei giuristi da concetti come "salvaguardia delle giovani generazioni", "sicurezza" e "ordine pubblico", che non avevano giovato ad un approccio laico alla tematica del consumo di *cannabis* – questa giurisprudenza ha avuto il merito di rafforzare un approccio flessibile e graduale nella risposta penale al fenomeno della diffusione delle sostanze psicotrope.

In quest'ottica, ad esempio, appare di decisiva importanza il consolidamento dell'applicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto prevista dall'art. 131 - bis cod. pen. e già riconosciuta dalla giurisprudenza di merito e di legittimità adottabile nelle ipotesi astrattamente sussumibili nell'art. 73, comma V, dPR 309/90.

Nel complesso, pertanto, si può dire che i recenti orientamenti della Corte di cassazione e della giurisprudenza di merito hanno le carte in regola per evitare un rigorismo repressivo che, sinora, ha ottenuto soltanto il risultato di allungare la catena dello spaccio.

LE STRADE DELLA POLITICA

Ora, tuttavia, l'auspicio da formulare è un altro: che la palla passi alla politica, possibilmente per disegnare *ex novo* la disciplina delle droghe leggere, abbandonando il paradigma della pena in favore di un approccio socio-culturale multilivello.

In tempi in cui si discute di *diritto penale minimo*, confinandolo troppo spesso in una prospettiva utopica e di chiacchiera da salotto, il ripensamento della politica criminale in materia di stupefacenti sembra l'unica via da seguire per innalzare il livello di tutela della salute pubblica, per restituire al diritto penale efficacia selettiva e capacità di orientamento e al processo ragionevole durata.

In questo senso una possibile occasione è costituita dalla proposta di legge C. 2037 Magi, la quale, nel raccogliere lo spirito di alcuni orientamenti giurisprudenziali, si pone l'obiettivo di decriminalizzare la condotta di coltivazione di cannabis ad uso personale, di rendere definitivamente autonome - anche a livello di testo le-

gislativo, mediante l'introduzione dell'art. 73 bis nel Testo Unico - le fattispecie di lieve entità, di differenziare le pene in base alle sostanze ricevute.

Si tratta di un approccio graduale che consentirebbe di fare passi avanti, spazzando via un po' dei frutti amari del proibizionismo indiscriminato che, di fatto, ha liberalizzato il mercato gestito dalle mafie, aumentato le occasioni di approccio alle sostanze, favorito la criminalizzazione secondaria del tossicodipendente, aperto le strade delle città alla violenza e rallentato ogni strategia terapeutica e di riduzione del danno. Come hanno scritto Franco Corleone e Grazia Zuffa, il motto proibizionista del 'mondo libero dalla droga' ha finito dividere la società e ha tutelato «*una parte dei cittadini* (coloro che saranno convinti ad astenersi) *contro l'altra parte* (di chi consuma)».

Certo, gli umori che si respirano rischiano di attivare processi legislativi di recupero delle strategie proibizioniste. Pende in Parlamento, alternativa alla proposta Magi, il disegno di legge Molinari. Una direzione repressiva senza reticenze: in carcere tutti, anche i responsabili per fatti di lieve entità, nei confronti dei quali si ripropone l'arresto obbligatorio in flagranza. La stessa ministra Lamorgese, nel febbraio 2020, aveva avanzato l'idea di rimettere in carcere i recidivi per fatti di lieve entità.

Insomma, la politica è chiamata a una scelta. I fatti di questi anni - 15 miliardi di spesa per stupefacenti in Italia, un ragazzo su tre tra i 15 e i 19 anni che prova sostanze, crescita esponenziale del narcotraffico - dimostrano che l'aggravamento del proibizionismo conduce a questi risultati: consumatori in carcere e droga in strada.

Non è questa la strada laica indicata dall'art. 32 della Costituzione.



DEPENALIZZAZIONE: LA STRADA È APERTA, BASTA PERCORRERLA

Katia Poneti

PREMESSA

Si fa qui il punto sulle proposte pendenti in merito di modifica dello spaccio di lieve entità (art. 73, 5° comma TU 309/1990), presentate le prime nel 2019, e una ulteriore nel 2021. Si indica l'importanza della modifica legislativa alla luce del concreto funzionamento della fattispecie di lieve entità, per come è emerso da alcune ricerche svolte nell'ultimo decennio. Nelle proposte è presente anche una norma volta alla legalizzazione della coltivazione domestica di cannabis per uso personale, che se approvata sarebbe un importante punto di arrivo per fare chiarezza sulla disciplina applicabile dopo la sentenza delle Sezioni Unite del 2020.

VERSO UN TESTO UNIFICATO PER LA MODIFICA DELLA FATTISPECIE DI LIEVE ENTITÀ

Nelle recenti sedute della Commissione Giustizia della Camera del 12 e 20 aprile di quest'anno si è deciso l'abbinamento della proposta di leg-

SPACCIO DI STUPEFACENTI DI LIEVE ENTITÀ E COLTIVAZIONE DOMESTICA DI CANNABIS: LE PROPOSTE DI MODIFICA

ge Licatini (A.C. 2965) alle, già precedentemente abbinata, proposte di legge Molinari (A.C. 2160) e Magi (A.C. 2307). È stato altresì conferito l'incarico al relatore on. Morrone di individuare un testo base per il proseguimento dell'esame in sede referente, senza la necessità di effettuare un ulteriore ciclo di audizioni, poiché la proposta Licatini riguarda materia già compresa nelle precedenti proposte.

Le tre proposte hanno come obiettivo la modifica della regolamentazione della fattispecie di lieve entità e la sistematizzazione della coltivazione di marijuana per uso esclusivamente personale come comportamento legittimo, alla luce della sentenza SS.UU. Cassazione n. 12348/2020.

La norma attualmente in vigore sulla lieve entità (art. 73, 5° comma del DPR 309/1990) prevede un'unica fattispecie, senza distinzione tra "droghe leggere" e "droghe pesanti", punita con la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa da euro 1.032 a 10.329, e le proposte Magi e Molinari intendono modificarla.

La proposta di legge Magi prevede l'introduzione di una fattispecie di lieve entità collocata in un articolo distinto, il nuovo art. 73-bis, co. 1, rispetto alla fattispecie ordinaria, nonché la differenziazione del regime sanzionatorio a seconda della sostanza, inserendo pene con intervalli differenti per "droghe leggere" e "droghe pesanti" (proposte la pena della reclusione da tre a due anni e multa fino a 10.000 per droghe pesanti e reclusione da un mese a un anno e multa fino a 2.000 euro per droghe leggere). La proposta Magi ha ripreso in parte una proposta più ampia di modifica della Legge sulle droghe¹, perché è stata presentata allo scopo di essere abbinata e discussa insieme alla proposta Molinari, presentata dalla Lega, e infatti le due proposte sono state abbinata già lo scorso anno.

La proposta Molinari ha lo scopo di criminalizzare maggiormente lo spaccio di lieve entità, prevedendo l'aumento delle pene minima e massima, che verrebbero modificate nella reclusione da tre a sei anni e della multa da 5.000 a 20.000. Permetterebbe poi l'arresto in flagranza in ogni caso, senza necessità di giustificazione, tramite l'eliminazione dell'eccezione del 5° comma dalla specifica fattispecie di arresto in flagranza prevista dall'art. 380, comma 2, lett. h. Inoltre, ammetterebbe in via generale la misura cautelare della custodia in carcere per fatti di lieve entità, come conseguenza dell'innalzamento della pena edittale massima a sei anni, visto che per i reati puniti con la pena non inferiore nel massimo a cinque anni l'art. 280 c.p.p. permette la custodia in carcere.

La proposta Magi va dunque in direzione opposta alla proposta Molinari. Se dovessero essere approvate le modifiche proposte da quest'ultima, ci si può aspettare un notevole incremento degli ingressi e delle presenze in carcere, con conseguenze disastrose sul sovraffollamento.

La proposta Licatini prevede un unico articolo da introdurre, il 75-ter, che disciplinerebbe l'attività di coltivazione di cannabis, di minime dimensioni e svolta in forma domestica per l'uso esclusivamente personale del coltivatore, come fattispecie permessa, a cui non si applicherebbero né le sanzioni penali (art. 73) né quelle

¹ La proposta di legge di modifica del Testo Unico sulle droghe è stata articolata nel X Libro Bianco e presentata in Parlamento nelle precedenti legislature. È una proposta di riforma organica, con cui si interviene sia sulle fattispecie non lievi che su quella di lieve entità, tutte previste dall'art. 73, rimodulandole in modo più chiaro e riducendone le pene. S'introduce inoltre la coltivazione legale di marijuana per uso personale, da poter svolgere anche in forma associata.

amministrative (art. 75). Già la proposta Magi aveva previsto l'introduzione della non punibilità per la coltivazione di un numero limitato di piante, finalizzate all'uso esclusivamente personale.

Pur partendo da approcci politici e culturali opposti, le proposte trovano un punto comune nella volontà di contrastare il traffico illecito di stupefacenti, soprattutto nelle sue forme più gravi e dannose, come evidenziato dall'on. Magi nel dibattito in Commissione giustizia, da cui si può partire per la redazione di un testo condiviso (verbale seduta 20 aprile, p. 74), sul quale aprire il dibattito parlamentare.

Nelle parole dello stesso on. Magi, a cui abbiamo chiesto una dichiarazione: *"L'esame in commissione Giustizia alla Camera di una proposta a mia prima firma ma sottoscritta da circa trenta deputati di diversi gruppi, è un'occasione per tentare di apportare una modifica puntuale e urgente all'art. 73 del Testo unico dedicando un articolo autonomo alle fattispecie di lieve entità con contestuale significativa depenalizzazione delle stesse e distinzione tra le varie sostanze. Contestualmente si propone di sancire la non punibilità della coltivazione domestica di cannabis per uso personale. L'esame in commissione - che vede trattate congiuntamente questa proposta con altra di segno opposto (presentata dalla Lega) e cioè volta a punire ancor più pesantemente i fatti di lieve entità - è attualmente sospeso in attesa che il relatore depositi un testo base"*.

Di seguito si ripercorrono le ragioni per cui è importante modificare la fattispecie dello spaccio di lieve entità nel senso della proposta Magi, con uno sguardo alla giurisprudenza sulla distinzione tra "droghe pesanti" e "droghe leggere", e sulla coltivazione personale di marijuana.

UN PO' DI STORIA DELLA FATTISPECIE DI LIEVE ENTITÀ

L'art. 73, comma 5, fattispecie di lieve entità è stata introdotta nel Testo Unico D.P.R. n. 309 del 1990 sin dalla sua emanazione, con lo scopo di attenuare il regime sanzionatorio molto severo stabilito dai commi precedenti del medesimo articolo. Nel caso in cui «per i mezzi, per le modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze» i fatti siano di «lieve entità» anche la pena è più lieve.

Già la precedente legge in materia di sostanze stupefacenti (Legge 685 del 1975) prevedeva una fattispecie, autonoma, di minore gravità (art. 72), relativa alle stesse condotte previste nel precedente art. 71, ma punite meno rigidamente perché riferite a «modiche quantità» di stupefacente, destinate allo «uso personale non terapeutico di terzi».

La fattispecie di lieve entità introdotta nel TU del 1990 era stata invece qualificata dalla giu-

risprudenza come circostanza attenuante.² E la pena originariamente stabilita era differenziata per tipologia di sostanza: da sei mesi a quattro anni di reclusione, con multa da due milioni a venti milioni di lire, per il caso di condotte aventi ad oggetto sostanze inserite nelle tabelle di classificazione degli stupefacenti II e IV ("droghe leggere"), e da uno a sei anni di reclusione, con multa da cinque milioni a cinquanta milioni di lire, per sostanze inserite nelle tabelle I e III ("droghe pesanti").

Con la Legge Fini-Giovanardi³ il Testo Unico è stato radicalmente modificato nel 2006, eliminando la distinzione tra "droghe leggere" e "droghe pesanti", che proveniva dalla Legge del 1975 e che il Testo Unico del 1990 aveva mantenuto. Anche l'attenuante prevista dall'art. 73, comma 5 è stata modificata in questo senso, con l'introduzione di un'unica fattispecie sanzionata con la reclusione da uno a sei anni e la multa da euro 3.000 ad euro 26.000.

La Legge Fini Giovanardi è stata dichiarata incostituzionale nel 2014, e la Corte Costituzionale⁴ ha precisato che dovevano trovare nuovamente applicazione il testo dell'art. 73 e le tabelle previgenti alle modifiche del 2006, perché mai validamente abrogati. Si è tornati così alla distinzione sanzionatoria tra "droghe leggere" e "droghe pesanti", ma non nel caso della fattispecie di lieve entità. Il comma 5 infatti non è stato toccato dall'intervento della Corte Costituzionale (come espressamente chiarito nella stessa sentenza n. 32 del 2014 e nella successiva n. 179 del 2017) in quanto, poco prima della sua pronuncia tale disposizione era stata nuovamente modificata dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), con lo scopo dichiarato di trasformare la disposizione in una fattispecie autonoma di reato. Il decreto-legge aveva la funzione di deflazione della popolazione penitenziaria, a cui la qualificazione come fattispecie autonoma poteva contribuire, sottraendo la lieve entità del reato al giudizio di bilanciamento con eventuali aggravanti⁵. Con la stessa norma era stata inol-

tre rimodulata la pena nella reclusione da uno a cinque anni.

Con un ulteriore intervento legislativo sono stati ridisegnati i cataloghi delle sostanze stupefacenti, poiché quelli fatti rivivere dalla Corte - e cioè quelli antecedenti alla riforma del 2006 - non comprendevano le integrazioni fatte negli anni successivi. A questo scopo è stato emanato il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, nella cui legge di conversione (16 maggio 2014, n. 79) è stata inserita anche una nuova modifica del comma 5 dell'art. 73: il trattamento sanzionatorio, rimodulato in senso più favorevole entro la forbice edittale della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da 1.032 a 10.329 (che corrisponde alla medesima pena stabilita nel 1990 per l'attenuante nel caso il fatto di lieve entità avesse avuto ad oggetto droghe "leggere").

IL FUNZIONAMENTO CONCRETO DELLA SANZIONE PER I FATTI DI LIEVE ENTITÀ: INGRESSI IN CARCERE ED ESTENSIONE DELLO SPAZIO SANZIONATORIO

Per comprendere la necessità di operare una modifica legislativa nel senso indicato dall'on. Magi, è utile guardare a qual è il funzionamento concreto del comma 5^o dell'art. 73. Qual è lo scarto che esiste tra la fattispecie ideale e quella che emerge dall'applicazione effettiva della norma?

Lo scopo della norma è quello di penalizzare in modo più lieve i fatti considerati di minore intensità criminale, innanzitutto attraverso l'applicazione di una pena più bassa. Ma non solo, attraverso una pena più bassa, si tende anche a ridurre al minimo l'ingresso in carcere, in fase cautelare, processuale ed esecutiva.

In fase cautelare, non è obbligatorio procedere all'arresto in flagranza per la fattispecie di lieve entità (art. 380, co. 2, lett h) c.p.p.), anche se è possibile l'arresto facoltativo nei casi in cui si riscontrino gli elementi della gravità del fatto o della pericolosità del soggetto, desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto (art. 381 c.p.p.), ma la sussistenza di tali elementi dovrà essere giustificata in fase di convalida davanti al giudice dalla polizia giudiziaria che ha proceduto all'arresto. Inoltre, non è possibile disporre la custodia cautelare in carcere per chi sia imputato di un delitto ex art. 73, 5^o, perché la custodia in carcere può essere applicata

² Così Sez. Un. 31 maggio 1991, n. 9148, Parisi, e Sez. Un. 21 giugno 2000, n. 17, Primavera, secondo cui la norma configura una circostanza attenuante ad effetto speciale, e non un titolo autonomo di reato, essendo correlata ad elementi - i mezzi, la modalità, le circostanze dell'azione, la qualità e quantità delle sostanze - che non mutano, nell'obiettività giuridica e nella struttura, le fattispecie previste dai primi commi dell'articolo, ma attribuiscono ad esse una minore valenza offensiva.

³ Legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272

⁴ La Sentenza n. 32/2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

⁵ A seguito delle modifiche in tema di bilanciamento delle circostanze nel caso di recidiva reiterata, introdotte dalla Legge 251/2005 (cd. Ex Cirielli), nel caso che il colpevole di un nuovo reato abbia già due o più condanne per delitti non colposi s'imponeva

(ex art. 69, 4^o co. C.P.) di non tenere conto di eventuali attenuanti, quindi nel caso di fattispecie di lieve entità di non poter veder riconosciuta la diminuzione di pena prevista dal 5^o comma dell'art. 73. La Corte Costituzionale è intervenuta più volte sulla disciplina, giudicando su differenti fattispecie di attenuanti: nel caso di quella prevista dall'art. 73, co. 5^o ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'art. 69, 4^o comma C.P. con la Sentenza 251/2012, permettendo così nuovamente il bilanciamento delle circostanze. Questo fino al 2014, quando il 5^o comma è stato trasformato in reato autonomo, escludendo il bilanciamento.

solo per i delitti puniti con pena non inferiore nel massimo a cinque anni (art. 280, 2° co. c.p.p.).

In fase processuale è possibile applicare la messa alla prova (art. 464bis c.c.p.), e sostituire il procedimento penale con un periodo di lavoro di pubblica utilità, poiché il limite di pena editale massimo per l'accesso a questa misura è di quattro anni, e dunque il reato previsto dal 5° comma vi rientra. Oppure, come sanzione sostitutiva della pena, può essere applicato il lavoro di pubblica utilità previsto dal co. 5 bis del medesimo art. 73, nel caso si tratti di persona tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti.

In fase esecutiva è possibile non entrare in carcere e richiedere subito una misura alternativa alla detenzione, se la pena comminata è inferiore a tre, quattro o sei anni a seconda della misura richiesta (art. 656 c.p.p.), oppure uscire in misura alternativa dopo un periodo di detenzione con la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova ordinario o l'affidamento terapeutico.

Fin qui, quanto previsto dalle norme nei codici e nelle leggi.

Alcune ricerche svolte negli ultimi dieci anni hanno cercato di mostrare il funzionamento concreto di queste norme⁶. Ne sono emerse le dinamiche reali nell'applicazione delle disposizioni sui fatti di lieve entità, che portano a risultati divergenti, a volte opposti, rispetto a quelli voluti dalla legge. L'indice più evidente di questa discrasia è la presenza, non occasionale, in carcere di imputati e condannati per art. 73, 5°. Vi sono certamente cause riconducibili a condizioni strutturali, da cui viene riprodotta e intensificata la disuguaglianza sociale: quando per esempio la gran parte dei detenuti per art. 73 non può accedere agli arresti domiciliari, se imputato, o alle misure alternative, se condannato, per la mancanza di un domicilio presso il quale concedere la misura.

Ma vi sono anche modalità applicative della legislazione antidroga che ne favoriscono l'utilizzo ampio, come una cultura diffusa tra le forze dell'ordine e le Procure, e che sembrerebbe essere presente nell'interpretare i parametri di legge, volta a ritenere in generale preferibili l'arresto e la custodia cautelare in carcere, piuttosto

che denunce a piede libero e arresti domiciliari. Un risultato è evidenziato da tutte le ricerche condotte: la casistica mostra come le forze dell'ordine procedano all'arresto obbligatorio dei soggetti colti in flagranza, nell'atto di commettere una cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, o nel possesso di elementi connessi a tale delitto, anche quando i quantitativi delle sostanze suddette siano modesti; agli arrestati viene contestata la violazione di cui all'art. 73, co. 1 o 4, perché a questa è collegato l'arresto obbligatorio, del quale la polizia giudiziaria non deve giustificare l'applicazione al giudice per le indagini preliminari; nel caso invece di imputazione ex art. 73, 5° co. sarebbe necessario dare giustificazioni dell'arresto facoltativo, motivando in base alla gravità del fatto o alla pericolosità dell'autore⁷. Una volta sottoposto ad arresto per le fattispecie più gravi, e convalidato l'arresto da parte del giudice per le indagini preliminari, sarà facoltà del giudice stesso applicare la custodia cautelare in carcere, che, con un'imputazione ex art. 73, 1° e/o 4° comma, è decisamente possibile.

Il risultato a cui porta l'utilizzo di queste prassi è "un ingresso massiccio nel circuito penitenziario di soggetti che si rendono responsabili di delitti di scarsa pericolosità sociale"⁸, contrariamente a quanto le norme in materia di lieve entità vorrebbero ottenere.

Un altro risultato importante emerso dalle ricerche, e approfondito nell'intervento di Massimo Urzi nell'XI Libro Bianco⁹, riguarda l'estensione dello spazio sanzionatorio a cui si assiste con l'utilizzo della lieve entità. Guardando alle serie storiche delle condanne comminate dal Tribunale di Firenze per art. 73, suddivise nelle fattispecie previste dai vari commi, quindi a seconda della gravità del reato, si osserva che i dati nella serie storica 2013-2017 mostrano un uso sempre più intenso dell'art. 73, co. 5° come parametro di accertamento del reato: dalle 145 condanne del 2013 si sale, con un aumento progressivo e costante negli anni, alle 463 del 2017. Accanto a questo dato resta però sostanzialmente costante quello delle condanne per i delitti previsti dagli altri commi dell'art. 73, cioè per tutti i fatti di non lieve entità: si passa dalle 424 condanne del 2013, attraverso oscillazioni poco importanti, alle 480 condanne del 2017.

Ne emerge che l'uso della fattispecie di lieve entità, soprattutto nella sua configurazione come ipotesi autonoma di reato, sembra aver

6 Ci si riferisce alle ricerche condotte: la prima negli anni 2008-2009 (dall'Associazione Forum Droghe, in collaborazione con la Fondazione Michelucci ed il sostegno della Regione Toscana - Assessorato diritto alla salute), la seconda negli anni 2012-2013 (dall'Associazione Forum Droghe, in collaborazione con il Coordinamento nazionale e toscano delle Comunità di Accoglienza -CNCA e CTCA, con il contributo della Regione Toscana), la terza negli anni 2018-2019 (promossa dal Garante per i diritti dei detenuti della Regione Toscana e realizzata dalla Fondazione Michelucci). Una sintesi delle tre ricerche è inclusa nel rapporto di ricerca Garante regionale dei diritti dei detenuti della Toscana (a cura di), Droghe, i danni certi. 30 anni di leggi punitive. Gli effetti sulle carceri in Toscana, Fondazione Michelucci Press, ottobre 2019, p. 39 ss.

7 Garante regionale dei diritti dei detenuti della Toscana (a cura di), Droghe. I danni certi, p. 39

8 Ibidem

9 Garante regionale dei diritti dei detenuti della Toscana (a cura di), Droghe. I danni certi, p. 53; si veda anche il contributo di Massimo Urzi, Le condanne per fatti di droga: dalla prigione all'area penale esterna, in Stefano Anastasia et al. (a cura di), "Droghe e carcere al tempo del coronavirus", Undicesimo Libro Bianco sulle Droghe, 2020, p. 103.

portato a un aumento della quantità dei comportamenti penalizzati: alle condanne per reati ordinari, che sono rimaste sostanzialmente costanti (aumentate di poco), si sono sommate le condanne per fatti di lieve entità, che sono più che triplicate. L'auspicio era piuttosto che la fattispecie di lieve entità, soprattutto declinata in forma di fattispecie autonoma, servisse a ridurre l'impatto delle più importanti sanzioni comminate per la fattispecie non lieve. Dal dato numerico si può invece ipotizzare che le condanne per fatti di lieve entità non siano andate a qualificare in modo meno grave fatti che prima erano qualificati come non lievi, ma piuttosto che abbiano qualificato come fatti di lieve entità, quindi come reati, comportamenti che precedentemente restavano fuori dell'area penale, con l'effetto di un'estensione complessiva dell'area sottoposta a controllo penale.

Si tratta di un dato parziale e ipotetico, che richiederebbe un approfondimento della ricerca. Sarebbe utile estendere l'indagine sia spazialmente, a livello nazionale, o a livello di alcune Regioni più significative, che temporalmente, per raccogliere i dati relativi agli anni più recenti. Nonché, attraverso l'esame dei fascicoli, verificare se l'ipotesi ha un suo riscontro effettivo.

Tuttavia, questi risultati ci danno tre indicazioni importanti, per andare sulla strada tracciata dalla proposta di legge Magi.

La prima è che il cambiamento della qualificazione del comma 5° da attenuante a fattispecie autonoma non è stato sufficiente ad ottenere l'effetto desiderato, perché non ha influito sulla cultura degli attori che danno vita alle prassi applicative. In questo senso la modifica legislativa dell'art. 73, 5° comma, porta con sé l'auspicio che un maggior rigore testuale sia d'aiuto nell'applicazione della legge. In particolare, la previsione di spostare la fattispecie contenuta nel 5° comma dell'art. 73 in un nuovo articolo 73-bis, crede che la collocazione separata, anche dal punto di vista sistemico aiuti a percepirla come fattispecie autonoma. Dovrebbe così essere più difficile procedere a classificazioni generiche di art. 73, nel momento in cui si procede all'arresto o si formula l'imputazione.

La seconda riguarda l'arresto in flagranza di reato: la proposta Magi mantiene la facoltatività dell'arresto in flagranza, che applicato su una fattispecie prevista da un articolo separato dovrebbe comportare un'applicazione più aderente ai requisiti di legge. La proposta Molinari va invece nella direzione opposta, prevedendo l'arresto obbligatorio in flagranza anche per lo spaccio di lieve entità, legittimando così le diffuse prassi esecutive che, come si è visto, portano in carcere più di quanto la norma vorrebbe.

La terza: nella prospettiva di ridurre l'ingresso e la permanenza in carcere di soggetti che sono

anche dipendenti o assuntori di sostanze, è importante dare più ampia attuazione alle opzioni di affidamento all'esterno previste dai commi 5-bis e 5-ter dell'art. 73, che invece, la proposta Molinari prevede di abrogare. Il comma 5-bis prevede che, nel caso il fatto di lieve entità sia commesso da chi è tossicodipendente o assuntore, il giudice possa sostituire la pena con il lavoro di pubblica utilità¹⁰. E il comma 5-ter prevede che lo stesso trattamento possa essere applicato al tossicodipendente/assuntore anche nel caso in cui abbia commesso un reato diverso e gli sia stata comminata una pena non superiore ad un anno di detenzione. Queste norme hanno lo scopo di offrire concrete opportunità di reinserimento, e piuttosto che abrogarle si dovrebbe lavorare per far sì che ricevessero un'applicazione più diffusa e sistematica di quella attuale, cercando di individuare quali sono gli ostacoli. Infatti, dai dati degli Uffici esecuzione penale esterna emerge che sono una minima parte, tra i provvedimenti di lavori di pubblica utilità, quelli motivati in base agli artt. 5-bis e 5-ter dell'art. 73: a livello nazionale erano in corso alla fine del 2018 in tutto 7429 lavori di pubblica utilità, dei quali solo 470 trovavano la loro giustificazione nel comma 5-bis, o nel 5-ter¹¹. L'abrogazione di questi articoli avrebbe inoltre l'effetto non secondario di incrementare ulteriormente gli ingressi e le presenze in carcere.

SULLA DIFFERENZIAZIONE DELLA PENA A SECONDA DELLE SOSTANZE

Nella proposta di legge Magi si prevede di differenziare le pene a seconda dell'appartenenza tabellare delle sostanze rinvenute, per mettere in evidenza la diversa gravità del comportamento, che si fonda sul diverso grado di pericolosità per la salute delle sostanze vietate. Si pensa sia importante sottolineare il minor disvalore riconosciuto alla condotta volta solo allo spaccio di "droghe leggere", in virtù del danno minore o inesistente per la salute che queste provocano. A questo si aggiunge il dato di fatto che spesso la vendita di sole droghe leggere è una pratica svolta anche dagli stessi consumatori, che per potersi approvvigionare in modo costante comprano quantità più elevate rispetto a quelle consumate quotidianamente, anche facendo acquisti di gruppo e poi dividendo le quote. Questo gruppo di autori di reato, i consumatori, è tale solo a causa delle scelte repressive in materia di droghe, ovvero non entrerebbe affatto nel sistema penale se l'acquisto di "droghe leggere" fosse permesso legalmente, ma andrebbe dal tabaccaio come fanno i consumatori di tabacco, oppure potrebbe coltivare marijuana liberamente, in modo autonomo o associato.

10 Secondo le norme dell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274

11 Garante regionale dei diritti dei detenuti della Toscana (a cura di), *Droghie. I danni certi*, p. 20; si veda anche il contributo di Massimo Urzi nell'XI Libro Bianco, citato sopra.

Merita ricordare che la distinzione tra "droghe leggere" e "droghe pesanti" dal punto di vista sanzionatorio nasce con la Legge del 1975, viene mantenuta nel Testo unico del 1990, e resta in vigore fino al 2006. In quell'anno la Legge Fini-Giovanardi cambia l'impostazione, abolendo la distinzione per tutte le fattispecie, ordinarie e attenuate. Fino al 2014, quando con la sentenza della Corte Costituzionale e gli interventi normativi concomitanti viene ripristinata la distinzione tra "droghe leggere" e "droghe pesanti". Ma ciò accade solo per le fattispecie ordinarie, mentre la fattispecie di lieve entità resta indistinta riguardo alla tipologia delle sostanze e viene ridisegnata come un reato autonomo e non più una circostanza attenuante.

Su questo quadro si è espressa la Corte Costituzionale nel 2016. La Corte era stata investita della questione di legittimità del 5° comma dell'art. 73, che veniva censurato per la mancata distinzione di pena a seconda del tipo di sostanza, che invece è presente, a seguito della Sentenza 32/2014, nella fattispecie ordinaria.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 23/2016, dichiara la questione inammissibile, in base alla considerazione che con essa si chiede alla Corte un intervento additivo in materia penale, in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate, richiesta che, esorbita dai poteri spettanti al giudice delle leggi.

La Corte afferma che non è necessario rispettare una simmetria sanzionatoria tra fatti non di lieve entità e fatti di lieve entità, visto che il 5° comma dell'art. 73 consiste in una fattispecie autonoma¹². E "dunque non vi è necessità di riprodurre la medesima distinzione tra pene differenti a seconda delle sostanze, come avviene nella fattispecie non lieve, mantenendo una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi, ma può la fattispecie di lieve entità essere unica e venire modulata in intensità punitiva dal giudice, anche tenendo conto del tipo di sostanza"¹³. Dunque, l'autonomia della fattispecie e la possibilità del giudice di modulare nel caso concreto la pena anche a seconda della sostanza sono le argomentazioni utilizzate dalla Corte per salvare la costituzionalità del 5° comma come fattispecie indistinta.

Nell'applicazione della norma si è posto il caso concreto di come inquadrare la pluralità di sostanze detenute. Si è posta la questione dell'applicazione o meno della fattispecie di lieve entità, sulla quale si sono espresse le Sezioni Unite

della Cassazione¹⁴, che nel 2018 hanno risposto al quesito "se la diversità di sostanze stupefacenti, a prescindere dal dato quantitativo, osti alla configurabilità dell'ipotesi di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 e, in caso negativo, se tale reato possa concorrere con le fattispecie previste ai commi 1 e 4 del medesimo art. 73 d.P.R. cit."

Vi era il contrasto tra due orientamenti giurisprudenziali. Il primo, che riteneva la pluralità di sostanze rinvenute un indice, di per sé, di fatti di non lieve entità: "la diversità qualitativa dello stupefacente è circostanza che, da sola, esclude la minima offensività del fatto, perché esprime l'attitudine della condotta a rivolgersi ad un cospicuo e variegato numero di consumatori e la sua capacità di penetrazione nel mercato" (considerato in diritto 4.1.). Il secondo, che non riteneva necessariamente esclusa l'applicabilità del 5° comma in caso di pluralità di sostanze, ma rimetteva a una valutazione nel caso concreto dell'effettiva portata criminale del fatto: "la diversa tipologia di sostanze detenute o cedute non sarebbe un dato necessariamente ostativo alla configurabilità della fattispecie di lieve entità, qualora le peculiarità del caso concreto risultino indicative di una complessiva minore portata dell'attività svolta, essendo l'elemento della diversità tipologica idoneo ad escludere l'ipotesi del fatto lieve soltanto qualora sia dimostrativo di una significativa potenzialità offensiva" (considerato in diritto 4.2.).

Le Sezioni Unite hanno fatto proprio il secondo orientamento, considerandolo più aderente alla lettera e alla ratio dell'art. 73, 5° comma. Un elemento fondante della decisione è la considerazione della funzione della fattispecie di lieve entità, che è quella di mitigare la durezza repressiva delle fattispecie ordinarie¹⁵ (considerato in diritto 5). Altro elemento è quello della valutazione globale del fatto commesso, e non del solo dato ponderale¹⁶ (considerato in diritto 6).

Sulla prima parte del quesito le Sezioni Unite enunciano quindi il principio per cui la diversità di sostanze stupefacenti oggetto della condotta non è di per sé ostativa alla configurabilità del reato di cui all'art. 73, comma 5, dovendosi piuttosto procedere a una valutazione complessiva degli elementi della fattispecie concreta in relazione a tutti i parametri previsti nella disposizione, per determinare la lieve entità del fatto.

Le Sezioni Unite ripercorrono la giurisprudenza

12 Cfr. sentenze della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 27 gennaio 2015, n. 15642, sezione quarta penale, 24 ottobre 2014, n. 49754, sezione sesta penale, 8 gennaio 2014, n. 14288, sezione quarta penale, 9 gennaio 2014, n. 7363, sezione quarta penale, 28 febbraio 2014, n. 10514, sezione quarta penale, 28 febbraio 2014, n. 13903.

13 Sentenza Corte Costituzionale 23/2016

14 Cfr. Sez. Un. n. 51063, pronunciata all'udienza del 27 settembre 2018

15 Funzione già evidenziata dalla sentenza Sez. Un. n. 35737 del 24/06/2010, Rico, emessa sulla norma configurata come attenuante, ma ugualmente presente nella fattispecie autonoma di reato

16 Su cui ancora la sentenza Rico, sopra citata, e la sentenza Primavera Sez. Un. 17 del 21/06/2000

relativa al concorso di reati in tema di sostanze stupefacenti eterogenee. Poiché il Testo Unico si basa sulla nozione legale di stupefacente, cioè una droga è illegale se è inserita nelle tabelle¹⁷, la catalogazione assume un ruolo definitorio della fattispecie legale. E nell'ipotesi in cui le sostanze siano catalogate in tabelle differenti, si ha una fattispecie legale differente. Invece, quando le sostanze, pur essendo naturalisticamente differenti, appartengono alla stessa tabella, o al medesimo gruppo omogeneo di tabelle, integrano un unico fatto reato.

La configurazione di fattispecie legali differenti ha aperto la strada alla configurazione del concorso di reati nel caso di detenzione di sostanze appartenenti a tabelle diverse. Ciò è accaduto durante la vigenza del Testo Unico dal 1990 al 2006. Durante il vigore della Legge Fini-Giovanardi non vi era concorso di reati, ma un unico fatto reato anche in caso di detenzione di sostanze diverse, stante l'inclusione di tutte le sostanze in un'unica tabella. Mentre con la rivivescenza della precedente disciplina anche la giurisprudenza di legittimità ha recuperato il precedente orientamento, affermando la configurabilità del concorso di reati nel caso di violazioni legate a sostanze incluse in differenti tabelle¹⁸.

Le Sezioni Unite si mantengono fedeli a tale impostazione, specificando che "nel caso in cui la condotta si riveli unica, il concorso di reati deve essere qualificato come formale, trovando conseguentemente la sua disciplina nella previsione di cui all'art. 81, primo comma, cod. pen." (considerato 11), ovvero l'applicazione della pena prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo.

La Cassazione conclude ritenendo possibile, in astratto, ma difficilmente integrabile in concreto a seguito di una valutazione globale del fatto, il concorso tra comma 5 e uno dei commi 1 e 4. E conclude ribadendo (considerato 14) la configurazione unitaria della fattispecie del 5° comma, anche nel caso in cui per il complesso degli elementi del fatto si potrebbe ipotizzare la concorrenza di due reati di lieve entità relativi a sostanze inserite in tabelle differenti. Le Sezioni Unite concludono sottolineando che l'ultima modifica della sanzione inserita nel 5° comma, rivela "l'intenzione del legislatore di considerare comunque il fatto, se di lieve entità, in maniera unitaria, anche quando ha ad oggetto sostanze eterogenee" (considerato 14).

Alla luce di tale giurisprudenza, è importante che la discussione parlamentare su come riconfigurare la fattispecie di lieve entità, tenga conto delle possibili conseguenze a livello di interpre-

tazione e concreta applicazione della fattispecie. Se da un lato la differenziazione delle pene a seconda della tipologia delle sostanze ha un valore politico e culturale, nonché giuridico, di concreto riconoscimento di un minore disvalore per le "droghe leggere", è però anche importante considerare che la modifica legislativa andrebbe ad inserirsi nell'interpretazione della giurisprudenza, considerato l'attuale punto d'arrivo interpretativo segnato dalla Cassazione del 2018. La concreta formulazione della norma sarà quindi fondamentale e dovrà tenerne conto.

La lettura unitaria della fattispecie data dalle Sezioni Unite della Cassazione nel 2018 offre infatti la possibilità di non procedere all'applicazione del concorso formale di reati, nel caso non raro dei piccoli spacciatori che hanno la detenzione a fini di spaccio di più tipologie di sostanze, spesso in minime quantità: questo può essere utile per non moltiplicare e aumentare le pene. La previsione unitaria della fattispecie permette di poter condannare questi fatti come un unico reato, portando il vantaggio di ridurre l'entità complessiva della pena e di conseguenza il numero degli ingressi e delle presenze in carcere. Sarebbe importante poter mantenere questo effetto deflattivo, e conciliarlo con la distinzione sanzionatoria tra "droghe leggere" e "droghe pesanti". Forse si potrebbe pensare a una fattispecie unitaria con annessa riduzione di pena nel caso di fatti relativi esclusivamente alle "droghe leggere", ma questo sta al dibattito e agli eventuali emendamenti.

SULLA COLTIVAZIONE DOMESTICA DI CANNABIS

Ancora la giurisprudenza ha aperto la strada per una svolta con la sentenza SS.UU. 12348/2020 che ha enunciato il principio di diritto per cui se da un lato il reato di coltivazione di stupefacenti è configurabile indipendentemente dalla quantità del principio attivo ricavabile nell'immediatezza, essendo sufficiente l'attitudine della pianta a produrre sostanza stupefacente, dall'altro sono però escluse dall'ambito di applicazione della norma penale, per mancanza di tipicità, le attività riconducibili alla coltivazione domestica a fini di autoconsumo. Più specificamente, nelle parole della Corte, quelle "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" (punto 7 sentenza).

L'apertura, seppur minima, è importante, perché mai prima vi era stata. E tuttavia non si può ancora parlare di piena liceità della condotta, ma solo di mancata rilevanza penale, perché restano in vigore le sanzioni amministrative, previste

17 Sez. Un. n. 29316 del 26/02/2015, De Costanzo

18 Tra le varie sentenze: Sez. 4, n. 43432 del 07/10/2015, Rodriguez

dall'art. 75 TU 309/90.

La Cassazione, fondandosi sulla nuova distinzione tra coltivazione tecnico-agraria e coltivazione domestica di minime dimensioni, arriva a ritenere quest'ultima di per sé non idonea a ledere o a mettere in pericolo il bene giuridico salute, e quindi ritiene sia da considerare penalmente irrilevante, quando rivesta alcune caratteristiche:

- la minima dimensione della coltivazione;
- il suo svolgimento in forma domestica e non industriale;
- 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, che la facciano apparire come destinata in via esclusiva all'uso personale del coltivatore.

Si tratta di condizioni che, pur avendo aperto una strada, necessitano di chiarimenti e ampliamenti, come l'eliminazione della sanzionabilità ex art. 75, e l'indicazione di criteri univoci ed oggettivi, che possano dare certezza delle regole da seguire a chi intende coltivare per l'utilizzo a fini personali nel rispetto della legge.

In questo senso sono importanti le proposte Magi e Licatini perché prevedono di introdurre la piena liceità dell'attività di coltivazione per finalità di uso personale, introducendo criteri che ne mantengano la "domesticità", ma che siano nello stesso tempo utili a definire in modo chiaro la liceità del comportamento.

CONCLUSIONI

Nei prossimi mesi si attende il testo unificato delle tre proposte di legge, che l'on. Morrone ha avuto l'incarico di elaborare. Si auspica che nel dibattito parlamentare che dovrà discutere sul testo unificato, si tenga conto dei numerosi interessi in gioco. A cominciare da quello di evitare che le carceri siano sempre più riempite di piccoli spacciatori, spesso dipendenti da sostanze, e si prevedano invece per questi percorsi di recupero sociale. E proseguendo con la considerazione che le forze dell'ordine possano smettere di impegnare tempo ed energia nel perseguire comportamenti di scarsa rilevanza criminale. E poi, con il passaggio all'ambito della liceità, definita in modo chiaro, per la coltivazione domestica di cannabis a fini di uso personale, eliminando tutta questa area di comportamenti dall'ambito penitenziario e più ampiamente penale.

L'ampliamento del campo delle attività chiaramente disciplinate dalla legge, sia nel senso di una loro liceità come la coltivazione per uso personale, sia nel senso di una disciplina meno dura ma più precisa, come nel caso dello spaccio di lieve entità, è uno strumento fondamentale per ridurre il traffico illecito di stupefacenti.

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12



Approfondimenti

FEDERICO MENAPACE

UNA VIA PSICHEDELICA ALLA CURA DELLE DIPENDENZE

ISABELL DE STEFANO

UN'AGENZIA NAZIONALE PER LA CANNABIS?



UNA VIA PSICHEDELICA ALLA CURA DELLE DIPENDENZE

Federico Menapace

Direttore della strategia di
Multidisciplinary Association for Psychedelic Studies (MAPS.org)

Dopo un lungo periodo di oblio, le sostanze psichedeliche stanno riemergendo come efficaci strumenti di cura in campo psichiatrico. Tra i principali fautori della rinascita c'è MAPS, la Multidisciplinary association for Psychedelic Studies, centro studi non-profit fondato da Rick Doblin nel 1986, che promuove ricerca scientifica ed educazione sugli psichedelici. L'obiettivo è dare la giusta collocazione a sostanze che avevano aperto una strada per la conoscenza della psiche, oggetto tra gli anni '50 e '60 mille articoli scientifici, diventate poi pietra dello scandalo di una guerra ideologica che con la scienza aveva ben poco a che vedere. MAPS si propone di riportarle nei contesti medici per cui erano state scoperte, e gli studi che promuove o svolge direttamente, così come altre ricerche

indipendenti condotte in Germania, Svizzera, Stati Uniti e Inghilterra, dimostrano che le potenzialità sono enormi.

I campi di applicazione sono molteplici, ma è forse utile sottolineare qui il contributo che composti come LSD, psilocibina e MDMA stanno offrendo nella cura di diverse forme di dipendenza. La psilocibina, il ritrovato ottenuto dai cosiddetti "funghetti magici", è ad esempio al centro di una ricerca dell'università medica Johns Hopkins, in Maryland, negli Stati Uniti, come cura per il tabagismo. Una sperimentazione in corso presso l'università dell'Alabama prevede l'uso della stessa sostanza contro l'assuefazione da cocaina, un trattamento avviato nel 2015, di cui a breve dovrebbero essere resi

noti i risultati finali.

È però l'alcolismo il terreno di sperimentazione più longevo. Uno dei primi studi in questo senso fu condotto da uno dei pionieri della psichedelica scientifica, Humphry Osmond, e dallo psichiatra canadese Abram Hoffer, dal 1953 al 1963, con risultati tanto soddisfacenti da conquistare rapidamente la ribalta mondiale. Più di recente, un altro protagonista del ritorno allo psichedelico in ambito scientifico, il professore di psichiatria presso la New York University, Michael Bogenschutz, ha ottenuto eccellenti risultati con la psilocibina, e potrebbe presto approdare alla fase tre, l'ultimo step prima dell'approvazione da parte della FDA, l'agenzia federale del farmaco statunitense.

Nei paesi anglosassoni l'abuso di alcol è una delle principali cause di morte nei maschi adulti. È naturale quindi che si indaghi in ogni direzione. Nessuno, fino ad oggi, aveva però provato a sperimentare l'MDMA, il composto psichedelico più comunemente noto come Ecstasy. Uno studio dell'Imperial College condotto da Ben Sessa e sostenuto proprio da MAPS ha stupito il mondo scientifico per i risultati ottenuti, ma anche per la filosofia che ispira la ricerca. Il principio su cui si basa il trattamento ha molto a che vedere con gli effetti peculiari di questa sostanza che, esattamente come l'LSD, è nata in ambienti scientifici, nel lontanissimo 1912, per poi terminare la sua corsa in discoteca, frettolosamente etichettata come droga da sballo. Somministrata in un contesto medico, con il supporto di due psicoterapeuti per tutta la durata dell'effetto, la MDMA induce a uno stato di rilassamento e benessere, enfatizzando l'empatia e la capacità di connessione dell'individuo. La sostanza agisce sull'amigdala, l'area del cervello associata alla paura ed allo stress, riducendone l'attività. Grazie a questo effetto, il paziente è in grado di riesumare ed affrontare ricordi relativi al trauma vissuto, senza essere sopraffatto dall'ansia. Ed è in questa cornice di supporto psicoterapeutico assistito dall'MDMA che si inserisce l'approccio messo a punto da Sessa. Con due sole somministrazioni della sostanza psichedelica, nel corso di nove mesi di percorso psicoterapeutico, i soggetti in cura sono passati da una media di 130,6 unità alcoliche a settimana a sole 18,7 unità, l'equivalente di una pinta al giorno di birra.

Si calcola che due terzi degli alcolisti hanno su-

bito traumi o abusi, e che sia questo il motivo per cui facciano ricorso all'alcol. Non è un caso che la principale applicazione degli studi di MAPS sia dedicata proprio alla cura del cosiddetto PTSD, il disturbo post-traumatico da stress. Per certi versi, si tratta della malattia mentale dei nostri giorni. Diffusa a ventaglio, graduata per intensità e durata, è un problema che soprattutto in questi drammatici frangenti, con la pandemia che nel mondo ha già ucciso quasi 4 milioni di persone e ne ha infettate quasi 180, tocca in via diretta o indiretta, buona parte della popolazione mondiale. Lavori condotti in Italia, Spagna, Cina, India, Irlanda e Israele sono concordi nel rilevare sintomi della sindrome post traumatica con un'incidenza del 30% su coloro che hanno subito gli effetti più gravi della malattia. Quasi uno su tre.

Ha destato quindi molta attenzione la ricerca finanziata e condotta da MAPS, in collaborazione con la University of California di San Francisco e altri centri di eccellenza negli Stati Uniti e all'estero, che sempre attraverso la terapia assistita da MDMA ha ottenuto risultati molto incoraggianti nel trattamento di forme gravi di PTSD. "Non è la droga a fare miracoli, è la terapia combinata alla droga", ha specificato il fondatore di MAPS, Doblin, che è anche tra i coordinatori della ricerca. Tra gli 89 pazienti ammessi ai trial c'erano vittime di violenze sessuali, superstiti di stragi di massa, o veterani della guerra in Iraq. Tutti sono stati prima sottoposti a sessioni propedeutiche di psicoterapia. Quindi hanno ricevuto dosi di placebo o di MDMA, in tre sessioni di 8 ore ciascuna nell'arco di un mese, somministrate parallelamente alle sedute con due psicoterapeuti. Alla conclusione del percorso, nel follow-up tenuto due mesi dopo, il 68% dei volontari curati con psicoterapia combinata all'MDMA non aveva più sintomi tali da configurare una diagnosi del PTSD, contro il 32% delle persone trattate soltanto con placebo e sessioni psicoterapeutiche. La ricerca ha così superato il primo dei due test clinici di terza fase e la sperimentazione è vicina all'approvazione della FDA. Sarebbe il primo passo di una seconda rivoluzione, simile per portata ma forse anche più dirompente da un punto di vista scientifico rispetto alla legalizzazione dell'uso terapeutico della cannabis. Il clima è favorevole, il mondo scientifico curioso e propositivo. Si avverte il bisogno di un nuovo atteggiamento nei confronti di questa realtà anche da parte del mondo politico.



UN'AGENZIA NAZIONALE PER LA CANNABIS?

Isabell de Stefano

La Convenzione unica sugli stupefacenti adottata a New York nel 1961, ratificata e resa esecutiva in Italia in base alla legge 5 giugno 1974, n. 412, impegna gli stati firmatari a controllare la coltivazione, e commercio della cannabis a uso scientifico e terapeutico. Al fine di esercitare tali funzioni di controllo, la Convenzione richiede agli Stati parte di istituire "un'agenzia governativa" per sorvegliarne la coltivazione (art. 22, 23 (3), 28 (1) Convenzione Unica sugli Stupefacenti 1961).

Nel 1990 il Ministero della salute, nel rispetto delle attribuzioni ad esso conferite dal DPR 309/90, ha incaricato l'Ufficio centrale stupefacenti - Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, di svolgere in qualità di organismo statale per la cannabis, le seguenti funzioni:

- autorizzare la coltivazione delle piante di cannabis terapeutica individuando le aree

da destinare alla coltivazione di piante di cannabis (Decreto 9 novembre 2015)

- autorizzare l'importazione, l'esportazione, la distribuzione all'ingrosso e il mantenimento di scorte di cannabis, ad eccezione delle giacenze in possesso dei fabbricanti di medicinali autorizzati (Art 17; Sezione II; DPR 309/90);
- provvedere alla determinazione delle quote di fabbricazione di cannabis sulla base delle richieste delle Regioni e delle Province autonome e informare l'International Narcotics Control Boards (INCB) presso le Nazioni Unite (Art 31; Sezione II; DPR 309/90).

L'Italia è tra i Paesi europei a più rapida crescita della domanda di cannabis ad uso medico. Secondo l'INCB, il fabbisogno nazionale di cannabis per usi terapeutici e di ricerca è passato dai 40 kg del 2013 ai 2.900 kg del 2021¹.

¹ <https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Status-of->

Attualmente l'ufficio centrale stupefacenti ha autorizzato:

- dal 2007 l'importazione dai Paesi bassi sulla base di un accordo esclusivo tra i Ministeri della Salute Italiano e quello Olandese;
- dal 2015 la produzione presso lo Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze (SCFM).

Nel 2020, a fronte di una stima riportata all'INCB di 1.950 Kg di fabbisogno, il totale complessivo di distribuzione ammonta a 1122 Kg circa con un differenziale di 828 Kg. Pur prevedendo, il Testo Unico 309/90 (sezione II) un sistema di autorizzazioni di enti privati e pubblici, il principale canale di approvvigionamento è dunque quello che fa affidamento sull'esclusiva autorizzazione di importazione dall'Olanda. L'Italia dipende pertanto da una primaria fonte di approvvigionamento. Allo stesso tempo lo SCFM rimane a oggi l'unico ente autorizzato alla coltivazione della cannabis terapeutica in Italia, che tuttavia, si avvale di bandi periodici di importazione di ulteriori quote di cannabis volte a sopperire eventuali carenze produttive.

In Germania il sistema di approvvigionamento e produzione della cannabis terapeutica è gestito dall'Agenzia Federale del Farmaco (equivalente dell'AIFA in Italia) per mezzo di due autorità: l'Ufficio Federale dell'Oppio (competente per le importazioni) e l'Agenzia della Cannabis (competente per la produzione). A oggi la Germania ha rilasciato 13 permessi di importazione e 3 licenze di coltivazione della cannabis terapeutica, garantendo la continuità terapeutica per pazienti e preservando il controllo di quantità, qualità e sicurezza della cannabis terapeutica in commercio.

Dopo 15 anni di un sistema che ha evidenziato criticità i tempi sono maturi per affrontare - nell'interesse dei pazienti italiani e nella tutela della concorrenzialità e della trasparenza del mercato di riferimento - le potenzialità innovative che il Ministero della salute, a legislazione vigente e in linea con l'obiettivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) di rafforzamento delle strutture per la semplificazione amministrativa normativa.

Tra le innovazioni possibili sarebbe auspicabile potenziare la struttura della direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico con il reclutamento delle professionalità necessarie al fine di garantire la semplificazione, distinzione e concorrenzialità delle procedure autorizzative di importazione/esportazione e coltivazione della cannabis applicando il principio *digital by default*.

Un'altra strada potrebbe essere seguire quella scelta dalla Germania e prevedere un organi-

simo ad hoc dedicato esclusivamente all'attuazione e il funzionamento di un sistema di accreditamento per la concessione di autorizzazioni alla esportazione/importazione e coltivazione dei prodotti a base di cannabis in modo da andare incontro alle esigenze di fabbisogno nazionale oggi non soddisfatte dal sistema esistente.

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

La società
della
ragione
onlus

forum
droghe
onlus

ANTIGONE
Per i diritti e la gestione del sistema penale

c n c a
COORDINAMENTO NAZIONALE
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA

CGIL

ALC ASSOCIAZIONE
LUCA COSCIONI
PER LA LIBERTÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

Decima edizione

LIBRO BIANCO SULLE DROGHE

La guerra dei trent'anni



**Support.
DON'T
punish.**

Aiutiamo. Non puniamo.

I dossier di **FUORILUOGO.it**

CONCLUSIONI



COME USCIRE DALL'EMERGENZA DEL CARCERE DROGATO

Patrizio Gonnella
Presidente Antigone

Il dodicesimo Libro Bianco sulle droghe è uno straordinario strumento critico di analisi a disposizione della comunità politica, se mai questa volesse abbandonare quel paradigma perdente che si chiama *war on drugs*. La profondità di indagine del Libro Bianco ben meriterebbe una Conferenza pubblica *ad hoc* che la valorizzi. Numeri, storie e commenti presenti nel Libro bianco spiegano perché la sessantennale guerra alla droga sia stata un tragico fallimento da tanti punti di vista: criminale, sociale, economico, di salute pubblica. La nitida ricostruzione presente nelle pagine precedenti ben spiega come siamo da decenni tutti ostaggi di una guerra che non solo non ha colpito le mafie e non ha ridotto i consumi, ma ha anche prodotto costi umani ed economici enormi. Come ha scritto il Guardian commentando i tanti tavoli del G7 in Cornovaglia, nessuno di questi ha messo in discussione la sessantennale guerra alle droghe dell'Occidente, la quale non è solo miseramente fallita ma ben può essere qualificata come un disastro, sia per ciò che è accaduto nelle Americhe ma anche per quello che abbiamo visto nel vecchio continente. A partire dal 2006, si stima che 200 mila messicani siano morti o scomparsi cercando di soddisfare il mercato degli Stati Uniti. Il tasso di criminalità negli Usa, dopo essere diminuito

LA PROSSIMA CONFERENZA GOVERNATIVA SULLE DROGHE DOVREBBE PROPORSI COME UNA CONFERENZA DI PACE, CHE SEGUE ALLE TANTISSIME MORTI PROVOCATE DALLA GUERRA.

per due decenni, ha ricominciato a salire vertiginosamente, e il commercio di droga ne è la causa principale. Sempre il Guardian ci ricorda come l'aspettativa di vita media negli Stati Uniti è scesa per la prima volta dal culmine dell'epidemia di AIDS. Dal 1999 al 2019, quasi 500 mila persone sono morte negli Stati Uniti per overdose di oppiacei. Pare che un quarto delle pillole Fentanyl sono sospettate di essere letali. Per comprendere cosa significhi tutto ciò basterebbe leggere i romanzi di Don Winslow.

Mai la repressione di polizia potrà rincorrere i traffici. E' una guerra a perdere, uno svuotare il mare con un secchio. Scrive causticamente il giornale londinese che un'operazione come quella dell'Fbi, che a fine maggio 2021 si è vantata di essersi infiltrata nel dark web bloccando trecento siti di traffico e riciclaggio e provocando ottocento arresti, non serve praticamente a nulla. Operazioni come queste costituiscono un effimero successo investigativo e mediatico; in realtà sono un totale spreco di denaro, un classico caso di attacco ai sintomi e non

alle cause di fenomeni oramai incancreniti. La mera repressione produce solo carcerazione e fa crescere il prezzo al dettaglio delle sostanze. Si può ragionevolmente affermare che l'impatto sul consumo dell'operazione Fbi sarà pari a zero. Fortunatamente il pragmatismo liberale statunitense ha permesso che si andasse oltre la mera risposta para-bellica articolando una pluralità di azioni pubbliche: a quella repressiva dell'Fbi si sono sovrapposte scelte differenziate da parte dei singoli Stati. Così accade che in non pochi Stati la cannabis è stata legalizzata. I cittadini iniziano a riconoscerne gli effetti fiscali anche nelle proprie tasche. In Colorado, le tasse sulla cannabis sono state utilizzate per finanziare le scuole. New York e Washington si stanno muovendo nella stessa direzione. La riforma ha fermato gran parte del flusso di marijuana oltre il confine messicano ed è andata in qualche modo a frenare i cartelli. La legalizzazione della cannabis in alcune parti degli Stati Uniti non ha fatto impennare il consumo. Mentre analogo effetto non è avvenuto con i continui divieti penali. L'Oregon è l'unico Stato che recentemente ha legalizzato le droghe pesanti e quello che accadrà, dal punto di vista dei traffici e dei consumi, andrà osservato con attenzione.

Chiunque, nel mondo politico, non sia afflitto da una mentalità tipica di una società chiusa deve aprirsi alle possibilità diverse di management dei fenomeni complessi. Solo chi è colpito dalla malattia populista non si affida alle scienze sociali e statistiche per orientare le proprie decisioni e va avanti con la testardaggine tipica dell'adolescente che non ammette i propri errori. Nella retorica della guerra, tanto cara ai cultori della repressione, ci dovrebbe essere spazio anche per la tregua, per il cambio di strategia, per la pace. Di solito la pace si costruisce nell'ambito di una conferenza internazionale. La prossima conferenza governativa sulle droghe dovrebbe proporsi come una conferenza di pace, che segue alle tantissime morti provocate dalla guerra. Non, dunque, una passerella di autorità ma un luogo di costruzione di una nuova strategia pluridimensionale e non più bellica.

La pagina *facebook* di Vasco Rossi piace a oltre 4 milioni e 200 mila persone. Vasco Rossi è amato da giovani e meno giovani. Ha conosciuto sulla sua pelle le follie del proibizionismo e la vita della galera. Nel lontano

1984 fu portato nel vecchio carcere di Pesaro. Fu arrestato di notte, manco fosse un criminale di grande profilo. Lui era in una discoteca bolognese dove il giorno dopo avrebbe dovuto suonare per la trasmissione Blitz, condotta da Gianni Minà. Vasco senza troppe remore consegnò i ventisei grammi di cocaina che deteneva. Rimase chiuso in carcere per ventidue giorni nella cella numero ventidue, dove poco tempo prima si era impiccato un detenuto di origini iraniane. Venne messo in isolamento giudiziario per ben quattro giorni. Andarono a trovarlo, tra gli altri, Fabrizio De André e Dori Ghezzi. I giornali lo chiamarono: il cattivo maestro, il drogato, lo sballato. Due anni dopo Vasco verrà condannato a 2 anni e 8 mesi per detenzione di sostanze stupefacenti. Non tornò in galera grazie alla sospensione condizionale della pena. Una volta uscito dal carcere di Pesaro, nel 1985 incise *Cosa c'è* nel cui testo scriveva: «*Certo sei un bel fenomeno anche tu a farti prendere così...*» Vasco si è sempre dichiarato un anti-proibizionista. Clementino e Rocco Hunt sono due bravi rapper napoletani ognuno dei quali ha più di un milione di followers su Instagram. Entrambi hanno negli anni scorsi sostenuto una campagna della Coalizione italiana per i diritti e le libertà civili e di alcune organizzazioni che promuovono questo Libro Bianco diretta a superare la follia repressiva della legge sulle droghe. Vasco, Clementino, Rocco Hunt sanno parlare ai giovani. Nella conferenza della Pace sulle droghe vorremmo sentire anche la loro voce. Così come quella dei tanti operatori penitenziari, sociali e delle comunità che vedono migliaia di giovani vite rovinare in galera da risposte punitive senz'anima e senza senso. Oppure vorremmo sentire le opinioni e i racconti di scrittori come Roberto Saviano e Don Winslow i quali sanno ben spiegare come la mafia approfittino della cecità proibizionista. Ma anche vorremmo che si dia la parola ai giovani e agli adolescenti che a centinaia di migliaia sfidano le proibizioni e si affidano a pusher senza scrupoli che vendono sostanze non controllate. E vorremmo che a parlare siano investigatori ed economisti affinché spieghino come una diversa politica sulle droghe potrebbe determinare danni alle organizzazioni criminali da un lato e vantaggi fiscali per i cittadini liberi dall'altro. Un buon politico deve saper ascoltare. La capacità di ascoltare è parte del campo semantico della pace e non ha nulla a che fare con la retorica e la violenza della guerra.

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

La società
della
ragione
onlus

25
anni forum
droghe
ONLUS

ANTIGONE
Per i diritti e le garanzie nel sistema penale

C P C A
COORDINAMENTO NAZIONALE
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA

CGIL

ALC ASSOCIAZIONE
LUCA COSCIONI
PER LA LIBERTÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

arci

LA
FA

legacoopsociali
associazione nazionale cooperative sociali

Undicesimo Libro Bianco sulle Droghe

DROGHE E CARCERE AL TEMPO DEL CORONAVIRUS

Support.
Don't
punish.

Aiutiamo. Non puniamo.



Appendice

LE PROPOSTE DI LEGGE

PROPOSTA DI LEGGE (Senato n. 937 Pittella - Camera 865 Magi): Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno pag. 124

PROPOSTA DI LEGGE: Norme a tutela della salute per la regolamentazione del consumo, la produzione ed il commercio della cannabis e dei prodotti da essa derivati, per la prevenzione e la ricerca in materia di dipendenze pag. 133

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE: Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati pag. 138

PROPOSTA DI LEGGE (:Modifica all'articolo 73 e introduzione dell'articolo 73-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e altre disposizioni in materia di riduzione della pena per la produzione, l'acquisto e la cessione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità. pag. 139

I testi che presentiamo sono quelli elaborati da molte delle associazioni che promuovono questo Libro Bianco. Recentemente sono state presentate altre proposte di legge alla Camera e al Senato che possono essere scaricate dai siti parlamentari:

PROPOSTA DI LEGGE CAMERA 966. PALAZZOTTO ED ALTRI: "MODIFICHE AL TESTO UNICO DELLE LEGGI IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE, PREVENZIONE, CURA E RIABILITAZIONE DEI RELATIVI STATI DI TOSSICODIPENDENZA, DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309, E ALLA LEGGE 17 LUGLIO 1942, N. 907, IN MATERIA DI MONOPOLIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI"

PROPOSTA DI LEGGE SENATO 998. MANTERO ED ALTRI: "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRAMITE LA LEGALIZZAZIONE DELLA COLTIVAZIONE, DELLA LAVORAZIONE E DELLA VENDITA DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI"

PROPOSTA DI LEGGE SENATO 1498. MANTERO: "MODIFICHE AL TESTO UNICO DELLE LEGGI IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE, PREVENZIONE, CURA E RIABILITAZIONE DEI RELATIVI STATI DI TOSSICODIPENDENZA, DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309, IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONE DELLA CANNABIS"

PROPOSTA DI LEGGE CAMERA 2813 SODANO ED ALTRI: "MODIFICHE AL TESTO UNICO DELLE LEGGI IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE, PREVENZIONE, CURA E RIABILITAZIONE DEI RELATIVI STATI DI TOSSICODIPENDENZA, DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 1990, N. 309, IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLA COLTIVAZIONE, DELL'USO E DEL COMMERCIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI"

Proposta di legge (Senato n. 937 Pittella - Camera 865 Magi)
MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE
1990, N. 309, IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIO-
NE DEL CONSUMO DI SOSTANZE STUPEFACENTI,
DI MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E DI
PROGRAMMI DI RIDUZIONE DEL DANNO

Onorevoli Colleghi! La dichiarazione di incostituzionalità della cosiddetta legge Fini-Giovanardi (legge n. 49 del 2006) da parte della Corte costituzionale non ha risolto ma, anzi, ha reso ancora più urgente la revisione della legislazione italiana sulle droghe e, specificamente, sulla parte sanzionatoria e penale. Questione tanto più urgente, quanto più radicali sembrano essere le prospettive di indirizzi politici internazionali in vista dell'Assemblea generale straordinaria convocata per la primavera 2016. In questa prospettiva lavorano da tempo le associazioni e i gruppi che si riconoscono nel Manifesto di Genova, redatto in occasione della conferenza tenuta «Sulle orme di Don Gallo» all'indomani dell'abolizione della legge Fini-Giovanardi, tra cui i promotori di iniziative in materia e dei periodici Libri bianchi sulle politiche in materia di droghe in Italia. La presente proposta di legge è il frutto della rielaborazione della proposta di legge presentata dall'onorevole Boato nella XIV legislatura (atto Camera n. 4208), a sua volta basata sul testo elaborato della Commissione ministeriale presieduta dal presidente La Greca sotto la responsabilità del Sottosegretario di Stato Corleone durante il Governo Prodi I.

Essa prevede la revisione dei titoli VIII (Della repressione delle attività illecite) e X (Attribuzioni regionali, provinciali e locali. Servizi per le tossicodipendenze) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Anche la parte ordinamentale, relativa alle istituzioni e alle amministrazioni di coordinamento e monitoraggio nazionale delle politiche sulle droghe merita un incisivo intervento riformatore, come già avanzato nella citata proposta di legge dell'onorevole Boato, ma l'urgenza di una chiara linea di indirizzo in materia penale e di servizi ci spinge a proporre per il momento solo una revisione dei citati titoli VIII e X.

L'articolo 1 della proposta di legge concerne la qualificazione in termini di liceità, penale e amministrativa, del mero consumo di stupefacenti (e, conseguentemente, delle condotte a esso strumentali). Al fine di sottolineare, anche simbolicamente, la novità, l'espressa affermazione della liceità del consumo è stata posta al comma 1 dell'articolo 72, che apre il capo I del titolo VIII, relativo alla repressione delle attività illecite.

Fondamentale passaggio della riforma è quella che concerne la qualificazione in termini di liceità, penale e amministrativa, del mero consumo di stupefacenti

(e, conseguentemente, delle condotte a esso strumentali).

Si è quindi proceduto, da un lato, all'abrogazione dell'articolo 75, che stabiliva il principio dell'illiceità amministrativa del consumo, che contemplava una serie di sanzioni amministrative e penali potenzialmente di impatto assai desocializzante. Va ricordato che a seguito di un ulteriore intervento della Corte Costituzionale l'art. 75 bis è già stato rimosso.

Al fine di favorire l'intervento dei servizi nel caso in cui il consumo si accompagni a eventuali situazioni disfunzionali in ambiente socio-lavorativo o familiare, si è prevista la possibilità che il servizio per le dipendenze, al quale le Forze di polizia devono inviare le segnalazioni relative al rinvenimento di stupefacenti nella disponibilità di un determinato soggetto, inviti il consumatore a prendere contatto con il servizio in vista di una ricognizione dei suoi bisogni e, con il suo consenso, di un'eventuale presa in carico.

Ulteriore momento significativo e qualificante della proposta di legge è quello concernente la sostituzione dell'articolo 73.

Nel dettaglio, si è proceduto alla semplificazione delle condotte, riconducendole a quattro tipologie fondamentali: produzione (condotta che compendia quelle di coltivazione, fabbricazione, raffinazione ed estrazione), acquisto (che comprende tutte le condotte con le quali la droga rientra nella disponibilità di un soggetto), detenzione e cessione.

Le prime condotte devono avere un doppio dolo specifico: di cessione ad altri (con conseguente esclusione di ogni condotta finalizzata al consumo personale) e di profitto o di altra utilità (che comprende situazioni di vantaggio non patrimoniale ma comunque illecito da parte dell'agente: per esempio cessione di stupefacenti in cambio di detenzione in casa di un'arma clandestina).

La condotta di cessione deve avere, ovviamente, solo il secondo dolo specifico (profitto o altra utilità). In questo modo sono fuori dalla penalizzazione la coltivazione (e ogni altra condotta) finalizzata al consumo personale, la cessione totalmente gratuita (in genere riconducibile a contesti amicali) e la cessione finalizzata all'uso di gruppo.

Le pene sono state complessivamente ridotte in maniera considerevole, riportando il trattamento sanzionatorio in questa materia in un alveo di proporzionalità dell'offesa, più in linea con i principi costituzionali. Quanto al fatto di lieve entità si è ulteriormente ac-

centuato, anche a livello topografico, il carattere di autonomia della fattispecie, attraverso la previsione di un articolo distinto e si è inoltre differenziato il regime sanzionatorio in funzione della diversa natura della sostanza, al fine di graduare il trattamento punitivo in relazione alla differente gravità delle condotte. All'articolo 73-ter è stata introdotta la coltivazione in forma associata per uso personale.

Mutuando il modello dei cosiddetti cannabis social club si è stabilita la liceità penale dell'attività di coltivazione in forma associata di piante di cannabis, idonea e finalizzata alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate a un uso esclusivamente personale o di gruppo.

Si tratta di un modulo organizzativo dell'attività di produzione e somministrazione la cui liceità è condizionata al rispetto di una pluralità di disposizioni amministrative dirette a disciplinare le forme di costituzione dell'associazione, le modalità di rilascio dell'autorizzazione e la gestione della coltivazione, anche con riferimento al numero di piante coltivabili. Tali profili, unitamente alla determinazione dell'ammontare della tassa di concessione governativa annuale, sono determinati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione.

La competenza al rilascio dell'autorizzazione è stata attribuita alla prefettura – ufficio territoriale del Governo competente per territorio, la quale può procedere anche alla revoca dell'autorizzazione in presenza di gravi o reiterate violazioni del suo contenuto prescrittivo.

Si è poi modificata la fattispecie di agevolazione all'uso di sostanze stupefacenti disciplinata dall'articolo 79 in modo da armonizzarla con la ricordata introduzione dei cannabis social club e da consentire, in futuro, interventi di regolamentazione di contesti in cui il consumo è ammesso, sia pure con modalità controllate. Tali obiettivi sono realizzati introducendo una doppia clausola di esclusione all'ambito di operatività dell'articolo 79: la prima è, appunto, quella dei cannabis social club e la seconda rimanda, in termini ancora generici, all'assenza di autorizzazione amministrativa, così ammettendo che possano essere previsti luoghi in cui la somministrazione controllata è comunque consentita.

Si è poi provveduto a differenziare il trattamento sanzionatorio a seconda della sostanza somministrata, ritenendo, ancora una volta, che la qualità della stessa incida sulla natura complessiva della condotta sanzionata.

Una volta affermata la liceità del consumo si è dovuto conseguentemente intervenire sulle condotte di induzione previste dall'articolo 82, sanzionando le sole condotte realizzate nei confronti del minore di anni diciotto ovvero nei confronti di persona palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia. È stata poi prevista un'aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi nei confronti di una persona minore di anni quattordici.

Ulteriori novità si registrano sul versante delle fattispecie associative e delle circostanze aggravanti.

Sul primo versante le pene previste per i promotori e per i capi dell'associazione di cui all'articolo 74 sono state considerevolmente ridotte: il minimo edittale è stato portato da venti a otto anni di reclusione e, per i semplici partecipanti, da dieci a sei anni di reclusione.

Si è quindi proceduto a una rimodulazione del trattamento sanzionatorio previsto nel caso di associazione armata, fornendone anche una nuova definizione. Sul secondo versante le modifiche proposte mirano a determinare una complessiva riduzione del carico sanzionatorio, talvolta particolarmente pesante.

Per quanto attiene poi alla custodia cautelare in carcere nei confronti di una persona tossicodipendente o alcooldipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, si ribadisce, con maggiore chiarezza rispetto alla previsione, che il divieto di applicazione della misura può essere superato soltanto quando «sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza» e sempre che «l'interruzione del programma possa pregiudicare la salute dell'imputato».

Molto importante è la previsione del nuovo comma 2-bis dell'articolo 89, concernente l'istituzione, presso ogni tribunale, di servizi pubblici per le dipendenze, attraverso il distacco di un nucleo di operatori distaccati presso strutture giudiziarie, che occupano locali allo scopo messi a disposizione dei tribunali. Tali servizi segnalano al giudice procedente l'esistenza di un programma terapeutico in corso e soprattutto predispongono in via d'urgenza, su richiesta degli interessati o d'ufficio, un programma che deve poi essere trasmesso all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tale fine fissata.

Viene, infine, mantenuto un regime speciale per gli imputati di uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nei cui confronti il giudice, ove ritenga di applicare gli arresti domiciliari, dispone che la misura sia eseguita o proseguita in una struttura residenziale in vista della sottoposizione o alla prosecuzione di un programma terapeutico, salvo che lo ritenga non necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto.

Venendo alle modifiche in materia di esecuzione penale si stabilisce un nuovo regime per le misure prescrittive, ridefinendo i limiti di pena per l'affidamento terapeutico, riportato per tutti a quattro anni di detenzione e introducendo un nuovo istituto, quello del programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo, previsto dal nuovo articolo 94-bis.

Quest'ultima misura è costruita secondo un rapporto di complementarietà rispetto alla prima, nel senso che il limite di pena detentiva per essa previsto, fino a otto anni, è destinato a consentirne l'applicazione fuori dai casi di operatività dell'affidamento terapeutico. Alla particolare ampiezza del suo ambito applicativo corrisponde, peraltro, la maggiore consistenza

dell'intervento riabilitativo, atteso che al programma terapeutico si affianca il cosiddetto programma di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili.

Al fine di incrementare l'offerta di opzioni alternative non solo al carcere ma anche al processo è contemplata una ulteriore ipotesi di sospensione con messa alla prova per i tossicodipendenti che abbiano in corso o intendano intraprendere un programma di recupero. Rispetto all'ipotesi generale di cui all'articolo 168-bis del codice penale, sono previsti un più elevato limite massimo edittale di pena, la necessaria connessione tra il reato e la condizione di tossicodipendenza, la sospensione non può essere concessa più di due volte.

Il quadro delle novità normative si completa con l'eliminazione della sanzione di inammissibilità prevista per le domande di affidamento terapeutico nel caso di mancata allegazione della prescritta documentazione, finalizzata a evitare pronunce che definiscono la procedura per ragioni formali, in genere correlate alle difficoltà della difesa di reperire in tempi brevi il programma recupero, anche a causa della situazione di difficoltà organizzativa in cui versano molti servizi. Infine, per i detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora è previsto che essi fruiscano della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora ovvero nel quale comunque si trovano o, infine, nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione.

Quanto ai titoli X, XI e XII, la proposta di legge contiene norme per definire le funzioni in materia di prevenzioni, trattamenti e riduzioni del danno, che restano in carico alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano nelle loro competenze legislative, programmatiche e gestionali. Sono anche incluse le ludopatie come terreno di intervento. D'intesa con le regioni e con le province autonome di Trento e di Bolzano, i Ministeri competenti sostengono la sperimentazione di programmi e interventi innovativi circa il consumo di sostanze stupefacenti o psicotrope, da parte dei servizi sia pubblici che privati accreditati. Si tratta di allinearsi con i Paesi europei ed extraeuropei e di sperimentare sui territori l'efficacia di misure come le stanze del consumo controllato e il pill testing, tra le altre. Anche l'inserimento della Riduzione del Danno all'interno dei Livelli Essenziali di Assistenza da parte del Ministero della Salute necessità di innovazioni legislative che permettano la sperimentazione e l'innovazione dei servizi, rimasti ad una visione congelata agli anni 80. L'articolato prevede il riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, il trattamento e la riduzione del danno che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sostengono e che sono successivamente normate nella cornice generale delle convenzioni.

Una particolare attenzione, infine, viene posta alla definizione dei programmi di trattamento e riabilitazione, prevedendo una forte soggettività dei soggetti consumatori ed un intervento degli enti accreditati. Si sottolinea l'importanza della scelta autonoma (te-

rapia volontaria) e della difesa della privacy dei soggetti in trattamento o, comunque, in collegamento con i servizi pubblici e di privato accreditato.

L'elaborazione di questa proposta di legge è il frutto di un gruppo di lavoro promosso da La Società della Ragione e costituito da Stefano Anastasia, Hassan Bassi, Francesco Cascini, Maurizio Coletti, Franco Corleone, Sarah Grieco, Eleonora Maresca, Daniele Piccione, Carlo Renoldi e Luigi Saraceni. In particolare la redazione del testo è dovuta per la parte penale a Carlo Renoldi e per la parte relativa ai servizi a Maurizio Coletti, ai quali va un particolare ringraziamento per la sagacia e l'intelligenza delle soluzioni individuate.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominato «testo unico», sono apportate le seguenti modificazioni;

a) al comma 2 è premesso il seguente:

«02. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'uso personale non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste dall'articolo 14 non è sanzionabile penalmente né amministrativamente. Gli organi di polizia segnalano le generalità dei consumatori delle sostanze di cui all'articolo 14 al servizio per le dipendenze competente in relazione al luogo di residenza dell'assuntore. Il servizio per le dipendenze procede a contattare l'assuntore per verificarne, con il suo consenso, la situazione in ambito socio-personale, familiare e lavorativo e al fine di proporgli, ove necessario, la presa in carico»;

b) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Uso personale e uso terapeutico».

Art. 2.

1. L'articolo 73 del testo unico è sostituito dal seguente:

«Art. 73. – (Produzione, acquisto, cessione e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope). – 1. Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, cede al fine di ricavarne un profitto o altra utilità ovvero, al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto o altra utilità, produce, acquista o detiene sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 2.500 a euro 25.000.

2. Chiunque, essendo munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, al fine di trarne profitto, illecitamente cede, mette o procura che altri metta in commercio le sostanze indicate al comma 1 è punito con la reclusione da uno a otto anni e con la multa da euro 5.000 a euro 50.000.

3. Le pene di cui ai commi 1 e 2 si applicano altresì a chiunque al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto coltiva o produce sostanze stupefacenti o psicotrope diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione.

4. Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da euro 1.000 a euro 10.000.

5. Se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, la pena è aumentata.

6. Le pene previste dai commi da 1 a 6 sono diminuite dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

7. Ai fini del giudizio sulle finalità delle condotte di cui ai commi che precedono, possono rilevare i mezzi utilizzati, le modalità adottate, la tipologia di confezionamento della sostanza, le condizioni personali e soggettive dell'agente, lo stato, la qualità e la quantità delle sostanze».

2. Dopo l'articolo 73 del testo unico, come da ultimo sostituito dal presente articolo, sono inseriti i seguenti: «Art. 73-bis. - (Produzione, acquisto, cessione e detenzione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope). - 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 73 che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con la pena della reclusione da tre mesi a due anni e la multa fino a 10.000 euro nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 e con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa fino a euro 2.000 nel caso di cui al comma 4.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1, quando il delitto è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui condizione è stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, in sostituzione delle pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità prevista dall'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste. Con la sentenza il giudice incarica l'ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. L'ufficio riferisce periodicamente al giudice. In deroga a quanto disposto dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Esso può essere disposto anche nelle strutture private autorizzate ai sensi dell'articolo 116, previo consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dal menzionato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che

procede, o quello dell'esecuzione, con le formalità di cui all'articolo 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. Avverso tale provvedimento di revoca è ammesso ricorso per cassazione, che non ha effetto sospensivo. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte.

3. Le disposizioni del comma 2 si applicano anche nell'ipotesi di reato diverso da quelli di cui al comma 1, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di detenzione, salvo che si tratti di un reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di un reato contro la persona.

Art. 73-ter. - (Coltivazione di cannabis in forma associata per uso personale). - 1. Non è punibile chi, pur privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva in forma associata piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate a un uso esclusivamente personale o di gruppo.

2. È ammessa la costituzione di gruppi di persone costituiti in forma libera per l'attività di coltivazione associata al fine della produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei medesimi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato è presentata presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia ove esso ha sede, che istituisce un apposito registro di iscrizione, ed è sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno cinque soci fondatori. Il numero di piante coltivabili da ciascun gruppo autorizzato e tutti gli adempimenti organizzativi necessari sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere oltre cento soci.

3. L'autorizzazione è rilasciata dalla prefettura - ufficio territoriale del Governo competente. In caso di reiterata o grave violazione delle disposizioni impartite con l'autorizzazione, quest'ultima può essere revocata dal prefetto, fatta salva l'applicazione delle sanzioni amministrative o penali nel caso in cui la violazione costituisca reato o illecito amministrativo».

Art. 3.

1. All'articolo 74 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «con la reclusione non inferiore a venti anni» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione non inferiore a dieci anni. La pena è quella della reclusione da cinque a quindici anni in caso di associazione costituita allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo

73, aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14»;

b) al comma 2, le parole: «con la reclusione non inferiore a dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione non inferiore a cinque anni. La pena è quella della reclusione da tre a otto anni, in caso di associazione costituita allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 73, aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:
«3. La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:
«4. Se l'associazione è armata, la pena, nei casi indicati dal comma 1, non può essere inferiore a quindici anni di reclusione nel caso previsto dal primo periodo e a dieci anni di reclusione nel caso previsto dal secondo periodo. Nel caso previsto dal comma 2, primo periodo, non può essere inferiore a otto anni di reclusione e a cinque anni nel caso previsto dal secondo periodo. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito, purché la detenzione sia finalizzata alla commissione del delitto o per conseguirne, per sé o per altri, il profitto»;

e) il comma 6 è sostituito dal seguente:
«6. Se l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73, aventi ad oggetto sostanze stupefacenti di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, la pena è da tre a sei anni, per chi promuove, costituisce, dirige, organizza e finanzia l'associazione, e da due anni e sei mesi a quattro anni, nel caso delle sostanze stupefacenti di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14. Per chi partecipa all'associazione, le pene previste per le due ipotesi precedenti sono diminuite».

Art. 4.

1. Gli articoli 75 e 75-bis del testo unico sono abrogati.

Art. 5.

1. All'articolo 79 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
«1. Chiunque, fuori di casi dei cui all'articolo 73-ter o comunque senza autorizzazione, al fine di ricavarne un profitto adibisce un locale pubblico o un circolo privato di qualsiasi specie a luogo finalizzato a convegno di persone che ivi si danno all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope è punito, per questo solo fatto, con la reclusione da otto mesi a cinque anni e con la multa da euro 500 a euro 10.000 se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 ovvero con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da euro 300 a euro 5.000 se si tratta delle sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dal citato articolo 14»;

b) al comma 2, le parole: «o consente che altri lo adibisca» sono soppresse;

c) al comma 3, le parole: «dalla metà a due terzi» sono soppresse.

Art. 6.

1. All'articolo 80 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, le parole: «per i delitti di cui all'articolo 73» sono sostituite dalle seguenti: «per i delitti di cui agli articoli 73 e 73-bis» e le parole: «da un terzo alla metà» sono soppresse;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:
«2. Se il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope la pena è aumentata di un terzo; la pena è aumentata della metà quando i fatti previsti dai commi 1, 2 3 e 4 dell'articolo 73 e dall'articolo 73-bis riguardano quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope e ricorre l'aggravante di cui alla lettera e) del comma 1 del presente articolo».

Art. 7.

1. All'articolo 82 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «, ovvero induce una persona all'uso medesimo,» sono soppresse;

b) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:
«3-bis. Chiunque induce all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope una persona di età minore, o palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, è punito con la reclusione da due a otto anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000.

3-ter. Nei casi di cui al comma 3-bis la pena è aumentata se i fatti sono commessi nei confronti di una persona minore di anni quattordici»;

c) al comma 4, le parole: «e 3» sono sostituite dalle seguenti: «, 3, 3-bis e 3-ter».

Art. 8.

1. All'articolo 83 del testo unico è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-bis. Ai fini di cui al comma 1 l'uso è considerato terapeutico anche quando è volto a intervenire sulla tossicodipendenza».

Art. 9.

1. All'articolo 89 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
«1. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti, ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, e l'interruzione del programma può pregiudicare la salute dell'imputato, sempre che l'imputazione abbia ad oggetto reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente o si alcooldipendente»;

b) il terzo periodo del comma 2 è soppresso;

c) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:
«2-bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori

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

2-ter. I tribunali mettono a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice precedente è tenuto ad avvalersi dell'intervento di tali servizi»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, il giudice, se ritiene di applicare gli arresti domiciliari, dispone che la misura sia eseguita o proseguita in una struttura residenziale in vista della sottoposizione o alla prosecuzione di un programma terapeutico, salvo che lo ritenga non necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto».

Art. 10.

1. Dopo l'articolo 89 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 9 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 89-bis. – (Sospensione del processo e messa alla prova). – 1. Nei casi in cui si proceda nei confronti di persona tossicodipendente, la cui condizione sia stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 e che abbia in corso o intenda intraprendere un programma di recupero dalla tossicodipendenza concordato con un'azienda sanitaria locale o con uno degli enti previsti dall'articolo 115, il giudice, sentite le parti, se i reati per cui si procede sono connessi allo stato di tossicodipendenza e la pena massima non è superiore a dieci anni di reclusione, può disporre con ordinanza la sospensione del procedimento nei suoi confronti per verificarne la positiva risposta al programma riabilitativo indicato. Il processo è sospeso, limitatamente all'interessato, per un periodo di prova di un anno, che può essere prorogato, sentite le parti, di sei mesi. Con l'ordinanza che dispone la sospensione, il giudice:

a) affida l'interessato all'ufficio di esecuzione penale esterna territorialmente competente;

b) stabilisce che il programma di recupero deve

essere seguito dall'interessato secondo le indicazioni dei responsabili dello stesso programma;

c) impartisce prescrizioni utili affinché l'interessato mantenga una condotta socialmente adeguata e si astenga dalla commissione di nuovi reati.

2. Contro l'ordinanza indicata al comma 1 possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore. L'impugnazione non sospende la esecuzione della ordinanza.

3. L'ufficio di esecuzione penale esterna aggiorna periodicamente il giudice sull'andamento della prova sia rispetto all'osservanza delle prescrizioni stabilite, sia sui progressi compiuti nell'attuazione del programma terapeutico, trasmettendo, per quanto concerne i progressi, le comunicazioni dei responsabili del programma.

4. La sospensione può essere revocata in caso di ripetute e gravi trasgressioni del programma terapeutico o delle prescrizioni imposte.

5. Decorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato e dell'andamento del percorso di recupero dalla tossicodipendenza contemplato dal programma terapeutico, ritiene che la prova abbia dato esito positivo. In caso contrario, riprende il corso del procedimento.

6. La sospensione non può essere concessa alla stessa persona per più di due volte».

2. All'articolo 90 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo periodo del comma 1 è soppresso;

b) il comma 4 è abrogato.

3. Al primo comma dell'articolo 168-bis del codice penale sono premesse le seguenti parole: «Fuori dai casi previsti dall'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309.».

Art. 11.

1. Al comma 2 dell'articolo 91 del testo unico, le parole: «, a pena di inammissibilità,» sono soppresse.

Art. 12.

1. All'articolo 94 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al secondo periodo, le parole: «a sei anni o da quattro anni se relativa a titolo esecutivo comprendente reato di cui all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni» sono sostituite dalle seguenti: «a quattro anni»;

2) al terzo periodo, le parole: «, a pena di inammissibilità,» sono soppresse;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. I detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora fruiscono della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora o nel quale comunque si trovano o nel territorio in cui ha sede l'istituto penitenziario di assegnazione. Tale servizio provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla

corrispondente presa in carico dei soggetti»;

c) il primo periodo del comma 4 è soppresso;

d) il comma 6-ter è abrogato.

2. Al comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale, le parole: «, o sei anni» sono sostituite dalla parola: «e».

Art. 13.

1. Dopo l'articolo 94 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 12 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 94-bis.1. – (Programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo).

– 1. Se la pena detentiva inflitta, o ancora da scontare quale residuo di maggior pena, è superiore a quella prevista dall'articolo 94 e non è superiore a otto anni di detenzione e la stessa deve essere eseguita nei confronti di persona tossicodipendente, l'interessato può chiedere in ogni momento di essere ammesso, nel regime di esecuzione di cui al medesimo articolo 94, a un programma di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili e non retribuite, da realizzare nell'ambito di un programma terapeutico e riabilitativo dalla tossicodipendenza, già in corso o da intraprendere presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di un ente ausiliario

di cui all'articolo 115 o di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116. Alla domanda deve essere allegata la certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica attestante: lo stato di tossicodipendenza, l'idoneità del programma terapeutico e riabilitativo attuato dalla stessa, la disponibilità a effettuarlo da parte del servizio pubblico o dell'ente ausiliario o comunque dalla struttura autorizzata, nonché la disponibilità degli stessi o di un altro ente all'attuazione del programma di reintegrazione sociale indicato. Si applica il comma 1-bis dell'articolo 94.

2. Le spese di attuazione del programma di reintegrazione sociale sono a carico dell'ente che lo attua, il quale deve provvedere alla copertura assicurativa dell'interessato.

3. Il tribunale di sorveglianza, se accoglie la domanda di cui al comma 1, nel provvedimento di affidamento in prova al servizio sociale, definisce le modalità di attuazione della misura e, se il programma di reintegrazione sociale si svolge fuori della comunità in cui si attua il programma terapeutico e riabilitativo, i tempi di svolgimento del primo e le modalità connesse, seguendo le indicazioni dei responsabili dello stesso. Tali modalità possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente nel luogo in cui l'interessato risiede per l'esecuzione del programma terapeutico e riabilitativo.

4. Gli enti presso cui si svolgono i programmi riferiscono periodicamente all'ufficio di esecuzione penale esterna, nei tempi concordati con questo, sull'andamento dei programmi stessi. L'ufficio riferisce al magistrato di sorveglianza.

5. Se l'interessato abbandona l'uno o l'altro programma di cui al comma 1 o entrambi o pone in essere violazioni rilevanti degli stessi, il magistrato

di sorveglianza provvede ai sensi dell'articolo 51-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354. Si applica, altresì, l'articolo 51-bis della citata legge n. 354 del 1975.

6. Si applica, per quanto non diversamente disposto dal presente articolo, la disciplina prevista dall'articolo 94.

7. Quando l'entità della pena residua, in relazione alla avvenuta esecuzione della misura prevista dal presente articolo, rientra nei limiti di cui all'articolo 94, l'interessato può avanzare istanza per l'applicazione di tale norma».

Art. 14.

1. I commi 6, 6-bis e 6-ter dell'articolo 96 del testo unico sono abrogati.

Art. 15.

1. L'articolo 113 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 113. - (Funzioni di prevenzione, trattamento e riduzione del danno). -- 1. Le funzioni relative alla prevenzione, agli interventi di trattamento ed alla riduzione del danno correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, alle ludopatie e alle altre dipendenze sono svolte dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, secondo principi e livelli essenziali di assistenza definiti e da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con atto autonomo della medesima Conferenza, è istituita la Conferenza territoriale dei servizi pubblici e privati accreditati con finalità di monitoraggio e valutazione degli interventi offerti..

2. Le funzioni di cui al comma 1 sono svolte nei confronti dei consumatori problematici di sostanze stupefacenti o psicotrope, di alcol, ai soggetti che rientrano nei criteri definitori delle ludopatie e delle altre dipendenze, dai servizi socio-sanitari pubblici e privati accreditati attraverso l'articolazione e l'integrazione degli interventi sociali e sanitari».

Art. 16.

1. Dopo l'articolo 113 del testo unico, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 113-bis. - (Programmi e interventi sociosanitari innovativi). -- 1. I Ministeri competenti di concerto con le regioni e le province autonome promuovono e sostengono la messa a regime di programmi innovativi circa gli interventi sui consumi di sostanze stupefacenti o psicotrope, da parte dei servizi sia pubblici che privati accreditati, con particolare riguardo:

a) alle attività rivolte ai consumatori problematici in condizioni di grave marginalità mirate a:

1) l'ampliamento dei servizi di bassa soglia, tramite il rafforzamento delle unità di strada; dei centri diurni e notturni di prima accoglienza;

2) l'attivazione di locali dove è possibile fare uso di sostanze stupefacenti o psicotrope in condizioni igieniche sicure;

b) agli interventi diretti verso i consumatori, mirati a:

1) informare tramite un sistema di allerta rapido basato sull'effettuazione dell'analisi delle sostanze stupefacenti o psicotrope presso i luoghi di consumo;

2) attivare un sistema di monitoraggio del mercato illegale con la collaborazione e la sinergia fra le Forze dell'ordine e la rete dei servizi delle dipendenze pubblici e privati accreditati.

3) attività di prevenzione circa i rischi delle sostanze psicotrope di cui i consumatori non conoscono la composizione chimica e la concentrazione di principi attivi.

Il Ministero della Salute, di concerto con le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano promuove: l'effettuazione di studi clinici controllati di valutazione sui trattamenti con sostanze psicotrope contenute nella tabella I di cui all'articolo 14; sostiene e promuove, altresì, la raccolta di evidenze cliniche aneddotiche e lo svolgimento di studi medici controllati circa le applicazioni mediche della cannabis.

Art. 17.

1. L'articolo 116 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 116. - (Riconoscimento e accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, i trattamenti e le riduzioni del danno).

-- 1. I comuni, le comunità montane, i loro consorzi ed associazioni, i servizi pubblici per le dipendenze possono avvalersi della collaborazione di gruppi o degli enti di cui all'articolo 115 che svolgono senza fine di lucro la loro attività con finalità di prevenzione del disagio, trattamento, riabilitazione e reinserimento dei consumatori problematici e dei soggetti che presentano ludopatie ed altre dipendenze. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia socio-assistenziale, istituiscono albi degli enti di cui all'articolo 115.

2. L'iscrizione all'albo di cui al comma 1, è condizione necessaria per lo svolgimento delle attività indicate nell'articolo 114 ed è subordinata al possesso dei seguenti requisiti minimi:

a) personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli articoli 1 e seguenti del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361;

b) disponibilità di locali e di attrezzature adeguati al tipo di attività prescelta;

c) personale sufficiente e competente in materia di prevenzione, trattamento e riduzioni del danno.

3. Il diniego di iscrizione all'albo deve essere motivato con espresso riferimento al possesso dei requisiti minimi di cui al comma 2, e al possesso degli eventuali requisiti specifici richiesti dalla legislazione regionale ai sensi del comma 4.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano tenuto conto delle caratteristiche di autorizzazione di ciascuno degli enti di cui all'articolo 115, stabiliscono gli eventuali requisiti specifici, le modalità di accertamento e certificazione dei requisiti di cui al comma 2 del presente articolo e le

cause che danno luogo alla cancellazione dagli albi.

5. Gli enti e le associazioni iscritti a un albo che hanno più sedi operative, in Italia o all'estero, devono iscriverle separatamente ciascuna all'albo territorialmente competente; dette sedi devono possedere i requisiti indicati alle lettere b) e c) del comma 2. Per le sedi operative situate all'estero è territorialmente competente l'albo presso il quale è stata iscritta la sede centrale o, in subordine, l'albo presso il quale è stata effettuata la prima iscrizione.

6. L'iscrizione all'albo è condizione necessaria oltre che per la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 117, per l'impiego degli enti per le finalità di cui all'articolo 115».

Art. 18.

1. L'articolo 117 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 117. - (Convenzioni). -- 1. L'esercizio delle funzioni di prevenzione, di riabilitazione, di trattamento, di riduzione del danno e di reinserimento nonché la realizzazione di ogni altra opportuna iniziativa della regione o degli enti locali possono essere attuati mediante apposite convenzioni da stipulare tra le aziende sanitarie locali, gli enti ed i centri di cui all'articolo 116 e gli enti, le cooperative di solidarietà sociale o le associazioni iscritti all'albo regionale provinciale o provinciale.

2. Le convenzioni con gli enti, le cooperative di solidarietà sociale e le associazioni aventi sedi operative in territorio estero devono coprire per tali sedi anche gli oneri per le prestazioni di assistenza sanitaria. Le convenzioni devono prevedere l'obbligo periodico di comunicare all'ente concedente il numero degli assistiti ed i risultati conseguiti nella attività di prevenzione.

3. Le convenzioni devono essere conformi allo schema-tipo predisposto dal Ministro della salute di concerto col Ministro della giustizia ai fini di cui all'articolo 115.

4. L'attività di enti, cooperative di solidarietà sociale e associazioni in esecuzione delle convenzioni è svolta in collegamento con il servizio pubblico che ha indirizzato il consumatore ed è sottoposta al controllo e agli indirizzi di programmazione della regione in materia».

Art. 19.

1. L'articolo 120 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 120. - (Terapia volontaria e anonimato). -- 1. Chiunque fa uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope può chiedere al servizio pubblico per le dipendenze di essere sottoposto ad accertamenti diagnostici e di definire un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

2. Qualora si tratti di persona minore di età o incapace di intendere e di volere la richiesta di intervento può essere fatta, oltre che personalmente dall'interessato, da coloro che esercitano su di lui la potestà parentale o la tutela.

3. Gli interessati, a loro richiesta, possono beneficiare dell'anonimato nei rapporti con i servizi, i presidi e le

strutture delle aziende sanitarie locali, nonché con i sanitari e tutto il personale addetto o dipendente.

4. Gli esercenti la professione medica che assistono persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope possono, in ogni tempo, avvalersi dell'ausilio del servizio pubblico per le dipendenze.

5. Coloro che hanno chiesto l'anonimato hanno diritto a che la loro scheda sanitaria non contenga le generalità né altri dati che valgano alla loro identificazione.

6. I dipendenti del servizio pubblico per le dipendenze non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione, né davanti all'autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità. Agli stessi si applicano le disposizioni dell'articolo 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste per il difensore dalle disposizioni dell'articolo 103 del medesimo codice in quanto applicabili. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche a coloro che operano presso gli enti, centri, associazioni o gruppi che hanno stipulato le convenzioni di cui all'articolo 117.

7. Ogni regione o provincia autonoma provvede a elaborare un modello unico regionale di scheda sanitaria da distribuire, tramite l'ordine dei medici-chirurghi e degli odontoiatri di ogni provincia, ai singoli presidi sanitari ospedalieri e ambulatoriali. Le regioni e le province autonome provvedono agli adempimenti di cui al presente comma.

8. Il modello di scheda sanitaria deve prevedere un sistema di codifica atto a tutelare il diritto all'anonimato del paziente e ad evitare duplicazioni».

Art. 20.

1. L'articolo 122 del testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 122. - (Definizione del programma terapeutico e socio-riabilitativo). -- 1. Il servizio pubblico per le dipendenze, compiuti i necessari accertamenti e sentito l'interessato, che può farsi assistere da un sanitario di fiducia autorizzato a presenziare anche gli accertamenti necessari, definisce un programma terapeutico e socio-riabilitativo personalizzato e concordato con l'interessato che può prevedere, ove le condizioni psicofisiche del consumatore lo consentano ed in collaborazione con i centri di cui all'articolo 114, anche avvalendosi delle cooperative di solidarietà sociale e delle associazioni di cui all'articolo 116, iniziative volte ad un pieno inserimento sociale attraverso l'orientamento e la formazione professionale nonché attività di pubblica utilità o di solidarietà sociale. Nell'ambito del programma, in casi di riconosciute condizioni di necessità ed urgenza, il servizio pubblico per le dipendenze può disporre l'effettuazione di terapie di disintossicazione, nonché trattamenti psico-sociali e farmacologici adeguati. Il servizio pubblico per le dipendenze controlla l'attuazione del programma da parte del consumatore.

2. Il programma è formulato nel rispetto della dignità della persona, tenendo conto in ogni caso delle esigenze di lavoro e di studio nonché delle condizioni di vita familiare e sociale dell'assuntore.

3. Il programma può essere attuato presso strutture riabilitative iscritte a un albo regionale provinciale di cui all'articolo 116.

4. Quando l'interessato ritenga utile per sé e per la sua situazione medica, psicologica e sociale di attuare il programma presso strutture riabilitative iscritte a un albo regionale provinciale o provinciale, la scelta può cadere su qualsiasi struttura situata nel territorio nazionale, ovvero iscritta agli albi ai sensi dell'articolo 116, comma 5, secondo periodo, che dichiara di essere in condizioni di accoglierlo.

5. Il servizio pubblico per le dipendenze, destinatario delle segnalazioni previste dall'articolo 121, definisce, entro dieci giorni decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione o del provvedimento suindicato, il programma terapeutico e socio-riabilitativo».

Art. 21.

1. Gli articoli 122-bis, 123 e 124 del testo unico, e successive modificazioni, sono abrogati.

Art. 22.

1. All'articolo 127 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 7, lettera a), le parole: «purché finalizzati al recupero psicofisico della persona» sono soppresse;
- b) il comma 8 è abrogato;
- c) al comma 11, le parole: «lire 200 milioni annue» sono sostituite dalle seguenti: «100.000 euro annui».

Proposta di legge**DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLA SALUTE, PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL CONSUMO, DELLA PRODUZIONE E DEL COMMERCIO DELLA CANNABIS E DEI SUOI DERIVATI, NONCHÉ PER LA PREVENZIONE E LA RICERCA IN MATERIA DI USO DI SOSTANZE PSICOATTIVE**

Onorevoli Colleghi! Nella XII e nella XIII legislatura più di cento deputati, appartenenti a schieramenti politici diversi, avevano firmato la proposta di legge a prima firma dell'onorevole Franco Corleone per la legalizzazione della cannabis. Lo stesso progetto di legge, con il medesimo testo e spirito non ideologico, era stato presentato nella XIV e nella XV legislatura dal senatore Della Seta. Seppure nel Paese il tema della legalizzazione dei derivati della cannabis abbia acquisito consensi sempre più vasti, dal 1995 ad oggi la possibilità di un confronto pragmatico ed equilibrato in Parlamento è stata resa vana dall'ostruzionismo manifestato dalle posizioni più faziose. Anche nella XVII legislatura oltre 200 fra deputati e senatori appartenenti a gruppi differenti firmarono la proposta di legge del cosiddetto intergruppo per la cannabis legale, che purtroppo si arenò dopo un primo dibattito in aula alla Camera.

La questione se il regime di proibizione per la cannabis sia il più adatto a difendere la salute pubblica è stata affrontata a più riprese fin dal secolo scorso da commissioni di studio e comitati insediati dai Governi e dai Parlamenti in diverse parti del mondo. Si ricordino, fra le altre, la commissione Shafer, insediata dal congresso americano, che nel 1972 giungeva alla conclusione che i rischi dell'uso di cannabis erano stati largamente sopravvalutati, consigliando perciò di allentare la proibizione; la commissione Baan, insediata dal Governo olandese, le cui indicazioni diedero vita al sistema di tolleranza dell'uso di cannabis acquistabile nei coffeeshop; per finire con l'imponente lavoro di revisione della letteratura scientifica sulla cannabis portato avanti dalla speciale Commissione del Senato canadese sulla canapa, che nel suo rapporto del 2002 suggeriva la decriminalizzazione della cannabis (Cannabis: our position for a Canadian Public Policy, September 2002).

Nonostante i rapporti di organismi istituzionali e le più importanti revisioni della letteratura scientifica siano stati convergenti nell'indicare il superamento o l'alleggerimento della proibizione in virtù delle particolari caratteristiche farmacologiche della sostanza e dell'uso moderato, la regolamentazione della cannabis ha perlopiù incontrato ostacoli ideologici a livello politico internazionale e nei singoli Stati.

Tuttavia negli ultimi anni si sono manifestati un'inversione di rotta e un cambiamento radicale di prospettiva. Sono molte le voci autorevoli che ormai certificano il fallimento della war on drugs, come te-

stimonia il documento della Commissione latino-americana su droghe e democrazia, un organismo di esperti promosso dagli ex Presidenti Cardoso del Brasile, Gaviria della Colombia e Zedillo del Messico, che chiedono un cambio di paradigma nella politica delle droghe; un altro organismo di indubbio prestigio è rappresentato dalla Global Commission on drug policy presieduta dall'ex Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan, che chiede un cambio di passo nelle politiche internazionali e una scelta a favore della regolamentazione della cannabis.

Non si può ignorare che siamo alle porte della sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite dedicata alle politiche in materia di droghe (UNGASS), convocata per la primavera del 2016, e che questa si troverà davanti un quadro internazionale molto diverso da quello delle sue ultime convocazioni. Dopo che il Presidente boliviano Evo Morales ha rivendicato la legalizzazione dell'uso tradizionale di foglia di coca, nonostante la sua proibizione sia sancita dalle convenzioni internazionali, l'Uruguay, per iniziativa del Governo, ha legalizzato la produzione, la circolazione e il consumo dei derivati della cannabis. Negli Stati Uniti d'America, attraverso un movimento di pronunciamento popolare tramite referendum, la metà degli Stati ne ha ormai decriminalizzato l'uso terapeutico e ben cinque hanno regolamentato la produzione e la vendita ad uso ricreativo. In questo nuovo contesto politico non sarà facile per gli oltranzisti riproporre sic et simpliciter il vecchio adagio proibizionista della centralità della sostanza da vietare a scapito dei diritti e della centralità della persona che ne fa uso, nonché della salute pubblica. In aggiunta ai costi umani e sociali della proibizione, anche il costo economico non va trascurato. Recenti studi di economisti sostengono la superiorità degli strumenti fiscali per contenere il consumo di droghe rispetto all'applicazione di una normativa proibizionista. In Italia il consumo di tabacchi e di alcolici è appunto contenuto e scoraggiato tramite l'imposizione di un'elevata tassazione. Uno studio del professor Marco Rossi dell'università La Sapienza di Roma stima le imposte che si potrebbero ricavare dalla vendita della cannabis in 5,5 miliardi l'anno.

La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di predisporre un sistema di regolamentazione del fenomeno connesso all'uso di stupefacenti al fine di tutelare la salute dei consumatori, fino ad ora esposta ai rischi di un mercato libero e senza controlli, qual è

quello illegale. La proposta di legge regola, in particolare, il mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, estendendo le previsioni in materia di prevenzione e ricerca a tutti gli altri stupefacenti.

Il paradigma della proposta di legge parte dalla premessa che lo strumento sanzionatorio, penalistico e amministrativo è insufficiente da solo per la disciplina del fenomeno, in quanto agisce nella sua fase finale e non fornisce risposte significative alle diverse esigenze che sono alla base del fenomeno stesso. Pertanto, l'obiettivo della proposta di legge è quello di incidere in funzione preventiva, favorendo la promozione di meccanismi di riduzione dei rischi e di autoregolazione nel consumo di cannabis e la predisposizione di un sistema di regole cautelari che tutelino i beni giuridici fondamentali nella produzione e nel commercio. Analogamente, si è ritenuto che uno degli interventi necessari sia quello di dare concretezza alle previsioni in materia di prevenzione ed educazione contro le dipendenze del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in gran parte inattuato.

L'ulteriore intento della proposta di legge riguarda il progressivo cambiamento di approccio al fenomeno dell'uso di sostanze psicoattive. A tale fine si è voluto dare impulso a una nuova fase di ricerca nell'uso di sostanze e di sperimentazione di nuovi modelli operativi nel campo degli interventi sulle dipendenze.

1. Autoregolamentazione e controllo del consumo e della coltivazione di cannabis per uso domestico.

Il consumo, ancorché di gruppo, la cessione gratuita e la coltivazione per fini personali, di cannabis e dei prodotti derivati sono consentiti, ma sono posti limiti al consumo di cannabis nei luoghi pubblici (articolo 6) ed è fatto divieto di propaganda pubblicitaria (articolo 7). Sono inoltre previste aggregazioni in forma associata per la coltivazione domestica, al fine di favorire la socializzazione funzionale all'autoregolamentazione del consumo consapevole.

2. Regolamentazione dell'importazione, dell'esportazione, della coltivazione, della produzione e della distribuzione di cannabis per fini commerciali e regolamentazione della coltivazione in forma associata (Cannabis Social Club).

La regolamentazione avviene attraverso la predisposizione di un sistema autorizzatorio e diversi obblighi a tutela della salute (articoli 2 e 5). In particolare si prevede che sulle confezioni sia indicata non solo la concentrazione del THC, ma anche del CBD (cannabidiolo), un cannabinoide non psicoattivo sia che possiede la proprietà di modulare gli effetti psicoattivi del THC, e ha anche importanti effetti terapeutici.

3. Sanzioni.
Nel nuovo sistema in cui il consumo e la circolazione di cannabis sono leciti, le sanzioni penali della legislazione speciale (articolo 4) si riducono a quelle previste per la tutela del minore e della salute, in aggiunta a quelle già esistenti nel codice penale e nel codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992. La clausola di riserva, di cui all'articolo 3 e al comma 3 dell'articolo 4, dovrebbe consentire che le condotte di violazione dell'autorizzazione o di acquisto o di vendita di prodotti non autorizzati rien-

trino nell'area di responsabilità penale solo qualora si inseriscano nell'ambito di un'organizzazione criminale o abbiano ad oggetto prodotti pericolosi per la salute; in caso contrario resterebbero illeciti amministrativi. Le sanzioni amministrative (articoli 3 e 6) hanno, da un lato, la funzione di garantire il rispetto del sistema di regole e, dall'altro, quella di offrire ai soggetti più deboli, come i minori (articolo 4, comma 2), percorsi informativi e risocializzanti.

4. Prevenzione ed educazione.

Il tentativo è quello di rafforzare le previsioni del testo unico del 1990 che allo stato attuale sembrano avere una scarsa applicazione pratica (articolo 8). Attualmente, l'articolo 104 prevede l'istituzione di un comitato tecnico che in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sviluppi annualmente i programmi educativi idonei per la prevenzione delle dipendenze nelle scuole. Tuttavia, dal sito del Ministero non risulta alcuna nomina, né fra le attività educative proposte per le scuole sembra esserci un programma in materia di stupefacenti. Inoltre, si tenta di valorizzare un metodo educativo che non si limiti alla prevenzione dal punto di vista culturale, ma che provi a intervenire anche sui bisogni primari alla base del consumo di sostanze.

5. Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione.

Si propone l'istituzione di un'autorità indipendente che si occupi della tutela della salute pubblica in relazione ai consumi di sostanze, della regolamentazione dell'offerta della droga, del monitoraggio dei fenomeni sociali ad esso connessi, della prevenzione, della promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale, della ricerca e sperimentazione, nonché dell'applicazione delle sanzioni amministrative (articolo 9, comma 1). Al suo interno è istituito un Consiglio nazionale composto anche da rappresentanti dell'esecutivo, da ONG interessate e dalle associazioni dei consumatori, al fine di elaborare politiche nazionali rispondenti alle esigenze locali. L'Agenzia finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, dalla tassazione e dalle sanzioni e mette a disposizione un fondo per interventi specifici (articolo 9, comma 3).

6. Ricerca e politiche sociali.

L'agenzia nazionale ha anche la funzione di dare impulso e di coordinare le attività di ricerca in campo sanitario e sociale, a livello nazionale ed europeo, e di promuovere nuove politiche presso il Ministero della salute e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dell'attività di ricerca compiuta (articolo 9, comma 1).

7. Sperimentazione e ricerca.

È altresì affidato all'Agenzia nazionale il compito di promuovere ricerche particolarmente rilevanti per le scelte di politiche pubbliche, nonché di promuovere e di finanziare la sperimentazione di programmi di prevenzione e riduzione dei rischi tesi a proteggere i consumatori dai rischi del mercato illegale e la diversificazione dei programmi terapeutici, attraverso la sperimentazione di trattamenti con sostanze illegali (come i trattamenti con eroina, sperimentati e ormai

a regime in alcuni Paesi europei).

L'articolo 1 della proposta di legge stabilisce le condizioni generali attraverso cui si ritiene possibile attuare il passaggio da un impianto di tipo proibizionistico a un impianto di tipo legale della distribuzione delle droghe cosiddette leggere. Si ritiene adeguata allo scopo una norma che consenta l'uso sia personale che commerciale della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in deroga alle disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Si è ritenuto, in particolare, di stabilire un regime autorizzativo per la vendita e per il commercio al fine di superare le perplessità che un regime di monopolio di Stato desta, sia in termini di principi – in ordine alle funzioni proprie dello Stato in questa delicata materia – sia con riguardo alla difficoltà pratica di mettere in opera una produzione statale di droghe leggere. A tale fine, il comma 3 dell'articolo 1 rinvia a un decreto del Presidente della Repubblica la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli. D'altra parte, la soluzione proposta consente anche di accentuare le caratteristiche di una fase necessariamente di transizione e sperimentale, che deve vivere di un'ulteriore sedimentazione di una cultura diffusa in ordine alla tolleranza del consumo di droghe leggere. Pertanto, l'articolo 10 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti, con particolare riferimento a parametri di valutazione legati al consumo, alle sue caratteristiche, al rapporto tra consumo di droghe leggere e altre droghe, all'eventuale persistenza del mercato clandestino delle sostanze in oggetto e agli accordi eventualmente conclusi in sede internazionale con i Paesi produttori di cannabis.

Questa proposta di legge, già presentata nella XVII legislatura dall'On.le Marisa Nicchi e dal Sen. Luigi Manconi è stata redatta da un gruppo di lavoro promosso dall'organizzazione non lucrativa di utilità sociale, «La Società della ragione» e costituito da Stefano Anastasia, Hassan Bassi, Francesco Cascini, Maurizio Coletti, Franco Corleone, Sarah Grieco, Eleonora Maresca, Daniele Piccione, Carlo Renoldi e Luigi Saraceni. In particolare, la redazione del testo è dovuta alla dottoressa Eleonora Maresca, alla quale va un particolare ringraziamento per la sagacia e l'intelligenza delle soluzioni individuate.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Uso personale e uso commerciale).

1. In deroga a quanto previsto dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominato «testo unico», la detenzione e l'uso personale, individuale o collettivo, di cannabis e di prodotti da essa derivati non è punibile ai fini penali e amministrativi, fatto salvo quanto previsto dalla presente legge.
2. In deroga al testo unico l'importazione, l'esporta-

zione, la coltivazione, la produzione e la distribuzione di cannabis e di prodotti da essa derivati a fini di commercio sono soggette ad autorizzazione.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentite le Commissioni parlamentari competenti e le regioni, sono disciplinati i presupposti per il rilascio e per la revoca delle autorizzazioni, il loro numero e i controlli conseguenti, le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita al dettaglio e la relativa tassazione, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione nel territorio, nonché i locali pubblici in cui è consentito il consumo delle sostanze. La disciplina regolamentare deve privilegiare la tutela della salute nella determinazione delle imposte e indicare gli standard minimi di qualità per la produzione delle sostanze, al fine di rendere agevole l'adesione da parte degli utenti al mercato legale. Con lo stesso decreto sono disciplinati la struttura, la composizione, i requisiti, la nomina e il funzionamento dell'Agenzia nazionale di cui all'articolo 9 nonché il potere sanzionatorio dell'autorità amministrativa competente e si provvede alla razionalizzazione e alla semplificazione degli organi e degli enti esistenti che svolgono funzioni simili. Con il medesimo decreto è altresì disciplinato un piano di riorganizzazione della rete dei servizi per le tossicodipendenze e un programma di formazione degli operatori del settore secondo i principi della strategia di riduzione del danno. Il coordinamento e ogni eventuale onere sono a carico dell'agenzia di cui all'articolo 9.

Art. 2.

(Tutela della salute e dei minori).

1. Sulle confezioni di cannabis e di prodotti da essa derivati destinate alla vendita al minuto devono essere specificati il livello di principio attivo delta-9-tetraidrocannabinolo (THC e CBD) presente e l'avvertimento che il fumo produce effetti negativi per la salute. Ogni confezione deve altresì contenere un foglio illustrativo che specifichi il nome commerciale, la composizione e le proprietà della sostanza, le controindicazioni, le precauzioni d'uso, le interazioni con altre sostanze, la posologia, il sovradosaggio e gli effetti indesiderati.
2. È vietata la vendita di cannabis e dei prodotti da essa derivati ai minori di anni sedici.

Art. 3.

(Sanzioni amministrative a tutela della sicurezza nella circolazione delle sostanze).

1. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui agli articoli 416 o 416-bis del codice penale, la coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione, la vendita e la cessione di cannabis e di prodotti da essa derivati a fini commerciali, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge oppure al di fuori dei limiti posti dall'autorizzazione me-

desima, sono soggette alle sanzioni amministrative di cui al comma 3 del presente articolo.

2. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui agli articoli 416 o 416-bis del codice penale, l'acquisto o la detenzione di cannabis e di prodotti da essa derivati, provenienti da un esercizio commerciale non autorizzato sono soggetti alle sanzioni amministrative di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 3 del presente articolo.

3. Le sanzioni amministrative sono:

- a) la diffida;
- b) l'adesione a un percorso di prevenzione, di informazione e di riduzione dei rischi nell'ambito dei servizi socio-sanitari del Servizio sanitario nazionale;
- c) la confisca della sostanza;
- d) la pena pecuniaria;
- e) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- f) l'interdizione parziale o totale dall'esercizio dell'attività;
- g) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- h) la confisca parziale della struttura, degli strumenti o dei prodotti dell'attività.

Art. 4.

(Sanzioni penali a tutela del minore e della salute).

1. Chiunque, munito delle autorizzazioni prescritte per la vendita di cannabis o di prodotti da essa derivati, viola il divieto di cui all'articolo 2, comma 2, ovvero consente che nel suo locale minori di anni sedici consumino tali sostanze, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 2.582 euro a 25.823 euro.

2. Salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'articolo 74 del testo unico, e successive modificazioni, il minore di anni sedici che detiene cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3, comma 3, lettere b) e c).

3. Fatto salvo quanto previsto dal codice penale, chiunque, esercitando, anche abusivamente, il commercio di cannabis o di prodotti da essa derivati, li somministra in specie, qualità, quantità o modalità tali da danneggiare la salute di chi li assume, o diverse da quelle dichiarate o pattuite, è punito con le pene previste dal comma 1.

Art. 5.

(Coltivazione per uso personale, di gruppo e associato).

1. Sono ammesse la coltivazione di cannabis per uso personale e per la cessione gratuita a terzi destinata al consumo personale, salvo che colui che coltiva o riceve la sostanza sia un minore di anni sedici.

2. Non è punibile chi, anche se privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, coltiva in forma associata piante di cannabis idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope destinate al consumo personale o di gruppo.

3. È ammessa la costituzione di gruppi di persone in

forma libera per l'attività di coltivazione di cannabis al fine della produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei componenti dei medesimi gruppi. La domanda di costituzione di un gruppo autorizzato deve essere presentata presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del comune ove esso ha sede, che istituisce un apposito registro, e deve essere sottoscritta dal legale rappresentante e da almeno cinque soci fondatori. Il numero di piante coltivabili per ciascun gruppo autorizzato, l'ammontare della tassa di concessione governativa annuale e i relativi adempimenti organizzativi sono stabiliti con regolamento adottato dal Ministro della salute. I gruppi non possono svolgere attività di lucro e non possono, comunque, avere un numero di soci superiore a cento.

4. Ogni violazione alle disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo è soggetta alle sanzioni amministrative di cui di cui all'articolo 3, comma 3.

5. Il minore di anni sedici che coltiva o riceve cannabis e prodotti da essa derivati è soggetto alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3, comma 3, lettere b) e c).

Art. 6.

(Sicurezza e tutela degli interessi pubblici).

1. Il consumo di cannabis è permesso negli stessi luoghi in cui è permesso il fumo di tabacco.

2. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 187 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, è vietato il consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati in caso di guida di qualsiasi veicolo. Con regolamento emanato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentito il Ministero della salute si provvede alla revisione della disciplina relativa agli accertamenti di cui all'articolo 187, commi 2, 2-bis e 3 del codice della strada al fine di tutelare la dignità della persona soggetta agli esami clinici e sanzionare esclusivamente i casi in cui lo stato psico-fisico del conducente sia effettivamente alterato al momento della guida del veicolo.

3. È altresì vietato il consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati nei luoghi in cui si compie un servizio educativo o in cui si pratica sport, nonché nel luogo di lavoro.

4. Ogni violazione alle disposizioni del presente articolo è soggetta alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3, comma 3.

Art. 7.

(Divieto di propaganda pubblicitaria).

1. È fatto divieto di propaganda pubblicitaria diretta o indiretta della cannabis e dei prodotti da essa derivati. In caso di violazione del divieto di cui al presente comma, al responsabile si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.165 euro a 25.823 euro.

2. Non costituiscono propaganda le opere dell'ingegno non destinate alla pubblicità, che restano disciplinate dalla legge 22 aprile 1941, n. 633.

Art. 8.

(Educazione nelle scuole).

1. In attuazione di quanto disposto dagli articoli 104, 105 e 106 del testo unico, sulla base delle indicazioni del comitato di cui al citato articolo 104, comma 3, è fatto obbligo ai dirigenti scolastici di promuovere e realizzare attività di educazione alla salute fisica, psichica e sociale, in collaborazione con le autorità competenti.

Art. 9.

(Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione).

1. È istituita l'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, di seguito denominata «Agenzia nazionale», con le seguenti funzioni:

a) regolamentazione del mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati, in coordinamento con l'Agenzia italiana del farmaco;

b) predisposizione delle norme di sicurezza da applicare nell'esercizio delle autorizzazioni concesse a fini commerciali e per la coltivazione in forma associata della cannabis e dei prodotti da essa derivati;

c) controllo sul rispetto delle leggi e dei regolamenti in materia e applicazione delle sanzioni amministrative;

d) registrazione delle associazioni dei consumatori e dei gruppi autorizzati per la coltivazione di cannabis e di prodotti da essa derivati;

e) promozione della ricerca sull'uso di tutte le sostanze psicoattive, in coordinamento con il Ministero della salute e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

f) promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale, in coordinamento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con le autorità locali competenti;

g) promozione di interventi informativi ed educativi, in coordinamento, con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con le autorità locali competenti;

h) promozione e finanziamento di programmi sperimentali per la prevenzione, la riduzione del danno e lo sviluppo di trattamenti innovativi, che abbiano ad oggetto tutte le sostanze psicoattive.

2. Nell'ambito dell'Agenzia nazionale è istituito un Consiglio nazionale con funzione consultiva e di monitoraggio a livello locale. Il Consiglio nazionale è composto anche da rappresentanti dell'esecutivo, degli enti locali, delle ONG interessate e delle asso-

ciazioni dei consumatori, è convocato annualmente e la partecipazione a esso è totalmente gratuita. Il Consiglio nazionale provvede alla gestione del fondo di cui al comma 3 e presenta all'Agenzia nazionale una relazione annuale sulla sua attività.

3. L'Agenzia nazionale finanzia le proprie attività con i proventi derivanti dalle autorizzazioni, dalle sanzioni amministrative e dalle multe di cui alla presente legge, nonché con quelli derivanti da contributi statali e privati le cui entità e provenienza sono pubblicate nel sito internet istituzionale dell'Agenzia medesima. Il 10 per cento degli stessi proventi è destinato a un fondo per l'attuazione di interventi specifici, in coordinamento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di prevenzione e di assistenza sociale nelle aree più a rischio nel territorio nazionale, e istituito presso l'Agenzia medesima.

4. L'Agenzia nazionale presenta una relazione annuale alle Camere sulla propria attività.

Art. 10.

(Relazione annuale e monitoraggio).

1. Entro il mese di marzo di ogni anno, a decorrere dall'anno successivo a quello della data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

a) all'andamento delle vendite al minuto della cannabis e di prodotti da essa derivati nelle singole regioni con particolare riguardo alle realtà metropolitane;

b) alle fasce di età dei consumatori;

c) al rapporto fra l'uso di cannabis e di prodotti da essa derivati e il consumo di alcoolici e di sostanze stupefacenti o psicotrope;

d) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo di cannabis e di prodotti da essa derivati, nonché ai risultati delle attività di educazione promosse e realizzate ai sensi dell'articolo 8;

e) agli accordi conclusi dal Governo italiano con i Paesi che producono cannabis e prodotti da essa derivati e all'incidenza di essi sull'economia di tali Stati;

f) all'eventuale persistenza del mercato clandestino di cannabis e di prodotti da essa derivati e alle relative caratteristiche.

Art. 11.

(Clausola di salvaguardia finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Proposta di legge di iniziativa popolare

NORME PER LA REGOLAMENTAZIONE LEGALE DELLA PRODUZIONE, CONSUMO E COMMERCIO DELLA CANNABIS E SUOI DERIVATI

Onorevoli Deputati! — È ormai noto, e difficilmente contestabile, che le leggi proibizioniste producono l'effetto contrario rispetto all'obiettivo che si sono prefissate. Il protrarsi dei loro fallimenti le ha fatte divenire causa, e non soluzione, dei problemi di natura sociale ed economica relativi ai fenomeni che con esse si è inteso e s'intende controllare.

Non essendo riuscito a debellare né a ridurre significativamente la produzione, il consumo e il traffico delle sostanze stupefacenti elencate nelle tre Convenzioni delle Nazioni Unite ratificate e rese esecutive dall'Italia dalla metà degli anni sessanta al 1990, il proibizionismo è divenuto ormai il «male» e non la cura.

Cheché ne dicano i suoi promotori e difensori, la proibizione ha dimostrato di non poter estinguere ciò che esiste in natura, i suoi derivati, ovvero comportamenti rivolti anche alla ricerca umana del piacere, neanche utilizzando, spesso militarmente, il monopolio legale della forza.

La proibizione proietta la percezione della promozione del controllo mentre in realtà utilizza preziose risorse sottratte ad altre utili attività e lo fa in modo inefficace oltre che antieconomico destinando fondi dedicati al controllo del territorio per agire contro comportamenti che, nella grande maggioranza dei casi, non comportano vittime.

Oltre mezzo secolo di leggi e di politiche proibizioniste, in Italia come nel resto del mondo, hanno reso troppo caro il prezzo pagato dalla collettività in termini di libertà individuali, amministrazione della giustizia, condizioni penitenziarie, rafforzamento della criminalità organizzata e politica divenendo inoltre, tra le altre cose, causa di corruzione.

A causa di un commercio che la legislazione proibizionista vigente concede in monopolio alla criminalità organizzata, all'aggravio dei costi vi è poi da aggiungere anche la perdita secca per l'erario. Da una parte le organizzazioni criminali si arricchiscono con poco rischio ed enormi profitti, dall'altra si produce un consistente danno socio-economico alla collettività dovuto all'enorme perdita in termini di mancate imposte e di entrate sottratte alla loro naturale destinazione oltre che ai maggiori costi per l'amministrazione della giustizia, l'impiego straordinario delle Forze dell'ordine e l'amministrazione penitenziaria.

L'attuale stato delle cose favorisce quindi la criminalità organizzata che inquina con i proventi derivanti dalla vendita fuori dalle regole ogni attività economica lecita creando ampie sacche di illegalità diffusa su tutto il territorio nazionale. In una parola, il proibizionismo è criminogeno.

A riprova di quanto affermato, si cita la Relazione annuale della Direzione nazionale antimafia del 2015 ove è esplicitamente ammesso il fallimento del proi-

bizionismo: «Quanto al dato sui sequestri di cannabis, lo stesso, come anticipato, evidenzia un picco che appare altamente dimostrativo della sempre più capillare diffusione di questo stupefacente. Non essendo maturate nuove e particolari tecniche investigative in tale ambito deve ragionevolmente ritenersi che a sequestri così imponenti ed in aumento corrisponda una massa circolante di cannabinoidi decisamente in aumento».

Una presa di posizione che il Procuratore nazionale antimafia ha reiterato a luglio 2016 nell'esprimere un parere favorevole sui progetti di legge in materia di legalizzazione della cannabis depositati nel corso della XVII legislatura. Anche il Presidente dell'Autorità nazionale anti-corruzione, nonché il segretario del Sindacato italiano unitario dei lavoratori della Polizia di Stato (SIULP), uno dei maggiori sindacati di polizia, si sono espressi a favore della legalizzazione delle cosiddette droghe leggere al fine di sottrarre potere alle organizzazioni criminali e di concentrare le risorse umane e finanziarie sull'interdizione di quelle «pesanti» e sulla lotta alle reti criminali transnazionali.

Riteniamo che le accortezze, i controlli e le avvertenze previsti dalla presente proposta di legge potranno contribuire in modo strutturale a ridurre non solo l'impatto negativo della proibizione in termini di violazione di diritti, di Stato di diritto e di mancate entrate per la collettività, ma anche i danni e i rischi sociali e sanitari dell'uso problematico della cannabis.

I benefici economici diretti di una regolamentazione legale molto flessibile come quelli qui previsti sarebbero almeno di tre tipi: la riduzione della spesa pubblica attualmente impiegata per la proibizione dell'uso e della commercializzazione della cannabis; l'emersione della produzione e delle transazioni del mercato illegale della pianta e dei suoi derivati e quindi la crescita quantitativa del prodotto interno lordo ufficiale; un maggiore gettito fiscale derivante dalla tassazione della produzione e della vendita della cannabis e suoi derivati per fini medici e no.

Due sono poi le tipologie di benefici indiretti. La prima deriva da un utilizzo alternativo delle risorse liberate dalla legalizzazione: le Forze dell'ordine, la magistratura e gli addetti al sistema carcerario potranno concentrarsi su reati effettivi. Altri effetti strutturali sarebbero la diminuzione della popolazione carceraria, oggi per quasi un terzo composta da persone reclusi e costrette a vivere in strutture che dispensano una «tortura democratica» in virtù del sovrappopolamento carcerario. La seconda, invece, è connessa all'aumento del benessere complessivo della collettività: maggiore informazione sulle sostanze acquistate, segmentazione dei mercati delle droghe leggere e pesanti, minori introiti per le organizzazioni criminali e minori capitali disponibili per distorcere e

inquinare i mercati legali.

La presente proposta di legge intende anche ribadire l'approccio antiproibizionista a tutto tondo che ritiene che il governo dei fenomeni non possa essere consegnato al diritto penale. A tale proposito, con l'articolo 1 si abolisce ogni tipo di sanzione penale e amministrativa per l'uso e per il possesso personale delle piante e sostanze oggi illecite.

Una volta legalizzata la produzione della pianta della cannabis, essa deve essere consentita anche per fini non di lucro, per un consumo personale o collettivo, da praticare in luoghi deputati o in private abitazioni con un'agile registrazione presso le autorità competenti. In Italia, come all'estero, il fenomeno dei cosiddetti cannabis social club ha dimostrato che la condivisione della coltivazione o del consumo ha creato comunità di comportamenti ma anche di valori che ruotano attorno alla libertà e al rispetto reciproco oltre che dell'ambiente.

La produzione all'aperto per fini commerciali deve avvenire nel rispetto della normativa delle coltivazioni biologiche mentre essa non vige per quella a scopo personale e domestico.

La cannabis coltivata a fini commerciali può essere poi venduta previo ottenimento di un'autorizzazione al commercio da parte delle autorità competenti che ne concertano i modi, i tempi e la quantità. Non si prevede una tipologia specifica di esercizi commerciali destinati a tale scopo.

La presente proposta di legge dedica particolare attenzione anche all'uso medico e scientifico della pianta, già consentito dalla normativa nazionale del 2007 e del 2013 ma fortemente limitato da successive decisioni governative, al fine di poter far riconoscere i cannabinoidi come vere e proprie medicine, non ponendo limiti alla possibilità di prescrizione che non siano le scelte, in scienza e coscienza, dei medici curanti e superando l'attuale regime di monopolio statale per la produzione delle infiorescenze.

È esplicitamente vietata la propaganda pubblicitaria; i controlli sulla coltivazione e sull'elaborazione sono effettuati dalla Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari del Dipartimento dell'Ispektorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Comando carabinieri per la tutela della salute. La produzione della pianta, come il suo commercio, sono rivolti ai maggiorenni.

Fondamentale per l'efficacia e per la trasparenza dell'applicazione della normativa è una relazione annuale del Governo alle Camere ritenuta strumento necessario al fine di poter valutare in corso d'opera l'efficacia delle nuove norme.

Il regime fiscale applicato è lo stesso dei tabacchi lavorati, con relative sanzioni penali e amministrative in caso di sua violazione. I maggiori introiti della nuova tassazione saranno destinati a programmi terapeutici e riabilitativi per le persone con un rapporto problematico con le sostanze stupefacenti, ad attività di previdenza e assistenza sociale, alla riduzione delle imposte sul lavoro e alla creazione di finanziamenti per l'impresa nonché per la riduzione del debito pub-

blico. Le violazioni della presente proposta di legge sulla regolamentazione legale saranno sanzionate amministrativamente fino a un massimo di 5.000 euro.

Infine, in virtù della cancellazione di una serie di condotte criminali, l'entrata in vigore della legge fa cessare l'esecuzione degli effetti penali delle condanne irrogate ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, relative alla coltivazione, cessione, vendita e detenzione di cannabis.

In conclusione, la regolamentazione e la legalizzazione del mercato della cannabis e suoi derivati determinerebbe benefici netti consistenti, derivanti soprattutto dal minore investimento nelle attività di repressione delle Forze dell'ordine, nell'amministrazione della giustizia e in quella penitenziaria, nella liberazione di energie imprenditoriali nel campo agro-alimentare e nell'emersione di transazioni in questo momento invisibili.

Là dove non vi è un danno per un bene giuridico altrui non vi può essere reato e quindi consumare cannabis, se non procura danni ad altri, non deve essere considerato un reato.

Legalizzando la cannabis, mediante l'approvazione di questa proposta di legge, nessuno sarà costretto a consumare la cannabis, ma se qualcuno deciderà di farlo liberamente l'Italia sarà un Paese migliore perché questi non potrà più essere ingiustamente punito.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

Art. 1.

(Regolamentazione della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati).

1. Al comma 2 dell'articolo 72 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è premesso il seguente:

«1-bis. Salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'uso personale non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste dall'articolo 14 non è sanzionabile penalmente né amministrativamente».

2. La rubrica del capo I del titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è sostituita dalla seguente: «Uso personale e terapeutico».

Art. 2.

(Regolamentazione della coltivazione, della trasformazione e della vendita della cannabis).

1. La coltivazione della cannabis con un contenuto di principio attivo di delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) superiore allo 0,3 per cento nel caso di coltivazione all'aperto avviene nel rispetto dei principi dell'attività agricola biologica disciplinata dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, dal regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, e dal regolamento (UE) n.

271/2010 della Commissione, del 24 marzo 2010.

2. L'obbligo di coltivazione nel rispetto dei principi dell'attività agricola biologica non vige nel caso di coltivazione al chiuso e nel caso di coltivazione per uso personale.

3. La coltivazione, la trasformazione, il possesso e la vendita della cannabis sono regolamentati dalle disposizioni di cui alla presente legge nelle forme e alle condizioni ivi previste.

Art. 3.

(Coltivazione e detenzione in forma individuale di cannabis per uso personale).

1. Qualsiasi persona maggiorenne può coltivare liberamente in forma individuale, senza bisogno di autorizzazione, fino a cinque piante femmina di cannabis. Il produttore può detenere le piante e il prodotto da esse ottenuto per uso personale. Il coltivatore non può svolgere attività di lucro con la cannabis così prodotta e detenuta e con i suoi derivati.

2. Nel caso si intenda coltivare un numero di piante femmina di cannabis compreso tra sei e dieci il coltivatore deve inviare la comunicazione prevista dall'articolo 4.

Art. 4.

(Istituzione del registro delle autorizzazioni per la coltivazione di cannabis a uso personale).

1. Presso l'ufficio dell'assessorato regionale competente per l'agricoltura è istituito il registro dei coltivatori individuali e in forma associata di cannabis per uso personale, di seguito denominato «registro», che deve garantire in modo particolare il pieno e completo diritto alla riservatezza dei dati relativi ai coltivatori.

2. Le modalità di istituzione del registro sono stabilite con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi:

a) esenzione dall'iscrizione per i coltivatori che intendono coltivare un numero di piante di cannabis femmina non superiore a cinque, con il divieto per le autorità amministrative di frapporre ostacoli alla piena liberalizzazione richiedendo qualunque comunicazione, preventiva o successiva;

b) obbligo, per chi intenda coltivare un numero di piante femmina di cannabis compreso tra sei e dieci, di inviare la comunicazione contenente la richiesta di iscrizione nel registro secondo i modi e le forme previsti dal decreto di cui all'alinea; nel caso in cui, trascorsi trenta giorni dalla data della comunicazione, l'amministrazione non risponda con diniego scritto e motivato in base alle disposizioni di cui alla presente legge, l'autorizzazione è rilasciata per silenzio assenso ed è trascritta nel registro;

c) divieto di coltivazione di un numero di piante femmina di cannabis superiore a dieci, prevedendo l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 5.

(Coltivazione e detenzione in forma associata per

uso personale di cannabis).

1. Qualsiasi persona maggiorenne può coltivare legalmente in forma associata, ai sensi del titolo II del libro primo del codice civile, piante femmina di cannabis. Nel caso in cui la coltivazione avvenga all'aperto essa deve essere effettuata esclusivamente in base ai principi dell'attività agricola biologica. Le associazioni hanno lo scopo esclusivo della coltivazione di cannabis, nonché della detenzione e dell'uso dei prodotti da essa ottenuti per il consumo personale degli associati.

2. Le associazioni di cui al comma 1 sono composte da un numero massimo di cento associati. La cannabis e i suoi derivati non possono essere venduti ottenendo un prezzo in denaro o ceduti in cambio di altre e diverse utilità.

3. All'atto della costituzione di un'associazione avente il fine di coltivare cannabis per uso personale, il legale rappresentante deve comunicare la volontà di coltivare cannabis all'ufficio dell'assessorato regionale competente per l'agricoltura.

4. Il numero di piante femmina di cannabis coltivabili da ciascuna associazione autorizzata è pari a cinque piante per ciascun associato.

Art. 6.

(Coltivazione di cannabis a fini commerciali).

1. La coltivazione di cannabis a fini commerciali può essere effettuata esclusivamente da soggetti maggiorenni, secondo le modalità disciplinate dal regolamento di cui all'articolo 7, comma 2. In ogni caso, al coltivatore di cannabis è prescritto l'obbligo di comunicazione della data di inizio della coltivazione, del nome delle varietà di cannabis utilizzate e della quantità di seme utilizzata per ettaro.

2. Nel caso di violazione delle norme sulla coltivazione all'aperto relative al rispetto dei principi sull'attività agricola biologica, al coltivatore di cannabis si applicano una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché la temporanea interdizione dall'attività di produzione di cannabis. Il prodotto coltivato è altresì confiscato e distrutto dalle autorità competenti.

Art. 7.

(Commercio all'ingrosso e vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati).

1. Il commercio all'ingrosso e la vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati sono legali.

2. Con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le Commissioni parlamentari competenti, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, nel rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge, i presupposti per il rilascio e per la revoca delle autorizzazioni al commercio e alla vendita della cannabis e dei suoi

derivati, i controlli, le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita all'ingrosso e al dettaglio, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione nel territorio.

3. Sulle confezioni di cannabis e dei suoi derivati destinate alla vendita al minuto devono essere specificati il livello di principio attivo di THC presente nella sostanza, la provenienza geografica della stessa e l'avvertimento che «un consumo non consapevole può danneggiare la salute».

Art. 8.

(Attività di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati in zone individuate dagli enti locali).

1. Gli enti locali, di concerto con l'amministrazione centrale, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 4 e 7, individuano i luoghi nei quali è consentito l'esercizio dell'attività di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati. I luoghi non possono essere individuati in prossimità di edifici scolastici.

Art. 9.

(Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per la semplificazione del regime di prescrizione, distribuzione e dispensazione dei medicinali a base di cannabis).

1. Al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 26, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Il Ministro della salute può autorizzare enti, persone giuridiche private, istituti universitari e laboratori pubblici aventi

fini istituzionali e di ricerca alla coltivazione delle piante di cui al comma 1 per scopi scientifici, sperimentali, didattici, terapeutici o commerciali finalizzati alla produzione medicinale»;

b) all'articolo 38 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«7-bis. Il Ministero della salute promuove, d'intesa con l'Agenzia italiana del farmaco, la conoscenza e la diffusione di informazioni sull'impiego appropriato dei medicinali contenenti principi naturali o sintetici della pianta di cannabis»;

c) all'articolo 41, comma 1-bis, dopo le parole: «di cui all'allegato III-bis,» sono inserite le seguenti: «ovvero per quantità terapeutiche di medicinali contenenti principi naturali o sintetici derivati dalla pianta di cannabis» e dopo le parole: «alla terapia del dolore secondo le vigenti disposizioni,» sono inserite le seguenti: «nonché di malati affetti da una sintomatologia che risponda favorevolmente a tali preparati,»;

d) all'articolo 43:

1) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5.1. La prescrizione di preparazioni e di sostanze vegetali a base di cannabis comprende le preparazioni o i dosaggi necessari per una cura di durata non superiore a sei mesi. La ricetta contiene altresì l'indicazione del domicilio professionale e del recapito del medico da cui è rilasciata»;

2) dopo il comma 8 è inserito il seguente:

«8-bis. Chiunque è autorizzato a trasportare preparazioni e sostanze vegetali a base di cannabis purché munito di certificazione medica per l'effettuazione di terapie domiciliari».

Art. 10.

(Divieto di propaganda pubblicitaria).

1. È vietata la propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della cannabis e dei suoi derivati.

2. Ai fini di cui al comma 1, non costituiscono propaganda pubblicitaria le opere dell'ingegno destinate alla pubblicità, disciplinate dalla legge 22 aprile 1941, n. 633.

Art. 11.

(Controlli).

1. Il controllo sulla qualità della coltivazione della cannabis e dei suoi derivati è svolto dalla Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Comando carabinieri per la tutela della salute, posto funzionalmente alle dipendenze del Ministro della salute.

Art. 12.

(Relazione annuale alle Camere).

1. Entro il mese di gennaio di ogni anno, a decorrere dall'anno successivo a quello della data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere una relazione sullo stato di attuazione della stessa legge e sui suoi effetti.

Art. 13.

(Imposizione fiscale applicata alla cannabis e ai suoi derivati).

1. La cannabis e i suoi derivati sono assimilati ai tabacchi lavorati, ai sensi dell'articolo 39-ter del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, per l'applicazione dell'accisa e delle relative sanzioni.

Art. 14.

(Destinazione delle risorse finanziarie).

1. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla presente legge e dell'imposizione fiscale derivante dalla vendita legale della cannabis e dei suoi derivati sono destinati:

a) nella misura del 10 per cento per finanziamenti di campagne informative, volte al consumo consapevole di sostanze psicotrope come indicate nelle seguenti Convenzioni internazionali: Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961, resa esecutiva dalla legge 5 giugno 1974, n. 412; Convenzione sulle sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 21 febbraio 1971, resa esecutiva dalla legge 25 maggio 1981, n. 385; Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, fatta a Vienna il 20 dicembre

1988, resa esecutiva dalla legge 5 novembre 1990, n. 328. Sono oggetto prioritario di tali finanziamenti i programmi terapeutici e riabilitativi per persone affette da tossicodipendenze o da ludopatie e per il loro reinserimento sociale;

b) nella misura del 15 per cento per finanziamenti di attività di previdenza sociale;

c) nella misura del 15 per cento per finanziamenti di attività di assistenza sociale;

d) nella misura del 20 per cento per la riduzione delle imposte sul lavoro e sull'impresa e per il finanziamento di incentivi all'occupazione;

e) nella misura del 30 per cento per finanziamenti di investimenti produttivi;

f) nella misura del 10 per cento per la riduzione del debito pubblico.

2. Il vincolo di destinazione dei fondi utilizzati ai sensi del presente articolo deve essere oggetto di specifica trattazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto della relazione annuale alle Camere di cui all'articolo 12.

Art. 15.

(Sanzioni).

1. In caso di violazione delle disposizioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 10 si applica, ove non previsto diversamente, una sanzione amministrativa non superiore a 5.000 euro in ragione della gravità della violazione e dell'eventuale reiterazione della stessa.

2. Le sanzioni previste dall'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, non si applicano in relazione alla coltivazione, cessione, detenzione e vendita di cannabis e suoi derivati effettuate nell'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 16.

(Delega al Governo, abrogazioni e coordinamenti).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di adeguamento della disciplina della tossicodipendenza ai contenuti della presente legge, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni, anche di rango regolamentare, in materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere b) e c);

b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regola-

trici della materia; indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; in relazione alla classificazione della cannabis e dei suoi derivati prevista ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera b), numero 1), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, applicazione della disciplina speciale prevista dalle disposizioni di cui alla presente legge.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della salute e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, il Governo può adottare, nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive. È conseguentemente adeguata anche la disciplina statale di fonte regolamentare.

4. Gli articoli 75, 75-bis e 79 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono abrogati.

Art. 17.

(Norme transitorie).

1. Per effetto della depenalizzazione introdotta con le disposizioni di cui alla presente legge, cessano l'esecuzione e gli effetti penali delle condanne irrogate ai sensi dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in ordine alle ipotesi di coltivazione, cessione, vendita e detenzione della cannabis e dei suoi derivati.

Art. 18.

(Entrata in vigore).

1. Le disposizioni di cui alla presente legge entrano in vigore a decorrere dal sessantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Proposta di legge (Camera 2307 Magi ed altri)
**MODIFICA ALL'ARTICOLO 73 E INTRODUZIONE
 DELL'ARTICOLO 73-BIS DEL TESTO UNICO DI CUI
 AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
 9 OTTOBRE 1990, N. 309, E ALTRE DISPOSIZIONI IN
 MATERIA DI RIDUZIONE DELLA PENA PER LA PRO-
 DUZIONE, L'ACQUISTO E LA CESSIONE ILLECITI DI
 SOSTANZE STUPEFACENTI O PSICOTROPE NEI CASI
 DI LIEVE ENTITÀ**

Onorevoli Colleghi! – La dichiarazione di incostituzionalità della cosiddetta «legge Fini-Giovanardi» (decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49) da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2014 non ha risolto ma, anzi, ha reso ancora più urgente la revisione della legislazione sulle droghe e, specificamente, della disciplina di natura sanzionatoria e penale.

Dai dati contenuti nel decimo Libro bianco sulle droghe del giugno 2019 emerge che, a quasi trent'anni dall'approvazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, l'impianto repressivo e sanzionatorio che ispira lo stesso testo unico non ha impedito l'aumento della circolazione di sostanze stupefacenti e continua a essere il principale veicolo di ingresso nel sistema della giustizia e nelle carceri. Il 29,87 per cento (14.118 su 47.258) degli ingressi in carcere nel 2018 è stato causato da imputazioni o da condanne sulla base dell'articolo 73 (detenzione a fini di spaccio) del citato testo unico. Dei quasi 60.000 detenuti presenti in carcere al 31 dicembre 2018, ben 14.579 lo erano solo a causa dell'applicazione dell'articolo 73 del testo unico (sostanzialmente per detenzione a fini di spaccio), altri 5.488 lo erano per l'applicazione dell'articolo 73 in associazione con l'articolo 74 dello stesso testo unico (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti) e solo 940 lo erano esclusivamente per l'applicazione dell'articolo 74. Inoltre, 16.669 dei 59.655 detenuti al 31 dicembre 2018 sono stati ritenuti tossicodipendenti, pari al 27,94 per cento del totale: una percentuale che ha superato quella massima raggiunta dopo l'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi (27,57 per cento nel 2007), percentuali successivamente ridotte grazie a interventi legislativi correttivi. Preoccupa, poi, l'ulteriore aumento degli ingressi in carcere di tossicodipendenti, che ha toccato il record del 35,53 per cento.

La presente proposta di legge riduce complessivamente le pene, riportando il trattamento sanzionatorio in materia in un alveo di proporzionalità dell'offesa, più in linea con i principi costituzionali.

Nel dettaglio, quanto ai fatti di lieve entità, la proposta di legge, all'articolo 1, accentua il carattere di autonomia della fattispecie penale, attraverso l'inserimento dell'articolo 73-bis del citato testo unico; differenzia, inoltre, il regime sanzionatorio in funzione della diversa natura della sostanza, al fine di graduare il trattamento punitivo in relazione alla gravità delle condotte.

Per quanto concerne la coltivazione della cannabis, il comma 4 dell'articolo 73-bis prevede che non è punibile ai sensi dello stesso articolo 73-bis e degli articoli 73, 74 e 75 del testo unico chi, pur privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva un numero limitato di piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, destinate a un uso esclusivamente personale.

L'articolo 2 della proposta di legge interviene sull'articolo 380 del codice di procedura penale, che esclude l'arresto obbligatorio in flagranza per alcune fattispecie di lieve entità, sostituendo il riferimento al comma 5 dell'articolo 73 del testo unico con quello all'articolo 73-bis introdotto dalla stessa proposta di legge.

La proposta di legge è presentata dai deputati dell'intergruppo parlamentare per la legalizzazione della cannabis costituito anche nella corrente legislatura per promuovere una riforma radicale della normativa sulle sostanze stupefacenti.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 5, 5-bis e 5-ter sono abrogati;

b) al comma 7-bis, le parole: «, fatta eccezione per il delitto di cui al comma 5,» sono soppresse.

2. Dopo l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come da ultimo modificato dal comma 1 del presente articolo, è inserito il seguente:

«Art. 73-bis. – (Produzione, acquisto e cessione illeciti di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope) – 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 73 che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da tre mesi a due anni e della multa fino a euro 10.000 nei casi di cui ai citati commi 1, 2 e 3 e con le pene della reclusione da un mese a un anno e della multa fino a euro 2.000 nel caso di cui al citato comma 4.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1, quando il delitto è stato commesso da persona tossicodipendente o da assunto abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, la cui condizione è stata certificata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116 del presente testo unico, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba essere concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare la pena del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste, in sostituzione delle pene detentive e pecuniarie. Con la sentenza il giudice incarica l'ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. L'ufficio riferisce periodicamente al giudice. In deroga a quanto disposto dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Può essere

disposto che esso si svolga anche nelle strutture private autorizzate ai sensi dell'articolo 116 del presente testo unico, con il consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dal citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che procede, o quello dell'esecuzione, con le modalità di cui all'articolo 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. Avverso il provvedimento di revoca è ammesso ricorso per cassazione; il ricorso non ha effetto sospensivo. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte.

3. Le disposizioni del comma 2 si applicano anche nell'ipotesi di reato diverso da quelli di cui al comma 1, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assunto abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla sua condizione di dipendenza o di assunto abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore a un anno di reclusione, salvo che si tratti di un reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di un reato contro la persona.

4. Non è punibile ai sensi del presente articolo e degli articoli 73, 74 e 75 chi, pur privo dell'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva un numero limitato di piante di cannabis, idonee e finalizzate alla produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope destinate a un uso esclusivamente personale».

Art. 2.

1. Alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, le parole: «, salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo» sono soppresse.



Aiutiamo. Non puniamo.

supportdontpunish.org

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

Finito di stampare nel mese di giugno 2021
per conto di Youcanprint - *Self Publishing*

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

Sotto embargo sino al 24 giugno 2021 - ore 12

Con l'adesione di:

**A Buon Diritto, Gruppo Abele, Comunità di San Benedetto al Porto,
Funzione Pubblica CGIL, ITARDD, ITANPUD**

