

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 1509, 277, 1434, 1484, 1547, 1554, 1604 e 1613-A/*bis*

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 2<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> RIUNITE

(GIUSTIZIA E IGIENE E SANITÀ)

(RELATORE SALVATO)

Comunicata alla Presidenza il 20 novembre 1989

SUI

## DISEGNI DI LEGGE

Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (n. 1509)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
e dal Ministro per gli Affari Sociali  
di concerto col Ministro dell'Interno  
col Ministro di Grazia e Giustizia  
col Ministro della Sanità  
col Ministro degli Affari Esteri  
col Ministro della Difesa  
col Ministro della Pubblica Istruzione  
col Ministro per i Problemi delle Aree Urbane  
col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica  
col Ministro delle Finanze  
e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GENNAIO 1989

Nuova disciplina della prevenzione, riabilitazione e reinserimento sociale dei tossicodipendenti e norme per la repressione del traffico illecito di droga (n. 277)

**d'iniziativa dei senatori BOMPIANI, MANCINO, JERVOLINO RUSSO, CECCATELLI, CONDORELLI, MELOTTO, FONTANA Elio, TRIGLIA, NEPI, D'AMELIO, BOGGIO, DE CINQUE, VENTURI, SAPORITO, DE GIUSEPPE, DI STEFANO, LIPARI, DI LEMBO, RUFFINO, PATRIARCA, VETTORI, CUMINETTI, COCO, PINTO, ALIVERTI, COLOMBO, VITALONE, SANTALCO, COVIELLO, PARISI, BUSSETI, GIACOVAZZO, IANNI, SALERNO, CHIMENTI e MANZINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 1987**

---

Norme per la prevenzione delle tossicodipendenze, contro il mercato nero e per il rispetto dei diritti dei cittadini tossicodipendenti (n. 1434)

**d'iniziativa dei senatori POLLICE e CORLEONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 NOVEMBRE 1988**

---

Regolamentazione legale delle sostanze psicoattive per sottrarre il traffico delle droghe alle organizzazioni criminali (n. 1484)

**d'iniziativa dei senatori CORLEONE, SPADACCIA, STRIK LIEVERS e BOATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1988**

---

Norme contro il traffico di stupefacenti (n. 1547)

**d'iniziativa dei senatori PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, BATTELLO, MAFFIOLETTI, IMBRIÀCO, SALVATO, ZUFFA, IMPOSIMATO, MACIS, RANALLI, CORRENTI, TOSSI BRUTTI, GRECO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, DIONISI, MERIGGI e TORLONTANO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GENNAIO 1989**

---

Legalizzazione della *cannabis indica* (canapa indiana) e modifica della legge 22 dicembre 1975, n. 685, in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope (n. 1554)

**d'iniziativa dei senatori CORLEONE, SPADACCIA, BOATO  
e STRIK LIEVERS**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1989**

---

Nuove norme per la prevenzione delle tossicomanie e dell'alcoolismo e per la cura e il recupero dei tossicodipendenti (n. 1604)

**d'iniziativa dei senatori TEDESCO TATÒ, RANALLI, SALVATO, ZUFFA,  
IMBRÌACO, BATTELLO, CALLARI GALLI, DIONISI, MERIGGI,  
TORLONTANO, BOCHICCHIO SCHELOTTO, CORRENTI, IMPOSIMATO,  
GRECO e MACIS**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 FEBBRAIO 1989**

---

Misure preventive e repressive concernenti la tossicodipendenza e il traffico degli stupefacenti (n. 1613)

**d'iniziativa dei senatori FILETTI, MISSERVILLE, SIGNORELLI,  
FLORINO, FRANCO, GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MOLTISANTI,  
PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SANESI, SPECCHIA  
e VISIBELLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 FEBBRAIO 1989**

---



ONOREVOLI SENATORI. - È convinzione diffusa che occorra riporre mano alle norme in materia di tossicodipendenza: cioè alla legge 22 dicembre 1975, n. 685 che risulta inadeguata e, per alcuni aspetti, superata. Non sta qui la materia del contendere. Il dissenso riguarda i modi legislativamente e socialmente più efficaci per fronteggiare e combattere il sempre più grave fenomeno della droga. È su questo che, al di là di forzature strumentali, si è incentrato e si incentra il dibattito nel Parlamento e nel Paese.

*La legge del 1975: una verifica critica*

La legge n. 685, elaborata e redatta, non dimentichiamolo, dal Senato della Repubblica con il concorso attivo di tutte le forze democratiche, uscì dall'Assemblea di Palazzo Madama forte di un larghissimo consenso: votarono a favore tutti i gruppi, a eccezione dell'MSI. Il testo approvato differiva sostanzialmente dai progetti iniziali - del Governo e del senatore Torelli - ed era frutto di una ricerca, di un confronto protrattosi dal novembre 1973 al dicembre 1975; un confronto senza pregiudiziali di schieramento, come tra l'altro dovrebbe essere proprio - e lo è per noi - per quelle particolari materie, quali le tossicodipendenze, che coinvolgono direttamente scelte culturali e morali.

Le idee portanti della legge n. 685 conservano, a nostro parere, validità, anche se hanno risentito di gravi carenze di applicazione. Ciò rende arbitraria e forzata una condanna in blocco della legge, come troppo sbrigativamente spesso si fa. Asse della legge n. 685 è la non punibilità del consumo personale e della detenzione per consumo personale in modica quantità. Veniva così superata la legge n. 1041 del 1954 che penalizzava gravemente la detenzione in ogni sua forma, e che soprattutto nella sua applicazione giurisprudenziale aveva determinato la sanzione penale dell'uso di sostanze stupefacenti.

In ogni caso sarebbe arbitrario far coincidere la legge n. 685 con il riferimento alla «modica quantità». Il fatto è che, con la legge, si faceva derivare dalla declatoria di non punibilità un intervento di recupero tramite i servizi socio-sanitari. Per la prima volta, dunque, la società si faceva carica del problema superando una visione repressiva dello stesso intervento sanitario che la legge del 1954 prevedeva soltanto in termini di misura di sicurezza (internamento nell'ospedale psichiatrico giudiziario).

La declatoria di non punibilità era considerata la premessa per la emersione del fenomeno, e dunque la condizione per la sua prevenzione e per l'azione di recupero. Nello stesso tempo, le norme severe in materia di lotta al traffico offrivano anch'esse un segnale non equivoco nei confronti dello spaccio. Dunque, una legge d'impegno, il contrario, cioè, di quanto detto da chi sostiene che la legge n. 685 contiene in sé un messaggio di indifferenza rispetto all'uso delle droghe.

E tuttavia, soprattutto di fronte a fenomeni complessi e per alcuni aspetti

inediti, come il dilagare del ricorso alle droghe, s'impone una verifica costante anche delle norme oltre che della attuazione; non a caso in questi anni si è già intervenuti con misure parziali, quali la disposizione secondo la quale si sottrae al carcere il tossicodipendente che consenta a sottoporsi al trattamento terapeutico.

Poniamo soprattutto l'accento sui limiti di applicazione, perchè la illusione di una semplice rincorsa legislativa attraverso nuove norme che sostituiscano le vecchie può essere, soprattutto in una materia così delicata, portatrice di pericolose mistificazioni. Giova piuttosto domandarsi il perchè della disapplicazione sostanziale della legge n. 685, salvo per quanto riguarda la declatoria di non punibilità che è rimasta isolata e per così dire zoppa.

In realtà, la legge del 1975 coincideva con un periodo di grandi speranze e di forti impegni per lo sviluppo di strutture sociali e civili, per l'affermazione della solidarietà sociale. Ben diverso è stato l'evolversi della situazione. Le strutture socio-sanitarie pubbliche sono state mortificate e demotivate. Le forme di intervento pubblico per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze risultano così lodevoli eccezioni, e non una realtà organizzata e diffusa. La presenza di strutture associate spesso valide e innovative ha dovuto svolgere così, e necessariamente solo in parte e per alcuni aspetti, un ruolo di supplenza anzichè di integrazione.

Così la non punibilità per l'uso e la detenzione di modica quantità di sostanze stupefacenti è risultata in generale fine a se stessa, anzichè costituire la premessa per il recupero. Non a caso le segnalazioni dei magistrati alle strutture sono diventate pratica di *routine*, più che la premessa per un intervento.

Anche nella lotta al traffico le disposizioni anticipatrici contenute nella legge del 1975 sono state per più aspetti disattese: ci riferiamo soprattutto alle disposizioni relative al coordinamento degli interventi delle forze dell'ordine. Una riconsiderazione delle disposizioni penali, amministrative e sociali riguardanti la droga deve dunque misurarsi con un'attenta verifica critica dell'attuazione delle singole norme. È quanto ci viene particolarmente sollecitato dagli operatori che vivono da presso i drammi che la tossicodipendenza porta con sè.

Così ad esempio per la «modica quantità»: si è sottolineato più volte che questa definizione ha reso possibili interpretazioni giurisprudenziali del tutto difformi, data la sua genericità. La considerazione è fondata, e conveniamo anche noi sulla opportunità di trovare formulazioni diverse. Ma è solo strumentale, cioè falso, dire che la legge del 1975, causa la definizione della modica quantità, avrebbe automaticamente trasformato da illecito a lecito il ricorso alla droga, e determinato una liberalizzazione di fatto!

Dunque, quanto alla legge n. 685, le incongruenze vanno cercate soprattutto nelle carenze di applicazione. E tuttavia conveniamo con la necessità di modifiche sostanziali.

La verifica di una legge non può fermarsi alle sue coerenze interne, ma deve misurarsi con le situazioni nuove che si creano.

#### *La diffusione della droga come «scacco etico»*

La nostra riflessione, il giudizio sulla legge n. 685 e sulla sua concreta applicazione, sulle luci e ombre di quel tessuto normativo non possono

essere separati da un'attenta e rigorosa analisi su quanto è accaduto e sta accadendo, sugli ultimi anni che sono dietro alle nostre spalle.

Interrogandoci innanzitutto come legislatori, come forze politiche sullo «scacco etico» che dobbiamo registrare e sulle reali ragioni di questo scacco. Scacco che coinvolge responsabilità, inadempienze amministrative e di governo, ritardi culturali.

Partendo da un interrogativo inquietante che dobbiamo rendere esplicito, che dobbiamo aggredire in tutti i suoi versanti: perchè la droga, e perchè le droghe oggi sempre più si pongono come fenomeni «strutturali» di questa società? Quanto sono dentro una costruzione di relazioni sociali, un circuito di dipendenza sempre più accentuata, un'omologazione ed un controllo sociale teso a separare, ridurre, comprimere diversità e bisogni? Quanto sono dentro un «vuoto di senso» che sempre più rende sterili, a volte impossibili, comunicazione, progetto, partecipazione; quanto sono dentro una riduzione di autonomia?

Partendo da qui per capire concretamente sul terreno culturale, nei comportamenti quotidiani, nei modelli imposti ed esaltati questa scelta di non-vita.

Capire perchè tanti, perchè soprattutto giovani in questo circuito di dipendenza. Capire, diffidando, non lasciandoci tentare da risposte semplici, da bisogni di rimozione, da generalizzazioni.

Capire leggendo attentamente i mutamenti sociali, gli orientamenti culturali; gli interessi corposi, economici, materiali in campo; la trama delle organizzazioni criminali, gli intrecci di potere che sono dietro questi interessi.

Capire, conoscere chi è il tossicodipendente; le tante storie di cui parla ogni dipendenza; quali risposte, efficaci si possono costruire.

Capire e ripartire dal dramma della tossicodipendenza, dalla necessità di interventi rigorosi e concreti.

Capire, leggendo attentamente i mutamenti sociali, i contenuti e gli aspetti di una modernità, di cui spesso e a ragione si esaltano i caratteri progressivi, ma di cui si dimenticano, e si rimuovono quei caratteri che accentuano diseguaglianza, ingiustizie; una modernità i cui «miti» possono produrre e spesso producono marginalità, solitudine, incomunicabilità, tante storie di ordinaria violenza.

Una modernità di cui le droghe rischiano di essere un aspetto «strutturale».

Un ragionamento che sentiamo giusto, che allarma tanta parte del mondo cattolico, forze sociali, giovani generazioni; che coinvolge operatori e quanti lavorano, tentano strategie di recupero e solidarietà ai tossicodipendenti. Un ragionamento entro cui inserire altri tasselli a partire dalla responsabilità individuale che non intendiamo cancellare o anebbiare, con cesoie che nella realtà non sono e non possono essere: il tossicodipendente o vittima o responsabile. Le tante storie di dipendenza, la conoscenza della realtà ci dicono che quasi sempre le questioni sono complesse, più complesse di quanto immaginiamo, più dolorose e difficili. A queste analisi si sono contrapposti e si contrappongono il mutamento di giudizio, l'allarme sociale, il trasferimento della figura del drogato dalla sfera della sofferenza a quella della pericolosità.

«Il drogato non è altro che un delinquente. Delinquente per il solo fatto di drogarsi». La riduzione del tossicodipendente alla dimensione criminale prelude ad una drastica riduzione della solidarietà tra i cittadini.

Nel corso di questi mesi nel lavoro nelle Commissioni è stato affermato, ostentando sicurezza e convinzione in una materia che è difficilmente riconducibile a giudizi definitivi e generali, che «la tossicodipendenza è una malattia contagiosa ad alta diffusione...», che nella tossicodipendenza vi è pericolo, che la salute deve essere tutelata erigendo sbarramenti, che la diffusione della droga bisogna bloccarla con meccanismi autoritari, punendo il consumo.

Abbiamo contrastato e contrastiamo parte di queste affermazioni.

Definire la tossicodipendenza una malattia può essere forse liberatorio, ma non si può dimenticare il fatto che le origini della tossicodipendenza non appartengono alla sfera biologica; che della condizione di dipendenza fisica o psichica non basta conoscere i sintomi, i comportamenti; che la domanda di droghe non è solo il segno di squilibri, di «un vuoto» che attraversa la vita di tanti individui; che la domanda di droghe è anche il risultato di un'offerta; che l'offerta contribuisce a creare culture legate ai vari tipi di sostanze; che l'esperienza della droga, delle droghe è limitazione delle libertà, è condizione e contenuto di «disagi». Che la «cura» per sradicare le tossicodipendenze non può ridursi soltanto all'eliminazione di sintomi, nè tantomeno può essere indotta da una pena o da una minaccia. Che il «patto terapeutico» come insegnano tanti operatori è conoscenza, fiducia, difficile costruzione di rapporti e relazioni tali da consentire condizioni di maturazione di una scelta, quella di tentare e di volere l'uscita dal tunnel. Sappiamo bene che nel corso di questi anni è aumentata la domanda di droghe; che c'è un'articolazione di questa domanda; che c'è un rapporto di dipendenza dalla «cosa», dalle droghe pesanti; che preoccupa e allarma una diffusione del consumo di droghe leggere; che preoccupa e allarma altresì una diffusione dell'alcooldipendenza contro cui si è insufficientemente combattuto e su cui c'è invece necessità di iniziative rigorose e concrete, ivi compreso il divieto di pubblicità dei superalcolici.

#### *La prevenzione come autentica svolta*

Ma sappiamo che strategie repressive e punitive hanno prodotto fallimenti, che strategie efficaci non possono prescindere dal cuore del problema: quali interventi lo Stato sociale sceglie e mette in atto; quali norme programmatiche; quali risorse culturali, materiali, umane; come nella quotidianità agiscono contenuti e scelte di prevenzione.

Sta qui il discrimine, la nostra opposizione al testo approvato dalla maggioranza nelle Commissioni riunite. Un testo che da più parti è stato visto e giudicato come norma-manifesto, inefficace e inapplicabile; a questo testo di cui è stata colta l'ambiguità e la pericolosità, di cui si rifiuta innanzitutto l'asse culturale e sociale, la scelta di punire.

La vera svolta è dunque da compiere nel campo della prevenzione. Una prevenzione che parta dalla consapevolezza che i bisogni sono diversi, che l'abuso di sostanze stupefacenti ha connotazioni diverse; che le risposte devono essere differenziate e articolate; che la prevenzione deve essere impegno «trasversale», azione da svolgere nelle situazioni sociali, nei luoghi dove si produce il «disagio».

Questa svolta è stata chiesta con forza dagli operatori e da parte di rappresentanti di comunità. Questa svolta è chiesta da «un cartello» di forze

che nel corso di questi mesi è stato ed è all'opposizione del disegno di legge del governo e della maggioranza.

Queste forze che operano per una società libera dalle droghe e dalla dipendenza, che vogliono uno Stato sociale in cui diritti, libertà, solidarietà, rispetto delle diversità siano trama efficace per strategie di prevenzione e sicurezza, hanno posto e pongono a noi legislatori interrogativi inquietanti che non sono davvero estranei alla riflessione e alle scelte di merito che ci accingiamo a fare. Centrale sembra a noi l'analisi e la proposta, ad esempio, del cartello «Educare senza punire» (Coordinamento nazionale comunità di accoglienza): «per rispondere alla sfida strutturale delle droghe, per affrontare droga e disagio impegno prioritario è la scelta consapevole, dichiarata della costruzione di una progettualità, rispettosa delle differenze e delle specificità delle esperienze concrete...; la condivisione quotidiana con i molti volti dell'emarginazione, intesa come laboratorio sociale di un nuovo modo di essere cittadini...». La consapevolezza, dunque, dell'impossibilità di prevedere una risposta istituzionale alle problematiche della tossicodipendenza fondata sulla separazione tra fenomeno droghe e condizione giovanile; l'inefficacia di risposte che evitano di fatto di intervenire sulle condizioni strutturali del disagio proponendosi soltanto di controllarlo o di contenerlo.

La consapevolezza di chi conosce il mondo delle tossicodipendenze e sa che il rapporto con le droghe non induce un semplice consumo, ma un vero e proprio sistema di vita che si radica nel vuoto di prospettive esistenziali.

La consapevolezza, l'esperienza di chi, operando nei servizi, nelle comunità conosce l'importanza di tutte le iniziative continuative di informazione e formazione, di progetti e obiettivi articolati, di integrazione dei diversi livelli di intervento e soprattutto le necessità di territorializzare l'assistenza, mettendo a disposizione una pluralità di punti di riferimento sul territorio in grado di assistere e di aiutare nel sociale, nel quotidiano chi sta tentando, chi vuole tentare di emanciparsi dalle droghe ricercando un'autonoma via di ripresa dei rapporti sociali «normali»; aiutando il tossicodipendente che vuole liberarsi dalla droga a trovare strumenti critici di conoscenza, di orientamento, di difesa.

Queste forze ci hanno detto dei limiti dell'area sanitaria, dell'intervento rivolto solo a curare i sintomi. Esperienze pubbliche interessanti in alcune aree del paese, anche se purtroppo limitate, esperienze di tante comunità private ci hanno detto dei livelli organizzativi necessari, dei cambiamenti da introdurre; cambiamenti innanzitutto culturali per mettere in atto strategie efficaci:

funzioni di segretariato, di informazione e consulenza, di coordinamento;

assistenza alle famiglie;

formulazione di progetti terapeutici con controlli periodici dell'andamento dei programmi;

interventi nei momenti di crisi.

In particolare sono sembrate interessanti riflessioni volte a superare approcci soltanto sanitari, prevalentemente sanitari, di queste problematiche così come concrete ci sono sembrate esigenze e proposte di ridisegnare ruolo, formazione di operatori, bisogni di integrazione tra pubblico e privato, ipotesi di intervento e di attivazione di forze dentro cinte murarie (presidio, comunità, scuola, caserma) non più isolate e insieme, al di fuori di esse, fino

all'esperienza degli «operatori di strada» di cui nelle audizioni si è fatto portavoce don Ciotti.

### *Il ruolo dei comuni e della scuola*

Riflessioni e proposte che ci hanno suggerito le necessità di pensare un ruolo degli enti locali e delle comunità locali teso non solo ad istituire strutture protette, ma coinvolto e partecipe di una strategia dell'attenzione e della solidarietà, di un impegno della società civile verso i tossicodipendenti e le loro famiglie. Abbiamo per questo avanzato una proposta di istituzione di centri di informazione, coordinamento, di ricerca e creazione di occasioni di vita alternative al mondo della droga; di rottura della solitudine, dell'emarginazione, della disperazione di chi questo dramma vive, tossicodipendenti e famiglie.

Luoghi di coinvolgimento, di impegno, di capacità di ascolto e stimolo all'intervento per concretamente sostenere, vincere paure e difficoltà, costruire insieme «sicurezze». Riflessioni e proposte che ci hanno suggerito assetti istituzionali che ci sembrano più convincenti, più congrui a realizzare efficacia, capacità di intervento, mutamenti culturali. Da qui la nostra insistenza su competenze da affidare al Ministro degli affari sociali per tentare quel passaggio ad una moderna visione delle politiche sociali, che è ostico per quanti ancora ragionano ed insistono su una frammentazione di competenze che rispecchi la frammentazione e la separazione che si vuole nel quotidiano, tra gli individui, e all'interno di uno stesso individuo. Da qui le nostre proposte sul ruolo della scuola e in generale di tutti i luoghi nei quali ad un'utenza in difficoltà, a soggetti in formazione bisogna poter assicurare interventi non solo «specialistici», ma interventi integrati, interdisciplinari, attivando partecipazione e risorse, protagonismi e scelte degli stessi ai quali gli interventi sono indirizzati.

Poichè la popolazione a rischio è quella giovanile, che vive in gran parte l'esperienza collettiva della scuola, è qui che bisogna concentrare l'impegno preventivo. Vi sono tuttavia due dati di partenza, che si devono tener presenti.

Uno è che corsi scolastici improvvisati suscitano spesso più curiosità-attrazione che dissuasione; l'altro è che due terzi dei tossicodipendenti, prima di diventare tali, hanno subito ritardi o abbandoni nel loro percorso scolastico.

Da questi fatti deriva che la miglior prevenzione deve consistere nel funzionamento stesso dell'istituzione scolastica, nella sua capacità di recuperare e motivare i giovani che abbiano difficoltà e problemi. L'informazione sulle droghe, inoltre, non deve essere intimidatoria, basata su messaggi semplificati come droga = AIDS = morte, che rischiano di provocare effetti paradossali di induzione, specie quando si è in presenza di soggetti che abbiano latenti tendenze autodistruttive. Deve essere fondata su ampie conoscenze storiche e scientifiche, e collegate ad una migliore informazione sulle relazioni sessuali e sugli aspetti sociali del fenomeno. È possibile, in questo campo, avvalersi dell'opera di specialisti, purchè essi abbiano non solo conoscenze specifiche, ma anche capacità di comprendere le aspirazioni e le ansie dei giovani purchè in ogni caso siano coinvolti (e

preparati a questo fine) gli insegnanti che hanno un rapporto costante con gli alunni.

Da qui deriva la nostra proposta di istituire nelle scuole medie superiori Centri di informazione e consulenza rivolti ai giovani con la presenza di operatori dei servizi, di volontariato.

#### *Tossicodipendenza e AIDS*

Un aspetto drammatico di questo insieme di problemi è dato dal rapporto tra tossicodipendenze e AIDS, su cui si è insufficientemente riflettuto e sul quale occorre intervenire.

Infatti, attualmente, in Italia, più del 60 per cento dei casi osservati di AIDS sono persone che usano o hanno usato droghe per via endovenosa. In confronto agli USA e ad altri paesi, l'Italia ha una percentuale assai minore di AIDS fra gli omosessuali, perchè questi, quando si seppe che a San Francisco e a New York gli omosessuali erano ampiamente colpiti dal morbo, avviarono una vasta campagna di informazione, attraverso le loro organizzazioni, che ebbe effetti preventivi nell'interesse di tutti. È uno dei primi esempi nella storia di una categoria a rischio che si organizza per ostacolare il cammino di una malattia. C'è da riflettere sul fatto che ciò è potuto accadere perchè gli omosessuali si sono sentiti più liberi, meno perseguitati e repressi che nel passato, e hanno potuto avviare senza timori questa campagna informativa.

Fra i tossicodipendenti, le modalità di trasmissione dell'AIDS non consistono soltanto nello scambio di aghi e siringhe infette, ma anche nel contagio omo- o eterosessuale, che può estendersi a soggetti lontani dal giro delle droghe. La prevenzione dell'AIDS coincide perciò in larga misura con la prevenzione delle tossicodipendenze, e con la possibilità, per i soggetti già infetti, di avere un rapporto con la società che escluda intenti punitivi. È stata sottolineata, anche in base a esperienze internazionali (C. Perucci, 1989) l'utilità di «organizzare programmi di contatto, indipendentemente dal fatto che il tossicodipendente espliciti una richiesta di aiuto, assistenza, riabilitazione»; ma la condizione essenziale per questo intervento è che «questi programmi non siano associati ad alcun messaggio di punibilità; i servizi sociali e sanitari devono poter avvicinare i tossicodipendenti senza alcuna etichetta di polizia», che ne comprometterebbe in partenza l'efficacia.

#### *Il rischio della clandestinità*

Purtroppo, prima ancora dell'applicazione delle misure proposte dalla maggioranza, il messaggio della punizione è già arrivato ai tossicodipendenti, e funziona da ostacolo agli interventi di prevenzione, soprattutto nelle aree di tossicodipendenza più emarginata e quindi a rischio maggiore rispetto all'AIDS. Rischia così di riprodursi un fenomeno che si è verificato nel passato per altre malattie trasmissibili, che vennero spesso stigmatizzate e perciò nascoste, come la sifilide e la tubercolosi. La taccia di infamia, e il conseguente senso di colpa dei malati, ostacolò l'emersione e facilitò la diffusione del contagio. In qualche caso, si giunse anche a trasmettere deliberatamente la malattia per risentimento verso tutto e verso tutti.

Sia la sifilide che la tubercolosi poterono essere combattute con efficacia quando si individuavano le cause prime, quando si conobbero i meccanismi di trasmissione, e quando si attenuò la tendenza a colpevolizzare le vittime di queste malattie. È un'esperienza che dovrebbe insegnare qualcosa, fatte le debite differenze, nel compito odierno di combattere la trasmissione dell'AIDS, attraverso i tossicodipendenti, alla popolazione.

### *I limiti di una norma-manifesto*

Onorevoli colleghi, ci sembrava e ci sembra che la discussione sulla nuova legge contro le tossicodipendenze dovesse partire, essere centrata soprattutto su queste questioni e insieme prioritariamente sulla lotta contro il grande traffico su cui erano più mature soluzioni e più urgente il bisogno di risposte.

Ma il dibattito nelle Commissioni, il lavoro nel Comitato ristretto, l'esame del testo a settembre, sono stati aspri e difficili per più ragioni.

Innanzitutto per il significato che al disegno di legge si è voluto attribuire da parte di chi lo proponeva: una legge-manifesto più che una seria ricerca di efficace funzione preventiva; per i continui tentativi di cancellare discussione e ruolo del Parlamento; per le minacciate crisi di Governo, per patti politici indifferenti ed estranei ad una maturazione ed espressione di opinioni diverse. Un lanciare messaggi ad un'opinione pubblica, preoccupata ed allarmata; un lanciare messaggi mistificanti ed illusori. Una legge che è diventata e rischia di essere un pezzo di quella politica-spettacolo, della miseria di una politica che non conosce, non vuole conoscere le fatiche, il rigore, l'approccio serio a contenuti che sono difficili e richiedono risposte non semplici.

Una cultura dello Stato sociale che risponde ad una domanda di aiuto e solidarietà con gli strumenti della sanzione, della punizione, del ghetto; una lettura del «disagio» come tratto immodificabile del sistema di relazioni, che il «disagio» tenta di cancellare con rimozioni, emarginazioni, con riduzioni della soggettività e degli spazi di autonomia. Una norma che per la prima volta non sanziona comportamenti, ma discrimina e punisce una condizione, l'essere tossicodipendente.

### *Una legge inapplicabile*

Una legge - ed è questa la preoccupazione più forte - che si sa inefficace, inapplicabile, foriera di nuove ingiustizie e disuguaglianze.

La polemica sui tempi di approvazione è stata ed è funzionale a questo significato, a questa volontà di lanciare messaggi.

Eppure i tempi (la discussione delle Commissioni riunite giustizia e sanità inizia a metà febbraio di quest'anno; a metà maggio il Comitato ristretto termina il suo lavoro; la crisi di governo e la pausa estiva impongono un alt di ben quattro mesi al cammino della legge; a ottobre le commissioni licenziano a maggioranza il testo) potevano essere più produttivi se la nostra proposta di stralcio delle norme contro i narcotrafficienti fosse stata accolta: Senato e Camera potevano rapidamente e definitivamente approvare norme

che quanto sta accadendo nel nostro paese e a livello internazionale ci dicono urgenti.

### *L'Ideologia della punibilità*

In realtà, nel corso di questi mesi, prevalente nelle forze di maggioranza è stata l'esigenza di affermare altre scelte, di indicare nella punibilità il cambiamento, ad avviso dei proponenti, necessario contro il «permissivismo» e il fallimento della 685. La punibilità come discriminare tra chi è contro la droga e chi è invece «amico della modica quantità»; una rozza rappresentazione ideologica dei termini di un dibattito che tenta di nascondere, occultare una premessa che può trovare e trova d'accordo quanti intendono impegnarsi contro le dipendenze - l'illiceità del consumo di droga - e insieme tenta di sottrarsi ad un ragionamento sull'efficacia di sanzioni, di pene come deterrenti. Sanzioni e pene per indurre ad alternative di trattamenti terapeutici e socio-riabilitativi.

Un'efficacia deterrente che si sa minima e irrilevante; un messaggio che fa fatica a parlare al tossicodipendente, ad un individuo che già vive una diminuzione drammatica di libertà, che «ha problemi a vivere» (don Picchi).

Un'efficacia deterrente irrilevante, inadeguata a contrastare le motivazioni che inducono al consumo di droga; una scelta di sanzioni e pene che aggrava i rischi di immersione e clandestinità del tossicodipendente; che allontana e indebolisce strategie di prevenzione; che pone seri dubbi sui percorsi di trattamento che necessitano di consensi e coinvolgimenti; consensi e coinvolgimenti che non devono essere attesi passivamente, che vanno costruiti e mantenuti; che necessitano di un intreccio di responsabilità individuali, rispetto della dignità della persona, responsabilità sociali.

### *Drogarsi, nè diritto nè reato*

L'alternativa pena-trattamento, l'alternativa repressione-riabilitazione mette invece sullo stesso piano reato e «malattia»; prefigura una società che decide di curare i propri «malati» con la repressione penale; diventa il segno di una grande impotenza di fronte al vissuto dei tossicodipendenti, contro persone che stanno male, che rischiano continuamente, che rivolgono contro se stessi la loro paura di vivere.

La tendenza alla punizione e all'isolamento dei tossicodipendenti evoca piuttosto le misure repressive che, nei periodi passati, si presero contro i portatori di malattie altamente contagiose o contro comportamenti devianti dalle norme sociali. La sola giustificazione può esser stata la difesa dal contagio. Ma la tossicodipendenza non è paragonabile ad altre malattie (non è neppure, in senso proprio, come già detto una malattia).

Nella nostra opposizione alla punibilità ci sono dunque ragioni di fondo; più precisamente una discriminante politica, umana e civile tesa ad affermare spazi, diritti, voce ad ogni diversità, debolezza, sofferenza, disagio; c'è la volontà di affermare per questi soggetti parità di cittadinanza; c'è un impegno ad affrontare tutta la complessa questione della «cittadinanza negata», delle costruzioni di relazioni sociali ed umane autentiche; c'è la

consapevolezza di culture, di fatti, di concretezze da affermare contro la marginalità e l'esclusione.

C'è un'altra visione della società e dello Stato. Drogarsi non è un diritto nè un reato.

Nella nostra opposizione alla punibilità c'è ed è preponderante un bisogno di risposte concrete, vere; c'è bisogno soprattutto di risposte solidali.

#### *Per una legge efficace*

Innanzitutto, una nuova legge in materia di droga deve essere efficace.

Ciò non solo perchè la legge del 1975 è stata in larga parte, per quanto riguarda le strutture, disapplicata, rendendo tra l'altro oggi possibile la mistificazione di ritenere che essa fosse inadeguata, laddove invece - deve essere ribadito con forza - se fosse stata, con risorse economiche e culturali adeguate, messa in grado di funzionare, avrebbe segnato un passo decisivo anche e soprattutto nel campo della prevenzione, della cura e del recupero.

La nuova legge deve essere efficace e praticabile perchè suo compito deve essere quello di porsi obiettivi concreti, ad essi finalizzando la propria strumentazione operativa.

È del tutto evidente che la norma giuridica (più che mai la legge) svolge una funzione pedagogica nella misura in cui tutela beni di rilevante interesse sociale; ed a tal fine reprime o promuove comportamenti individuali e sociali.

La legge però mai deve ridursi a manifesto, poichè uno degli aspetti della odierna «crisi della legge» della quale tanto si parla, è proprio il suo rimaner sulla carta.

È proprio l'esperienza della vigente legge sulla tossicodipendenza (presa ad esempio, assieme ad altre leggi, del cd. circolo vizioso legislativo: Bettini, 1983) - a dimostrare che l'impotenza della legge ad affrontare e risolvere problemi socialmente rilevanti produce disaffezione e sfiducia, così aggravando i problemi.

Come dicono gli studiosi di tecnica di progettazione legislativa (l'analisi di fattibilità di un progetto di legge è problema prepotentemente emerso in questi ultimi dieci anni) fare buone leggi significa «non poter più lanciare attraverso le leggi rassicuranti messaggi politici vuoti, in realtà, di contenuto corrispondente o nascondere dietro accordi sulle parole votate essenziali dissensi e così via» (G. U. Rescigno 1980).

La legge, in altre parole, appartiene alla sfera della ragion pratica: presuppone una attenta analisi della realtà sociale e dei suoi conflitti. Su questa base deve porsi degli obiettivi e apprestare una strumentazione adeguata a realizzarli.

Quale lavoro di analisi, invece, sta alla base del disegno di legge del Governo sulla tossicodipendenza?

Tutto si è risolto in un immotivato giudizio negativo sulla legge del 1985, esaurendolo in sostanza nella norma relativa alla non punibilità del detentore di modica quantità - per uso personale non terapeutico.

Addirittura, nella relazione al disegno di legge governativo, si afferma, senza mezzi termini, la finalità di mera propaganda della proposta:

«senonchè questo sistema, pur astrattamente idoneo a combattere il fenomeno della tossicodipendenza, non sembra sia considerato tale da parte della pubblica opinione, che ha visto nella nozione di «modica quantità» e della correlata non punibilità quasi una espressa legittimazione all'uso della droga ed un espediente facilmente praticabile dai trafficanti ai fini dello spaccio minuto delle sostanze stupefacenti».

Si pretende di imprimere una «svolta» nella legislazione in materia enunciando il principio della illiceità del consumo della droga, quasichè tale illiceità non fosse già enunciata nella vigente legge laddove si parla di non punibilità (che presuppone un reato) e di sequestro della sostanza stupefacente detenuta.

Il vero problema, dunque, non è la mera enunciazione di illiceità ma invece la punibilità: ed è su questo punto che si scontrano non tanto e non solo diverse filosofie ma soprattutto diverse strategie di lotta alla tossicodipendenza.

Chi si droga non solo non realizza un comportamento lecito ma, men che mai, realizza un diritto.

In vero: lecito è meramente ciò che non è vietato; diritto è invece ciò che è tutelato dalla legge.

Orbene, la legge vigente nè qualifica lecito il consumo nè, men che mai, qualifica tale comportamento come diritto (soggettivo o di libertà).

La legge non deve enunciare un principio, ma apprestare gli strumenti per prevenire la piaga della tossicodipendenza e, nei confronti del tossicodipendente, recuperarlo.

Dunque: enunciare in norma, come il disegno di legge governativo vuole fare, che «il consumo della droga è vietato» non aggiunge nulla a quanto già oggi esiste nella legge.

#### *L'azione e gli accordi internazionali*

La legge del 22 dicembre 1975, n. 685, aveva alle spalle una robusta elaborazione di diritto internazionale, imposta dalle dimensioni universali del fenomeno «droga» e dalla avvertita necessità di intervenire, nel quadro delle Nazioni Unite, con adeguate misure di cooperazione internazionale, a partire dal momento della produzione di stupefacenti.

La Convenzione Unica degli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961, esplicitamente abrogò tutti i trattati precedenti (tranne due convenzioni minori), con ciò intendendosi porre come una specie di «testo unico di diritto internazionale».

Essa venne emendata dal Protocollo adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, e solo nel 1974 l'Italia diede esecuzione nel proprio ordinamento, con legge 5 giugno 1974, n. 412, a tali due strumenti internazionali.

La successiva Convenzione di Vienna sulle sostanze psicotrope, adottata il 21 febbraio 1971, non ha avuto, in sostanza altro scopo che quello di allargare l'area delle sostanze disciplinate, ponendo termine alla possibilità di ritenere estranee al regime dei controlli e dei divieti le sostanze qualificate psicotrope.

È però evidente che un limite di tali iniziative è nel fatto che - pur doverosamente predisponendo strumenti di cooperazione internazionale per coordinare le iniziative nel campo della lotta alla produzione e al consumo

della droga - non si interviene nei confronti dei Paesi produttori per favorire, con adeguati interventi economici, la riconversione delle coltivazioni, nel quadro di una politica di sostegno.

Occorre invece integrare l'attività di repressione con l'attività di sostegno delle economie disestate dei Paesi produttori, sottraendoli alla morsa dell'intreccio tra politica e criminalità, che ne condiziona la politica e strumentalizza la miseria di quelle popolazioni.

Anche negli anni seguenti fino ad oggi il cammino lungo questa strada è stato lento ed i risultati ancora incongrui.

Se si considera la Raccomandazione n. 1085 del 1988 del Consiglio d'Europa, relativa alla lotta contro la droga, si constaterà che, mentre il livello dell'analisi è profondamente diverso da quello degli anni '60, le proposte di intervento sono ancora prevalentemente ancorate a presupposti di ordine repressivo.

Si constata l'esistenza di organizzazioni multinazionali del crimine e si evidenzia la dimensione politica del problema.

Pur sottolineando l'esigenza di soluzioni nuove a fronte di situazioni nuove, non si dà corso coerente alla presa di coscienza del fatto che i guadagni dello sfruttamento illegale delle coltivazioni dei Paesi dell'America latina e del Sud-Est dell'Asia rappresentano fino a sei volte le esportazioni ufficiali di tali Paesi.

Del pari, la recente Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988 svolge giustamente allarmate considerazioni sulla produzione, la domanda ed il traffico delle sostanze stupefacenti e psicotrope, che rappresentano un grave pericolo per le basi economiche, culturali e politiche della società; sull'intreccio tra il traffico illecito delle droghe e le altre attività delittuose organizzate; sull'esistenza di grandi patrimoni illegali che permettono alle organizzazioni criminali di corrompere le strutture della pubblica amministrazione, le attività commerciali e finanziarie lecite e la società a tutti i livelli - e però continua a non individuare adeguati strumenti di intervento, coordinato a livello delle Nazioni Unite, nelle economie dei Paesi produttori.

È questa la ragione per la quale - considerando che tale tipo di intervento è fondamentale nella complessiva strategia di lotta al flagello della droga - riteniamo che l'Italia debba farsi promotrice, a livello internazionale, nel quadro delle Nazioni Unite, di adeguate iniziative in tal senso.

Non ci si può illudere di vincere questa battaglia storica soltanto contenendo l'importazione di droga, laddove occorre invece la grande prospettiva di scoraggiare e impedire la sua produzione e fabbricazione, soprattutto nei Paesi di origine.

Quali sono i vincoli che per quanto riguarda il consumo, derivano alla legislazione nazionale dalle convenzioni internazionali?

È bene chiarire subito che - nel seguirsi delle Convenzioni internazionali in materia - non era né è imposta, in ogni caso, la sanzione penale. L'articolo 36 della Convenzione Unica del 1961, primo comma, si esprimeva così:

«compatibilmente con le proprie norme costituzionali, ciascuna parte adotterà le misure necessarie affinché la coltivazione, la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, la detenzione, l'offerta, la messa in vendita, la distribuzione, l'acquisto, la vendita, la consegna per qualunque scopo, la mediazione, l'invio, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione e l'esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni

della presente Convenzione o qualunque atto reputato dalla detta parte come contrario alle disposizioni della presente Convenzione, siano considerate infrazioni punibili qualora siano commesse intenzionalmente e affinché le infrazioni gravi siano passibili di una punizione adeguata, particolarmente a mezzo della reclusione o di altre pene che comportino la privazione della libertà».

Quindi (come notava la dottrina) «per i fatti meno gravi la sanzione penale poteva essere anche di natura diversa dalla privazione della libertà».

Peraltro, l'articolo 14 del Protocollo intitolato «Emendamenti all'articolo 36» e il corrispondente analogo articolo 22 della Convenzione di Vienna intitolato «disposizioni penali», dopo un primo comma (1a) che riproduce integralmente la previsione del suddetto articolo 36, in un successivo comma (1b) prevedono che, indipendentemente dalle disposizioni precedenti, quando qualcuno dei fatti ivi indicati è stato commesso da chi fa abuso personale delle sostanze sottoposte a controllo, la persona anziché essere assoggettata a giudizio penale e condanna potrà essere sottoposta a misure di trattamento, di educazione, di dopocura, di riadattamento e di reintegrazione sociale.

Come è stato osservato (Di Gennaro, 1982) la nostra legge del 1975 - con la clausola di non punibilità della modica quantità per uso personale non terapeutico - ha solo parzialmente accolto tale indirizzo in favore della non stigmatizzazione penale (e conseguente pena) del piccolo spacciatore-utente.

Si è trattato, comunque, di una scelta del tutto coerente con le convenzioni internazionali e per nulla ispirata ad «italico lassismo».

L'ultima Convenzione di Vienna del 1988 ribadisce (articolo 4, lettera e) che per le infrazioni di carattere lieve la sanzione penale potrà essere sostituita da altre misure come l'educazione, la riabilitazione o il reinserimento sociale ovvero, quando si tratti di tossicodipendente, di trattamento o post-trattamento.

Anche la già citata Raccomandazione n. 1085 del 1988 dell'Assemblea del Consiglio d'Europa richiede al Consiglio dei Ministri di incaricare il Comitato direttivo competente di armonizzare le pene a livello europeo «introducendo specificatamente una legislazione articolata che distingua tra trafficante e consumatore», prevedendo misure di trattamento socio-sanitario come alternativa alla sanzione penale.

Accanto alla disamina delle convenzioni e delle raccomandazioni, nonchè dei coordinamenti internazionali che si stanno tentando soprattutto contro il traffico, è da tener presente che in vari Paesi, ed anche in Italia, si sta sviluppando un dibattito sul fallimento delle strategie proibizioniste, su scelte in grado di spezzare in modo efficace l'intreccio consumatore-spacciatore, su iniziative in grado di battere i mercanti di morte. Tale dibattito che ipotizza misure di legalizzazione pone questioni reali e indica soluzioni che però necessitano di ambiti e scelte internazionali. Il dibattito che sentiamo ancora denso di incognite, soprattutto rispetto alle droghe pesanti verso il cui diffondersi non ci sembra possibile nessuna indifferenza, deve continuare e ad esso siamo interessati a partecipare.

Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte Costituzionale vale la pena di ricordare che la recente sentenza n. 243 del 22 maggio 1987, pronunciandosi sul decreto-legge 22 aprile 1985 n. 144 (convertito nella legge 21 giugno 1985 n. 297) erogazione di contributi per l'attività di recupero e reinserimento sociale dei tossicodipendenti, così esprimeva la

situazione precedente a tale intervento legislativo: «tuttavia il fenomeno della tossicodipendenza non risultava sconfitto, anzi si diffondeva con gravi implicanze sul piano della criminalità che, anche per effetto di essa, risultava in forte aumento.

Si constatavano deficienze e carenze sul piano operativo, per la mancanza di servizi appositamente strutturati e finalizzati a realizzare gli aspetti sociali della prevenzione, della cura, e soprattutto del recupero della personalità dei tossicodipendenti per il loro reinserimento nella famiglia e nella società.

«Non era di per sè sufficiente la sola disintossicazione dell'organismo, ma più utile e proficua era la impostazione di rapporti interpersonali ed un più o meno lungo processo socio-pedagogico per vincere la dipendenza psichica, il cui superamento era importante quanto quello della dipendenza fisica».

#### *La lotta al narcotraffico*

È largamente condivisibile la parte del testo all'esame dell'Aula che comprende le norme (penali, processuali e di polizia giudiziaria) dedicate alla lotta contro il narcotraffico.

Tali norme sono in gran parte coincidenti con il disegno di legge presentato dal Gruppo del Partito comunista italiano.

Si tratta di un potenziamento del già esistente servizio centrale antidroga, anche con dislocazione all'estero di suo personale.

Il limite di tale normativa è peraltro l'insufficiente garanzia che sia operativo il coordinamento in capo al Ministro dell'interno, nonché l'insufficienza del contingente da utilizzare all'estero.

Si realizza finalmente (in adempimento di obblighi delle convenzioni internazionali) l'introduzione nell'ordinamento di norme di controllo che hanno ad oggetto i cosiddetti «precursori», cioè sostanze serventi alla produzione delle sostanze stupefacenti.

Si sanziona, con specifica misura di reato, il cosiddetto riciclaggio nonché (con l'estensione della già esistente normativa in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione) la ricettazione qualificata.

Si estende al traffico della droga la legislazione antimafia.

Si introduce una nuova forma di concorso qualificato, con lo scopo di punire più severamente chi, avendo costituito una associazione per delinquere in materia di traffico di stupefacenti, esercita in forma associata tale traffico.

La norma è giustificata dalla circostanza che si tratta di una delle più qualificate manifestazioni di criminalità organizzata, per la quale si ritiene insufficiente la comune normativa in materia di concorso, sia pure aggravato.

Data la elevazione del minimo della pena che il disegno di legge governativo fa rispetto al vigente articolo 71, in relazione al traffico, il Gruppo Comunista ha insistito, ed ottenuto, che fosse prevista una ipotesi attenuata, con riduzione della pena in limiti tali da poter essere coperti dalla condizionale, nel caso che il fatto sia di lieve entità «per i mezzi, per le modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle

sostanze, nonchè per qualsiasi altra circostanza inerente alla persona del colpevole».

È stata anche accolta la richiesta del Gruppo del Partito comunista italiano di non ricomprendere tali ipotesi lievi nella norma relativa all'associazione per delinquere e all'esercizio associato conseguente.

Andrà però inserita una norma che punisca con pena inferiore il tossicodipendente che cede sostanza stupefacente a terzi per uso non terapeutico.

Tale ipotesi (prevista dalla legge vigente, che l'originario disegno di legge del Governo manteneva) ha una sua autonomia rispetto all'ipotesi «lievi» introdotta, in via generale, dal disegno di legge.

Il tossicomane piccolo spacciatore è figura sociologicamente ben definita: egli non va confuso con il generico spacciatore, sia pure di quantità non rilevanti.

Condivisibili, nella sostanza, salva la specificazione di maggiori garanzie, anche ad evitare abusi ed arbitrii, le norme che intendono rendere possibile svolgere, con maggiore strumentazione, le indagini da parte della polizia giudiziaria. Trattasi dell'acquisto simulato di droga (il cosiddetto agente provocatore); del ritardo o dell'omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro, al fine di «pedinare» il trafficante; della perquisizione e cattura di navi ed aeromobili, nonchè delle ispezioni e dei controlli dentro e fuori gli spazi doganali.

#### *Le pene e le sanzioni impraticabili*

Non condivisibile, invece, come detto, è quella parte del disegno di legge, su cui si accentuano le critiche e le opposizioni del Paese, che - innovando rispetto alla legge vigente - punisce il consumatore.

È ben vero che, rispetto all'originario testo del Governo, si sono dovute apportare modifiche.

Resta però in piedi l'intero apparato sanzionatorio, che si è anzi complicato, rendendo così maggiormente impraticabile ciò che già all'origine aveva suscitato, anche negli operatori della giustizia, critiche di impraticabilità.

Aver fatto precedere la irrogazione della sanzione penale da parte del pretore da una sanzione amministrativa del prefetto, nulla cambia nella sostanza, tenendo soprattutto conto che le misure sono sempre le stesse (sospensione della patente di guida, passaporto e porto d'armi; divieto di allontanarsi dal comune di residenza): le prime due volte irrogate dal prefetto, dalla terza in poi, all'infinito, dal pretore.

Resta, comunque sempre in piedi la prospettiva della pena detentiva o pecuniaria - a seconda della valutazione del pretore - nel caso che il tossicodipendente violi le sanzioni di cui sopra (guidi senza patente, si allontani dal comune eccetera).

Resta in piedi l'apparato (alternativo alla sanzione: prima amministrativa e poi penale) del programma terapeutico «forzoso».

Se il tossicodipendente accetta il programma, il procedimento viene sospeso, salvo a riprendere in caso di non prosecuzione di detto programma.

Il procedimento invece si estingue se il programma si sia concluso con

esito «favorevole» (cosa significa: che c'è stato reinserimento sociale? E però: quando un tossicodipendente è da considerare «recuperato»? Quando esce dalla comunità o quando non più ricade? Sono tutti problemi che, nel disegno di legge, restano indeterminati).

La critica di fondo che va mossa a questa proposta di impianto normativo è la sua impraticabilità, che la destina alla pratica inefficacia, oltre ad esporla a fondate censure di illegittimità costituzionale per i poteri di irrogazione di misure personali fortemente afflittive in capo al prefetto, quasi ripristinando la situazione normativa del vecchio testo unico di pubblica sicurezza, modificato (relativamente a questi poteri) con la legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Si tratta, in buona sostanza, di procedure in cui non solo mancano sufficienti garanzie, ma tali che forte è il rischio che si risolvano in una schedatura di massa e insieme dello snaturamento del suolo dei servizi e della loro capacità di intervento.

Nè l'apparato amministrativo, nè, men che mai quello giudiziario, sono in grado di sopportare il carico di procedimenti che saranno loro imposti dalla nuova legge.

C'è addirittura il fondato pericolo che la riforma del processo pretorile «coli a picco» in conseguenza dell'enorme sovraccarico di lavoro.

Decisive sono però, accanto ed oltre queste considerazioni di ordine pratico, considerazioni di carattere finalistico, relative cioè agli obiettivi che la legge deve proporsi.

Sconfiggere la piaga della tossicodipendenza come già detto, significa prima di tutto portare alla luce l'intero universo della tossicodipendenza, oggi in larghissima parte sommerso e clandestino.

È stato stimato (nelle, purtroppo poche, audizioni svolte dalla Commissione congiunta Giustizia e Sanità in sede di discussione del disegno di legge) che appena il 20 per cento dei tossicodipendenti è oggi, in qualche modo, «avvicinato» dai servizi sociali.

Quasi l'80 per cento è confinato nella clandestinità dalla paura, dalla emarginazione, dalla ignoranza.

È di tutta evidenza che occorre creare un nuovo tipo di rapporto tra servizi e tossicodipendenti: far funzionare le strutture, qualificarle, potenziarle.

Occorre soprattutto «dare affidamento» al tossicodipendente; non respingerlo nella clandestinità per timore di ulteriore stigmatizzazione.

Si tratta di una grande battaglia ideale, oltre che pratica. La paura della sanzione penale inevitabilmente lo allontanerà dai servizi, lo confinerà ed assegnerà stabilmente alla clandestinità, ne aggraverà la situazione di dipendenza, lo esporrà al ricatto del mercato clandestino, lo qualificherà ulteriormente come dedito al reato per procurarsi la droga.

Ciò avverrà - ben s'intenda - nei confronti del tossicodipendente «povero», poichè quello dotato di mezzi e qualificato da *status* sociale riuscirà sempre a «farla franca».

Il tutto si risolverà in una grande ingiustizia e in un gran fallimento.

#### *La proposta del Partito comunista italiano*

Il Gruppo del Partito comunista italiano propone invece una strategia diversa.

Intanto (portando a logico sviluppo una distinzione che già esiste nella legge attuale ed anche nel disegno di legge del Governo, laddove si sanziona diversamente la detenzione di droghe «leggere» e di droghe «pesanti», addirittura non irrogando sanzione, neppure amministrativa, a chi per la prima volta detenga droga leggera) – si propone di non punire la detenzione di droga leggera per esclusivo uso (non terapeutico) personale.

Non si tratta di un diritto, ma di mera situazione di non punibilità. Per quanto riguarda invece le droghe pesanti la proposta è di individuare un limite quantitativo, al di sotto del quale il tossicodipendente è in ogni caso non punito, ma invece segnalato ai servizi per un programma di recupero e reinserimento sociale.

Oltre tale limite, il pretore non punirà se, nella sua discrezionalità ed avvalendosi di tutti i mezzi di prova, valuterà che la detenzione della sostanza stupefacente è per uso immediatamente e direttamente personale (ad evitare che sia non punibile anche l'immagazzinamento di sostanze ad uso futuro).

In caso di non punibilità, segnalerà il tossicodipendente ai servizi per un programma di recupero e reinserimento sociale.

Con tale sistema normativo, non si correrà il rischio di appesantire oltremodo il circuito carcerario, del tutto inadatto (più che mai in questa delicata fase di riforma penitenziaria) alla carcerazione dei tossicodipendenti: è del tutto noto che il carcere è già oggi, per l'alta percentuale di detenuti tossicodipendenti, luogo di consumo e di contagio.

A tal fine concorrerà anche la riqualificazione, che il disegno di legge effettua (è stato aumentato l'originario limite di tre anni previsto dal Governo), della già esistente possibilità per il tossicodipendente che è già in carcere o che deve entrarvi di sottoporsi, in via alternativa, ad un programma di recupero.

Onorevoli colleghi, concludendo, il Gruppo Comunista nella discussione avanza proposte tese innanzitutto a cancellare le norme sulla punibilità, modificare l'asse culturale del disegno di legge al nostro esame, ridisegnare un ruolo più efficace dei servizi, delle strutture pubbliche e private, dell'informazione e della formazione. Proposte quindi per una concreta e solidale politica di prevenzione a cui devono essere destinate risorse e mezzi sufficienti.

Occorre in definitiva una mobilitazione generale di tutte le energie e le risorse culturali e finanziarie per vincere questa battaglia di civiltà e di liberazione dalle droghe.

SALVATO, *relatore di minoranza*