SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

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

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 2ª e 12ª RIUNITE

(GIUSTIZIA E IGIENE E SANITÀ)

(RELATORE CORLEONE)

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (3000)

(Codice e legislazione penale - Sanità pubblica)

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, IMBRÌACO, 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. – Un'ondata regressiva e repressiva si diffonde dagli Stati Uniti fino all'Italia, eterna piccola provincia.

Il fallimento della strategia proibizionista adottata negli ultimi venticinque anni si tramuta nella guerra contro «il flagello della droga» che il Presidente Bush con enfasi ha indicato come una missione interna ed internazionale. Per impedire questo non è bastato l'aumento del numero di consumatori, la crescita dei decessi, la diffusione della violenza e della illegalità e lo sviluppo del crimine organizzato che raggiunge in Italia un utile di 30-40.000 miliardi all'anno cioè quanto basta a mettere a rischio democrazia ed economia libera: si vuole seguire fino in fondo il terreno delle semplificazioni autoritarie e del vellicamento del senso comune violento ed egoista.

Questa relazione di minoranza intende presentare non solo la contestazione globale del testo predisposto dalle Commissioni Giustizia e Sanità il 12 ottobre scorso dopo un intenso confronto sulla base del disegno di legge del Governo, ma anche un quadro del dibattito internazionale su proibizionismo ed antiproibizionismo e sui principali aspetti sociali, culturali, criminali, sanitari legati alla droga (*).

La legalizzazione delle sostanze che oggi sono in mano alla criminalità organizzata mafiosa offre l'unica ipotesi per contrastare efficacemente la diffusione di sostanze che creano dipendenza.

Il nostro però non è mai stato un ruolo solamente critico, infatti abbiamo presentato una proposta alternativa basata sui seguenti dieci punti specifici:

a) regolamentazione legale delle sostanze psicoattive sostituendo una definizione più rigorosa scientificamente a quella di sostanze «stupefacenti e psicotrope»;

b) riclassificazione delle tabelle con inclusione degli alcolici sopra i 20 gradi e dei tabacchi;

c) inclusione nella farmacopea di eroina e cocaina;

d) legalizzazione della canapa indiana;

e) tassazione collegata al rischio e quindi una medesima previsione per canapa e tabacco;

f) divieto di propaganda pubblicitaria per tutte le sostanze;

g) distribuzione solo in farmacia dietro prescrizione rilasciata dal medico;

h) possibilità per il medico di rilasciare la prescrizione di sostanze psicoattive in quantità limitata previo meccanismo del consenso informato;

i) distribuzione protratta e controllata ai tossicomani;

l) repressione rigorosa di ogni attività fuori dalle procedure previste.

Ci rendiamo conto che tesi simili possono apparire inaccettabili a coloro che, per una diversa *forma mentis* culturale, credono che la battaglia contro la droga possa essere condotta sul piano della forza e dell'imposizione.

(*) La responsabilità del testo di questa relazione, ovviamente, è tutta del firmatario, ma questa è il frutto di una collaborazione di molte energie che hanno assieme lavorato durante il dibattito nelle Commissioni riunite e per la presentazione e l'illustrazione delle centinaia di emendamenti che hanno impedito il passaggio della legge in tempi troppo compressi.

Un ringraziamento particolare va a Gaetano Benedetto assistente parlamentare del Gruppo federalista europeo della Camera dei deputati, ed al sociologo Guido Blumir.

L'intelligenza delle cose dovrebbe orientare a fare scelte diverse da quelle sinora attuate anche se questo significa correre i rischi di una sfida audace; non si può attendere la sconfitta per poi arrendersi e quindi non avere nè capacità di controllo nè progetto.

Noi riteniamo che gli obiettivi siano chiari:

1) stroncare il traffico della droga e l'organizzazione criminale che vi prospera grazie alla clandestinità;

2) creare condizioni perchè non si verifichino atti di violenza sulla popolazione ed in particolare modo non si allarghi la microcriminalità diffusa necessaria per il reperimento del denaro indispensabile per l'acquisto della dose;

3) ridurre drasticamente le morti per abuso di droghe ed eliminare la marginalizzazione e il degrado anche fisico dei tossicodipendenti che conducono un'esistenza illegale nella contiguità, se non sotto il controllo della criminalità;

4) affrontare il dramma della diffusione dell'AIDS che in Italia colpisce, come soggetti a rischio, secondo la percentuale dei due terzi, i tossicodipendenti.

Purtroppo la discussione intorno alla modifica della legge n. 685 del 1975 nasce e si sviluppa su un dato falso: che quella legge sia frutto del permissivismo. La verità è che quel testo si iscrive nell'universo culturale del proibizionismo seppure mitigato dalla presenza di norme di non punibilità del consumatore e, nonostante ciò, la si vuole sostituire con il ritorno al più vieto punizionismo.

Se questo testo diventasse legge, assisteremmo ad una rivincita delle concezioni illiberali e autoritarie che assegnano compiti etici e di enunciazione morale allo Stato che assumerebbe i compiti di Stato carabiniere, infermiere e predicatore. Il dato più impressionante di provincialismo culturale è offerto dalla non distinzione delle sostanze, dal parlare di droga e non di droghe, dal differenziare le pene solo in termini quantitativi e non qualitativi.

«Ecco la legge antidroga: un mostro». Così *Il Manifesto* intitolava il 12 ottobre un articolo critico del testo.

Meglio non si potrebbe dire dei trentadue articoli che modificano la legge n. 685 nei suoi punti più positivi e che creano un apparato repressivo e megaburocratico che paradossalmente troverà la propria giustificazione nella difusione della droga.

Vi è un articolo, l'11, che costituisce il centro della legge; un «articolo manifesto» che raggiunge livelli che neppure il codice Rocco aveva immaginato.

«È vietato l'uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I, II, III e IV». L'articolo (che certamente dovrebbe dover dire non «l'uso», ma «far uso»), non prevede una pena ma si limita a condannare un comportamento. È come se il codice penale, all'articolo 624, invece di prevedere la pena per il furto, scrivesse che è vietato rubare. Lo Stato abdica ai suoi compiti di regolatore dei rapporti tra i cittadini ed assume il ruolo di controllore dei sentimenti, delle pulsioni, dei desideri degli individui.

La giustificazione che viene addotta, che cioè ci si trovi di fronte ad un comportamento che non si risolve nella sfera individuale senza apprezzabili danni, ma anzi tocchi un valore costituzionale come la salute (articolo 32 della Costituzione) è falsa in quanto estende questo giudizio, che era alla base della legge manicomiale del 1904 (pericoloso a sè e agli altri), anche alle

sostanze che non producono dipendenza, che non sono più dannose di altre legalizzate.

Dobbiamo da subito rilevare che il rimedio proibizionista responsabile della creazione e degli effetti di un circuito perverso (produzione, commercio clandestino, abuso di droghe) per tutte le sostanze stupefacenti o psicotrope è, a maggior ragione, inaccettabile per la canapa, da molti considerata non droga. Tanto più che non è configurabile un nesso tra l'uso di tale sostanza e l'utilizzazione di droghe pesanti: inoltre, come testimoniano numerosi trattati scientifici, non si riscontrano fenomeni di assuefazione e dipendenza e la tossicità delle cosiddette droghe leggere è inferiore a quella provocata da alcool e tabacco.

Fa una certa impressione leggere le critiche alla legge n. 685 che i socialisti qualche anno fa sostenevano: occorreva eliminare le ipotesi di discriminazione e di criminalizzazione, bisognava allontanare una impostazione repressiva, assistenziale e paternalistica e per la canapa indiana si doveva prevedere un uso libero e non soltanto «non punibile».

Noi siamo ancora oggi dell'avviso che si debbano abbandonare schemi repressivi di fronte a comportamenti che criminali non sono e che esista una sfera inviolabile dei diritti di disponibilità individuale di sè.

Occorre avere il coraggio civile di affermare che quella che si pone è una questione di libertà, intesa nel senso laico del termine che si accompagna alla responsabilità sociale e individuale (il bene comune di ciascuno di Machiavelli) e non certo in quello cattolico che la considera come sola possibilità di fare il bene o libertà dal peccato.

Questo naturalmente non vuol dire che drogarsi sia un valore o un diritto civile.

L'effetto più devastante che si produrrà con l'approvazione della nuova legge sarà sul piano ideologico: con l'affermarsi della illusione repressiva si produrranno guasti profondi alla convivenza civile attraverso una criminalizzazione selvaggia di decine di migliaia di persone, giovani e non, attraverso uno spreco ed abuso della risorsa del processo penale. La vera novità della legge che discutiamo è rappresentata dalla punizione del consumatore di droghe leggere, una svolta strategica che muta la qualità dell'intervento penale.

Come ha scritto Franco Ippolito, segretario di Magistratura democratica, si varca il limite storico della repressione penale, si intende cioè reprimere non un comportamento dell'individuo, ma una «condizione» della persona (l'essere assuntore di sostanze stupefacenti) che, di per sè considerata, esaurisce i suoi effetti nell'ambito della sfera individuale.

Fino ad ora agli effetti penali erano tenuti ben distinti i comportamenti della vita di relazione e le condizioni personali: si prevedono infatti sanzioni per l'ubriachezza molesta ma non per l'ubriacarsi, si punisce l'adescamento e il favoreggiamento della prostituzione ma non il prostituirsi, è esclusa la punibilità per il tentato suicidio mentre è punita l'istigazione.

L'argomento forte e popolare del segretario del partito socialista, Bettino Craxi, è stato quello della «modica quantità» prevista dalla legge n. 685 come condizione di non punibilità.

Si è giunti ad indicare al pubblico ludibrio «gli amici della modica quantità», il «club della modica quantità» percorrendo faziosamente la via delle idee semplici e delle domande retoriche, argomenti tipici dell'armamentario non democratico.

Certo il punto di vista sostenuto da Milton Friedman, dall'*Economist*, da George Shulz e in Italia non solo da Giancarlo Arnao e Marco Pannella, ma anche da economisti liberali come Antonio Martino è sicuramente più difficile ed ha forse meno fascino per chi ama la politica dei muscoli, e fra la cultura ed il culturismo sceglie senza esitazioni il secondo.

Un esempio: «se è vietato vendere dev'essere vietato comprare», questo è testualmente il pensiero «debole» ma disumano dell'onorevole Craxi, che può forse colpire i semplici ed i benpensanti. Su questo falso assioma, con la critica della modica quantità, si fonda la pretesa della punibilità del tossicodipendente o del consumatore.

«Missione speciale» è stata puntualmente definita la guerra alla droga lanciata in Colombia; questo almeno finchè, proprio per la proibizione, una sostanza che costerebbe meno del prezzemolo e del basilico assume il valore della più redditizia merce di scambio del mondo.

Di fronte agli utili individuali e dell'organizzazione criminale, anche una repressione dura si spunterebbe. Per ogni trafficante o spacciatore arrestato, se ne sostituirebbero due. Occorre voltare pagina. Certo l'antiproibizionismo non si può applicare in un solo Paese, ma forme di sperimentazione di pratiche tolleranti sono possibili e soprattutto sarebbe essenziale non piegare il diritto alle esigenze propagandistiche o demagogiche e comprendere la realtà.

Le audizioni che il comitato ristretto svolse nel mesi di aprile sono state decisive per aprire un dibattito su argomenti reali e non su prese di posizioni personali. Le considerazioni del Presidente Nicolò Amato e dell'Associazione magistrati, ad esempio, si sono rivelate determinanti per modificare le norme sui procedimenti penali e sulla carcerazione. Di tutti gli incontri fatti, però, voglio citare quello di don Ciotti che, dopo aver descritto l'opera svolta per strada nel 1970 a Torino da un piccolo centro antidroga, ha ricordato lo sciopero della fame del Gruppo Abele effettuato nel 1975 contro la criminalizzazione contenuta nella vecchia legge che non faceva emergere il fenomeno della tossicodipendenza e per ottenere la non punibilità dei tossicodipendenti.

Reintrodurre la punibilità significa ricacciare nel sommerso una quantità enorme di giovani: lo sviluppo dei servizi non può che basarsi su un indispensabile rapporto di fiducia. Don Ciotti non ha avuto paura di dire con chiarezza che lasciare l'indicazione della modica quantità vuole dire mantenere un canale di rapporti soprattutto perchè non si possono attribuire agli operatori compiti di polizia. «Non incatenare le persone»: ecco il messaggio di umanità e di speranza che può essere la base per riconquistare libertà, autodeterminazione ed autonomia per tutti, perchè la tossicodipendenza non si può addebitare solo al soggetto ma anche ad un fallimento sociale. È quindi necessaria una risposta di solidarietà e non di segregazione.

IL DIBATTITO INTERNAZIONALE

Forse più delle nostre parole, possono risultare convincenti quelle del Segretario di Stato americano, George Shultz, che in una conferenza alla Standford Business School ha tra l'altro dichiarato: «Mi fa piacere l'enfasi con la quale si affronta il problema della droga oggi, ma devo dire che il carattere concettuale dell'attuale programma antidroga è debole e che perciò non funzionerà. La sua base concettuale, un approccio di giustizia

criminale, è la stessa che ho elaborato in passato durante l'amministrazione Nixon, quando ero direttore amministrativo e segretario al Tesoro con giurisdizione sulle dogane (...) allo stesso modo durante l'amministrazione Reagan elaborammo un programma molto vasto e lavorammo con impegno. I nostri sforzi internazionali furono i maggiori mai compiuti (...) sono una persona il cui corteo d'automobili è stato attaccato in Bolivia dai narcotrafficanti. (...) Ciò che abbiamo di fronte ora è essenzialmente lo stesso programma con maggiori risorse a disposizione, ma questi sforzi tendono a creare un mercato i cui prezzi superano di gran lunga i costi. Con questi incentivi infatti la domanda crea la propria offerta (...) Non arriveremo a nessun risultato fino a quando non saremo in grado di separare la criminalità dal commercio della droga e gli incentivi per la criminalità da quest'ultimo. Francamente l'unico modo mi sembra quello di rendere possibile ai drogati di acquistare la droga in zone determinate ad un prezzo che si avvicini al costo (...) abbiamo bisogno di considerare ed esaminare forme di legalizzazione controllata della droga, anche se nessun uomo politico vuole dirlo».

La politica antidroga del Presidente Bush è stata duramente criticata il 7 settembre 1989 da un editoriale in prima pagina di *Le Monde* intitolato «I rischi della proibizione»: «Ciò che cerca d'imporre Bush è la proibizione di tutte le droghe sul territorio americano. Non è una missione impossibile? Non è il tempo di riflettere su un doloroso precedente, la proibizione dell'alcool nel 1919 negli Stati Uniti che si è conclusa dopo quattordici anni con un disastro totale? Si può anche citare la campagna anti alcool di Gorbaciov il cui risultato più chiaro è stato quello di moltiplicare per dieci la produzione dei pessimi alcolici clandestini». Il prestigioso quotidiano francese riporta poi i risultati di «un appassionante studio del celebre *The Economist* che avanza una tesi che avrebbe meritato una riflessione, e non solamente negli Stati Uniti: la proibizione non può che accrescere il male, perchè rinforza gli interessi dei trafficanti e di coloro che sono animati solo da favolosi profitti. Un rafforzamento della legislazione dissuaderà assai poco e non cambierà in nulla un problema di cui di cui non si può sottovalutare la dimensione economica (...) la legalizzazione della droga, il suo controllo secondo il grado di nocività potrebbe fermare i risultati infernali che sono all'origine della propagazione del male, meglio del livore della repressione? Lo studio di *The Economist* invita a non sottovalutare queste tesi anche se il precedente dei Paesi Bassi non è pienamente convincente. La gravità del male che non affligge soltanto gli Stati Uniti dovrà in ogni caso far riflettere i Governi e non escludere questa teoria senza averla studiata a fondo».

L'articolo a cui si riferisce *Le Monde* è stato pubblicato da *The Economist* il 2 luglio 1989 e si presentava con un titolo ed un occhiello molto eloquenti: «Non dev'essere per forza così. La Colombia sta combattendo una guerra contro la droga. L'America la sta perdendo. Ma la perderà anche il resto del mondo se la sua arma sarà il proibizionismo. Ci sono alternative migliori». Il prestigioso settimanale economico inglese dedicava all'argomento anche l'editoriale anch'esso dal titolo eloquente: «Missione impossibile». L'editoriale analizza la situazione della Colombia ed i rapporti di questa con gli Stati Uniti: «nessuno potrebbe accusare il Governo colombiano di debolezza. Nei mesi scorsi trafficanti di droga hanno assassinato un numero più elevato che mai dei loro nemici giurati, i giudici non corrotti, poliziotti ed aspiranti politici. Il Presidente Virgilio Barco ha dispiegato tutti i suoi poteri come previsti dallo stato

d'emergenza, vecchio di trent'anni, per ordinare l'arresto arbitrario di undicimila persone, il sequestro di beni per il valore di milioni di dollari e l'estradizione senza il prescritto processo dei sospettati perchè vengano giudicati negli Stati Uniti.(...) Il Presidente Bush ha risposto con prontezza in appoggio all'audacia del Presidente colombiano, andando a scavare nelle riserve del Pentagono per mandare elicotteri, armi leggere ed altri armamenti. Questo aiuto è stato insolitamente tempestivo e ben calcolato (e prestato senza l'aiuto di qualche pio consiglio); è stato inoltre seguito dalla promessa di ulteriori generosi aiuti economici (...)». La conclusione però che viene data a tutta l'analisi è semplice ed eloquente: «Il proibizionismo non funziona. Fino a guando la gente spenderà il proprio denaro per provare il brivido di un'emozione, il proibizionismo non potrà avere effetto. Questo trasforma una questione che attiene alle scelte individuali ed alla salute personale in un affare criminale. I Governi proteggono i bevitori con i controlli di qualità, le tasse e le licenze che distolgono la domanda dai tipi di bevande alcooliche più dannosi (...) per quanto concerne le droghe illegali si limitano a porle fuori dalla legge e, mentre falliscono nello sforzo di far rispettare le norme che sanciscono tale illegalità, rinunciano alla possibilità di utilizzare il loro potere per regolamentarne il commercio. Il proibizionismo ed il suo inevitabile fallimento, lo rendono un affare dai connotati più criminale, più redditizio e più pericoloso di quanto non sia necessario (...) Abolire la messa al bando e sostituirla con una regolamentazione rigorosa può certamente esporre al rischio della droga un numero maggiore di persone. Questo è un pericolo reale anche se l'esperienza insegna che solo un numero relativanente limitato di persone è cosi stolto da andare oltre la semplice esperienza. Ma il fallimento del proibizionismo è ancora più pericoloso, sia per i singoli consumatori di droga sia per la società nel suo complesso, corrotta, sovvertita e minacciata dalle bande criminali legate al traffico degli stupefacenti. Il commercio è proibito da leggi nazionali e da convenzioni internazionali. Che queste vengano abrogate e sostituite dal controllo, dall'impòsizione di tasse e dallo scoraggiamento. Fino a che questo non verrà fatto, il massacro negli Stati Uniti e la distruzione della Colombia non si arresteranno; e poi sarà il turno dell'Europa».

L'*Economist* non era certo nuovo a questi argomenti. Nell'inverno 1987-1988 il settimanale inglese pubblicò le corrispondenze da Washington con cui si criticava la spesa di 475 milioni di dollari, stornati dai programmi di «guerre stellari», per le intercettazioni delle importazioni clandestine dei narcotici. Il dibattito si allargò ed il giornale appoggiò, pubblicandole, le posizioni di alcuni esponenti della destra liberale tra cui quelle di Marion Barry, sindaco di Washington, e Kurt Schmoke, sindaco di Baltimora ed ex pubblico ministero, che in particolare ha anche dichiarato: «Il linguaggio è molto simile a quello di Reagan, fallito miseramente perchè oggi c'è più droga e più violenza. Anche le statistiche sulla diminuzione di consumo casuale sono distorte perchè si basano su un sondaggio degli studenti all'ultimo anno di liceo, ma a quel punto già quasi la metà ha abbandonato la scuola. Non mi aspetto significativi risultati dalla campagna di Bush perchè continua a basarsi sulla medesima strategia fallita negli ultimi venticinque anni. Credo fermamente che la guerra alla droga sia una faccenda di salute pubblica e non di giustizia criminale». (*L'Espresso*, 17 settembre 1989). Molto dure le reazione di numerosi lettori che inviarono lettere di protesta; l'*Economist* pubblicò le più significative e attraverso queste sostenne il dibattito con circostanziate risposte.

Un altro uomo politico americano che ha sollevato un ampio dibattito per la sua presa di posizione antiproibizionista è Joseph Golibert, da ventuno anni senatore in rappresentanza del West-Bronx. Golibert ha partecipato alla seconda Conferenza internazionale della Drug Policy Foundation (Washington, 2-5 novembre 1989), dov'erano presenti anche numerosi esponenti italiani tra cui Marco Pannella e Marco Taradash (recentemente eletto al Parlamento europeo nella Lista Antiproibizionista) che in particolare ha raccolto una testimonianza del senatore pubblicata poi dal *Manifesto*.

«(...) Non è facile, dopo che si sono spesi miliardi e miliardi di dollari, dopo che si è fatta per anni la voce grossa, ammettere che la strada intrapresa era sbagliata. Non è facile ammettere il fallimento, riconoscere – come ha detto nel suo intervento qui a Washington Marco Pannella – che il Re è nudo e guardare in faccia la nuda verità (...).

Vedo che per ogni spacciatore che finisce in galera si apre una guerra di successione fra due o tre pretendenti. Una guerra indiscriminata che produce scontri e sparatorie, che finiscono per lasciarsi dietro morti e feriti anche fra i passanti innocenti.

Vedo che oggi troppi ragazzi non capiscono perchè dovrebbero dire no alla droga, mentre il *pusher* del quartiere gira in un'automobile di superlusso, da migliaia di dollari, Vedo che i consumatori di droga sono sempre più esposti al rischio della morte, ora per *overdose*, ora, con sempre maggiore frequenza per infezione da AIDS».

Certo nel panorama internazionale l'opinione che maggiormente ha influenzato il dibattito sulla droga è stata quella espressa dalle colonne del *Wall Street Journal* dal Premio Nobel per l'Economia Milton Friedman. L'articolo, riproposto nel nostro Paese dal *Sole 24 ore* e dall'*Espresso* il 24 settembre 1989, si pone come una lettera aperta a William Bennett che per conto del Presidente Bush ha coordinato il piano antidroga americano: «Caro Bill: per usare le eloquenti parole di Oliver Cromwell, vi supplico, per amore di Cristo, considerate che è possibile che voi siate in errore. La strada che tu e il Presidente Bush ci proponete è quella di più forze di polizia, più prigioni, quella dell'uso dell'esercito in paesi stranieri, quella dell'indurimento delle pene per i consumatori di droga, quella di un intero arsenale di misure repressive. Tutto ciò può soltanto peggiorare la situazione già cattiva. La guerra alla droga non si vince con l'uso di simili tattiche senza danneggiare diritti umani e la libertà individuale (...)

Il tuo errore sta nel fatto che non ti rendi conto che le tue proposte causeranno mali ancora più gravi di quelli che tu deplori. L'origine del problema sta, ovviamente, nella domanda di droga; ma non si tratta della semplice domanda, il problema consiste in un tipo di domanda che sarebbe costretta ad operare attraverso canali proibiti ed illegali. (...)

La droga è una tragedia per i tossicodipendenti. Ma la criminalizzazione dell'uso trasforma questa tragedia in un disastro per l'intera società, per i consumatori e non consumatori allo stesso modo. L'esperienza con il proibizionismo delle droghe è una ripetizione dell'esperienza del proibizionismo nei confronti degli alcoolici. (...)

Se l'uso di droga fosse stato depenalizzato il *crack* non sarebbe mai stato inventato (è venuto alla luce a causa dell'alto costo di droghe illegali che hanno reso redditizia anche la versione più economica), ed oggi ci sarebbero molti meno tossicodipendenti. Si sarebbero salvate le vite di migliaia, forse centinaia di migliaia di vittime innocenti, e non solo negli Stati Uniti. I ghetti

delle nostre grandi città non sarebbero terra di nessuno infestata dalla droga e dal crimine. Avremmo meno gente in prigione, ed avremmo dovuto costruire meno prigioni. (...) L'alcool ed il tabacco causano più morti dell'uso delle droghe. La liberalizzazione non ci impedirebbe di trattare le droghe allo stesso modo in cui trattiamo alcool e tabacco: Proibire la vendita della droga ai minori, vietare la pubblicità dei narcotici e misure simili. (...) Inoltre se anche una piccola parte del denaro che adesso spendiamo nel tentativo d'imporre il narco-proibizionismo fosse devolute in cure e riabilitazione, se ci fosse un'atmosfera di compassione e non di punizione, la riduzione dell'uso di droga e del danno per i consumatori sarebbe senz'altro notevole. (...)».

Friedman ha anche analizzato il rapporto tra il costo della guerra alla droga ed i risultati che con questa si potevano raggiungere. Con un articolo pubblicato sul *Financial Times* del 7 settembre 1989 l'economista ha dunque nuovamente contestato le scelte di Bush riflettendo sugli stanziamenti in atto: «Bush ignora l'argomentazione per la quale questi mali non sono causati dalle droghe in se stesse, ma dal fatto che queste siano vendute in regime di mercato nero, privo di regolamentazioni e gestito dalle bande criminali. Quello che è ancor più notevole è la differenza abissale tra le dimensioni del problema da lui descritto e le risorse che gli autoimposti limiti di stanziamento consentono. Il Presidente ha chiesto una autorizzazione di spesa per 7 miliardi e 900 milioni di dollari per il prossimo anno, con un incremento di soli 2 miliardi e 200 milioni di dollari; più della metà di tale incremento è destinata ad un programma edilizio carcerario già precedentemente annunciato. Quindi gli stanziamenti reali saranno di 8 miliardi e 400 milioni di dollari, con l'incremento di un solo miliardo e mezzo. Solo 2 miliardi saranno destinati ai Paesi andini per un periodo di 5 anni. Le stime sul giro d'affari legato alle droghe illegali sono inevitabilmente imprecise, ma si pensa che si aggirino intorno ai 100 milioni di dollari l'anno».

Dobbiamo dire che la valutazione di Friedman è eccessivamente cauta: infatti una sottocommissione del Senato Usa ha valutato il traffico globale della droga intorno ai 500 miliardi di dollari l'anno (stima questa condivisa anche dal settimanale *Fortune*), di cui 300 riguarderebbero operazioni svolte negli Stati Uniti. A maggior ragione le conclusioni a cui Friedman giunge sono da considerare seriamente: «Se gli Stati Uniti auspicano la riduzione di questo lucroso commercio, dovranno offrire ai produttori alternative di pari lucrosità. Data l'intensità della domanda (e la probabilità di un'ascesa dei prezzi per la riduzione della produzione), tutto questo avrebbe un costo di dimensioni ben maggiori di quelle ora proposte. Bush sta cercando di spegnere l'incendio di una foresta con un secchiello. (...) L'alternativa a queste sanzioni a carico dei consumatori sarebbe la decriminalizzazione dell'uso di droga e la contemporanea estensione dei programmi d'informazione e di recupero (...)».

Il Presidente Bush ha liquidato queste critiche con una battuta diffusa da tutte le televisioni degli *States*: «chi giudica la nostra strategia dall'etichetta del prezzo che porta, non ha compreso il problema». È un dato di fatto però che anche il fronte di coloro che hanno aiutato il Presidente nella sua campagna contro la droga oggi, seppur con argomenti diversi, sollevano critiche sull'impostazione data. È questo il caso del *New York Times* che recentemente ha scritto: «Ma queste iniziative, per quanto lodevoli, sono inadeguate. La quasi totalità dell'incremento di quasi 2 miliardi e 200 milioni

di dollari previsto per gli stanziamenti nel corrente anno fiscale sarebbe destinata alle prigioni federali e prescinderebbe dalla lotta alla droga. Soltanto 718 milioni di dollari di questi nuovi stanziamenti, stornati da altri programmi, sarebbero in realtà spesi per il prossimo anno. Il piano Bush continua a prevedere una distribuzione degli stanziamenti in ragione del 70 per cento per misure di repressione e del 30 per cento per campagne d'informazione e recupero, mentre è ampio il consenso nel ritenere che la distribuzione delle risorse tra la repressione ed il recupero dovrebbe essere paritaria. La limitatezza dei fondi sembra forzare in direzione di questo equilibrio (...).».

Il *New York Times* batte duro su questo punto e con un articolo di Peter Eamill proposto in Italia da *Paese Sera* (7 settembre 1989): «In un'ora di televisione nazionale, la ditta Bush e Bennett è stata capace di trasformare una tragedia in un'operetta per teste piene d'aria. In tutti gli Stati uniti devono esserci stati uragani di risate non appena poliziotti, trafficanti e consumatori hanno conosciuto i dettagli del grande piano contro la droga. Chiaramente questa amministrazione si occupa infinitamente di più dei bombardieri e delle casse di risparmio (molte delle quali vengono usate per il riciclaggio del denaro proveniente dai traffici dei narcotrafficanti) che non della piaga degli stupefacenti. I particolari del piano sono comici: per esempio Bush vuole altri 620 milioni di dollari per innalzare prigioni, ma ne ha previsti solo 37 (naturalmente da dividere tra tutti gli Stati) per educare la gente a scansare il problema».

L'opinione di Friedman non è certo isolata e soprattutto negli ambienti universitari americani trova numerose adesioni e spazio per articolati dibattiti. Ethan Nadelmann, docente di Affari Internazionali presso la Princeton University, ha pubblicato sul *Los Angeles Times* il suo interessante punto di vista; l'articolo è poi è diventato punto di dibattito grazie alla ripublicazione fatta l'8 settembre 1989 sulle colonne dell'*Herald Tribune*. Anche le considerazioni di Nadelman muovono da una critica della strategia del presidente Bush: si vogliono «perseguire i consumatori occasionali, specie di *marijuana*, con una forza mai vista negli ultimi due decenni. Questo rappresenta una grossolana e costosa negazione della lezione offerta dalla storia delle droghe. Diciassette anni fa la Commissione Shafer, istituita dal Presidente Nixon, raccomandò la depenalizzazione della *marijuana*. Nello stesso anno la Commissione Le Dain del Governo canadese faceva la stesso cosa. Dieci anni più tardi, un gruppo di studio costituito presso l'Accademia delle Scienze giunse alla stessa conclusione. Negli undici Stati che nel corso degli anni '70 depenalizzarono la *marijuana*, i livelli di consumo sono stati equivalenti a quelli rilevati agli Stati che non depenalizzarono. Uno studio del 1988 di Michael Aldrich e Tod Mikuriya per il *Journal of Psychoactive* rivela che la legge di depenalizzazione in California ha fatto risparmiare allo Stato mezzo miliardo di dollari che sarebbero stati necessari per le spese degli arresti. Nei Paesi Bassi, dove la *cannabis* è stata depenalizzata nel '78, il consumo tra i giovani è diminuito. Tutti i fatti dimostrano che prendere come obiettivo e punire i consumatori di *marijuana* non solo è stupido ma anche costoso, controproducente ed immorale (...). Sembra che più polizia e prigioni siano la risposta principale per i problemi di droga delle nostre città. Ancora una volta s'ignora la lezione della storia. Durante lo scorso decennio le spese per la repressione della droga sono grosso modo triplicate ed il numero degli americani in prigione è raddoppiato. Le spese per la

costruzione ed il mantenimento del sistema carcerario rappresentano la voce in più rapida crescita in numerosi bilanci (...) nonostante quest'incremento nella repressione molti aspetti del problema droga nelle città statunitensi stanno peggiorando.(...) Il Governo ha bisogno di minare la vitalità del mercato illegale di droga e di abbattere le distorte strutture d'incentivazione che adescano tanti ragazzi nelle nostre città iniziandoli al mondo della droga. Decenni di tentativi per ottenere questo con misure penali che hanno provocato il fallimento di tale approccio. L'unica soluzione è ora una politica controllata di legalizzazione della droga. Il Governo deve regolamentarla e sottoporla a tassazione, ma deve anche rendere più disponibili le droghe più pericolose per quegli adulti che ne vogliano fare uso. Non esiste altro modo per allontanare i trafficanti da questo tipo d'affari».

Alla luce di quanto sopra a noi sembra di poter prendere in considerazione anche la particolare posizione sostenuta dal Prof. Francis Caballero, docente di diritto penale all'Università di Parigi, che dalle pagine di *Libération* (9 novembre 1989) ha sostenuto la necessità di creare un monopolio delle droghe: «Gli effetti perversi del connubio proibizione-repressione sono divenuti inquietanti. Sul piano sociale la proibizione ingrandisce la criminalità e la delinquenza. Il prezzo imposto dagli spacciatori, 100 dollari per ogni grammo d'eroina, porta in effetti i tossicodipendenti a commettere molti reati: furti, svaligiamenti, scassi di farmacie, prostituzione. Sul piano giuridico la repressione minaccia la libertà. Incapace di fermare se non il 10 per cento delle sostanze in circolazione, si manifesta adottando misure sempre più lesive del diritto comune (...). Sul piano sanitario la repressione aumenta la pericolosità dei prodotti (...), l'emarginazione dei tossicodipendenti li porta a dei comportamenti disastrosi, come lo scambio delle siringhe (...). Per quel che ci riguarda noi consigliamo una legalizzazione controllata affidata a dei monopoli di produzione e di distribuzione e fondata sull'idea del "commercio passivo". Tali monopoli sono d'altronde previsti dal diritto internazionale per il commercio degli stupefacenti per uso medico (...). Non si può mettere sullo stesso piano un sistema che priva la delinquenza di parte dei suoi ricavi ed un altro che la favorisce lasciandola impunita. Ricordiamo che il traffico degli stupefacenti è, secondo i penalisti, un crimine senza vittime. A differenza delle vittime del furto e dell'omicidio, il consumatorè non denuncia mai il venditore: questo è un dettaglio che cambia tutto».

La sensazione che i tempi siano maturi per una politica antidroga che non sia necessariamente repressiva trova conferma anche in un articolo del quotidiano inglese *The Independent* che molto semplicemente ha scritto (8 settembre 1989): «Sebbene il Presidente Bush abbia scelto l'opzione più popolare di un'ulteriore crociata contro gli spacciatori ed i consumatori di droga, sta prendendo piede l'opinione che quello della depenalizzazione sarebbe un approccio migliore».

Il colloquio internazionale sull'antiproibizionismo

Il 1° ottobre 1988 si è svolto a Bruxelles presso il Parlamento europeo un importantissimo «Colloquio internazionale sull'antiproibizionismo» organizzato dal Coordinamento Radicale Antiproibizionista.

Numerosi gli interventi significativi, tra questi quello di Peter Reuter della Rand Corporation di Washington, il massimo istituto americano per lo studio dei fenomeni sociali legati alla criminalità: «La politica degli Stati Uniti appare inefficace e costosa (...) la legalizzazione dell'uso e delle vendite della droga, che è il più drammatico cambiamento di politica sociale possibile in materia di stupefacenti, ha improvvisamente attratto molto interesse (...) se la Storia ci ha insegnato qualcosa, è certamente lo scetticismo sull'efficacia della repressione come metodo per controllare il traffico di droga. Rispetto alla droga il Paese non combatte una guerra, piuttosto deve confrontarsi con problemi sociali cronici (...) l'immagine di una guerra contro la droga, un luogo comune nei discorsi governativi ad ogni livello, è fuorviante: provoca vaghezza, l'impressione di facili vittorie e la ricerca di nemici».

Sempre nel Colloquio di Bruxelles Josè Luis Diez Ripolles, docente di Diritto Penale presso l'Università di Malaga e famoso per i suoi studi sulla legislazione penale e la droga, ha sostenuto: «Io condivido la diffusa opinione che il fenomeno della droga può essere affrontato con successo solo nel quadro di una politica che ne integri tutti gli stadi, dalla produzione o coltivazione fino al consumo. Relativamente al modo con cui è possibile influenzare tutto questo processo , ritengo che la politica repressiva che è stata seguita fino ad oggi, a parte ogni altra obiezione, abbia dimostrato chiaramente il proprio fallimento (...) mi sto «limitando meramente a riportare una sensazione comunemente diffusa negli ambienti legali europei e nei vari livelli dell'amministrazione spagnola (...) è ovvio che oggi il problema della droga non sta tanto nei danni provocati dal consumo, ma piuttosto in quello provocato dall'emergenza causata dalle potenti organizzazioni che trafficano in droga, che influenzano, o che stanno per influenzare, le organizzazioni istituzionali di molti paesi e persino lo stesso mondo democratico nella sua totalità».

Nell'ambito dello stesso Colloquio di Bruxelles è intervenuto Peter Cohen, docente di sociologia all'Università di Amsterdam, che ha illustrato il senso dell'esperienza attuata in Olanda. «L'esperienza olandese sulla droga, cosi come la intendono gli stranieri, è solo un esempio di atteggiamento molto più generale verso alcune forme di devianza, in particolare nella città di Amsterdam. Potremmo definire questo atteggianento pragmatismo sociale» ha dichiarato Cohen, «fino a che il comportamento di un certo gruppo non danneggia in particolar modo gli altri il gruppo è lasciato a se stesso e qualche volta aiutato da istituzioni di assistenza specializzata (...).

Per riassumere, la politica olandese per la droga è solo una delle applicazioni di un principio più generale di amministrazione sociale caratterizzato principalmente da:

1) la massima riduzione possibile dalle sanzioni penali;

2) la creazione di istituzioni sanitarie specializzate accessibili al maggior numero possibile di utenti potenziali;

3) il minimo ostracismo sociale supportato dallo stato verso i gruppi devianti, e

4) una base economica ragionevole per tutti i cittadini, a prescindere dalla loro condizione sociale o livello di devianza».

Gli interventi che a Bruxelles hanno maggiormente colpito sono stati quelli che specificatamente hanno trattato la prospettiva antiproibizionista

ed in special modo le quattro tesi illustrate dal filosofo Ferdinando Savater, dal Prof. Thomas Szasz e dalla criminologa Marie Andrée Bertrand.

Le convinzioni del filosofo Savater muovono da nove tesi che seppur da noi non tutte pienamente condivise, rappresentano importanti punti di riflessione: tutte le società hanno conosciuto l'uso della droga, vale a dire di sostanze o di pratiche fisiche che alterano la normale percezione della realtà, la storia della droga è tanto lunga quanto quella dell'umanità e scorre parallela ad essa; la società contemporanea è basata sull'esaltazione dell'individuo. Il diritto giuridico dell'*habeas corpus* si deve estendere a tutti gli aspetti della libera disponibilità dell'individuo del suo corpo, dei suoi esperimenti con se stesso, la vita non è e non dev'essere altro che un grande esperimento, incluso quello della propria distruzione; in una società democratica è ingiusto proibire, la droga come l'eterodossia politica o religiosa, la pornografia come i gusti alimentari, quando ciò avviene è perchè lo Stato assistenziale vuole determinare il meglio della nostra salute avendo perso il controllo nel campo politico, religioso, artistico ecc.; il pericolo della droga poggia sulla sua proibizione, nella sua adulterazione, nella mancanza d'informazione su di essa, nelle attitudini anomale che suscita di fronte al conformismo, al gangsterismo che le gira attorno, all'ossessione di curare; la persecuzione contro la droga è una deviazione della persecuzione religiosa perchè oggi la salute fisica è il sostitutivo laico della salvezza spirituale, la società esiste per aiutare gli individui a realizzare i loro desideri e rettificare i loro errori (i drogati che intendono abbandonare la loro mania devono essere aiutati allo stesso modo di chi divorzia, di chi intende cambiare il proprio sesso ecc.), non per immolarli punitivamente agli idoli della tribù; non è possibile far equivalere la depenalizzazione delle droghe alla legalizzazione del crimine perchè questo ha come primo obiettivo il danno altrui a proprio beneficio, mentre nessuna droga è di per se stessa un male ma può diventarlo per il suo uso; il danno alla salute pubblica è il principale argomento contro le droghe (sono passati in secondo piano i motivi di condanna morale), un attivo sforzo politico degli Stati in un campo che beneficia di reputazione unanime sarà un utile alimento demagogico; la ragione della diffusione della droga tra i giovani è la proibizione stessa (naturalmente la disoccupazione e l'abbandono dei giovani favoriscono questa come qualsiasi altra forma di delinquenza), ma la necessità di proteggere gli adolescenti da manovre spregiudicate non giustifica il trattare tutta la popolazione cose se fosse un giardino d'infanzia; la società ritiene che nessuno possa essere libero di fronte alla droga e pertanto il modo di garantire la salute morale del popolo è quello di eliminare l'occasione del peccato, questi sono moralismi che dimostrano disprezzo per la libertà umana. Le conclusioni di Savater sono semplici: «Il compito dello Stato non può essere che quello d'informare nella misura più completa e razionale su ciascuno dei prodotti, controllarne l'elaborazione e quantità ed aiutare coloro che lo desiderano o si vedono danneeggiati da questa libertà sociale. Sarà necessario diffondere internazionalmente la tesi della depenalizzazione e cercare di adottare misure congiunte.» Thomas Szasz è docente di psichiatria all'Università di Stato di New York ed è autore tra l'altro di un libro molto discusso negli anni '70: *Il mito della droga*, Feltrinelli 1977. Egli ha iniziato il suo intervento citando Thomas Jefferson (1782): «Se il Governo ci prescrivesse le medicine e le diete, il nostro corpo sarebbe come la nostra anima. Cosi in Francia una volta l'emetico è stato proibito come medicina e

la patata come genere alimentare». Szasz dopo aver precisato che la parola droga fa parte del vocabolario scientifico ed attualmente è stata inserita nel vocabolario politico, ha sostenuto che la guerra alla droga rappresenta «una nuova variante dell'antica passione dell'umanità di purificare se stessa dalle impurità, inscenando drammi di persecuzione dei capri espiatori (...). È un grave errore considerare gli attuali controlli della droga come li considerano molte persone e come vogliono farceli vedere coloro che ce li propongono, ossia come se fossero simili alle misure che si adottano per evitare la febbre. Invece di assomigliare a controlli basati su considerazioni obiettive tecnico-scientifiche, somigliano alla proibizione di sostanze il cui controllo si basa su considerazioni religiose o politiche». Szasz osserva dunque che «le politiche dei proibizionisti della droga danno origine ad una vasta serie di opportunità e di opzioni esistenziali ed economiche altrimenti non disponibili. Per i membri delle classi alte e medie la guerra alla droga fornisce le opportunità per conquistare l'autostima, il riconoscimento pubblico della benevolenza, il significato della vita, il lavoro, il denaro (...). Senza dubbio le droghe influenzano il corpo e la mente nel bene e nel male. Per questo motivo abbiamo bisogno di associazioni volontarie private, o del Governo come alcuni sostengono, che ci proteggano dai pericoli dell'eroina, del sale e delle diete ingrassanti. (...)

Purtroppo la guerra alle droghe ha offerto, e continua ad offrire, all'uomo moderno ciò che egli sembra desiderare ardentemente: la sua falsa compassione e la vera coercizione, la pseudo-scienza ed il paternalismo reale, malattie immaginarie e trattamenti metaforici, politiche opportunistiche e false ipocrisie. È triste constatare come una persona che conosce la storia, la farmacologia, la lotta dell'uomo per l'autodisciplina, il bisogno umano di rifiutarla, la sostituisca con la sottomissione ad un'autorità paternalistica coercitiva, ignorando la conclusione che la guerra alle droghe sia semplicemete un altro capitolo della storia naturale dalla stupidità umana».

Marie Andrée Bertrand, docente di criminologia all'Università di Montreal e consulente del Governo canadese, muove le sue convinzioni antiproibizioniste partendo da una tesi di fondo sviluppata in anni di ricerche: «l'uso del diritto penale nel caso di crimini senza vittime è inefficace, comporta procedimenti contrari al diritto della persona (ispezioni, perquisizioni senza mandato, delatori, agenti infiltrati) ed è sempre arbitrario poichè gli abituali strumenti di rilevazione sono inadeguati e soltanto una frangia ingenua o sprovveduta è soggetta alla repressione». La Bertrand è convinta che «il costo della proibizione, più esattamenta i costi, sono enormi: costi sociali, morali, economici; gli Stati vi sperperano il proprio onore ed i fondi pubblici, e tali fondi sono sproporzionati rispetto all'improbabile e minima afficacia della legge (...). La funzione pedagogica del diritto penale, che deve ricordare ai cittadini i valori più importanti per la comunità sociale, risulta deviata dall'inclusione, a casaccio, nella stessa legge, di sostanze a nocività molto variabile e di comportamenti di gravità estremamente diversa; i provvedimenti sulle droghe prevedono ancora in molti Paesi pene severe che arrivano sino alla detenzione per atti privi di reale gravità nei confronti di altre persone (...)». Queste scelte secondo la criminologa canadese hanno creato altissimi costi di applicazione lelle leggi ed hanno comportato «la creazione di reparti speciali di polizia, hanno sovraccaricato i tribunali, le prigioni, i servizi di cura»; occorre dunque «instaurare, in luogo della proibizione che ha dato prova d'inefficacia ed

effetti perversi, un sistema autorizzatorio, un sistema statistico sull'approvvigionamento, per la qualità e la quantità delle droghe oggi vietate. Spetta alla comunità sociale il compito di farsi carico della corretta informazione sulle droghe, di far cessare le disinformazione, di creare i controlli ritenuti adeguati, come nel caso della sigaretta e dell'alcool, e di conservarne il dominio piuttosto che lasciare tale potere nelle mani di funzionari internazionali e di corpi di polizia».

Il commento de «Il Popolo»

A fronte di un dibattito cosi ricco e stimolante non si può rimanere indifferenti, ma c'è anche chi lo aveva liquidato in partenza. È questo il caso de *Il Popolo* che in modo molto secco ha scritto (12 luglio 1988): «Ora che l'*Economist* e certo *establishment* finanziario internazionale, disturbato nei suoi *business,* si sono convertiti alla liberalizzazione, non li fermerà più nessuno. Convinti di essere più libertari ed europei si assesteranno su questa ultima spiaggia che è arida, triste, colma di detriti e vuota di grida come uno dei tanti finali di un film di Ferreri».

LA LEGISLAZIONE STATUNITENSE

Molta parte della politica antidroga del nostro Governo è stata 'importata' dagli Stati Uniti che hanno dichiarato di voler sconfiggere sul loro territorio il fenomeno droga entro il 1993. Come la politica, anche il disegno di legge della maggioranza ha cercato di trovare oltre Oceano spunti validi anche nel nostro Paese.

Pur non condividendone nè lo spirito nè l'impostazione, riteniamo molto interessante proporre un breve sunto della legge americana per sottolineare l'estrema coerenza di questa e per dimostrare, al di là di ogni convincimento politico, come di fronte ad un provvedimento di questa natura sia essenziale prevedere congrui stanziamenti e centri decisionali che riducano al minimo il conflitto delle competenze e che evitino al massimo la dispersione burocratica. Noi riteniamo che nessuno abbia fatto i conti attuariali per stimare esattamente il costo della legge che stiamo discutendo. «Stupisce che in Italia nel discutere la nuova legge sulla droga» ha scritto Guido Neppi Modona (*La Repubblica*, 21 settembre 1989), «non vengono tenuti minimamente in considerazione gli aspetti finanziari ed organizzativi che in America sono stati al primo posto nella negativa valutazione riservata alla strategia dell'amministrazione Bush. Si ha l'impressione che in Italia si stia svolgendo un dibattito astratto ed ideologico, discutendo di princìpi che non potranno mai trovare applicazione, senza preoccuparsi dei costi e degli effetti dell'amministrazione sulla giustizia».

Il 22 ottobre 1988 il Congresso degli Stati Uniti d'America ha approvato la legge contro la droga che, sommariamente, prevede quanto segue.

Coordinamento della politica nazionale antidroga.

Viene istituito presso l'Ufficio particolare del Presidente l'Ufficio per la politica nazionale contro la tossicodipendenza. Il Presidente nomina il direttore e due vicedirettori che, dopo essere stati ratificati dal Senato, devono elaborare la strategia nazionale contro la droga, fornire indicazioni al Consiglio Nazionale per la Sicurezza, indirizzare il Presidente sull'organizzazione degli enti federali preposti alla lotta alla droga.

Il Presidente, che entro il 1° febbraio di ogni anno deve presentare al Congresso una relazione sulla strategia nazionale antidroga, nomina anche un direttore aggiunto responsabile dell'ufficio per gli affari statuali e locali per il controllo dell'abuso di droga.

Il direttore dell'Ufficio ogni anno redige un bilancio consolidato motivando le varie voci.

Per l'anno 1989 vengono stanziati per tali ragioni 3 milioni e mezzo di dollari.

Vengono soppressi il Consiglio nazionale per la politica e la lotta contro la droga, il Sistema nazionale per i controlli doganali sui narcotici, e l'Ufficio della Casa Bianca per la politica contro l'abuso degli stupefacenti.

Prevenzione e cura.

Per il 1989 viene stanziata la somma di un miliardo e mezzo di dollari per l'alcoolismo, la tossicodipendenza e la salute mentale distribuiti ai vari Stati sulla base della valutazione di due fattori: popolazione a rischio e gettito fiscale dello Stato. Può essere autorizzata la costruzione di nuove strutture o l'ammodernamento ovvero l'ampliamento di quelle esistenti solo se uno Stato dimostra l'insufficenza delle strutture già esistenti. Nel contesto dei finanziamenti per la cura dei soggetti che assumono la droga per via endovenosa, viene tenuta presente la priorità che va data ai malati affetti da AIDS ed ai corsi necessari per la preparazione del personale medico e paramedico. Si possono utilizzare stanziamenti per la distribuzione di siringhe sterili destinate ai tossicodipendenti.

Annualmente il 10 per cento dei fondi assegnati sotto forma di trasferimenti non vincolati viene destinato a favore delle donne con particolare riguardo a quelle in stato di gravidanza o con figli a carico.

Chi svolge programmi terapeutici per i tossicodipendenti deve dare comunicazione allo Stato quando è stato svolto il 90 per cento del programma in modo da consentire, entro sette giorni, l'ammissione di nuovi soggetti.

Il Ministro della sanità può negare i finanziamenti allo Stato che non conceda i prestiti necessari per il reperimento di case alloggio per la riabilitazione dei tossicodipendenti o degli alcoolizzati.

Viene istituito l'Ufficio per la prevenzione delle tossicodipendenze ed a tal fine vengono stanziati 95 milioni di dollari; altri 100 milioni di dollari sono stanziati per enti ed organizzazioni private senza fini di lucro per ridurre le liste d'attesa presso i centri di cura per tossicodipendenti.

Al Ministro della sanità viene affidato il compito di finanziare i progetti d'educazione, di prevenzione e cura dell'alcoolismo e della tossicodipendenza a favore di donne in stato di gravidanza o puerpere.

Vengono stanziati 14 milioni di dollari per gli anni 1989-1992 per la costruzione o la ristrutturazione di case di accoglienza o strutture semiresidenziali destinate a giovani indiani; con le comunità indiane potranno essere stipulati contratti per la sistemazione di centri terapeutici regionali.

Vengono stanziati 45 milioni di dollari per gli anni 1989-1991 per i centri d'assistenza dei veterani che fanno abuso di sostanze alcooliche o stupefacenti.

È prevista una pena di tre anni di reclusione per chiunque fornisca senza ricetta medica un qualsiasi steroide anabolico; nel caso di distribuzione a minori la pena è raddoppiata.

Salve le eccezioni previste dalla legge federale, il nitrito di butile è da considerarsi una sostanza pericolosa e vietata.

Viene infine istituita un'Unità operativa federale per attuare un programma di raccolta e smaltimento dei rifiuti pericolosi prodotti da laboratori illegali.

Educazione in materia di abusi di stupefacenti.

350 milioni di dollari vengono stanziati per il 1989 a favore della legge contro la droga nella scuola e nelle comunità; altri 16 milioni di dollari sono stanziali per l'aggiornamento del personale scolastico; un milione di dollari viene stanziato per programmi di prevenzione prescolastici.

15 milioni di dollari sono stanziati per il 1989 a favore di enti ed organizzazioni senza fini di lucro che possano prevenire e limitare l'aggregazione dei giovani in bande dedite ad attività correlate alla droga.

Altri 15 milioni di dollari per il 1989 serviranno a finanziare interventi in favore dei giovani fuggiti di casa ed a favore delle loro famiglie; è previsto lo sviluppo dell'attività educativa delle comunità che accolgono queste persone.

40 milioni di dollari per il 1989 saranno destinati agli Stati con trasferimenti non vincolati per lo sviluppo di programmi di attività rivolte ai giovani.

Controllo internazionale del traffico degli stupefacenti.

101 milioni di dollari per il 1989 vengono stanziati per programmi di controllo sul traffico internazionale degli stupefacenti.

L'ambasciatore degli USA presso l'OAS (Organizzazione degli Stati Americani) può avviare rapporti per l'allestimento di unità d'intervento e coordinamento internazionale; il segretario di Stato deve informare il Congresso su tali unità.

Il Segretario generale deve informare il Congresso sugli interventi necessari per la riduzione e la repressione del traffico della cocaina.

Vengono stanziati 6 milioni e mezzo di dollari per l'addestramento di personale di enti di sicurezza stranieri impegnati in attività antidroga, per

munire di misure difensive gli elicotteri forniti dagli USA a Paesi stranieri per la lotta alla droga, per forniture di armi, munizioni e strumenti a Paesi impegnati nella lotta alla droga purchè questi non si rendano responsabili di violazioni dei diritti dell'uomo.

15 milioni di dollari costituiscono uno stanziamento supplementare per il 1989 a favore della Colombia per la protezione dei magistrati, dei funzionari governativi e dei giornalisti schierati contro i narcotrafficanti.

Se il Presidente non è in grado di fornire al Congresso garanzie sufficienti su un determinato Paese che riceve i suddetti aiuti, deve sospendere i finanziamenti.

Il Dipartimento di Stato può fissare premi per informazioni sul traffico della droga che avviene al di fuori degli USA.

Sulle suddette attività il Segretario generale deve annualmente redigere una relazione.

Viene sospeso il passaporto a chiunque sia stato condannato da un tribunale federale o da un tribunale di stato per un reato grave connesso alla droga.

Interventi sul sistema bancario internazionale.

Il Ministro del tesoro, attraverso negoziazioni con i Ministri delle finanze di altri Stati, deve istituire un ente internazionale per i controlli valutari cercando di armonizzare le varie legislazioni in materia di operazioni di denaro contante e di repressione del riciclaggio; il Ministro deve inoltre operare con le banche straniere per reperire le prove su grossi movimenti finanziari partiti dagli USA. Se fossero ravvisate gravi responsabilità a carico di qualche Stato, la Presidenza può imporre sanzioni.

Le banche per il commercio con l'estero sono autorizzate a fornire finanziamenti per la vendita di servizi e beni militari, qualora il presidente ritenga questi necessari per la lotta alla droga condotta in quel Paese.

Restrizioni per i consumatori.

L'affittuario di un alloggio pubblico che in questo, o nei pressi di questo, commetta atti criminosi legati alla droga, sarà sfrattato. La stessa misura sarà presa anche nei confronti dell'affittuario che ospiti una persona soggetta alla sua responsabilità che commetta i suddetti atti.

Vengono stanziari 8 milioni e 200.000 dollari per il 1989 a sostegno della lotta contro la criminalità portata avanti nell'ambito dei progetti di edilizia pubblica.

Tutti coloro che ricevono servizi federali per un valore superiore a 25.000 dollari, devono dichiarare la loro disponibilità a creare un ambiente di lavoro libero dalla droga e devono avvertire tutti i dipendenti del divieto di utilizzare o cedere sul posto di lavoro sostanze soggette a controllo: la violazione di tale divieto comporta la perdita del posto di lavoro.

Il pagamento degli appalti è sospeso per l'impresa che non svolge tali attività; se ciò si protrae per 5 anni, l'impresa non potrà più partecipare ad appalti federali.

Il datore di lavoro può pretendere che il dipendente che faccia uso di sostanze stupefacenti si sottoponga ad interventi di cura e riabilitazione.

Le agevolazioni federali (sovvenzioni, prestiti, licenze professionali o commerciali ecc.) possono essere negate dal Tribunale a coloro che sono condannati per spaccio di sostanze stupefacenti; la sospensione è fino a 5 anni la prima volta, fino a 10 la seconda, permanente dopo la terza.

Le sanzioni possono essere sospese se il condannato porta a termine un programma controllato di riabilitazione.

Uso improprio e traffico di sostanze chimiche.

Il Ministro per la giustizia ha il potere di controllare i registri delle aziende chimiche che dovranno essere conservati per quattro anni se si tratta di operazioni con sostanze chimiche primarie, per due anni se si tratta di prodotti chimici essenziali. Nei confronti di chiunque il Ministro può vietare l'importazione o l'esportazione di una sostanza chimica se si sospetta che questa sia destinata alla produzione di sostanze soggette a controllo.

Per la violazione di quanto sopra è prevista una pena fino a 10 anni.

Confisca.

Viene istituito un fondo speciale, di competenza del Ministero del tesoro, per coprire le spese necessarie per la gestione dei beni sequestrati nell'ambito delle attività antidroga svolte dal Ministero della giustizia. Detto fondo può essere anche utilizzato per costituire premi destinati a chiunque dia informazioni valide per la lotta alla droga. Il fondo viene rinnovato attraverso i ricavati dei beni confiscati.

Controlli statuali e locali sulla droga.

Presso il Ministero della giustizia viene istituito un Ufficio per l'assistenza giuridica per la concentrazione delle risorse nella lotta alla droga e per migliorare il funzionamento degli apparati giudiziari. A tal fine sono stanziati 275 milioni di dollari per il 1989, 350 milioni di dollari per il 1990 e 400 milioni di dollari per il 1991.

Finanziamenti supplementari per misure antidroga.

Vengono stanziati 12 milioni e 300.000 dollari a favore del Servizio per la cittadinanza e l'immigrazione, 10 milioni e 700.000 dollari a favore dell'Ufficio alcoolici, tabacchi ed armi da fuoco al fine di aumentare l'organico di 244 unità per intensificare la lotta alla criminalità, 60 milioni per un potenziamento della Centrale antidroga (DEA), 30 milioni per l'FBI, 21 milioni e mezzo per le attività di sequestro e confisca dei beni e per la protezione delle strutture giudiziarie federali, 52 milioni e 400.000 dollari per le spese dei Procuratori del Ministero della giustizia e per la polizia di frontiera, 200 milioni di dollari per il fondo edile del sistema penitenziario federale, 21 milioni e mezzo a favore dei detenuti, 440 milioni per la polizia doganale e 200 milioni per le guardie costiere.

Riciclaggio del denaro.

È vietato alle istituzioni finanziarie emettere o vendere assegni bancari, assegni circolari, assegni di viaggio o vaglia per un valore superiore a 3.000 dollari a qualunque persona (tranne ai clienti).

Il Ministero del tesoro può chiedere ad ogni istituzione la conservazione di ogni documento necessario per prevenire qualunque evasione da parte delle istituzioni finanziarie.

Gli istituti assicurati che trasgredissero una disposizione del Ministero sono punibili con una ammenda non superiore ai 10.000 dollari.

Divieto di armi da fuoco.

Chi cede un'arma da fuoco sapendo che sarà usata per commettere un atto di violenza o di traffico degli stupefacenti sarà punibile con la reclusione fino a 10 anni di reclusione.

Il Ministero della giustizia elaborerà un sistema per identificare i pregiudicati che acquistano un'arma e lo metterà a disposizione anche dei mercanti di armi per verificare se il potenziale acquirente sia stato condannato per un reato grave.

Chi detiene o introduce in una struttura federale un'arma da fuoco è punito con un anno di reclusione e/o una pena pecuniaria.

Sicurezza del sistema nazionale delle foreste.

È previsto uno stanziamento di 10 milioni di dollari per la formazione del personale del Servizio forestale per potenziare la repressione del consumo e della produzione di stupefacenti.

Al personale è data la possibilità di svolgere indagini e applicare leggi anche al di fuori del territorio del sistema nazionale delle foreste.

Altre sanzioni penali.

Sono previste sanzioni penali, fino alla reclusione a dieci anni, per reati contro la vita umana commessi nella fabbricazione di una sostanza soggetta a controllo; fino a venti anni per la detenzione di *crack*; l'ergastolo per i soggetti condannati già tre volte per reati connessi al traffico della droga; fino a 20 anni per reati di droga commessi dentro il carcere; la sanzione amministrativa fino ai 10.000 dollari per i pregiudicati che vengono trovati in possesso di modiche quantità di droga per uso personale.

Pena di morte.

È punito con la pena di morte chi, partecipando ad una associazione a delinquere connessa ad un reato grave connesso alla droga, uccide con dolo, istiga a, ordina o cagiona l'uccisione intenzionale di una persona. Al condannato sarà inflitta una pena di almeno 20 anni, l'ergastolo o appunto la

pena di morte. Le stesse pene sono inflitte a chi, mentre commette l'atto di favoreggiare il reato oppure nell'atto di sottrarsi alla cattura, uccide con dolo, cagiona o istiga ad uccidere un agente. Se il colpevole si confessa tale per i reati sopracitati sarà adottato un procedimento particolare per stabilire la pena da imporre. Il giudice e la giuria devono considerare tutte le circostanze aggravanti e le attenuanti: se le prime prevarranno sulle altre si potrà esprimere la richiesta della pena di morte: in caso contrario si deciderà la pena da infliggere. La pena di morte è esclusa per i minorati psichici. Sulle decisioni di applicare la pena di morte non devono influire considerazioni sulla razza, il credo religioso, il colore, la nazionalità di origine il sesso. Gli imputati che non hanno la possibilità di pagarsi un difensore hanno diritto ad un difensore d'ufficio. Il giudice è autorizzato a concedere alla difesa la possibilità di rivolgersi ad investigatori ed a richiedere perizie ed a farsi carico delle spese se crede necessarie queste ulteriori indagini. L'ufficio di Contabilità generale è incaricato di studiare l'onere finanziario delle spese per l'applicazione della pena di morte.

Misure a favore dell'amministrazione federale dell'aviazione.

L'amministrazione federale dell'aviazione (FAA) viene incaricata di cambiare le regole per l'immatricolazione degli aerei privati per evitare che siano intestati a persone inesistenti o con indirizzi falsi: dovrà essere elaborato un sistema di facile e tempestiva comunicazione. Le violazioni di norme relative all'immatricolazione ed al diritto di proprietà saranno punite con ammende fino ai 15.000 dollari e/o con la reclusione fino a tre anni. Se a questi reati si aggiunge l'aggravante del trasporto di merci soggette a controllo l'ammenda arriva fino a 25.000 dollari e la reclusione arriva fino ai cinque anni.

Giustizia e criminalità minorile.

È istituito un Ufficio per la giustizia e la prevenzione minorile ed un comitato coordinatore esaminerà i motivi per cui i minori entrano in queste strutture e dovrà studiare eventuali miglioramenti da attuare all'interno di essi. Il responsabile governativo per la giustizia minorile presenterà ogni anno una relazione al Congresso sullo stato di questa istituzione. Il responsabile governativo ha la possibilità di stipulare contratti con enti pubblici e privati per interventi di assistenza o prevenzione o per promuovere comunità alternative al carcere.

Carcere, libertà vigilata, scarcerazione preventiva.

Gli istituti di libertà vigilata, della scarcerazione preventiva e della scarcerazione controllata sono revocati per chi venga trovato in possesso di sostanze soggette a controllo. Per i reati commessi entro il 1° gennaio 1989 viene introdotta una clausola per ottenere la libertà vigilata per il condannato che si astenga dall'assunzione di qualsiasi sostanza vietata e si sottoponga ad un controllo antidroga ogni 60 giorni. Il Congresso esaminerà

la relazione del Comitato speciale per la revisione delle sentenze capitali in base alle norme dell'*habeas corpus*. Il presidente della commissione giustizia del Senato entro 15 giorni dalla presentazione dovrà presentare un provvedimento di emendamento sull'*habeas corpus*.

Etichettatura delle bevande alcoliche e guida in stato d'ebbrezza.

Entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge sarà obbligatorio scrivere sulle etichette delle bevande alcooliche che esse sono dannose alle donne in gravidanza per le malformazioni che possono causare al nascituro, e che possono compromettere la capacità di guidare. Chiunque trasgredisce questa legge sarà punibile con una sanzione civile fino a 10.000 dollari. È previsto uno stanziamento di 125 milioni di dollari per gli anni 1989-1991 per un programma pilota sulla prevenzione della guida in stato di ebbrezza. Vengono stanziati 5 milioni di dollari per un programma volto alla sensibilizzazione dei candidati all'esame di guida perchè si sottopongano al *test* antidroga.

Stanziamenti supplementari.

Si prevedono stanziamenti supplementari in bilancio per l'anno finanziario che finisce il 30 settembre 1989 di 961,4 milioni di dollari in autorizzazioni di bilancio e 500 milioni in uscite di cassa. Le uscite si suddividono nelle seguenti voci: Ministeri del commercio, della giustizia e per gli Stati: 205 milioni; Ministeri del lavoro, della sanità e dell'istruzione: 242 milioni; programmi di lotta contro la droga del Ministero dell'agricoltura: 5 milioni; Ministero dei trasporti, in particolare guardia costiera: 24 milioni; Ministero del tesoro e servizi postali, in particolare programmi dei servizi doganali e dell'ufficio alcoolici, tabacchi e armi da fuoco: 20 milioni di dollari.

... MA CHE COS'È LA DROGA?

Volendo affrontare l'argomento seguendo punti scientifici seri, riportiamo qui lo stralcio inedito di uno studio di prossima pubblicazione del professor Luigi Del Gatto. Il professor. Del Gatto, medico e docente universitario di endocrinologia, ha lavorato per anni per l'Organizzazione Mondiale della Sanità; è uno dei fondatori del Comitato Radicale Antiproibizionista e della Lega Internazionale Antiproibizionista; fa parte della Drug Policy Foundation.

È indubbio, che di fronte alla diffusione e spesso drammaticità delle notizie sulle «droghe», venga spontaneo chiedersi che cosa mai esse siano, come si costituisca il concetto di droga, come si possano definire e classificare. Dal punto di vista medico e farmacologico la disquisizione sul loro modo di definizione e di classificazione appare quanto mai arbitrario, dati i proteiformi effetti delle droghe, le condizioni variabili nelle quali vengono assunte e il contesto sociale del loro uso.

Non è nemmeno pensabile una univocità concettuale, definitoria e classificatoria. In verità, qualora se ne volesse ripercorrere l'evoluzione storica, non si sfuggirebbe alla necessità di rivedere «sul campo» i concetti, le definizioni e le stesse classificazioni; non ci si potrebbe sottrarre alla continua verifica e al farsi e rifarsi delle dette nozioni a seconda dell'ottica scientifica con la quale viene visto il fenomeno delle tossicodipendenze, di come questo venga percepito e vissuto dall'opinione pubblica in generale e da quella medico-terapeutica in particolare, con conseguenze, anche nette, sulle tecniche di approccio e di trattamento dello stesso.

(...) Date le conseguenze molto pratiche, il problema è solo apparentemente formale; pertanto è opportuno esaminare il concetto, la definizione e la classificazione delle droghe. Non è affatto fuori luogo ricordare che il significato che oggi attribuiamo alla parola «farmaco» è riduttivo rispetto al passato in cui è stato usato in molte e diverse accezioni, che sicuramente includerebbero alcune delle definizioni, se non esplicite, senz'altro implicite, di quelle che oggi cerchiamo di separare chiamandole «droghe». Il capitolo XVIII dell'Apocalisse definisce con il termine «farmaco» le arti e le malie con le quali Babilonia vinse, seducendoli, i popoli della terra.

Dalle «Leggi» di Platone apprendiamo che il termine «farmaco» si riferiva a tutto ciò che, sotto forma di canti, formule magiche, amuleti e orazioni, potesse lenire le sofferenze, accezione con la quale passò tra i secoli e che forse è alla base di una certa cultura delle droghe.

Per tornare ai giorni nostri è opportuno vedere le definizioni ufficialmente proposte dall'Organizzazione mondiale della sanità, che almeno potrebbero avere la funzione di uniformare, sotto la specie di un *consensus* generale le possibili definizioni sulla base di un concetto moderno, basato sull'osservazione e sperimentazione della farmacologia sperimentale. Nel ricordarne la prima e anche la più citata, quella che risale al 1957 (*WHO Expert Comm. on Addiction – Producing Drugs*, ed., *Techn. Rep. Ser. n. 16*, WHO, Ginevra 1957), non possiamo non sottolinearne ora la scarsa coerenza scientifica, ora il fondamento tautologico.

Per droga si deve intendere qualunque sostanza che abbia:

capacità di suscitare un desiderio smodato o addirittura una coazione (*compulsion, obligation*) a continuare a consumarla e a procurarsela con ogni mezzo;

capacità di provocare (tolleranza) e quindi di indurre il ricorso a dosi sempre più elevate;

capacità di instaurare «dipendenza fisica» o «psichica»;

capacità, infine, di esercitare effetti lesivi all'individuo e alla società.

(...) Non solo la definizione di droga è poco coerente, ma essa ricalca quella data al termine «stupefacente» che è difficilmente applicabile ad altre droghe, per esempio l'LSD o la stessa *marijuana*.

L'OMS ha dovuto rivedere più volte le definizioni dei termini come «uso» e «abuso» fino a quando ha adottato la definizione di «droga» in termini di «dipendenza», secondo la formulazione di Eddy Edwards G. et al., *Drug Problems in the Socio-Cultural Context*, WHO, Ginevra, 1980): «si definisce droga ogni sostanza capace di determinare uno stato di dipendenza o psichica o fisica o ambedue in seguito alla sua somministrazione in base periodica o continuativa». In questa sede non è il caso di intrattenersi sull'ambiguità a sfondo tautologico delle definizioni accettate dall'OMS per

cui la dipendenza psichica è «una condizione in cui una sostanza procura un senso (*feeling*) di soddisfazione e un impulso (*drive*) psichico...» mentre quella «fisica» è: «quello stato che si manifesta nei disturbi somatici, allorchè venga interrotta la somministrazione della sostanza», definizione che, quasi a ricaduta illogica, vede la dipendenza in funzione della crisi di astinenza e, a sua volta, come base definitoria del termine «droga». Tipica di questa irrazionalità è la definizione di dipendenza che viene denominata «sociale», cioè come «un adattamento dell'individuo alla sua condizione di tossicodipendente» (Mannaioni P.F., *Le tossicodipendenze*, Piccin Editore, Padova, 1980).

Il fatto di definire le droghe in termini di dipendenza è almeno una scelta paradigmatica necessaria, anche se andrebbe precisato che molte sostanze, tra quelle iscritte nella farmacopea e attualmente prescritte, possono dare dipendenza, e con una base almeno empirica d'osservazione e verificabilità tale che la stessa OMS, come dicevamo sopra, ha abbandonato il termine «abuso» con il quale si è usato definire l'autosomministrazione periodica o sporadica di una sostanza con modalità che deviano da quelle di impiego medico o di consumo sociale proprio di un determinato contesto culturale. Dove si vede la funzione extra-scientifica della definizione per cui «abuso» è ogni uso illecito (extra-legale) o improprio (extra-terapeutico) o eccessivo (extra-voluttuario) o comunque dalle norme di una data società (non sanzionato).

Quindi la definizione in termini di dipendenza può rappresentare un superamento della base sociopatologica del termine «abuso» che fa riferimento piuttosto al grado di accettabilità sociale (come nell'esempio tipico degli etilisti nella cultura giudaico-cristiana e dei fumatori di *cannabis* nella cultura indo-nord-africana).

L'ambivalenza del termine «abuso», forse l'interpretazione almeno intuitiva di «eccesso» si carica di un maggior senso normativo o morale se sostituito con i termini «uso scorretto» (*misuse*) o anche «uso deviante», tutte definizioni che si attagliano a ogni «farmaco» (indicato con il termine «*drug*» nella lingua inglese), cioè ad «ogni sostanza capace di indurre un qualsivoglia mutamento funzionale in qualsivoglia unità vivente» e quindi da intendersi nel senso più esteso di «sostanza bio-attiva» e non necessariamente come medicamento. (*Nomenclature and classification of drug and alcohol-related problems: WHO Memorandum, Bull of WHO* 59,225, 1981).

Proprio dalle fatiche terminologiche degli esperti dell'OMS , che rappresentano indubbiamente elevati gradi di competenza, si dovrebbe ricavare l'insegnamento delle difficoltà di definire «droghe» certe e alcune sostanze, quando, invece, le diverse sostanze che chiamiamo di volta in volta comunemente come «droghe», «veleni», «medicamenti», «additivi alimentari» sono o sarebbero tutti definibili come «farmaco» e trattabili concettualmente e definitoriamente in termini di «farmaci».

(...) Tanto meno la tolleranza, che è certo tipica della maggior parte delle droghe (purchè assunta in certe quantità) può essere assunta come «discriminante» per definire alcune sostanze droghe e altre semplicemente farmaci. È esperienza nota – perciò la definizione di tolleranza è aspecifica – l'ottenere una risposta progressivamente decrescente ad una dose costante di una sostanza chimica o, specularmente, la necessità di aumentare progressivamente la dose di una sostanza chimica per ottenere un effetto di intensità pari a quello ottenuto con la dose iniziale (A. Goodman et al. (ed.) *The Pharmacological thesis of Therapeutics*, McMollar Publ. Co. 1985).

Che la tolleranza sia rintracciabile nell'uso di ogni droga, lo si può affermare quasi con certezza; quando essa manca significa che o essa è troppo bassa o si instaura molto lentamente (come è per l'alcool) oppure dura troppo poco (come nel caso dell'LSD, come dimostrano i buoni consumatori che la assumono solo a distanza di giorni) o perchè non si instaura per la presenza troppo fugace della droga nell'organismo (come sembra essere il caso per la cocaina).

Molti farmaci (quelli cosi intesi perchè di uso medico) danno tolleranza (che quindi non è specifica delle droghe) come, per esempio i farmaci capaci di agire sul sistema nervoso centrale, cioè i neurolettici e gli antidepressivi, ma anche i famosi attivi a livello del sistema nervoso vegetativo, per esempio l'atropina e la nicotina, e perfino i farmaci direttamente attivi a livello periferico (come i nitriti).

Un fatto noto è che questa tolleranza – base farmacologica affatto aspecifica per definire le droghe – non si manifesta per tutti gli effetti di una droga, come proprio gli oppiacei dimostrano con la loro tolleranza totale degli effetti analgesici ed euforizzanti, una tolleranza parziale di quelli sedativi, miotici o depressivi sul centro respiratorio e tolleranza praticamente nulla dell'effetto costipante.

D'altra parte – e infine – la tolleranza farmacologica non trova una spiegazione univoca, potendosi verificare in più di una modalità: per esempio acutamente, e si parla allora di trochifilassi o «da desensibilizzazione» e appare legata ad un'alterata reattività recettoriale come accade con i farmaci colinergici, attivi a livello della giunzione neuromuscolare (acetilcolina) o del ganglio (con la nicotina).

Senza inoltrarci in altri dettagli, ci interessa sottolineare che, se, da una parte, la tolleranza non riesce ad essere un *marker* delle droghe, con le sue diverse modalità (torchipilasi, tolleranza post-mediatoriale, anti-medatoriale, farmaco metabolico ecc.), dall'altra, essa dimostra come le droghe andrebbero pensate e trattate come tutti gli altri farmaci, ciò che aprirebbe la razionalità scientifica all'interpretazione più equa ed equanime dei fenomeni delle «droghe». Si scoprirebbe come la somministrazione di un farmaco induca alla tolleranza metabolica di molti altri farmaci anche chimicamente non correlati e si spiegherebbero così molti casi cosiddetti da *overdose* che probabilmente sono da tolleranza «induzionale». D'altra parte questa stessa tolleranza potrebbe essere considerata come un aspetto particolare di quella tolleranza più generale chè si potrebbe chiamare farmacocinetica in quanto attribuibile ai processi di cinetica del farmaco stesso, quali l'assorbimento (come nel caso tipico del mitridatismo arsenicale), l'eliminazione, eccetera.

Alcune droghe, come alcool e barbiturici (sovente trovati insieme in morti da *overdose*) mostrano una tipica tolleranza «induzionale», la quale si sovrappone alla tolleranza «mediatoriale», rendendo complessa l'interpretazione globale del quadro che risulta da questa somma.

L'osservazione sperimentale che quando un farmaco e una droga esercitano un effetto sul comportamento si può avere una tolleranza – che può essere definita comportamentale – che si stabilisce tanto più rapidamente quanto più l'effetto ha un «costo»; tipico il caso dell'alcoolizzato che riesce spesso molto bene a mascherare il suo stato d'intossicazione alcoolica (Dews I.B., *Behavioral tolerance*, in : Krasnegor N.A. (ed.) N.I.D.A. 1977).

In questo tipo di tolleranza va meglio inclusa la più vasta categoria della tolleranza «da condizionamento» con le sue caratteristiche:

1) di svilupparsi più rapidamente se viene indotta, mantenendo costante l'ambientazione;

2) di acccelerarsi la riacquisizione con cicli ripetuti da somministrazione e che può entrare in gioco negli «infernali giochi farmacologici» che alcuni usano fare. Se nè la dipendenza in termini di crisi di astinenza, nè la tolleranza sono basi certe per la definizione e la caratterizzazione delle «droghe» come sostanze diverse dai comuni farmaci, quello che è da sottolineare è «che sia l'una che l'altra rimangono tutte da studiare» (Goodman, *op. cit.*) ed è semmai da sottolineare il loro netto carattere «omeostatico», che fa paradossalmente delle droghe dei farmaci tra i meglio «tollerati» dell'organismo, come l'esperienza di massa – in termini di milioni di consumatori in tutto il mondo – sta a dimostrare.

È un fatto mai discusso e tanto meno sottolineato che una sperimentazione cosi massiccia non si era data nella storia dell'umanità – ed essa è tale che mette in forse la pur meticolosa sperimentazione farmacologica dell'ultimo secolo.

(...) Se le precedenti considerazioni ci portano a concludere che la concezione delle droghe e la loro definizione non può che essere demandata all'evoluzione storica e al lavorio della ricerca farmacologica e quindi da accomunarsi a quanto accade per tutti gli altri farmaci, aprendo così la strada alla necessaria riflessione scientifica e all'ampliamento della stessa ricerca, la classificazione deve avere un valore euristico e uno operativo; in poche parole deve servire ad inquadrare il lavoro conoscitivo e aiutare a prendere delle decisioni a salvaguardia della salute del singolo e del bene comune della collettività.

Per queste considerazioni, le tabelle universalmente accettate appaiono dettate da presupposti socio-giuridici ed errate dal punto di vista farmacologico; come accade nella legge n. 685 del 1975 la cui prima tabella classifica indifferentemente l'oppio e congeneri, che sono psicodepressivi, e la coca e congeneri che sono psicostimolanti; le tabelle III e IV suddividono le sostanze inducenti notevole dipendenza fisica e/o psichica e quelle inducenti una minore dipendenza, sulla base quindi di quel concetto di dipendenza di cui abbiamo rilevato la scarsa univocità d'interpretazione e sicuramente l'incapacità di discriminare le droghe dai farmaci; le tabelle V e VI poi differenziano le sostanze in base al rischio di abuso, concetto questo abbandonato dalla stessa OMS nelle diverse traversie di classificazione e che peraltro non includono l'alcool e il tabacco, notoriamente sostanze abusate.

Altri criteri sono necessari per classificare le droghe ed essi possono invero essere molteplici.

Scartato tuttavia quello socio-giuridico, per le contraddizioni farmacologiche sopra citate, due, in pratica sembrano giustificabili: uno è il criterio farmacologico, l'altro il criterio antropologico che fa tesoro delle esperienze, a volte millenarie, dell'uso e delle condizioni d'uso, o, comunque, un criterio farmacologico, corroborato da un criterio storico-antropologico o più semplicemente culturale. Quanto allo schema farmacologico, prima di esporlo, vogliamo fare un'osservazione preliminare: nella estrema variabilità di effetti che le droghe producono, esse sembrano tutte accomunate dalla

capacità di proteggere l'individuo, nel senso che leniscono situazioni di sofferenza o *stress* e facilitano una più o meno felice «evasione».

Laddove si stabilisca una chemiodipendenza, essa appare una manifestazione della più vasta patologia del disadattamento sociale, al pari del suicidio, della criminalità o delle stesse crisi infartuali eccetera.

La controprova comportamentale di questa funzione «evasiva» starebbe nell'osservazione fatta dagli psichiatri che le droghe, per così dire, più tipiche – gli oppiacei, l'alcool, i solventi, gli allucinogeni eccetera – vengono usate non tanto per questo o quell'effetto farmacologico specifico quanto per la loro capacità d'indurre «ebrezza», «euforia» o per dirla con l'inglese del gergo per l'«effetto *high*».

Un antropologo, Zutt (in: *Aspetti sociali delle tossicomanie*, Ist. It. Med. Soc. Ed., Quaderno degli incontri n. 34, 1965) farebbe rientrare questo «*high*» nel più ampio concetto antropologico di «ebbrezza», intesa come uno dei modi involontari del nostro essere e del nostro divenire, alla pari della fame, della sete, del desiderio sessuale eccetera a tal punto che gli specifici effetti delle droghe, dalla sedazione al sonno all'ubriacatura alla dispercezione sarebbero effetti collaterali inevitabili, non ricercati e tanto meno goduti.

Tuttavia ai fini di una classificazione, non si potrà non scegliere l'effetto dominante di una droga, inteso come effetto che, alle dosi abituali, appare come terminale e che, comunque, si manifesta nella maggior parte dei soggetti che la consumano, essendo possibile anche una reazione paradossale, come l'ipersonnia da caffeina o da anfetamina.

A queste condizioni si possono proporre tre tabelle:

la prima include le droghe di tipo psicodepressivo;
la seconda quelle di tipo psicostimolante e psico-depresso-stimolante;
la terza quelle di tipo psicoalternante.

Per quanto concerne la Tabella I il termine «narcotico» e quello «analgesico-narcotico» vengono abbandonati sia perchè l'analgesia non è proprio l'effetto ricercato nè la narcosi è identificabile con l'atarassia da oppio. Essa include gli oppiacei, gli ipnotranquillanti, gli antalgico-antipiretici e, infine gli inebrianti: tra questi ultimi gli alcoolici, come il vino e la birra, e gli inalabili come l'etere e il nitrito d'amile.

La Tabella II, che elenca le sostanze psico-stimolanti, include le diverse anfetamine e la cocaina nel sottotipo adrenergico, mentre, nel sottotipo purinergico, c'è la caffeina. Tra i psico-depresso-stimolanti c'è la nicotina del tabacco. Sul piano sperimentale, la nicotina si comporta come una droga perfetta, nel senso che seda gli animali stimolati e stimola gli animali sedati. (Baer, *Tobacco Dependency and its basis, The P.C. Newsletter*, 9,1, 1980).

La Tabella III include le diverse sostanze dispercettive, cioè che danno alterate percezioni di oggetti reali, che non sono quindi vere e proprie allucinazioni, cioè percezioni senza oggetto ritenute reali dal soggetto, nè allucinosi, cioè percezioni senza oggetto ma riconosciute come tali dal soggetto e che molto impropriamente vengono comunemente dette allucinoge, psichedeliche, psicodislettiche e psicomimetiche eccetera. Solo eccezionalmente esse inducono una vera e propria psicosi, non criticata dal soggetto. Accanto ai cannabinoidi ci sono due droghe minori: la noce moscata e la *Kawa-kawa* non solo per il loro effetto dispercettivo ma anche

per la comune struttura prironica dei loro princìpi attivi (mesticina, kawaina e yangonina).

Nella stessa tabella ci sono i deliranti, in massima parte a struttura colinergica, come gli atropinici, alcuni parkinsonici e la stessa fenciclidina (PCP) tra i deliranti non-colinergici si deve ammettere l'alcool cronico. Nell'insieme essi possono indurre uno stato schizofrenico indistinguibile dalla schizofrenia vera e propria, diversamente dalla fenciclidina che è un dispercettivo maggiore serotoninergico che solo superficialmente mima la schizofrenia.

Un'altra classificazione possibile e anche preferibile è quella che prende in considerazione l'aspetto antropologico e soprattutto prende in considerazione gli infusi e gli estratti acquosi di sostanze dalle foglie di coca e da quelle di the, dai semi di cacao a quelli di oppio, che hanno trovato un diffuso uso in varie aree geografico-culturali; queste tabelle si propugnano anche nella possibilità di indicare un uso culturale, di gran lunga meno rischioso, di queste sostanze rispetto ai princìpi attivi e nella speranza di promuovere quello che Peter Scoeller definisce «l'immunità culturale».

Ma al di là della completezza delle classificazioni e della plausibilità e obiettività scientifica, quello che l'esperienza ormai suggerisce è che un farmaco può o non può assumere la connotazione di «droga» secondo la reattività che esso incontra nella risposta individuale.

A questo proposito si può anche introdurre il concetto di «vulnerabilità», cioè quello di una base biologica di minore o maggiore capacità di resistenza del singolo individuo agli effetti dell'una o dell'altra sostanza (NIDA, *Biological Vulnerability to Drug Abuse*, M. 8, 1988).

Da quanto sopra risulta che la cosa più saggia e idonea sarebbe una vera e propria farmacovigilanza (Del Gatto: *Farmacovigilanza*, sett. 1987), da organizzarsi attraverso strutture tecnicoscientifiche a distribuzione regionale (Osservatori Farmacologici Regionali, previsti dalla proposta di legge Rutelli e altri del 18 dicembre 1987: atto Camera n. 2086) per affrontare con i mezzi della scienza la questione delle «droghe».

Tabelle adottate da E. Gori sulla base di testi farmacologici classici (Bowman, W.C. The Book of Pharmacology, Blakwell 1980) e specializzati (Inbell, H. in *Suppl. v. 43 del Bull. WHO, Ginevra 1970) e Martin, W.R. Drug Addiction, Voll. I e II, Springer-Verlag, Berlin 1977)*

TABELLA I

Classificazione farmacologica delle droghe di tipo psicodepressivo

Sottotipo	Classe	Sottoclasse	Sostanza (Esempi)
Oppiacei	Maggiori	—	Morfina, Eroina, Metadone
	Minori	Agonisti	Codeina, Propossifene, Difenossilato
		Ago-antagonisti	Pentazocina, Buprenorfina
Ipno-tranquillanti	Ipnotici maggiori	Barbiturici medi	Amobarbital, Pentobarbital
		Barbituroidi	Glutetimide, Metiprilone, Metaqualone, Bromoureidi
	Ipnotici minori	Carbinolici	Etclorovinolo, Etinamato, Paraldeide, Cloralio
		Barbiturici lunghi	Fenobarbital
	Tranquillanti minori	Benzodiazepine	Clordiazeposside, Diazepam
		Carbamati	Meprobamato
		Bromuri	NaBr
Antalgici-antipiretici	Puri	Singoli	Aspirina, Fenacetina
		Associati	APC (Aspirina + Fenacetina + Caffeina)
	Narco-antalgici	—	Codeina + Aspirina
	Ipno-antalgici	—	Barbiturici + Aminopirina (C. di Pfeiffer, ecc.)
Inebrianti	Bevibili	Alcoolici	Vino, Birra
	Inalabili	Anestetici generali	Etere
		Solventi	Toluolo
		Nitriti	Nitrito d'amile

TABELLA II

Classificazione farmacologica delle droghe di tipo psicostimolante e psico-depresso-stimolante

Tipo	Sottotipo	Classe	Sottoclasse	Sostanza (Esempi)
Psico-stimolanti	Adrenergici	Amfetaminici e amfetaminoidi maggiori	Amfetamine lineari	D-amfetamina
			Amfetamine cicliche	Fenmetrazina
			Cocaina	—
			Amfetaminoidi	Metilfenidato
		Amfetaminici e amfetaminoidi minori	Amfetamine lineari	Fentermine, Dietilpropion, Fenfluramina
			Amfetamine cicliche	Fendimetrazina, Mazindol
			Efedrinici	Efedrina, Katina
			Amfetaminoidi	Fencamfamina, Pipradol, Prolintano, Pemolina
	Purinergici	—	Xantinici	Caffeina
			Xantinoidi	Amfetylin, Dimetrazan
Psico-depresso-stimolanti	Aminici terziari	Tabacco	—	Nicotina
		Betel	—	Arecaidina, Arecolina

TABELLA III

Classificazione farmacologica delle droghe di tipo psicoalterante

Sottotipo	Classe	Sottoclasse	Sostanza (Esempi)
Dispercettivi (allucinogeni) maggiori	Aminergici	Adrenergici	Mezcalina
			Metossi e metilen-diossi-amfetamine (STP, DOM)
		Serotoninergici	Lisergiche (LSD)
			Triptaminiche (Psilocibina, armani)
			Varie (Ibogaina, Mitragina)
	Non-aminergici	Gabergici	Muscimolo, ac. ibotenico
	Pironici	Cannabici	Δ_1-THC, olio di hashish
Dispercettivi (allucinogeni) minori	Pironici	Cannabici	Marihuana
		Metossilici	Metisticina, Miristicina, Kawaina
Deliranti	Colinergici	Anti-colinergici	Atropinici
			Antiparkinsonici (Parpanit) (?)
			Benactizina (?)
			Fenilglicolati (JB)
			Fenciclidina (PCP)
			Chinoclidinil (benzoato) (?)
		Pro-colinergici	Anticolinesterasici reversibili (?)
			Anticolinesterasici irreversibili (?)
	Non-colinergici	Adrenergici	Amfetamine croniche
		Alcoolici	Alcool cronico

REPRESSIONE O LEGALIZZAZIONE

Le convenzioni internazionali

Le convenzioni internazionali che in larga misura hanno costituito la base per la legislazione di numerosi Paesi sono quella di New York del 30 marzo 1961 (ratificata con la legge n. 412 del 5 giugno 1974) e quelle di Vienna del 21 febbraio 1971 (ratificata con la legge n. 385 del 25 maggio 1981) e del 19 dicembre 1988 (non ancora ratificata).

Ai fini della presente relazione, riteniamo importante soffermarci solo sulle parti degli accordi relative alla punibilità. Seguendo in questo l'impostazione che il senatore Pierluigi Onorato ha dato ad un suo intervento al convegno su «La pena della droga» (organizzato dal Centro di Riforma dello Stato a Roma il 28 aprile 1989), anche noi osserviamo che l'impostazione legislativa anteriore alla legge n. 685 del 1985 era legittimata dalla Convenzione Unica di New York che penalizzava sia la detenzione che il consumo degli stupefacenti. L'articolo 36 di detta Convenzione testualmente recita: «Compatibilmente con le proprie norme costituzionali, ciascuna parte adotterà le misure necessarie affinchè la coltivazione e 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 contrario alle disposizioni della presente Convenzione, siano considerate infrazioni punibili qualora siano commesse intenzionalmente e sempre che le infrazioni gravi siano passibili di una pena adeguata, in particolare di pene che prevedono la reclusione o altre pene detentive». Com'è noto l'interpretazione delle parole «infrazioni gravi» che diede il nostro legislatore non fu rigida e pertanto non furono considerati tali il possesso ed il consumo in modica quantità di sostanze stupefacenti. La norma dunque, ratificata nel 1974, fu uno dei punti di riferimento della legge n. 685 che, approvata nel 1975, recepiva anche la Convenzione di Vienna conclusa quattro anni prima ma a quel tempo non ancora ratificata. In questo senso la legge n. 685 molto insisteva sulla prevenzione, sulla cura e sulla riabilitazione. La Conversione infatti all'articolo 22 stabiliva che: «subordinatamente ai rispettivi principi costituzionali, ciascuna Parte considererà come violazione punibile tutti gli atti commessi intenzionalmente che contravvengono ad una legge o ad un regolamento adottato in esecuzione degli obblighi derivanti dalla presente Convenzione, e prenderà le misure necessarie affinchè le violazioni gravi siano debitamente punite, per esempio con una pena detentiva o con altra misura limitativa della libertà.

Indipendentemente dalle disposizioni previste al punto precedente, quando alcune persone avranno commesso alcune violazioni utilizzando in modo abusivo delle sostanze psicotrope, le Parti invece di condannarle o di irrogare una sanzione penale nei loro confronti, o quale pena accessoria della sanzione penale, potranno sottoporre queste persone a misure di trattamento, di educazione, di dopocura, di riadattamento e di reintegrazione sociale (...)». Secondo l'opinione che i più danno del disegno di legge in

discussione, quanto stabilito nella suddetta convenzione non viene violato dalle nuove disposizioni. A noi invece sembra che si stia forzando l'interpretazione del termine "gravi", comprendendo in questo, comportamenti valutati tali anche se oggettivamente non gravi se non per la persona che li compie. A questo proposito è chiaro che la norma, che prima si riferiva ad "infrazioni" si riferisce a "violazioni", intendendo in entrambi i casi non un comportamento soggettivo da giudicare, bensi un comportamento che viola una disposizione che necessariamente dev'essere legislativa. La nuova Convenzione di Vienna approvata lo scorso anno, richiamata più volte dalla maggioranza per legittimare le nuove norme in discussione, insiste molto sulla possibilità di creare strutture adeguate al recupero dei tossicodipendenti ma non prevede la necessità ancor meno l'obbligo di punire coloro che fanno uso di sostanze stupefacenti. Quando si parla di consumo personale, questo è riferito alla «violazione delle disposizioni della Convenzione del 1961 cosi come modificate dalla convenzione del 1971» (articolo 3, comma 2); inoltre «le misure necessarie per conferire il carattere d'infrazione penale» alla detenzione, all'acquisto ed alla coltivazione delle sostanze stupefacenti vanno date «conformemente al diritto penale interno» e «quando l'atto è stato commesso intenzionalmente».

Di questo troviamo riscontro in quanto scritto dal magistrato Gianfranco Viglietta: «Ma dall'adesione a tali convenzioni, nonostante i termini "detenzione" e "acquisto" figurino tra le infrazioni punibili, non derivava alcun obbligo di assoggettare a punizione (e tanto meno a pena detentiva) il consumo, poichè si parla di "punizione adeguata" – in linea di principio pena detentiva – solo per le "infrazioni gravi", che sono quelle, ovviamente, destinate al traffico» (in: *Droga, tossicodipendenza, legge*, Franco Angeli 1982).

Le lettere *c*) e *d*); del comma 3 dell'articolo 2 prevedono la possibilità («le Parti possono particolarmente prevedere») di strutture di recupero per le infrazioni di carattere minore che sono alternative alla sanzione penale solo quando questa è prevista. Questa non è dunque nè obbligata, nè necessaria e la motivazione che alcuni portano per giustificare queste al fine di creare un'obbligatorietà dei trattamenti sanitari è negata dell'esperienza che insegna come tanto più i trattamenti sono utili guanto più vengono liberamente scelti.

Le disposizioni in questione cosi testualmente recitano:

«*c*) nonostante le disposizioni dei commi precedenti, nei casi adeguati d'infrazioni di carattere minore, le Parti possono particolarmente prevedere, in luogo di una condanna o di una sanzione penale, misure di educazione, di riadattamento o di reinserimento sociale, come anche, quando l'autore dell'infrazione è un tossicomane, misure di trattamento e dopocura;

d) le Parti possono prevedere che misure di trattamento, di educazione, di dopocura, di riadattamento e di reinserimento sociale dell'autore dell'infrazione sostituiscono la condanna o la pena decretate per un capo d'imputazione formulato in conformità alle disposizioni del comma 2 del presente articolo, ovvero si aggiungono ad esso».

La seconda Convenzione di Vienna è certamente più repressiva delle precedenti ma, indipendentemente dalle valutazioni prima espresse, non surroga l'indipendenza e l'autonomia delle Parti, cioè degli Stati.

Lo spirito della legge n. 685

La legge n. 685 del 1975 suddivide la materia trattata in tre settori: i titoli dal I al VII affrontano la disciplina amministrativa, il titolo VIII si riferisce alla disciplina penale mentre gli interventi di prevenzione e trattamento sono previsti nei titoli dal XI all'XI.

Questa normativa ha portato importanti innovazioni rispetto alla precedente legge del 22 ottobre 1954, n. 1041.

In primo luogo, viene ampliato l'arco delle sostanze considerate stupefacenti e psicotrope con l'aggiunta delle anfetamine, dei barbiturici, dei tranquillanti e degli allucinogeni.

È altresì definita la depenalizzazione per l'acquisto e la detenzione di modiche quantità di sostanze stupefacenti a fronte di un aggravamento di pena contro i grandi trafficanti; infine, si pone l'accento su un maggior impegno verso il reinserimento del tossicodipendente all'interno della società, mediante interventi di prevenzione socio-sanitaria demandati all'ambito delle autonomie locali.

Cominciando l'analisi del testo dai problemi derivanti dal nuovo concetto di modica quantità, le motivazioni che, al tempo, ebbero il sopravvento nell'indirizzare i vari gruppi politici verso la depenalizzazione, sembrano ora non avere più valore: si è criticato in quest'ultimo decennio l'operato di questa legge, colpevole di aver permesso un uso indiscriminato della droga e, conseguentemente, di aver consolidato il vorticoso aumento di soggetti tossicodipendenti.

Ecco il testo dell'articolo 80 della legge n. 685:

«Non è punibile chi illecitamente acquista o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle prime quattro tabelle dell'articolo 12, allo scopo di farne uso personale terapeutico, purchè la quantità delle sostanze non ecceda in modo apprezzabile la necessità della cura, in relazione alle particolari condizioni del soggetto.

Del pari non è punibile chi illecitamente acquista o comunque detiene modiche quantità delle sostanze innanzi indicate per farne uso personale non terapeutico o chi abbia a qualsiasi titolo detenuto le sostanze medesime, di cui abbia fatto uso esclusivamente personale (...)».

È bene fare un parallelo con la normativa precedentemente in vigore per comprendere meglio da quale impulso socio-culturale abbia avuto luogo la tanto criticata impostazione depenalizzatrice della droga.

Il comma 4 dell'articolo 6 della legge n. 1041 del 1954 così recita: «chiunque, senza autorizzazione, venda, ceda, esporti, importi, passi in transito, procuri ad altri, impieghi o comunque detenga sostanze o preparati indicati nell'elenco degli stupefacenti, è punito con la reclusione da tre a otto anni e con la multa da lire 300.000 a lire 4.000.000 (...)».

La valutazione più rigorosa che si è data a quel «comunque detenga», ha portato a coinvolgere tra i destinatari del comando penale, in pratica, tutti i consumatori di droga.

Anche il consumatore di droghe cosiddette leggere – seppure trovato in possesso di minime quantità di sostanze stupefacenti per uso personale – secondo l'interpretazione prevalente, era destinato ad incorrere nei rigori della norma penale. Sotto questo aspetto, quindi, non esisteva una differenza tra spacciatore e consumatore; al giudice era lasciata esclusivamente la

possibilità di variare la pena da infliggere tra il minimo ed il massimo edittale. Partendo da questi presupposti, si comprende dunque il desiderio del legislatore, e con lui di gran parte dell'opinione pubblica del tempo: cercare da un lato di differenziare radicalmente la posizione del consumatore da quella dello spacciatore di stupefacenti e dall'altro, di creare un complesso di organi che avessero finalità di prevenzione, cura e riabilitazione. Durante la discussione della legge n. 685, nelle commissioni riunite sanità e giustizia della Camera, lo spirito degli interventi dei parlamentari di pressochè tutti i gruppi era praticamente univoco. La democristiana Maria Eletta Martini, relatore della IV commissione giustizia della Camera, nella seduta del 19 novembre 1975 ha sostenuto che: «È evidente che la non punibilità non significa che il fatto in oggetto sia lecito... perciò non è vero che c'è una sorta di incitamento alla droga in questo senso, perchè quello che configura l'illecito è ciò che viene trovato in possesso del soggetto prima ancora di valutare o meno la periodicità... La questione generale è che chi viene trovato in possesso di droga, compie un illecito; è poi il pretore che decide se la persona in oggetto sia punibile o no.

In generale è punibile, ma in determinate condizioni non lo è: questo dipende dalla quantità di droga di cui è in possesso». O, ancora più esplicite le parole del sottosegretario alla giustizia del tempo, il democristiano Dell'Andro: «... il problema sorge proprio per il tossicodipendente in quanto questo individuo non lede in alcun modo i beni della società, nel qual caso compirebbe un illecito penale, ma arreca un danno alla propria persona... Oltre al richiamo fatto al nostro sistema giudiziario vi è anche l'esperienza, del tutto negativa, fatta dalle leggi precedenti che prevedevano la penalizzazione dell'uso della droga. Tutto questo non ha fatto altro che incentivare la diffusione di sostanze stupefacenti in quanto la sanzione penale è stata uno stimolo, per i giovani, a drogarsi sempre con maggior frequenza. Ecco allora che il principio costituzionale va convalidato con le osservazioni storiche: le leggi precedenti hanno fallito perchè penalizzavano».

Con la legge n. 685 vennero modulate varie sanzioni: esiste infatti una distinzione tra comportamenti illeciti penalmente rilevanti (articoli da 71 a 77) e comportamenti illeciti rilevanti ai soli fini del trattamento e del recupero.

Le sanzioni non erano certo di lieve entità. Il magistrato Gianfranco Viglietta a tale proposito ha sostenuto: «Si può serenamente concludere che i livelli di pena previsti dalla legge n. 685 del 1975 sono certamente i più elevati d'Europa. È vero, infatti, che solo l'Austria e la Danimarca escludono la punibilità della detenzione per uso personale, per quantitativi rapportabili al fabbisogno di una settimana, ma negli altri Paesi o non vige l'obbligatorietà dell'azione penale, e l'esenzione da pena del consumatore è sancita per via di circolari dei titolari dell'azione penale, o il minimo edittale consiste in una semplice multa» (in: *Droga, tossicodipendenza, legge*, cit.).

All'interno poi di queste distinzioni esistono ulteriori suddivisioni intese sempre a graduare la gravità delle pene, mentre per l'associazione per il traffico di sostanze stupefacenti è previsto un aggravamento delle sanzioni comminate dal codice penale. Nei confronti dei trafficanti le pene sono state aumentate rispetto a quanto sancito dalla legge precedentemente in vigore, la n. 1014 del 1954, e per i piccoli spacciatori di modiche quantità le pene sono state definite in maniera ancora più lieve che nel caso precedente.

Riferendoci sempre al dibattito alla Camera del 1975 leggiamo che alla base della normativa «vi è l'indirizzo fondamentale: distinguere nettamente tra trafficante e consumatore, soprattutto per quanto riguarda le norme penali... ciò innanzitutto perchè si tratta di un atto di giustizia sostanziale, al quale il legislatore non può sottrarsi...». «Solo differenziando queste situazioni si rompe il cerchio di omertà che accomuna, ora, il trafficante, il piccolo spacciatore e il consumatore, i quali, per così dire, sono legati ad un'unica prospettiva, essendo ancora puniti dalla stessa norma con un'unica pena».

Ecco, a proposito, le parole del sottosegretario di Dell'Andro: «... il regolare in ogni caso la tossicomania nell'ambito della devianza sociale penalmente sanzionata, non contribuisce necessariamente a ridurre l'incidenza di quel comportamento sul corpo sociale ma produce notevoli effetti negativi. In questa prospettiva non ha senso colpire con sanzioni penali il comportamento del consumatore, la cui devianza viene determinata e potenziata dal lato dell'offerta, mentre è verso quest'ultima cbe si deve concentrare una politica rigorosamente repressiva. Si persegue cosi la finalità di tenere lontane le droghe dall'uomo, prima ancora che l'uomo dalle droghe».

Se si confrontano i testi degli accordi internazionali che all'epoca regolavano il traffico e il consumo delle droghe, si comprende anche come le scelte attuate, depenalizzanti da un lato e volte a reprimere dall'altro, fossero quasi unanimemente condiivise ed accettate anche a livello internazionale (si veda a questo proposito l'articolo 36, comma I, lettera *b*) della Convenzione Unica come risulta modificato dal protocollo di emendamenti del 1972 e l'articolo 22, comma I, lettera *b*) della Convenzione di Vienna). L'altro punto fermamente voluto e condiviso dalle varie forze politiche tendeva alla creazione di un complesso di organi che avessero finalità di prevenzione, cura e riabilitazione.

Su questo, infatti, la legge n. 1041 del 1954 si limitava a ciò che era contenuto nell'articolo 21: «il pretore, su richiesta delle autorità di pubblica sicurezza o di qualsiasi altro interessato e previo accertamento medico, ordina il ricovero in casa di salute o di cura o in ospedali psichiatrici, perchè sia sottoposto alla cura disintossicante, di chi, a causa di grave alterazione psichica per abituale abuso di stupefacenti si rende comunque pericoloso a sè e agli altri o riesce di pubblico scandalo».

Ma il grave limite della legge n. 685 del 1975 è stato proprio quello di non aver saputo poi rendere effettivamente operanti le strutture di assistenza e cura per i tossicomani da questa delineate. Tra queste erano previsti organismi importanti che in questi anni non hanno mai ben funzionato. In tal senso ricordiamo i comitati regionali per la prevenzione delle tossicodipendenze con compiti di coordinamento e controllo sugli organi e gli enti abilitati alla prevenzione (articolo 90, comma 1) e i centri medici di assistenza sociale costuiti secondo le necessità locali (articolo 90, comma 2). Numerosi altri interventi non sono stati attuati nonostante i consigli regionali potessero costituire, secondo le esigenze del caso, centri medici di assistenza sociale (articolo 92, comma 1) composti da medici, psicologi, assistenti sociali ed educatori aventi specifica competenza, per operare interventi specifici di cura e riabilitazione dopo l'accertamento della condizione di tossicodipendenza dei soggetti in questione.

Gli interventi dovevano essere caratterizzati dall'individualità dei tossicodipendenti: invece – quando ci sono stati – si sono dimostrati

prevalentemente indistinti e massificanti. Questa carenza endemica ha portato inevitabilmente a che nascessero, in ambito extra-istituzionale, organizzazioni private religiose e laiche.

Infatti i tossicodipendenti ora venivano affidati agli ospedali psichiatrici, ora a centri regionali per la prevenzione e cura delle tossicomanie, ora a centri per la tossicosi da stupefacenti istituiti presso gli enti ospedalieri mentre, altrove, ci si era limitati a prevedere l'istituzione di organi di studio con compiti di prevenzione generale e di informazione.

Le indicazioni della Corte costituzionale

Che lo scopo della legge n. 685 del 1975 fosse quello di prevenire e recuperare e che in questo senso dovessero operare le Istituzioni è stato ribadito più volte dalla Corte costituzionale.

Da un'analisi delle pronunce giurisprudenziali sulla legge 685 del 1975 relative ai problemi interpretativi emersi in sede di applicazione della normativa antidroga è facile notare come una particolarissima attenzione venga attribuita a questi problemi.

Con la sentenza n. 31 del 22 febbraio 1983 (ribadita con l'ordinanza n. 243 del 6 luglio 1987) la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità delle disposizioni che, per quanto riguarda la prevenzione, la cura e la riabilitazione degli stati di tossicodipendenza, hanno assoggettato le Regioni e le Province autonome «alle direttive, all'indirizzo ed al coordinamento del Ministero della Sanità» ed hanno attribuito allo Stato la potestà di stabilire «i criteri di indirizzo e di coordinamento».

Questa scelta che solo apparentemente può essere considerata marginale è, di contro, rappresentativa della manifesta volontà da parte della Corte di sottolineare la particolare valenza di questi aspetti della normativa antidroga.

Parimenti infondata è stata ritenuta la questione di legittimità degli articoli da 103 a 107 della legge n. 685 del 1975, che danno facoltà al Ministero della sanità di utilizzare direttamente «in caso di carenza degli organi regionali», i fondi assegnati alle Regioni per l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione; ovvero di istituire con proprio decreto, qualora i consigli regionali non vi provvedano nel termine prescritto, «i centri regionali medici e di assistenza sociale». Ed infatti la creazione di centri rientra negli obblighi internazionali assunti dallo Stato di adottare le misure opportune per la lotta alla droga; questi costituiscono quindi una attività dovuta che legittima il potere sostitutivo dello Stato. L'utilizzazione dei fondi è, infatti, una manifestazione dei poteri di vigilanza e controllo propri dello Stato. Le citate sentenze, seppur di carattere settoriale per le specifiche questioni di legittimità sollevate dal giudice di primo grado, lasciano con evidenza apparire la volontà della Corte Costituzionale di esprimere una parola chiara sul problema del recupero e della prevenzione anche a fronte di questioni di indubbia rilevanza e delicatezza costituzionale come il rispetto della autonomia degli enti locali e delle Regioni, ed in ispecie di quelle a statuto speciale.

Le citate sentenze sono state il preludio ad alcune pronunce molto più mirate riguardanti sempre questo argomento.

L'esigenza di un intervento legislativo globale in tema di lotta alla

tossicodipendenza è stata prospettata dalla Corte, con una pronuncia di evidente carattere «monitorio», nella sentenza 22 novembre 1988 n. 1044. La Corte, respingendo le eccezioni di costituzionalità avanzate dalla regione Emilia Romagna avverso il decreto legge 1° aprile 1988, n. 108, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° giugno 1988, n. 176, ha ritenuto legittima la erogazione da parte del Ministero dell'interno di contributi a comuni, unità sanitarie locali, associazioni di volontariato e privati allo scopo di sostenere le attività per il recupero ed il reinserimento sociale dei tossicodipendenti; legittimità ritenuta in considerazione delle finalità di superamento dell'emergenza droga che hanno motivato l'emanazione del provvedimento legislativo.

Tanto affermato, la Corte rileva però che la lotta alla tossicodipendenza esige urgenti interventi legislativi da adottare in base ad una strategia generale di carattere socio-sanitario, coinvolgente competenze di autorità nazionali e locali nonchè private e pubbliche. «La legge – afferma la Corte – dovrà cogliere i mutamenti intervenuti a dare soluzioni efficaci sul piano della lotta al mercato della droga e su quello della prevenzione, della cura e della riabilitazione con conseguente apprestamento di servizi sanitari e sociali diffusi sul territorio e capaci di rapportarsi alla situazione del tossicodipendente e del consumatore di sostanze stupefacenti».

Appare incontrovertibile la scelta di campo ed anche di prospettiva e di indirizzo che la Corte vuole dare con questa sentenza, operando un prospettiva di riforma della legge n. 685. Le indicazioni si fondono su due principi fondamentali: rafforzare la lotta agli spacciatori e attrezzarsi in maniera efficace sul piano del recupero e della prevenzione.

La Corte non solo non prende in considerazione (nel momento in cui decide di dare anche un indirizzo per il futuro atteggiamento da seguire) la possibilità di colpire il tossicodipendente, ma addirittura indica al legislatore la necessità di sviluppare un campo che evidentemente è stato tenuto in scarsa considerazione: quello del recupero e della prevenzione.

Infatti la disciplina dettata dal decreto legge 22 aprile 1985, n. 297), valida per il triennio 1985-1987, prorogata dal decreto legge n. 108 del 1988 citato per il triennio 1988-1990 è immune da censure di costituzionalità, secondo la Corte, solo in quanto disciplina transitoria.

Ne concludono i giudici sempre nella citata sentenza che: «Il ritardo di una legge oltre ogni ragionevole limite di tempo renderebbe definitiva l'attuale disciplina che, siccome diretta solamente a superare l'emergenza, risulterebbe essenzialmente o gravemente inadeguata anche in relazione al ruolo collaborativo delle autonomie locali, onde questa Corte, se nuovamente investita della materia, potrebbe riconsiderare diversamente la questione e trarne le eventuali conseguenze».

La modica quantità ed i «suoi amici»

Alla luce delle considerazioni sopra riporatate è legittimo indignarsi quando si sente qualche socialista appellare chi si schiera contro il disegno di legge Jervolino-Vassalli come «amico della modica quantità». «Resta valido anche per chi vuol fumare erba lo stesso motto di dissuasione che noi useremo per i fumatori di tabacco: sei libero scegli tra la salute e lo spinello»: così il 3 luglio 1980 l'allora Ministro della sanità, il socialista Aldo Aniasi, si esprimeva in un'intervista rilasciata a *La Repubblica*; «anzitutto proponiamo

di precisare senza equivoci cos'è la "modica quantità", uno dei punti generici dell'attuale legge che finisce per lasciare troppi margini discrezionali alla magistratura» continua Aniasi «(...) depenalizzare la canapa per il piccolo consumo vuol dire insieme accentuare i rigori della legge, le energie della polizia, verso i grandi spacciatori, verso quelli che tirano le fila del mercato che sono poi sia per la *marijuana* sia per la ben più temibile eroina».

Nel PSI questa certo non era una posizione isolata. Sempre nel luglio del 1980 l'*Avanti* intitolava cosi un articolo: «Vasti consensi all'iniziativa Aniasi-Droga: un impegno che colma la flagrante assenza dello Stato». Nell'articolo tra l'altro si leggeva: «Le ragioni della depenalizzazione sono note: da una parte significa prendere atto che la nocività dei derivati della canapa è uguale a quella di alcool e tabacco, dall'altra spezzare il circuito tra il mercato clandestino delle non-droghe e quello dell'eroina (...) possiamo sperare di combattere il mercato nero che è il vero responsabile della morte per eroina, di spezzare il circuito che obbliga i tossicodipendenti a trasformarsi in spacciatori ed in piccoli delinquenti pur di procurarsi la sostanza necessaria» (5 luglio 1980).

Su questa posizione qualche socialista aveva addirittura posizioni più avanzate di quelle di Aniasi. Senza richiamare le note posizioni di allora espresse da Martelli (che nel 1979 assieme ad altri socialisti aveva firmato la proposta di legge Teodori per la distribuzione controllata della droga e la liberalizzazione della *cannabis*), ricordiamo Mauro Seppia che il 30 settembre 1980 presentava una proposta di legge (atto Camera n. 2030) che oltre a riformulare le tabelle della legge n. 885 del 1975, prevedeva la depenalizzazione del consumo e della detenzione di *hascisc* e *marijuana* fino a 10 grammi (art. 10). La proposta veniva motivata nella presentazione al testo con cui si sosteneva che l'obiettivo da perseguire era quello «di non criminalizzare chi faccia uso personale» di sostanze stupefacenti. Nello stesso tempo è necessario liberare il consumatore dalla discrezionalità connessa alle caratteristiche della modica quantità della dose detenuta. Tale indeterminatezza della fattispece del reato e quindi dell'entità della pena ha determinato ingiustificabili disparità di trattamento in sede giurisdizionale (...)». La proposta di legge veniva sottoscritta tra gli altri anche da Labriola e Raffaelli.

Il 19 aprile 1984 i socialisti presentavano un nuovo disegno di legge (atto Camera n. 1606) per introdurre norme quadro in materia di tossicodipendenza; primo firmatario Formica, tra gli altri Artioli, Aniasi, Marianetti, Piro, Di - Donato e Spini.

Sulla questione della modica quantità il disegno di legge riproponeva le proposte espresso nel testo di Seppia, ora cofirmatario del nuovo disegno di legge: l'articolo 109 testualmente recitava «Non costituisce reato l'acquisto o la detenzione di canapa indiana, in quantità non superiore a 10 grammi. Per quantità comprese tra i 10 ed i 100 grammi si applica la multa da lire trecentomila a tre milioni.

Per quantità superiori ai cento grammi si applica la multa da tre milioni a lire trenta milioni e nei casi gravi, la reclusione da due a sei anni, congiunta alla pena pecuniaria».

Forse è utile qui ricordare anche alcune delle posizioni che altri della maggioranza, che oggi difende la linea Craxi, in un passato recente avevano assunto. I liberali si erano subito caratterizzati con le proposte che Altissimo, nel 1979 Ministro della sanità, tentò di portare nell'ambito del Governo e di legare alla riforma sanitaria che stava prendendo il via: «Se trovassimo il

sistema per la somministrazione controllata dell'eroina da parte delle strutture pubbliche potremmo bloccare l'espansione del fenomeno e si ridurrebbero i delitti contro la proprietà». La proposta fu formalizzata con il disegno di legge Zanone-Altissimo presentato il 26 dicembre 1980 (atto Camera n. 2140). Questo prevedeva la non punibilità di «chiunque acquisti o detenga sostanze stupefacenti o psicotrope per farne uso personale non terapeutico a condizione che la quantità delle sostanze medesime non ecceda le 4 dosi massime individuali giornaliere» (art. 1) e stabiliva le modalità di somministrazione controllata dell'eroina (art. 6) anche all'interno delle carceri (art. 8).

Sempre nel 1980 i repubblicani presentavano un disegno di legge (Olcese, Mammì e Dutto: atto Camera n. 2035) per la costituzione di centri per la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti. Oggi i repubblicani sostengono l'obbligatorietà del trattamento di recupero alternativo alla detenzione, allora sottolineavano il pieno rispetto della libertà personale del tossicodipendente (art. 5) e la possibilità insindacabile di interrompere il trattamento in qualunque momento (art. 7).

Molto più recenti e sorprendenti le posizioni della Democrazia cristiana che con il disegno di legge Bompiani del 22 luglio 1987 (atto Senato n. 277) tentava di modificare sostanzialmente la legge n. 685 del 1975. Restando sull'argomento della modica quantità, il disegno di legge democristiano all'articolo 92 prevedeva che non era punibile «chi acquista o detiene senza titolo legittimo sostanze stupefacenti o psicotrope allo scopo di farne uso personale, purchè non in quantità superiore a quella assunta abitualmente dal soggetto in questione nelle 24 ore o, in caso occasionale, in quantità non superiore alle dosi medie efficaci delle sostanze suddette». Il disegno di legge era firmato anche dalla senatrice Jervolino.

Il problema rimase irrisolto non solo perchè la varie proposte di legge non furono mai approvate, ma anche perchè neppure la Corte costituzionale è riuscita a dare un'interpretazione al concetto di «modica quantità»: una prima volta ha ritenuto inammissibile la questione per la mancanza di elementi idonei ad identificare l'intervento richiesto alla Corte dai giudici rimettenti (sentenza n. 170 del 26 ottobre 1982), una seconda volta ha rilevato che spetta al Parlamento determinare il contenuto dell'espressione essendo questa assolutamente discrezionale (sentenza n. 136 del 16 aprile 1987). Sull'argomento non è stato d'aiuto neppure l'intervento della Corte di cassazione che ha ritenuto legittima la punizione inferta a chi detiene per uso personale quantità «non modiche», sostenendo da un lato la differenziazione dallo spacciatore di «modiche quantità», ma sottolineando dall'altro la legittimità della pena per il pericolo oggettivo rappresentato dalla possibilità di circolazione di una maggiore quantità di droga (sentenza n. 152334 del 18 febbraio 1982).

Certo non corrisponde alla realtà del dibattito attribuire la previsione della modica quantità a chi ha sostenuto prima della legge n. 685 ed oggi con ancora più chiarezza e determinazione la necessità di depenalizzare e legalizzare.

L'esperienza dei Paesi Bassi

Dal testo presentato ad un convegno di studi da Eddy L. Engelsman, capo della direzione della politica sull'alcool, la droga e il tabacco del Ministero

del benessere, della sanità e della cultura, proponiamo qui i passi più significativi per comprendere in quale direzione si muova la politica olandese per circoscrivere il più possibile la domanda e l'offerta di droga.

Il principio fondamentale di tutta la legislatura dei Paesi Bassi in materia di tossicodipendenze è che questa non è considerata come un problema che riguardi principalmente la giustizia e la polizia. Si tratta piuttosto di una questione di salute e benessere sociali; come tale, la responsabilità del coordinamento della politica in materia di droga è di competenza del Ministero già citato.

Si è molto discusso circa il carattere liberale e antirepressivo dell'Olanda nei riguardi dei tossicodipendenti. Nei criteri fondamentali di tale politica, c'è l'intento di separare il mercato delle droghe pesanti da quello delle droghe leggere. Secondo il Ministro della giustizia in questo modo si mantiene la vendita dell'*hashish* al di fuori del giro della grande criminalità. Evitando di criminalizzare i giovani si impedisce loro di cadere nella illegalità.

D'altronde la politica di depenalizzazione della *cannabis* non ha certo creato un eccessivo espandersi del suo consumo: basta osservare i dati a proposito. All'inizio di quest'anno, l'Università di Amsterdam ha studiato un campione rappresentativo di oltre 4.000 abitanti di Amsterdam dai dodici anni in su. A tutti è stato chiesto se nell'anno precedente avevano fatto uso di *cannabis* anche una sola volta. I risultati banno detto che una media del 5,5 per cento aveva assunto della cannabis nel mese precedente l'intervista. Tale percentuale era più elevata nella fascia di età tra i 23 e i 24 anni: il 14,5 per cento.

Questo sta a dimostrare come anche in condizioni di facile disponibilità e di relativa assenza di condanna sociale, la popolarità della *cannabis* sia piuttosto bassa.

Come noto in tutto il mondo ad Amsterdam si possono acquistare *hascisc* e *cannabis* in circa duecento negozi. Il prezzo delle droghe prodotte così facilmente e con poca spesa è piuttosto basso, tra i quattro e i cinque dollari al grammo, circa la metà del prezzo di città come Roma o Milano e un terzo di quello di Francoforte o Berlino. L'Olanda si pone in quest'ottica deliberatamente non repressiva partendo dalla lucida analisi dell'esperienza degli altri paesi europei.

A livello internazionale, infatti, la maggior parte degli Stati pretende di avere una morale rigorosa e delle norme etiche irreprensibili nei riguardi dei tossicodipendenti.

Va da sè che questo atteggiamento non comporta, e non ha mai comportato, un'effetiva diminuzione del consumo di droga.

Oltre a ciò è estremamente rischioso tentare di unificare in un solo approccio mondiale gli esperimenti di una legislazione unica, per destabilizzare il traffico e il commercio di droga. Un tale indirizzo, infatti, non potrebbe evidentemente tenere conto delle diversità culturali ed economiche fra tutti i paesi interessati. Si potrebbe cosi pervenire solo a delle parvenze di soluzioni per risovere il problema della droga nei diversi paesi.

L'Olanda ha avuto il merito di porsi una domanda essenziale: quale margine di discrezione esiste per giungere ad una sistemazione dell'attuale politica in materia di droga?

Qual è l'atteggiamento dell'Olanda rispetto alla legalizzazione? Una lotta più intensa contro le droghe illegali costituisce una scelta estrema. La scelta estrema sul versante opposto sarebbe la legalizzazione.

Chiedere la legalizzazione non significa nè negare nè minimizzare gli effetti della droga. Al contrario, gli aspetti sanitari rivestono un'importanza fondamentale.

Evidentemente non si sa in quale misura il consumo di stupefacenti aumenterebbe o diminuirebbe in tali circostanze. Ma il carattere del problema della tossicomania potrebbe assumere un aspetto meno nocivo in una situazione decriminalizzata o depenalizzata, e questo significa tutt'altro che una situazione «libera».

Secondo Engelsman vi è una netta differenza tra una politica che tende a scoraggiare il consumo ed una politica che criminalizza il consumatore. Tale approccio può essere comparato alla politica olandese nei confronti dei prodotti della *cannabis*. Nel 1986 su di una popolazione di 14.700.000 olandesi, vi sono stati 18.000 morti causati dal tabagismo, circa 2.000 decessi sono derivati direttamente da un abuso di alcool e soltanto 64 cittadini olandesi sono morti per consumo di droghe.

«La società reagisce a questi dati in modo abbastanza sorprendente» ha dichiarato Engelsman «sembra si possa vivere con i propri problemi di alcool e di tabacco senza reazioni emozionali e senza il timore che la nostra civilizzazione e la nostra società occidentali siano in pericolo, cosi come sostengono alcuni capi di governo. Ma ci si rifiuta di accettare che la droga provochi soltanto un numero insignificante di morti».

Dal punto di vista sociale, Engelsman mette in guardia rispetto al fatto che il rifiuto dei tossicomani da parte della società può anche incoraggiare o rafforzare determinati stili di vita.

La repressione nei confronti dei consumatori che fanno un esperimento e semplicente dei consumatori può avere lo stesso effetto. Ecco perchè la prevenzione deve eliminare il fascino e l'idealizzazione infondata che il consumatore di droga suscita. Il fenomeno della droga deve essere spogliato dei suoi aspetti essenziali ed emozionali e prestarsi maggiormente ad una discussione aperta.

Per quel che riguarda la politica dell'assistenza, gli anni '80 hanno segnato una notevole differenza dai precedenti. Sono stati contrassegnati dall'apparizione di una nuova filosofia del trattamento che poneva l'accento sulla situazione di svantaggio dei tossicomani. Qui, il Governo ha sempre più incoraggiato le forme di assistenza che non miravano in primo luogo a metter fine alla stessa tossicomania, ma che tentavano di aiutare i tossicomani ad avere una funzione nella società. Il fatto che il tossicomane non possa rinunziare alla propria droga è provvisoriamente accettato come una realtà. Questa forma di assistenza può essere definita come una «limitazione dei danni» o, più tradizionalmente, come prevenzione secondaria o terziaria.

In realtà la politica di normalizzazione nei Paesi Bassi sembra aver creato un contesto nel quale i tossicomani appaiono più come dei cittadini olandesi disoccupati che come mostri minacciosi per la società.

Anche per quanto riguarda la lotta all'AIDS l'esperienza olandese è davvero significativa.

La cosiddetta politica olandese di «assunzione dell'onere» ha fatto sì che la rete dei servizi di assistenza riesce a raggiungere la grande maggioranza dei tossicodipendenti. Ad Amsterdam, dal 60 all'80 per cento dei tossicomani sono coinvolti in qualche forma di aiuto. La grande accessibilità è molto favorevole, in particolare perchè una condizione assoluta per prevenire l'AIDS risiede nel poter rimanere in contatto con i tossicomani.

La prevenzione dell'AIDS mira al cambiamento degli stili di vita. Si insegna ai tossicomani a limitare il più possibile i rischi sia per quel che riguarda l'uso delle siringhe che per i rapporti sessuali.

Infatti in Olanda solo l'8 per cento del totale degli 805 malati di AIDS sono tossicomani (al 1° ottobre 1988). In Europa tale percentuale è del 23 per cento (al 30 giugno 1988).

Un ultimo punto che vale la pena di considerare del rapporto di Engelsman è quello che riguarda la criminalità.

La politica di normalizzazione in Olanda non ha prodotto un tasso più elevato di criminalità. Dopo un rialzo generale, la criminalità registrata si è stabilizzata a partire dal 1984. In confronto con numerosi altri paesi europei, il tasso di criminalità è anche più basso.

Il caso di Liverpool

Quasi a contrastare la politica di repressione attuata in tutta la Gran Bretagna, è necessario ricordare, come stimolo a seguire una strada diversa e «alternativa» l'esempio del Maryland Centre di Liverpool.

Come scrive Carlo Gallucci nell'*Espresso* del 19 novembre 1989, il centro offre un servizio pubblico basato sulla legalizzazione delle droghe, e dell'eroina in particolare.

A finanziare il centro che deve far fronte anche all'opposizione del partito laburista è l'ala destra Tory che utilizza i fondi messi a disposizione dal governo per la lotta contro l'AIDS. Oltre al Maryland Centre, esistono altri sedici centri analoghi sparsi in tutta la regione dove vi lavorano oltre duecentocinquanta persone.

È facile intuire la motivazione che dà a questi movimenti, ancora limitati ed isolati, la forza per condurre il proprio lavoro. John Marks, psichiatra nell'ospedale di Halton e conoscitore di numerose cliniche per la cura della tossicodipendenza afferma che «il proibizionismo equivale al mercato nero, alla droga sporca, alla violenza ed al crimine organizzato. La liberalizzazione del resto porterebbe verso la tossicodipendenza molti più giovani. La strada giusta è una disponibilità controllata»: la legalizzazione. All'interno del Centro si offrono a chi ne fa richiesta siringhe, aghi, disinfettanti, preservativi: il tutto insieme ad un piccolo contenitore che servirà a riporre ciò che è stato usato. Delle 192.000 siringhe distribuite in tre anni ne sono tornate indietro 166.000.

I ragazzi che entrano in contatto con il centro hanno a loro disposizione farmacisti che, dietro prescrizione medica, forniscono loro la droga di cui hanno bisogno, eroina generalmente, in dosi controllate e a prezzi assolutamente ragionevoli rispetto a quelli richiesti dal mercato nero degli altri paesi nei quali vige il rigore penale in materia di traffico e spaccio di stupefacenti.

Perchè è assolutamente necessario considerare che, a fronte delle gravi sanzioni nelle quali si incorre in tutta la Gran Bretagna per i reati comuni legati alla tossicodipendenza, esiste un evidente desiderio di conformarsi non solo alla richiesta di droga, ma anche alla sua domanda. E questa, come tale, non può e non deve passare al setaccio della punibilità letta come repressione viscerale di un problema che assume connotati ben lontani dall'essere esclusivamente giudiziari e penali.

Deve godere del beneficio della tolleranza, perchè è solo così che si riesce a stemperare quella attenzione morbosa verso il tossicodipendente che lo allontana da una necessaria forma di reintegrazione in seno alla società. Penalizzare il tossicodipendente equivale ad emarginarlo, a renderlo – se possibile – ancora più vulnerabile nei confronti di chi lo esclude, ricacciandolo sempre e di più verso un mondo che sa di ghettizzazione, razzismo e paura.

A conferma che questo atteggiamento di «approccio premuroso» come è stato definito, è valido e dà i suoi frutti, basta scorrere qualche dato: la sieropositività tra gli eroinomani nella regione è la più bassa di tutta l'Inghilterra e, probabilmente, di tutta l'Europa: sei, per milione di abitanti, contro i trentuno dell'area londinese e i ben centosettantuno della Scozia, dove vige la criminalizzazione del tossicodipendente.

Nel Merseyside vivono quasi due milioni e mezzo di persone e i sieropositivi fra i tossicodipendenti sono solo quattordici.

C'è un solo malato di AIDS.

Cosa altro aggiungere?

LA DROGA COME FENOMENO SOCIALE

Abbiamo voluto riportare le tesi emerse nel dibattito internazionale, seppure queste prevalentemente fossero relative alla situazione statunitense, perchè pensiamo che così come per alcuni l'analisi del sistema americano è stata d'incentivo per proporre il testo di legge in discussione, per altri può servire ad evitare gravi errori su cui già negli Stati Uniti si discute. Del resto è opinione comune che sotto il profilo droga la realtà degli Stati Uniti sia la credibile prefigurazione della situazione europea.

Una specifica riflessione va necessariamente fatta sulla situazione italiana.

I dati dell'Osservatorio permanente sul fenomeno droga

Quanti sono i tossicodipendenti in Italia? Chi sono?

È chiaro a tutti che una risposta certa a queste domande non può essere data, esiste però la possibilità di un'analisi attraverso i dati forniti dall'Osservatorio permanente sul fenomeno della droga istituito nel giugno 1984 presso il Ministero dell'interno.

I dati forniti sono prevalentemente relativi ai tossicodipendenti, in larghissima parte consumatori di eroina, che entrano in contatto con le diverse strutture sanitarie, sia pubbliche che private, e con le comunità terapeutiche.

Contro i 22.856 tossicodipendenti che al giugno 1984 avevano ricevuto un trattamento presso presidi pubblici o privati, e contro i 23.359 del giugno 1985, i 24.619 del giugno 1986, i 28.009 del giugno 1987, nel giugno 1988 si è raggiunta la cifra di 33.060.

Di questi i quattro quanti sono uomini mentre solo un quinto è costituito da donne.

Lo stesso *trend* di aumento, seppure con dati più bassi è segnalato nelle comunità terapeutiche residenziali dove l'utenza è passata dalle 4.373 unità

del giugno 1984 alle 7.527 del giugno 1988. Di questi i sei settimi sono uomini mentre solo un settimo è costituito da donne.

L'età

È di estremo interesse anche vedere i dati relativi all'età di queste persone. Rispetto a qualche anno fa è aumentata l'età dei tossicodipendenti (si tenga sempre presente che stiamo parlando di coloro che si sono rivolti ai servizi sanitari): nel 1984 il 7,78 per cento aveva un'età tra i 16 ed i 18 anni, nel 1988 questa fascia è scesa al 4,04 per cento; sempre nel 1984 il 36,89 aveva un'età tra i 19 ed i 22 anni, nel 1988 il dato è sceso al 23,29 per cento; nel 1984 la fascia d'età tra i 23 ed i 25 anni raggruppava il 27,31 per cento e quella tra i 26 ed i 30 anni il 17,73 per cento, nel 1988 si registravano il 31,20 per cento per la prima fascia ed il 25,97 per cento per la seconda.

Stiamo dunque assistendo ad una sorta di cronicizzazione degli utenti dei sevizi sanitari.

I morti

Questo dato si può riscontrare anche dalle notizie relative ai morti per eroina: negli ultimi anni queste persone sono di un'età media superiore dimostrando forse come l'aumento delle morti (803 nel 1988, già 800 ai primi di settembre di quest'anno) in una qualche misura va anche attribuito al «limite» raggiunto da molti soggetti che da anni facevano uso di droghe pesanti. Se la nostra interpretazione è reale, l'aumento dei morti per droga non può essere considerato elemento per dimostrare la maggior diffusione del fenomeno. Per evitare di essere fraintesi diremo subito che anche noi condividiamo il criterio secondo cui, indipendentemente da questo dato, assistiamo ad un aggravamento del fenomeno che però emerge per altre vie. Quello che non possiamo accettare è l'uso strumentale che sovente viene fatto delle notizie relative alle morti dei tossicodipendenti: per essere espliciti diremo che dimostra ignoranza ed immoralità chi utilizza questo dato per chiedere norme più severe. Anche l'ex Presidente del Consiglio Giovanni Goria sembra condividere questa nostra impostazione: nella celeberrima lettera inviata ai 128 senatori democristiani ha come noi sostenuto, che, sebbene il numero dei morti per eroina salgano, meriterebbero attenzione anche i dati volti ad indicare una stabilizzazione del consumo ed un parallelo aumento dei decessi per patologie pregresse o per la debolezza fisica di coloro che da numerosi anni sono tossicodipendenti. Di queste valutazioni troviamo conferma nei dati: l'età media dei deceduti nel 1988 è di 27 anni ed il 90 per cento di questi era di sesso maschile. Negli anni 1984-1986 la fascia più colpita era stata quella dei 20/24 anni, nell'87 la maggior percentuale di decessi si è registrata nella fascia dei 25/29 anni con 197 casi (corrispondenti al 37,09 per cento).

La scuola

Significative sono anche le statistiche della scolarizzazione che appaiono sostanzialmente stabili: solo il 15,40 per cento dei tossicodipendenti che si

sono rivolti alla servizi sanitari nel 1988 avevano frequentato la scuola elementare, nel 1984 il 15,69 per cento. Coloro che avevano frequentato la scuola media inferiore erano nel 1988 il 55,60, nel 1984 il 57,63 per cento. Per la scuola media superiore le percentuali corrispondenti erano nel 1988 il 15,65, nel 1984 il 18,30; coloro che avevano frequentato l'università erano l'1,15 per cento nel 1988, l'1,65 per cento nel 1984. Alla luce di questi dati rileviamo dunque come il livello culturale costituisca un argine alle droghe pesanti. Questi livelli di scolarità sono spesso legati a situazione di emarginazione o disadattamento. Ci sentiamo quindi di sostenere che i mancati interventi per frenare il numero di ragazzi che prematuramente abbandonano, o sono costretti ad abbandonare, gli studi, involontariamente ha costituito uno spazio sul quale lo spaccio dell'eroina prospera.

Il lavoro

Guardando i dati relativi alla condizione professionale: nel 1987 solo il 27,13 per cento dei tossicodipendenti analizzati (28.009) risultava occupato stabilmente, mentre il 40,92 per cento era disoccupato, il 10,02 per cento sottoccupato ed il 6,75 per cento in cerca di prima occupazione. Questi dati confermano quelli degli anni passati. Riferendosi ancora una volta al 1984, cioè ai primi rilevamenti dell'Osservatorio permanente sul fenomeno droga, troviamo che allora risultava occupato il 25,49 per cento, mentre era disoccupato il 40,59 per cento, sottoccupato il 9,79 per cento ed in cerca di prima occupazione il 9,40 per cento. La condizione di disoccupazione o di sottoccupazione, seppure non può essere considerata motivo unico che spinge verso la tossicodipendenza, certo risulta assolutamente incidente ed in moltissimi casi ne diviene motivo determinante.

L'AIDS

Il Prof. Ferdinando Aiuti, nostro «alleato» in molteplici battaglie, non si può certo definire vicino alle nostre posizioni antiproibizioniste. Il Prof. Aiuti ha recentemente rivolto dalle colonne di *Repubblica* (8 novembre 1989) una semplicissima domanda alla quale nessun uomo politico della maggioranza ha ancora risposto: «dove si accoglieranno le migliaia di sieropositivi e tossicodipendenti che saranno condannati perchè trovati in possesso di droga?». Su questo punto la posizione del noto immunologo è assolutamente chiara: «Non è possibile che la legge modifichi il comportamento dei tossicodipendenti in pochi mesi, nè cbe l'infezione da HIV scompaia in cosi breve tempo. Se si vuole procedere nella strada della punizione e recupero del tossicodipendente sotto il profilo sanitario per coloro che sono malati da HIV occorre organizzare centri di recupero che non siano solo quelli tradizionali (...) Nonostante nessuno lo dica o lo scriva, quasi tutte le comunità esistenti, sia laiche cbe religiose, così come le case albergo istituite per i malati d'AIDS, attuano una selezione basata su due o tre parametri: numero chiuso per i sieropositivi, numero chiuso per ex detenuti o persone agli arresti domiciliari, esclusione di occasionali prostitute o ragazze madri con bambini».

Leggendo queste parole e ripensando al testo della legge in discussione, appare evidente quanto le proposte articolate siano inadeguate anche alla realizzazione delle intenzioni dei proponenti.

Secondo alcuni dati forniti sempre dal Prof. Aiuti, la metà dei tossicodipendenti che fanno uso di eroina sono sieropositivi con punte, nei grandi centri urbani, che raggiungono il 70 per cento. Di questi sieropositivi circa il 70 per cento presenta un'altra patologia clinica ed una immunodeficenza associata cronica. Si stima che oggi i sieropositivi in fase ARC (cioè quella immediatamente precedente all'AIDS conclamato) siano non meno di 25.000!

I dati più recenti dell'Istituto Superiore di Sanità ci dicono che attualmente nel nostro Paese ci sono oltre tremila malati di AIDS.

Noi siamo fermamente convinti che se la nuova legge in discussione dovesse essere approvata, la diffusione dell'AIDS avrebbe un'*escalation* irrefrenabile. Questo per un motivo semplice ma fortemente sentito. È chiaro che chi si droga, qualora diventasse perseguibile per legge, eviterebbe tutte le situazioni nelle quali potrebbe essere identificato come tossicodipendente. Prima fra queste situazioni la farmacia. Non si acquisterebbero più siringhe, ma si scambierebbero più frequentemente quelle che si hanno o che magari altri procurano. Le conseguenze di una tale situazione sono evidenti a tutti.

Quanti sono?

Dai dati sopra esposti non si può stabilire quanti siano in Italia i tossicodipendenti. Gli operatori del settore ritengono però che solo il 10 per cento di questi faccia ricorso alle strutture sanitarie ed alle comunità; prendendo dunque in considerazione solo i consumatori di droghe pesanti e, calcolando che nell'arco di un anno almeno un quarto dei soggetti si rivolga almeno a due diverse strutture, i tossicodipendenti ed i tossicofili (cioè coloro che fanno uso non costante di sostanze pesanti senza con queste avere un rapporto di dipendenza) sarebbero non meno di 300.000. Anche se il procedimento con cui si desume questa cifra è forse discutibile, noi riteniamo che la valutazione sia estremamente realistica.

Molto più difficile è valutare quanti siano coloro che fanno uso delle cosiddette droghe leggere. Giancarlo Arnao, uno dei massimi esperti del settore ed autore di numerose pubblicazioni (tra cui il famosissimo *Erba proibita*, Feltrinelli 1978), ritiene che un indice si possa ricavare dalle quantità di droghe sequestrate. Valutando le operazioni di polizia come incidenti nel traffico degli stupefacenti per il 10 per cento e dividendo le quantità in dosi minime, i Italia i consumatori delle cosidette droghe leggere sarebbero 1 milione e 600 mila. Se, come molto più probabile, le operazioni antidroga riescono a fermare solo il 58 per cento delle sostanze in circolazione, allora la cifra verrebbe raddoppiata, i consumatori di *hascisc* e *marijuana* sarebbero 3 milioni e 200 mila.

Inutile commentare cosa significherebbe l'applicazione rigida della legge in discussione.

La droga come fonte di guadagno e le operazioni di polizia

Di fronte a questa situazione sociale è chiaro che la droga non è solo la via di fuga, il diversivo, la cosa che in un gruppo rende uguale agli altri, ma può essere fonte di guadagno. Per i più diviene fonte di sopravvivenza visto

che questa diviene necessaria per vivere e per averla è necessario spacciare. È quasi impossibile dire quanto si guadagna con la droga; i livelli di questo mercato sono troppo differenziati e dipendono .strettamente da numerose variabili esterne. Ad esempio il prezzo della cocaina è notevolmente diminuito negli ultimi anni a fronte di un largo aumento della richiesta che ne ha incentivato la produzione: a New York prima del piano Bush un chilo di cocaina costava 12 mila dollari, ma la si poteva comprare anche ad 8 mila se in città ne arrivavano grandi quantitativi. All'inizio degli anni '80 sempre a New York occorrevano 60 mila dollari per averne un chilo. Nel nostro Paese in uno studio del CENSIS («Il peso dell'illecito in Italia») è stato valutato che 100 lire investite in oppio grezzo, la materia prima per la produzione dell'eroina, danno una resa di 170 mila lire: il capitale iniziale viene cioè moltiplicato per 1.700.

Il traffico di droga nel nostro Paese è valutato dal Gen. Soggiu, capo del Servizio Centrale Antidroga, intorno ai 30.000 miliardi l'anno.

Si valuti che nel solo primo semestre dell'88 sono state denunciate dalle forze dell'ordine 14.307 persone per la violazione della legge n. 685 del 1975, e di queste 11.933 sono state poste in stato di arresto; nel primo semestre del 1987, per lo stesso reato erano state denunciate 11.271 persone, e 9.438 di queste sono state poste in stato d'arresto. Parimenti i quantitativi di droghe pesanti sequestrati sono aumentati senza che per questi il consumo o lo spaccio subissero un rallentamento considerabile: 355,572 Kg di eroina nel primo semestre 1988 contro i 143,374 Kg del primo semestre del 1987; 435,068 Kg di cocaina nel primo semestre 1988 contro 111,654 Kg del primo semestre 1987.

La criminalità minorile

Alla luce dei dati sopra esposti giunge spontanea una considerazione: dal momento che non è ipotizzabile che l'entrata in vigore del nuovo testo di legge possa fermare il traffico degli stupefacenti, si accentuerà una linea di tendenza già largamente diffusa; lo spaccio diretto affidato a minori di 14 anni, non punibili neppure con il riformatorio. Il passo logicamente conseguente a questa scelta sarà quello di legare questi minori all'organizzazione, quindi di renderli tossicodipendenti. Nella relazione del Ministero di grazia e giustizia sul fenomeno della devianza e della criminalità minorile emergono dei dati che rivelano questa tendenza: nel triennio 1983-1985 rispetto al triennio 1980-1982 i minori condannati per spaccio di stupefacenti sono aumentati del 295 per cento. Se si considera che quelli condannati per furto sono diminuiti del 40 per cento e quelli condannati per contrabbando sono diminuiti del 60 per cento e considerando inoltre che dalle statistiche territoriali risulta che ogni tre condannati due hanno commesso il delitto ascrittogli in una regione meridionale, constatiamo che solo per il reato di spaccio di stupefacenti il 54,1 dei minori condannati è del Mezzogiorno, il 16,2 del Centro Italia, il 29,7 del Nord. Sebbene altre tipologie di reati rimangano fortemente concentrate (ad es. il 63,48 dei furti nel Sud contro l'11,3 per cento del Centro ed il 13,4 per cento del Nord), soprattutto al Sud stiamo assistendo ad un vero e proprio reclutamento di bambini dediti a piccole attività criminali a favore dello spaccio degli stupefacenti. Raggiunti i 14 anni questi ragazzi, ormai prevalentemente tossicodipendenti, sono

«inutilizzabili» e vengono quindi allontanati dallo spaccio pur rimanendo a stretto contatto con esso perchè ormai clienti di questo.

Una conferma indiretta di questi dati la troviamo nella concentrazione dei minori condannati nelle metropoli del meridione, dove la quota proporzionale nelle aree urbane si triplica rispetto alla media della zona: ad es. nel complesso del meridione il 9,3 per cento dei condannati sono minori, a Napoli sono il 28,98. Questo fenomeno sta inoltre investendo in particolar modo minori immigrati dai Paesi nord africani. Nel carcere minorile di Casal del Marmo a Roma oltre il 50 per cento dei reclusi dell'ultimo anno erano di origine straniera e quasi tutti detenuti per spaccio di stupefacenti.

Il carcere

Nelle carceri italiane al 15 giugno 1989 erano presenti 34.565 detenuti. Di questi sono stati riconosciuti tossicodipendenti 8790. Com'è noto il *test* per il riscontro della sieropositività non è obbligatorio e pertanto i dati a questo relativi non possono riferirsi alla totalità dei detenuti: sempre al 15 giugno sono risultati sieropositivi 2.115 detenuti, in fase LAS 838, in fase ARC 142, mentre i casi di AIDS conclamato sono risultati 49.

I dati sono assolutamente allarmanti perchè negli ultimi anni si è assistito ad un aumento della presenza dei tossicodipendenti negli istituti penitenziari: al 31 gennaio 1984 erano 4.044 su 41.686 detenuti (9,70 per cento), al 30 marzo 1985 erano 4.301 su 42.738 (10,06 per cento), al 31 dicembre 1986 erano 6.102 su 31.688 (19,25 per cento), al 31 dicemre 1987 erano 5.221 su 30.555 (17,09 per cento). Anche in questo caso il 90 per cento dei tossicodipendenti sono di sesso maschile.

Nel settore carcerario, stando ai dati forniti dalla Direzione generale, da tre anni il fenomeno dei tossicodipendenti si è attestato su dimensioni pressoche stabili. Al 31 dicembre 1988 su una popolazione carceraria di 31.077 unità, risultavano 7.500 tossicodipendenti, 2.804 sieropositivi, 592 in fase LAS, 178 in fase ARC, 36 con AIDS conclamato. Al 31 dicembre 1987 su 30.555 detenuti, i tossicodipendenti erano 5.221, i sieropositivi 3.014, i detenuti in fase LAS erano 564, in fase ARC 82, con AIDS conclamato 26.

Come abbiamo precedentemente visto, negli Stati Uniti è stato necessario stanziare cospicui fondi per adeguare il sistema carcerario a quella che impropriamente potremmo definire la nuova domanda. È chiaro che l'entrata in vigore di una legge che reprime un comportamento diffuso, precedentemente tollerato, crea – se vuol'essere credibile – la necessità di strutture idonee a recepire quanto previsto dalla legge stessa. Con una battuta potremmo sintetizzare il problema dicendo che ci attende una nuova stagione di carceri d'oro.

Le comunità sono un rimedio?

Il prof. Luigi Cancrini, docente di psichiatria e psicoterapia all'Università «La Sapienza» di Roma, in un dibattito sulla prevenzione delle tossicodipendenze svoltosi a Venezia nel maggio 1988, ha sostenuto che, senza avere la pretesa di creare schemi rigidi, i tossicodipendenti possono essere suddivisi in quattro categorie. Un primo gruppo, oscillante tra il 5 ed il 10 per cento, è

costituito da persone sufficentemente equilibrate che incominciano a drogarsi per una difficoltà improvvisa (può essere considerata situazione tipica quella di un lutto che non si riesce ad accettare); in questo caso si tratta di nevrosi posttraumatiche che determinano la depressione reattiva dove l'incontro con la droga provoca un passaggio estremamente rapido alla tossicomania. Il secondo gruppo, più ampio, è costituito prevalentemente da adolescenti che vivono una crisi familiare; i tossicomani di questo tipo non sarebbero eccessivamente gravi e non userebbero grosse quantità di droga pur tenendo molto a mostrare la loro tossicodipendeza. Il terzo gruppo rappresenta un problema più grave con disturbi psicologici importanti che rientrano in una patologia depressiva con stati umorali fortemente oscillanti. Il quarto gruppo è il più grave di tutti ed è stato definito dal prof: Cancrini come quello dei «sociopatici», cioè persone che hanno deprivazioni socioculturali importanti, la cui famiglia è gravemente disorganizzata e che hanno una tossicomania pericolosa perchè corrispondente ad un atteggiamento di disattenzione nei confronti del proprio corpo e della propria vita. Le riflessioni di Cancrini sono importantissime perchè chiariscono quello che rischia di divenire una sorta di pregiudizio positivo con cui liquidare il problema: l'efficacia, sempre e comunque, delle comunità terapeutiche. Il recupero del tossicodipendente passa attraverso una selezione scientifica di questi quattro «tipi», perchè occorrono interventi e terapie mirati. Per il primo gruppo infatti è necessaria una terapia individuale, per il secondo una terapia familiare, per il terzo un trattamento psicoterapeutico con supporto farmacologico e solo per il quarto gruppo è specificatamente indicata la comunità (*Corriere Medico*, 30 giugno 1988).

Non fosse altro che per ragioni di buon senso, noi riteniamo che il prof. Cancrini abbia ragione e che pertanto prevedere per i tossicodipendenti, come avviene nel disegno di legge in discussione, un trattamento sostanzialmente indistinto, sia profondamente sbagliato. Ci chiediamo anche a quali trattamenti possano essere destinati coloro che saranno accusati di fumare canapa indiana.

LE PROPOSTE DEI RADICALI

Già dal 1979, con la proposta di legge Teodori (atto Camera n. 1077), i radicali banno espresso la loro posizione nei confronti del problema della droga.

L'impostazione dalla quale si diparte l'iniziativa legislativa prende spunto dalla legge n. 685 del 1975 in vigore già da quattro anni.

L'intento era quello di chiarire quell' impostazione mista che voleva essere contemporaneamente repressiva, assistenziale e paternalistica.

Molti dei punti allora in discussione possono essere considerati tuttora validi.

Riprendendo l'analisi del disegno di legge Teodori, ci si è posti il problema della liberalizzazione della *cannabis indica* come uno dei motivi ispiratori della politica di depenalizzazione. Esso si basa su alcuni principi incontrovertibili: 1) non esiste alcun rapporto di causalità fra uso di *cannabis* e comportamenti criminali; 2) non esiste alcun rapporto di causalità tra uso di *cannabis* e malattie mentali; 3) non esiste alcun rapporto di causalità tra uso di *cannabis* ed uso di droghe pericolose; 4) non esiste una dipendenza

fisica da *cannabis* a differenza di quanto accade con sostanze legali (alcool, tabacco); non esiste una tossicomania da *cannabis*; 5) la tossicità acuta da *cannabis* è estremamente bassa (la letteratura scientifica internazionale non ha segnalato fino ad ora un solo caso certo di intossicazione acuta mortale) 6) la tossicità cronica da *cannabis* è bassa (ricerche seguite sull'uso intenso e prolungato non hanno riscontrato nei consumatori un'incidenza significativa di effetti patologici) 7) complessivamente gli effetti tossici della *cannabis* sono nettamente inferiori a quelli dell'alcool e del tabacco. Con la proposta di legge del 1979 si tentava, inoltre, una riclassificazione delle sostanze stupefacenti e la conseguente eliminazione delle «non droghe».

Si proponeva quindi di escludere la *cannabis* e i suoi derivati dalla tabella II di cui all'articolo 12 della legge n. 685 del 1975.

Dalla tabella I della medesima legge poi è stato poi riproposto di eliminare il riferimento agli allucinogeni diversi dagli indolici, mentre le sostanze di tipo anfetaminico ad azione eccitante dovevano essere trasferite nella tabella II avendo ritenuto opportuno lasciare nella tabella I solo gli oppiacei che danno dipendenza.

Non è sembrato corretto scientificamente e giuridicamente continuare ad equiparare agli oppiacei le foglie di coca e gli alcaloidi da essi estraibili, nonchè gli allucinogeni di tipo indolico, in quanto è noto che non provocano dipendenza e il loro uso non è legato alla necessità quotidiana come certamente lo sono gli oppiacei per i tossicodipendenti.

Nella tabella II si prevedevano i barbiturici i cui effetti estremamente gravi sono noti nella letteratura scientifica mondiale e giustificano la collocazione topografica nel sistema legislativo.

In conseguenza di queste rimodulazioni delle tabelle, era stata proposta una diversa disciplina per la vendita delle sostanze stupefacenti tendente a modificare l'articolo 45 della legge vigente.

Si era posto anche l'accento sulla distribuzione controllata degli stupefacenti che prevedeva due fasi: una di accertamento della situazione di tossicodipendenza e l'altra di rilascio del documento che certifica l'esistenza della situazione.

Una volta in possesso del documento di cui sopra, l'interessato avrebbe potuto ottenere, con un'esplicita richiesta, il rilascio di un'apposita tessera che gli avrebbe dato diritto di acquistare direttamente in farmacia la sostanza. Interamente modificata, poi, era la disciplina penale.

Si prevedevano pene di un livello inferiore per il cosiddetto «piccolo spaccio».

Per la minore pericolosità e per il fatto che ne è esclusa la distribuzione controllata, veniva prevista una diminuzione della pena per il possesso a fini di spaccio di coca e di allucinogeni.

La punizione più lieve per questa ipotesi derivava dalla constatazione che tra queste persone è molto probabile che ci siano anche consumatori o consumatori-piccoli spacciatori, non essendo prevista una alternativa di distribuzione come per gli oppiacei.

Tra le aggravanti specifiche era stata introdotta quella relativa al«taglio» delle sostanze, attività da cui, come noto, derivano molte delle morti da *overdose*.

Per gli interventi informativi e educativi, si sostiene che l'attività di informazione e di educazione sui temi della tossicodipendenza è scorretta se questa non viene inserita in programmi riformatori ed educativi più ampi

complessivamente relativi all'educazione sanitaria. Limitare tali interventi al problema «droga» significa cadere o nella disinformazione o nell'involontaria induzione di bisogno di sostanza. Da questo punto di vista gli interventi di tipo sociale, pubblico e culturale debbono essere rivolti non tanto a prevenire la tossicodipendenza che è l'effetto, ma le situazioni di disagio personale, familiare e sociale che ne sono la causa.

Nel 1980, il partito radicale aveva indetto un *referendum* per decidere di superare tutti gli ostacoli istituzionali e di aprire sul problema delle droghe leggere un dibattito sul quale soprattutto la voce dell'opinione pubblica andava seguita. Presentò dunque una proposta referendaria volta alla liberalizzazione dell'*hascisc* e della *marijuana*, proposta alla quale hanno aderito 700.000 cittadini. Il *referendum* chiedeva di abrogare alcune norme previste dalla legge n. 685 ed in particolare queste:

Art. 12 – n. 1, lettera *f*) e n. 2 (escludere dalla tabella degli stupefacenti la *cannabis* e i suoi derivati);

Art. 26 – Sopprimere il divieto di coltivazione della *cannabis*;

Art. 54 – Nelle importazioni di *cannabis*, sopprimere l'obbligo di prelievo di campioni in dogana.

Nell'agosto del 1988, veniva presentata alla Camera una nuova proposta di legge (atto Camera n. 1077) a prima firma Teodori, dove si proponeva ancora una volta la legalizzazione della *cannabis indica*. Analoga proposta è stata presentata dal Gruppo federalista del Senato. Abbiamo voluto criticare un'ulteriore incongruenza della legge n. 685 del 1975, laddove veniva decretato il divieto della produzione e del commercio della canapa indiana e dei suoi derivati, proibizione che avrebbe trovato una *ratio* esclusivamente nella finalità di impedirne il consumo, ma che difetta di una qualsiasi giustificazione nell'ambito di un sistema in cui l'uso personale non viene punito.

Altra iniziativa radicale è il disegno di legge: «regolamentazione legale delle sostanze psicoattive per sottrarre il traffico delle droghe alle organizzazioni criminali» presentato al Senato nel dicembre del 1988 e alla Camera una settimana prima (rispettivamente atto Senato n. 1484 e atto Camera n. 3461), che abbiamo ricordato nell'introduzione.

Il dibattito sulla revisione della legge n. 685 del 1975

«Ha ragione Muccioli a preoccuparsi per l'insistenza con cui si parla di liberalizzare la droga» ha dichiarato Giuliano Amato (*L'Espresso*, 17 luglio 1988), «se dicessimo che la droga è libera, diremmo che è normale farne uso e che è quindi normale restare da soli, cercare l'aiuto di altri e non trovarlo, rifugiarsi nella propria depressione, che è spesso autentica emarginazione, curandosi da soli, con la droga. (...) Liberalizzare la droga sarebbe l'ultimo ed il più disastroso dei monumenti che l'individualismo sbagliato in cui siamo caduti in questi anni ha eretto alla solitudine di ciascuno di noi». Alle parole di Amato rispose il segretario nazionale della Federazione Giovanile Socialista Michele Svidercoschi (*Avanti!*, 12 luglio 1988): «Se da un lato apprezzo certamente l'impegno e gli sforzi di Muccioli a San Patrignano e delle molte comunità che si occupano del recupero dei giovani tossicodipendenti, ritengo che quest'opera non possa risolvere il fallimento, in tutto il mondo, delle politiche proibizioniste per la lotta alla droga che non hanno

fermato e non fermano il traffico criminale. Che al peggioramento della situazione si risponda oggi con l'inasprimento del proibizionismo, della violenza repressiva o con forze militari, può significare un rimedio inefficace e peggiore del male e la trasformazione della guerra alla droga in una guerra ai drogati, a chi è più debole e più soffre.». Un anno dopo Svidercoschi sembrava più allineato alle posizioni del suo partito: «L'opera di contrasto alla diffusione esponenziale della droga richiede oggi una prova di grande responsabilità e comprensione nel varare, attraverso la nuova normativa una strategia articolata ed aggiornata (...). Sono in questione il futuro e la libertà della comunità nazionale ed internazionale, l'emancipazione da la dipendenza e dalla emarginazione (...).» (*Avanti!*, 15 settembre 1989).

Abbiamo voluto riportare questa differenza di posizioni emersa in casa socialista (poi ricompattata), perchè abbiamo ragione di ritenere che molti, non solo dei socialisti ma della maggioranza in genere, abbiano condotto il dibattito sulla nuova legge contro la droga, cedendo alla tentazioni di autocensurarsi. Se così non fosse le numerose voci di critica, emerse non certo dai soli settori della sinistra, non sarebbero state cosi sottovalutate da un corpo politico variegato come la nostra maggioranza. Questa è una verità che va presa con qualche eccezione. Al di là dell'ormai famosa presa di posizione di Giovanni Goria («sulla droga penso che la DC sbagli... chi vuol ridurre tutti alle conclusioni di un dibattito deve dare a tutti la possibilità di prenderne parte», *La Repubblica* 20 ottobre 1989; «Nel partito non s'è discusso abbastanza», *Il Giorno* 21 ottobre 1989), ricordiamo anche Tina Anselmi che apertamente ha dichiarato (*Il Manifesto* 30 settembre 1989): «Non accetterò la disciplina di partito. (...) Sono contraria anche alle soluzioni amministrative previste dal disegno di legge come il ritiro della patente, del passaporto e l'obbligo di presentarsi tutte le sere al commissariato, non servono a dissuadere i consumatori. Tutto questo rischia di aumentare l'area della clandestinità.». Sulle posizione dell'Anselmi si è dichiarato favorevole anche il senatore democristiano Domenico Rosati. Ad esprimere un disagio nella DC più generalizzato è stato il senatore Paolo Cabras che ha definito questa «una legge manifesto la cui paternità lascio ad altri. Non è farina del nostro sacco. È solo un punto di prestigio per Craxi. Ma si può svendere una legge solo in ossequio ad un patto?» (*L'Unità*, 20 ottobre 1989).

Tra le posizioni che avrebbero dovuto far riflettere la maggioranza possiamo citare ad esempio quella di Raffaele Bertoni, Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, che con estrema chiarezza ha definito il progetto in discussione inapplicabile: «Cosi com'è la nuova legge sulla droga rishierebbe, se dovesse entrare in vigore, di produrre effetti disastrosi sull'apparato giudiziario e su quello carcerario, già in grande difficoltà. Correrebbe il rischio di non essere applicata, perchè prevede pene sproporzionate che nessun magistrato si sentirà di adottare. (...) I procedimenti aumenterebbero moltissimo. Purtroppo in Italia si fanno leggi a dir poco discutibili...»

Anche le parole di Amato Lamberti, direttore dell'Osservatorio Permanente sulla Camorra, dovrebbero aprire qualche dubbio in chi nella maggioranza dichiara di avere opinioni certe: «Oggi la disponibilità di droga, di tutte le droghe, sul mercato è eccessiva, superiore di molto alla domanda effettiva, come testimonia il fatto che l'aumento dei sequestri di sostanze, per numerosi e consistenti, non incidono nè sui prezzi nè sulla quantità... Non ci

sono filtri, non ci sono procedure di controllo e di attesa: basta avere la disponibilità finanziaria, comunque realizzata, per fare acquisti di droga presso uno qualsiasi dei migliaia di punti vendita aperti notte e giorno.... A determinare questa situazione di libera circolazione di fatto della droga è stato l'atteggiamento proibizionista che ha cosegnato il mercato della droga nelle mani della criminalità organizzata. In nessun altro modo sarebbe stato possibile raggiungere lo stesso risultato, cioè quello di far diventare la droga un consumo di massa rendendola disponibile a tutti in quantità largamente eccedenti... Il proibizionismo genera così una serie di esiti perversi fra loro concatenati, che fanno della droga non solo un fattore di disgregazione ma anche un generatore di distruttività sociale e quindi di alterazione delle dinamiche economiche. Bisogna cominciare a pensare a strategie diverese e differenziate per affrontare anche con logiche differenti i diversi aspetti del fenomeno.».

Anche l'opinione di Giuseppe Di Gennaro (assistente del segretario dell'Agenzia dell'ONU per la lotta alla droga), seppur a nostro avviso non sempre lineare, dovrebbe far riflettere: «Io sono contrario alla linea penalistica. Dico che usare la pena, il diritto penale, come punizione non serve. Usare altri strumenti come il ritiro della patente mi sembra addirittura ridicolo perchè se fosse vero che il drogato reagisce positivamente al ritiro della patente vorrebbe dire che la tossicodipendenza non è un atteggiamento compulsivo che non può essere dominato. Sarebbe troppo facile.».

Il dibattito che ha accompagnato l'*iter* seguito sin qui da questa proposta di legge ha spesso avuto accenti polemici. Ci sembra doveroso ricordare qui quando il Governo ipotizzava un decreto che avrebbe superato le resistenze del dibattito; l'ipotesi sfumò grazie all'indignazione espressa da numerosi parlamentari di più parti politiche. In un editoriale il direttore dell'*Espresso*, Giovanni Valentini, ha cosi commentato la vicenda (1° ottobre 1989): «Com'è noto il nodo più grosso del problema riguarda la punibilità del tossicodipendente ed il suo recupero. In preda ad un *raptus* repressivo che sotto l'influenza della crociata americana contraddice le posizioni ufficialmente assunte sino a qualche anno fa, il PSI ha lanciato un *ultimatum* alla maggioranza: o la legge si fa cosi oppure salta tutto. E di fronte alle resistenze delle opposizioni, quella comunista e quella radicale in particolare, a cui si aggiungono le riserve della sinistra democristiana e di larga parte del mondo cattolico, il Governo non si perita di mettere in cantiere addirittura un decreto legge per scavalcare l'intralcio degli emendamenti ed aggirare l'ostacolo dell'ostruzionismo.».

Le posizione di riserva nei confronti della legge non sono state espresse solo da giornali notoriamente di area di sinistra. Molto eloquentemente il 24 settembre 1989 *La Stampa* intitolava l'articolo di Lietta Tornabuoni con «Spacciatori di promesse»: «Così una tragedia devastante della civiltà contemporanea viene offesa, immiserita e ridotta da strumentalizzazioni meschine, viene semplificata e schematizzata da soluzioni opposte analogamente primarie. Viene mistificata da soluzioni cieche: i sostenitori della pericolosità di un'eventuale liberalizzazione vogliono ignorare che la compravendita della droga è già libera in Italia, chi la cerca la trova con facilità, l'acquista quando dove e come vuole, raramente il compratore va incontro a rischi e pericoli, l'unico ostacolo può essere la mancanza di soldi. Viene mistificata, la tragedia della droga, da certezze infondate (...) le strutture poliziesche, giuridiche e carcerarie italiane sono del tutto

inadeguate allo scopo, che se oggi non riescono a fronteggiare i più comuni reati esistenti quali furti e rapine, difficilmente riusciranno ad intervenire con efficacia sui nuovi reati diffusi.».

Un altro famoso editorialista, Antonio Gambino, ha proposto da *Panorama* un'analisi parallela ad un'altra situazione che, seppur «strana», a nostro avviso è degna di nota: «Ventidue anni fa, quando Che Guevara era andato nelle Ande per mettervi alla prova i suoi disperati progetti rivoluzionari, gli americani proposero al Governo di La Paz di inviargli un certo numero di elicotteri. La risposta del Presidente boliviano Ovando fu: «tenemos que hacerlo a pie», dobbiamo farlo a piedi. Perchè intuiva, e giustamente, che il modo di sconfiggere chi era venuto a sollevare i diseredati non era quello di combatterlo con i mezzi che ai *campesinos* non potevano che apparire ostili, in quanto capitalisti, ma di isolarlo progressivamente sfruttando la sua estraneità alla situazione locale. Lasciando da parte ogni situazione di merito, è lo stesso metodo, e non quello dei lanciafiamme, che bisognerebe usare nella lotta contro la droga. Purtroppo però anche molti dirigenti politici europei, ed italiani, sembrano attualmente disposti, al contrario del vecchio generale boliviano, a seguire gli americani sulla strada della demagogia e delle crociate.».

Come don Ciotti, citato all'inizio di questa relazione, anche don Mario Picchi da molti anni lavora per il recupero dei tossicodipendenti. La sua opinione sull'impostazione data in America ed in Italia alla guerra alla droga è chiara come quella di don Ciotti: «ho molti dubbi sulle sanzioni e sulle punizioni previste per i tossicodipendenti perchè la sanzione non può far star bene chi sta male nella propria pelle e perchè penso che una democrazia abbia altri strumenti che non costruire più carceri ed istituire campi paramilitari per chi si droga. Ma ad ogni modo può anche essere che negli Stati Uniti la cosa abbia senso, ma non è affatto detto che lo abbia anche in Italia.» (*La Stampa*, 29 settembre 1989). Sull'argomento don Picchi è anche intervenuto su *Famiglia Cristiana* (n. 40 del 1989): «Certo un uomo che si droga non è un uomo libero. Ma serve una legge forte? Ho paura di no.».

Della stessa opinione è Monsignor Bruno Frediani, vicepresidente della Caritas: «La nuova proposta di legge sugli stupefacenti, per la sua caratteristica di fondo che sancisce la punibilità del consumatore, è un ritorno indietro: essa infatti sembrá voler rispondere più alle esigenze dei benestanti e dei benpensanti di essere tutelati dai danni fisici e delle sfide morali, che alle conseguenze reali che il dramma della droga rappresenta per tutti.» (*Il Manifesto*, 13 ottobre 1989).

Anche le ACLI hanno assunto una posizione critica. Il loro presidente, Giovanni Bianchi, in una lettera aperta a Gennaro Acquaviva (che aveva lanciato un appello ai cattolici contro la droga) pubblicata dal *Giorno* il 14 ottobre 1989 ha scritto: «(...) non riteniamo che illeceità e punibilità debbano coincidere quando si è di fronte al dramma della tossicodipendenza. La punibilità diffonde ed aggrava l'emarginazione senza peraltro risolvere la consapevolezza dell'illeceità.».

Nel mondo cattolico è stata importante anche la voce sollevata dall'associazione dei *boy-scouts*, l'AGESCI, che per bocca del suo presidente, Titta Righetti, ha dichiarato: «La legge contro cui ci battiamo si basa su una filosofia comportamentista disciplina-punizione, mentre educare significa confrontarsi con il bisogno di senso di valori che viene dai giovani».

Con forti accenni critici si è anche espresso Padre Ernesto Balducci che pur non essendo vicino alle nostre posizioni ha scritto: «E così sono in cantiere progetti di legge che mirano a criminalizzare anche il tossicodipendente. Anch'io sono contrario alla soluzione liberistica, per il semplice fatto che il tossicodipendente è, per definizione, il cittadino non provvisto delle condizione psichiche elementari richieste per l'esercizio delle libertà. Con la sua volontà profonda egli chiede alla società di essere aiutato. Riterrei opportuni espedienti giuridici che pongano il tossicodipendente nella necessità morale di optare per l'ingresso di una comunità terapeutica. Ma occorre tenere presente che l'inasprimento delle pene non giova alla sconfitta del male, anche per il semplice fatto che il tossicodipendente non è che l'anello debole di una catena che attraversa tutti i meandri dell'intera società nazionale ed internazionale.» (*La Repubblica*, 15 settembre 1989).

Noi riteniamo che questa legge presti poco spazio alle buone intenzioni e che quindi coloro che ritengono che gli interventi proposti puntino in particolar modo alla riabilitazione e non alla repressione si stiano illudendo. «Tra il carcere (che nessuno propone) e la reprimenda del giudice, c'è lo spazio per sanzioni intermedie, capaci di dissuadere coloro che si affacciano all'avventura della droga e che bisogna assolutamente respingere indietro» ha scritto il senatore Libero Gualtieri (*La Voce Repubblicana*, 19 settembre 1989), «dobbiamo lavorare all'interno di questo spazio». Queste posizioni di assoluta buona fede sono oggi assolutamente pericolose perchè rischiano di essere funzionali ad un disegno politico che, essendo ingestibile, poi nessuno controllerà. Il nostro auspicio è che le opinioni riportate in questa relazione possano servire ad un supplemento di riflessione che possa far ritrovare un pò di logica ad un dibattito che spesso l'ha persa.

Conclusioni

Alla fine di una relazione di minoranza che ha esaminato questioni così numerose e complesse, non si può non analizzare il testo articolo per articolo, con una premessa: l'impegno tenace delle opposizioni ha non solo avuto il merito di far emergere le differenze presenti all'interno della maggioranza ed in particolare nella DC, ma ha anche costretto a modificare in molti punti il testo originario del Governo e quello del comitato ristretto. Questo nostro risultato impedisce quindi di commentare alcune «perle» legislative e concettuali contro cui ci si è battuti nel corso del dibattito.

Molte contestazioni hanno quindi perduto il riferimento specifico, ma questo non va ascritto a merito della maggioranza che ha avuto per molto tempo l'atteggiamento del «convitato di pietra», come se avesse avuto la consegna del silenzio, ma alla determinazione con cui abbiamo costretto al confronto tutti coloro che subiscono un vero e proprio *diktat*.

I primi nove articoli costituiscono nel complesso un appesantimento burocratico dell'apparato antidroga. Le uniche norme positive sono quelle da noi proposte ed approvate per la loro indiscutibile validità: ad esempio il comma 7 dell'articolo 1, che prevede l'istituzione del Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga, stabilisce che ogni anno il Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 31 gennaio, riferisca al Parlamento sui dati relativi allo stato della tossicodipendenza in Italia, sulle strategie adottate, sugli obiettivi raggiunti, nonchè sugli indirizzi che saranno seguiti.

Ogni anno si presenterà quindi l'occasione di discutere i risultati e riproporre, di fronte al fallimento certo, una inversione di rotta. Dovremo vigilare affinchè questa norma non sia disattesa, come lo fu l'ultimo comma dell'articolo 1 della legge n. 685.

L'articolo 2 individua nuove attribuzioni del Ministro della Sanità e prevede l'istituzione del Servizio centrale per le dipendenze da alcool e sostanze stupefacenti e psicotrope. In questo articolo si presenta positivamente la regolamentazione della vendita e della pubblicità dei superalcolici introducendo anche se in modo indiretto un concetto di parificazione tra droghe legali e illegali. È prevista anche l'elaborazione dei dati relativi al numero dei servizi pubblici e privati attivi nel settore droghe ed alcool, ai contributi ad essi singolarmente erogati, nonchè al numero degli utenti assistiti ed ai risultati conseguiti nelle attività di recupero e prevenzione messe in atto. Finalmente si potrà fare un confronto sulle cifre e non sulle buone intenzioni.

Per chi voglia valutare il peso dei nostri rilievi potrà confrontare l'attuale completa riscrittura dell'articolo che prevede il Servizio centrale per le dipendenze da alcool e sostanze stupefacenti e psicotrope ed il testo precedente del Comitato ristretto.

Gli articoli 3 e 4 contengono puntualizzazioni da noi proposte. L'articolo 5 non può non preoccupare per le nuove attribuzioni di responsabilità al Ministro degli interni che tenderà ad occuparsi sia di accordi internazionali che di tutta la repressione antidroga, e per la costituzione di Uffici antidroga all'estero dai compiti indefiniti e sicuramente pericolosi.

Gli articoli 6, 7 e 8 non contengono nulla di particolare se non un ulteriore aggravamento burocratico. L'articolo 9 riguarda i cosiddetti precursori chimici.

Gli articoli 10 e 12 riguardano il riciclaggio del denaro «sporco» proveniente dal traffico di stupefacenti, l'investimento dei proventi illeciti e l'estensione della legislazione antimafia alle associazioni che esercitano il traffico illegale di sostanze stupefacenti. Le obiezioni che abbiamo rivolto a queste norme sono dettate dai dubbi di efficacia e dalla preoccupazione di applicare misure non adeguate con lo scopo solo di rassicurare un'opinione pubblica disorientata.

Dell'articolo 11 si è già detto nell'introduzione: c'è forse solo da aggiungere che proclamazioni di principio e divieti sono all'opposto del rispetto degli spazi di libertà e di responsabilità personale e sostituiscono l'impegno per la risoluzione dei problemi sociali.

L'articolo 12 nella parte che riguarda il traffico è il trionfo delle «pene alte». L'insostenibilità delle misure proposte era tale che anche i più feroci assertori della punibilità sono stati costretti a prevedere, per i casi di lieve entità, una riduzione di pena da «uno a sei anni» e da «sei mesi a quattro anni» a seconda che si tratti di sostanze «pesanti» o «leggere».

Anche i relatori di maggioranza esprimono un giudizio positivo sulla soppressione della pena dell'ergastolo che era stata proposta dal comitato ristretto. Va comunque ribadito il significato simbolico dell'aver previsto una pena condannata, per la sua inciviltà giuridica, da un voto della Camera dei deputati.

Ma l'incongruenza massima è che la distinzione delle pene si basa oltre che «per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione nonchè per qualsiasi altra circostanza inerente alla persona del colpevole». Ovviamente si tiene anche conto della «qualità e quantita delle sostanze» con buona pace della coerenza di chi ha tanto contestato la modica quantità.

È comunque grave anche la previsione delle riduzioni di pena per una nuova figura di pentiti. La chiamata di correità è stata attenuata nel testo, ma nei fatti si potranno produrre meccanismi di coinvolgimento o ricatto estremamente gravi.

L'articolo 13 prevede sanzioni amministrative per chi detiene sostanze stupefacenti o psicotrope in dose non superiore a quella media giornaliera. Non si è ancora trovato chi sappia e possa definire in che cosa si differenzi la dose media giornaliera dalla «modica quantità».

La sanzione amministrativa consiste nella sospensione della patente di guida, del passaporto, del porto d'armi o del divieto di allontanarsi dal comune di residenza. La competenza ad infliggere la sanzione spetta al prefetto. Queste sanzioni possono essere disposte per non più di due volte; se i fatti riguardano i derivati della canapa e «ricorrono elementi tali da far presumere che il medesimo soggetto, si asterrà per il futuro dal commetterli nuovamente, il prefetto in luogo della sanzione e per una sola volta, lo invita a non fare più uso delle sostanze stesse, rappresentandogli le conseguenze a suo danno e dispone l'archiviazione degli atti».

Nel testo precedente questi atti erano di competenza del pretore; ma rimane un interrogativo: che cosa succederà se il prefetto non è convinto che la canapa produca danni? Sarà trasferito d'ufficio?

L'articolo 14 prevede sanzioni penali che coincidono con le sanzioni amministrative per una durata superiore a cui può essere aggiunto l'obbligo di presentarsi almeno due volte la settimana nell'ufficio di polizia o presso il comando dei carabinieri. Sempre nell'articolo si prevede una nuova fattispecie di reato denominata «abbandono di siringhe» con l'arresto fino a sei mesi. Noi non contestiamo tanto l'insensatezza della fattispecie quanto l'incapacità di far tesoro di altre esperienze come quella di Amsterdam e Liverpool dove, proprio per evitare la diffusione dell'AIDS, si distribuiscono gratuitamente le siringhe.

Questo articolo prevede inoltre la punizione con l'arresto fino a tre mesi per chi viola le prescrizioni derivanti dalle sanzioni amministrative o penali che abbiamo già illustrato (questo basta a smentire chi dice che non c'è il carcere per i consumatori di stupefacenti).

L'articolo 15 che tratta l'agevolazione dell'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope conferma la linea dell'aggravamento delle pene.

L'articolo 16 riguarda delle aggravanti specifiche.

L'articolo 17 riguarda le prestazioni di soccorso nel caso di morte o lesione dell'assuntore.

L'articolo 18 tratta dell'istigazione e del proselitismo.

L'articolo 19 riguarda il divieto di propaganda pubblicitaria. Tale previsione suscita notevole preoccupazione per la possibile configurazione di un nuovo reato di opinione.

L'articolo 20 riguarda le pene accessorie.

L'articolo 21 riguarda la sospensione dell'esecuzione di pene detentive.

L'articolo 22 prevede gli acquisti simulati di droga, il ritardo e l'omissione degli ordini di cattura, di arresto e di sequestro, la cattura di navi e aerei sospettate di trasporto di stupefacenti e la destinazione dei beni sequestrati a seguito di operazioni antidroga. Tutte queste misure, che sono già praticate in altri Stati e che non hanno certo debellato il traffico della droga, rischiano invece di aumentare la corruzione degli organi di polizia.

L'articolo 23 riguarda attività di informazione nella scuola e nelle forze armate. Si prevede anche una norma che ha fatto molto discutere, quella sui

giovani di leva definiti «tossicofili» che possono essere giudicati rivedibili per un massimo di tre anni ed anche segnalati alle USL per il loro «volontario» avviamento al trattamento di recupero sociale presso il servizio pubblico per le tossicodipendenze.

L'articolo 24 prevede gli interventi delle regioni per la prevenzione.

L'articolo 25 riguarda gli interventi preventivi, curativi e riabilitativi. In questo articolo oltre alle terapie volontarie, attraverso l'obbligo di segnalazione al servizio pubblico per le tossicodipendenze da parte del medico e dell'autorità giudiziaria al servizio pubblico per le tossicodipendenze, si configura la cura coatta.

Gli ultimi articoli riguardano tutte le procedure relative al programma terapeutico e il finanziamento della legge.

Se la legge sarà applicata indiscriminatamente avremo decine di migliaia di procedimenti amministrativi e penali. Se invece l'applicazione sarà selettiva e di classe ci troveremo di fronte ad un nuovo esempio di arbitrio e di violazione dell'uguaglianza dei cittadini.

Al di là della mediazione e del compromesso individuato, rimane la realtà che la pena detentiva è una prospettiva incombente a cui si accompagnano queste nuove figure del processo diffida senza garanzie e del processo intermittente. Non solo il Prefetto, ma anche il giudice si trasforma in una figura in bilico tra quella di poliziotto e quella di esperto nel trattamento socioriabilitativo. Il criterio della dose media giornaliera risulta poi non confacente per i derivati della canapa indiana e, quindi, usare la stessa previsione per sostanze non comparabili produrrà nei fatti, come abbiamo già sostenuto, una penalizzazione più grave per i consumatori delle cosiddette droghe leggere che non avranno ovviamente la possibilità di chiedere il trattamento riabilitativo e quindi saranno inevitabilmente criminalizzati.

Il dibattito che si è sviluppato in seguito a questa proposta di modifica della 685 ha provocato anche una vasta attenzione alle tesi antiproibizioniste.

È un segno importante che il Gruppo comunista abbia presentato emendamenti per separare l'eroina dal «fumo», per cercare strade differenziate di contenimento sociale del fenomeno in modo da contrastare la pericolosa contiguità in cui la clandestinità pone *hascisc* e eroina. La proposta di depenalizzazione del piccolo commercio di *cannabis* viene dunque considerata una via praticabile.

Siamo di fronte alla rottura dell'ipocrisia ideologica che aveva caratterizzato il dibattito anche se teorie come quella di Savater o di Thomas Szasz sono ancora ritenute eccessive. L'antiproibizionismo che comincia ad avere una presenza significativa con organizzazioni come il CORA e la Lega Internazionale Antiproibizionista (LIA) ha un compito molto impegnativo. La strada della legalizzazione delle droghe richiederà ancora confronti e discussioni sui miti travestiti da certezze che asseriscono che la tossicodipendenza rimarrebbe tale anche dopo la legalizzazione.

Dovremo riuscire ad allargare il terreno del dibattito e trattare anche di problemi solo apparentemente lontani quali, ad esempio, quelli dei rapporti che numerosi Paesi hanno con la produzione di droga; tali rapporti sono spesso determinati dalle nostre scelte economiche e quindi occorre supportare economicamente questi Stati in cambio della distruzione di colture come quelle di coca. Su questa linea condividiamo a pieno l'analisi fatta dal magistrato Giuseppe di Lello (*Il Manifesto*, 18 novembre 1989): «non

possono esservi soluzioni serie al problema della droga che prescindano dalle cause profonde delle situazioni economiche e sociali catastrofiche del terzo mondo (...); «giustamente viene affermata» l'urgenza del cambiamento nei rapporti economici e, in particolare, la cessazione delle pratiche protezioniste dei Paesi occidentali che tanta parte hanno avuto nella caduta dei prezzi di prodotti quali il caffè o lo stagno con conseguente impulso alle coltivazioni della coca.». Ed ancora: «Il carattere ideologico del proibizionismo occidentale e i reali interessi economici sottesi si possono leggere, specularmente, nella netta e progressiva crescita delle "droghe lecite" nei paesi del terzo mondo, inversamente proporzionale a quella che si registra nei paesi "avanzati" produttori delle stesse. Vengono riversati sul terzo mondo medicianli per i quali nei paesi di produzione non è stata concessa l'autorizzazione alla vendita, come pure viene incentivato l'uso del tabacco e dell'alcool con campagne pubblicitarie inammissibili nei paesi esportatori: in Africa il tabagismo aumenta del 4 per cento l'anno, mentre tra i giovani si diffonde l'uso commisto di barbiturici e alcool *made* in Europa o in America».

Ma il compito che abbiamo di fronte nell'immediato è quello di respingere la sfida di chi vuole tornare indietro. Infatti prevedere «solo» pene amministrative o penali diverse dalla reclusione, come il limite alla libertà di circolazione, l'obbligo di soggiorno, il divieto di espatrio, avrà, come conseguenza che per rimanere nei limiti della «dose media giornaliera» il tossicodipendente sarà costretto ad un contatto quotidiano con lo spacciatore. Il rischio di essere fermato dalle forze di polizia spinte dalla legge ad azioni repressive generalizzate farà aumentare la possibilità di passare dalle pene amministrative a quelle penali e quindi alla detenzione.

Per di più il maggior rischio previsto dalla legge farà aumentare il prezzo della sostanza e la necessità di denaro e, di conseguenza, aumenterà, la commissione di reati che produrranno nei cittadini atteggiamenti razzisti contro i «drogati» e di sfiducia nei confronti dello Stato incapace di impedire le azioni di violenza come furti, gli scippi e le rapine.

Attraverso la ripresentazione degli emendamenti essenziali faremo appello alla coscienza di ogni singolo senatore perchè valuti da una parte le ragioni della giustizia e dell'umanità e dall'altra le pretese dell'arroganza.

Di fronte ad un'emergenza imposta per ragioni di partito che ha conseguenze gravi sui diritti del cittadino, sulla natura dello Stato, sulle garanzie e libertà individuali e collettive, noi ci sentiamo portatori dei valori della laicità, della tolleranza e della solidarietà. Non intendiamo condurre una battaglia per opporsi all'ulteriore ingiustizia del tossicodipendente in galera che risulterebbe difensiva, ma affermare con forza le ragioni del diritto.

CORLEONE, *relatore di minoranza*