

# Le droghe, tra repressione e rimozione. La Relazione del governo e i Rapporti ombra della società civile

**Grazia Zuffa**

RPS

*Le Relazioni del governo al Parlamento sulle droghe non hanno mai corrisposto al compito istituzionale di fornire un reale strumento di valutazione della politica sulla droga, a iniziare dalla legge antidroga.*

*La Relazione 2018 testimonia inoltre il progressivo ritiro della politica da un tema «scomodo» come quello delle droghe. Ne derivano ritardi a valutare l'impatto penale e carcerario dell'applicazione della legge e a prendere atto di fenomeni attuali, quali la crescita di nuove sostanze psicoattive e l'emergere di nuovi modelli di consumo che si dispiegano lungo un continuum di differenti livelli di rischio*

*e di danno (oltre la vecchia dicotomia uso ricreazionale/ dipendenza). La riduzione del danno, la strategia più in grado di rispondere alle odierne tendenze, è sottovalutata, con conseguente difficoltà ad adeguare la rete dei servizi. Alle carenze delle Relazioni ufficiali, supplisce la società civile: da oltre dieci anni, i Libri bianchi sulle droghe costituiscono Rapporti ombra, con una valutazione puntuale delle politiche penali, degli orientamenti nella ricerca, dei modelli operativi dei servizi, offrendo linee per l'innovazione. Il tema della valutazione delle politiche antidroga è centrale anche a livello internazionale.*

## 1. Premessa

Nel settembre 2018 è stata pubblicata la *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia*, in ritardo sui tempi usuali: un non-avvenimento per i media, che l'hanno pressoché ignorata. Ciò è tanto più singolare se si pensa all'importanza di questo documento che, negli intenti del legislatore, avrebbe dovuto essere uno strumento di valutazione e orientamento delle politiche sulle droghe.

Il report annuale al Parlamento entra in scena con la cosiddetta legge «Jervolino-Vassalli» del 1990, e l'articolo che la disciplina è frutto di uno specifico emendamento delle opposizioni durante la discussione parlamentare. Poiché la legge rappresentava un giro di vite repressivo, con la punizione del semplice consumatore, le opposizioni chiesero uno

strumento che permettesse di monitorare gli effetti delle nuove norme penali e più in generale le politiche antidroga. Così l'art. 131 del d.p.r. 309/90 stabilisce che il ministro per la Solidarietà sociale presenti, entro il 30 giugno di ogni anno, «una relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti, sugli indirizzi che saranno seguiti».

Si noti: non si tratta solo di riferire sui dati, ma anche sulle «strategie e gli obiettivi raggiunti». La Relazione introdotta nel 1990 indirizza dunque la raccolta di informazioni a una precisa *finalità politica*, testimoniata peraltro dal fatto che l'interlocutore primo è il Parlamento.

## 2. Dalla propaganda al disimpegno politico, la parabola storica

Nei quasi trent'anni trascorsi dalla sua introduzione, la Relazione al Parlamento non è mai stata all'altezza delle aspettative. Né da un punto di vista tecnico, poiché si è spesso tradotta in una raccolta pressoché informale di dati provenienti dai vari ministeri e amministrazioni, senza una chiara griglia di indicatori utili a leggere e a monitorare i fenomeni e la loro evoluzione nel tempo. Né da un punto di vista politico: la dimostrazione più lampante è che il Parlamento non ne ha mai discusso. Peraltro, anche lo strumento di *partecipazione politica* che la legge ha previsto, la Conferenza triennale sulle droghe, non è convocata dal lontano 2009. E le tante sollecitazioni rivolte dalle ong e dai vari soggetti interessati al governo perché si decida a rispettare quell'obbligo di legge sono cadute nel vuoto.

I due aspetti, tecnico e politico, sono in qualche modo collegati. Solo se i *policy maker* esplicitano gli obiettivi, i tecnici possono elaborare indicatori validi per valutare l'efficacia delle politiche nel raggiungerli. La valutazione è di per sé un'azione squisitamente pragmatica. E proprio qui sta la prima difficoltà, nell'approccio eminentemente ideologico della politica antidroga.

Le attuali strategie di contrasto alla droga ruotano intorno agli obiettivi della «eliminazione o riduzione significativa dell'offerta di droga», ovvero della eliminazione/riduzione dei mercati, da conseguirsi con l'armamentario penale; e della «eliminazione o riduzione significativa della domanda di droga» (il famoso «consumo zero»), attivando di regola interventi socio-sanitari indirizzati all'astinenza. Il carattere ideologico delle politiche proibizioniste tese a questi obiettivi sta nel fatto che nessuna alternativa è tollerata: perciò non sono valutabili. A riprova dell'intolleranza

ideologica testimoniano le difficoltà che hanno incontrato – e in parte ancora incontrano – le strategie di riduzione del danno. Il loro obiettivo non è il «consumo zero» bensì il consumo meno rischioso e più controllato. Perciò sono accusate di «tollerare la droga», se non addirittura di «incentivare i consumi».

Gli obiettivi sopracitati sono dettati dalle convenzioni internazionali delle Nazioni Unite e valgono a livello internazionale. E non a caso la valutazione delle politiche globali è sempre stata un punto dolente nei grandi appuntamenti delle Nazioni Unite dedicati al contrasto alle droghe, come le assemblee generali speciali Onu sulle droghe (Ungass 1998 e 2016); o i cosiddetti segmenti ministeriali ad alto livello della *Commission on Narcotic Drugs*. L'ultimo ha avuto luogo nel 2009, il prossimo è previsto nel 2019.

Torniamo alle Relazioni al Parlamento. C'è un'altra conseguenza della curvatura ideologica della politica: il tentativo di strumentalizzare la ricerca, che si accompagna spesso al silenzio, se non alla compiacenza, dei ricercatori. Vale la pena ricordare il caso della Relazione 2010, presentata dall'allora «zar» antidroga Carlo Giovanardi e dal direttore del Dipartimento antidroga-Dpa Giovanni Serpelloni. Quel report confrontava i dati della nuova indagine sulla prevalenza dei consumi (Gps Ita 2010, condotta direttamente dal Dipartimento), con la precedente Ipsad Italia 2007-2008. La comparabilità fra le due indagini non aveva alcun fondamento scientifico, ciononostante i dati furono accostati, denunciando il calo dei consumi (qui sta la debolezza del ricercatore). Su tale falla metodologica si innestò la speculazione dei responsabili politici che vollero addebitare il merito del calo all'inasprimento repressivo della legge del 2006 da loro voluta<sup>1</sup>.

Negli ultimi anni, la parabola discendente della Relazione si è accentuata. A riprova, basta leggere le varie presentazioni a cura dei rappresentanti di governo che si sono avvicendati: ridotte via via a un semplice adempimento burocratico, privo di contenuti<sup>2</sup>.

Lo scadimento della Relazione va di pari passo col progressivo ritiro dei governi dalla questione droghe. Licenziato il responsabile politico

<sup>1</sup> Per una critica dettagliata ai vizi metodologici dell'indagine Gps Ita 2010, si veda il *Secondo Libro Bianco sulla Legge Fini-Giovanardi*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2012/01/22/il-secondo-libro-bianco-sulla-legge-fini-giovanardi/>.

<sup>2</sup> Nel 2014, addirittura, la presentazione del governo scompare e la Relazione si presenta come un documento squisitamente «tecnico». Altre volte sono stati i ministri per i Rapporti con il Parlamento a svolgere il compito di «passare» il report.

Carlo Giovanardi e poi anche il direttore, Giovanni Serpelloni, il Dpa è stato affidato a figure tecniche, peraltro rapidamente avvicendatesi; e senza più un referente politico nel Consiglio dei ministri per molti anni. Con il risultato di «Relazioni acefale, deprivate ormai da anni da ogni organismo pensante in un Dipartimento senza più Consulta, Comitato scientifico e Conferenza nazionale» (Grosso, 2018, p. 27). Della mancata convocazione della Conferenza nazionale si è già detto. Anche gli altri organismi di indirizzo, la Consulta nazionale delle dipendenze e il Comitato scientifico, sono scomparsi ormai da molti anni. L'ultima edizione del Comitato scientifico, voluta nel 2008 da Giovanni Serpelloni, fu piegata a esigenze di pura immagine, composta com'era da cinque esperti stranieri e residenti all'estero su undici: fra questi cinque, Nora Volkow, direttrice dello statunitense *National Institute of Drug Abuse* (Nida), l'organismo soprannominato con ironia nei corridoi delle istituzioni accademiche americane «Istituto per la propaganda antidroga». Anche le competenze a senso unico degli esperti chiamati a far parte del prestigioso, ancorché inutile, Comitato scientifico parlano da sé dell'intento propagandistico, a sostegno del paradigma di interpretazione del consumo di droga come *brain disease*: erano tossicologi, esperti di *neuro imaging*, neuroscienziati. Nessun collegamento con chi lavorava nei servizi, nessuna apertura alla ricerca nel campo dei modelli di consumo, nessun interesse a capire i consumi dal punto di vista di chi consuma. Insomma, un fuoco d'artificio, o meglio un fuoco fatuo, che ha preparato il nulla degli anni successivi. La Relazione, nel suo declino, è perciò il simbolo dell'abbandono di un tema «scomodo» per gli equilibri delle maggioranze di governo.

Dalla primavera 2018, col governo Lega-5Stelle, il Dipartimento anti-droga ha di nuovo acquisito un referente politico nel ministro per la Famiglia e le disabilità, Lorenzo Fontana. Tuttavia, la presentazione della Relazione 2018, a opera del neoministro, non pare averne guadagnato granché. Non solo si registra un'incapacità di analisi nel cogliere le novità nel campo dei consumi, ridotte all'allarme per la cannabis<sup>3</sup>; soprattutto colpisce la totale ignoranza (o volontà di ignorare) del rivolgimento che sta avvenendo ormai in diversi paesi del mondo – l'ultimo in Canada in ottobre – con la regolamentazione legale della cannabis. Un passaggio storico, dalla proibizione alla legalizzazione, che

<sup>3</sup> Scrive il ministro nella Presentazione alla Relazione 2018 «che il trend dell'uso, del traffico e dello spaccio di cannabis è in aumento con percentuali di principio attivo sempre più elevato degli anni precedenti».

non può non avere conseguenze nel dibattito sulla politica delle droghe in sede internazionale. È probabile che se ne parli al Segmento ministeriale ad alto livello della Cnd di marzo 2019, che il ministro peraltro neppure cita. Così come, sempre parlando di cannabis, il ministro pare non sapere che il comitato di esperti della Oms stava lavorando a un importante parere proprio sulla riclassificazione della cannabis nelle tabelle internazionali. E infatti, nel gennaio 2019, la Oms ha «declassato» la cannabis, togliendola dalla Tabella IV (contenente le sostanze particolarmente dannose), e ha riconosciuto i preparati medici a base di cannabis come farmaci a tutti gli effetti, togliendoli dalle tabelle delle sostanze proibite internazionalmente. È un'indicazione che avrà un peso importante, per l'autorevolezza scientifica che l'Oms riveste: anche se la decisione ultima se accogliere o no il parere dell'Oms spetta all'organismo di governo politico internazionale, la Cnd appunto.

Come si vede, ci sono molte questioni sul tappeto. Di fronte alle quali, l'impegno dichiarato del ministro (nella medesima presentazione alla Relazione 2018) «a potenziare le attività di informazione, ricerca, monitoraggio e valutazione [...] al fine di fornire prove solide e complete per le politiche e le azioni [...] per proporre interventi mirati su solide evidenze scientifiche e orientare anche le scelte circa le risorse a disposizione» suona come una litania in politichese, buona per nessuna stagione.

### 3. *Uno sguardo all'Europa*

La critica alle Relazioni italiane appare più chiara nel confronto col documento corrispondente a livello europeo, lo *European Drug Report 2018*, pubblicato dallo *European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction* (Emcdda). Questo Report si distingue dalla Relazione annuale al Parlamento italiano perché è un documento tecnico, senza un referente istituzionale definito come il documento italiano. Pur tuttavia, il capitolo introduttivo (*Commentario*) del Report europeo offre una chiave interpretativa dei fenomeni, del tutto assente nella Relazione italiana, che è invece essenziale, per la fruibilità del documento parte dei *policy maker*. Il Commentario è significativamente intitolato *Per la comprensione dei problemi di droga a livello europeo e lo sviluppo di una risposta efficace*. La fase attuale è definita «particolarmente dinamica», con un'offerta di droga alta «e in alcune aree perfino in aumento». Anche le zone di produzione sono in movimento: la coltivazione di cannabis in Europa ha inciso sull'importazione dai tradizionali paesi produttori, e ha comunque avuto una

ripercussione sulle caratteristiche della merce, con un aumento della potenza della resina di cannabis. Per la cocaina e l'eroina, le zone di coltivazione rimangono quelle tradizionali, in America Latina e in Asia, ma si registrano mutamenti nella catena produttiva: molti laboratori per la trasformazione della morfina in eroina si sono spostati in Europa, nei paesi dove è più facile procurarsi i precursori chimici a minor costo. Ciò – si sottolinea – a dimostrazione della «natura globalmente integrata delle moderne reti di produzione». Per la cocaina, i prezzi sono stabili, ma «la purezza è ai massimi storici degli ultimi dieci anni».

Altro sintomo di dinamismo, legato alla dimensione globale degli scambi, è il crescente ruolo dei mercati web, sebbene al momento ancora limitati rispetto al volume degli affari: anche di quelli «in chiaro», nonostante l'attenzione si concentri solo sul *dark web*.

Circa le nuove sostanze psicoattive (Nps), monitorate attraverso il Sistema di allerta rapido, il Report segnala l'emergenza per le benzodiazepine: 14 nuove scoperte dal 2015, che in Europa non sono classificate come medicinali e di cui poco si conosce dal punto di vista tossicologico; si sa però che giocano un ruolo importante, peraltro sottovalutato, nelle morti per overdose da oppiacei. Nell'insieme, la lista delle Nps si allunga, con circa 400 nuove sostanze che entrano in circolazione in Europa ogni anno. La maggiore preoccupazione riguarda gli oppiacei sintetici, i fentanyl derivati, disponibili in nuove forme, compresi gli spray nasali. Si tratta di droghe potenti, spesso comprate su internet, «facili da trasportare e da nascondere in piccoli volumi, che si trasformano in centinaia di migliaia di potenziali dosi di strada». Per completare il quadro, i fentanyl derivati sono le sostanze che danno il maggior contributo alla crisi attuale di overdose mortali negli Stati Uniti. In conseguenza, il Report europeo invita a una pronta risposta di riduzione del danno: aumentare l'accesso dei consumatori al naloxone, insieme a opportuni training, rivolti ai consumatori e ai «pari», per imparare a riconoscere tempestivamente i sintomi di overdose e poter somministrare il farmaco antagonista.

Ancora, è merito del Commentario non tacere sulla legalizzazione della cannabis in corso in diversi paesi del Sud e Nord America (dall'Uruguay a molti Stati degli Usa, al Canada), dichiarando di voler fornire informazioni «accurate, scientifiche e imparziali» per istruire un dibattito sull'argomento.

Infine, l'osservazione più importante: la comprensione dei consumi è ancora scarsa per ciò che riguarda i modelli di consumo e i cambiamenti in corso. Occorre più ricerca; soprattutto, una diversa ricerca.

Ci sono pregi e limiti in questo sguardo d'insieme del Report europeo 2018. Le «risposte efficaci» promesse nel titolo non sempre sono tali. Ad esempio, se vogliamo sapere di più sui modelli di consumo, le indagini per scoprire la presenza e la quantità di sostanze psicoattive nelle acque reflue non sono adatte allo scopo, con ogni evidenza. Eppure il Report le raccomanda. Così come l'invito a investire sulle indagini via web è troppo generico per orientare davvero la ricerca.

Incisiva è invece l'indicazione per la diffusione del naloxone, a ennesima dimostrazione che la riduzione del danno è ormai diventata un «pilastro» della strategia europea.

Sul delicato problema del contenimento dei mercati illegali, vecchi e nuovi, considerati sotto l'aspetto dell'integrazione globale, i suggerimenti sono scarsi. Né potrebbe essere diversamente poiché il tema dei mercati tocca il cuore della questione politica per eccellenza, l'efficacia e le *unintended consequences* (effetti indesiderati) della proibizione. Tuttavia il quadro di «comprensione» dei problemi offerto dal Report europeo consente al decisore politico di formulare le domande giuste. Ad esempio, come conciliare l'aumento di produzione per tutte le maggiori droghe con l'obiettivo di «eliminare o significativamente ridurre» la produzione di tali sostanze entro il 2019, sottoscritto come impegno dai paesi membri in sede Onu nella Dichiarazione politica finale solennemente approvata nel 2009? E ancora: risulta preziosa la sottolineatura circa il legame fra l'alta concentrazione delle nuove sostanze (si vedano i fentanyl derivati) e la loro maggiore adattabilità alle esigenze del mercato illegale. Ciò significa che l'offerta condiziona la domanda, seguendo le leggi generali del mercato: chiosa peraltro non banale, poiché spesso l'aumento di potenza delle sostanze è addebitato unicamente ai consumatori e alle loro preferenze «additive». Non solo. L'osservazione permette di cogliere gli effetti indesiderati della repressione: l'incremento della pressione di polizia innesca la risposta adattiva del mercato illegale, con relativo incremento di rischi per la salute pubblica.

#### 4. *Alla prova delle «nuove sfide»: il Sistema nazionale di allerta rapido*

Torniamo all'ultima Relazione al Parlamento del 2018. Che la Relazione sia «acefala» emerge anche dal «Quadro giuridico-normativo» introduttivo. Per gli estensori, la cornice di riferimento si limita alle Convenzioni Onu e alla legge 162/1990, confluita nel Testo Unico sugli stupefacenti 309/1990. Con una rimozione totale del referendum popolare

del 1993, che modificò il Testo Unico. Così come il Testo Unico del 1990 è stato significativamente modificato dalla legge Fini-Giovanardi del 2006, abrogata in molte sue parti dalla Corte costituzionale nel 2014. Questa evoluzione (sostanziale) del quadro giuridico normativo è del tutto taciuta, per convogliare invece l'attenzione sulle norme «che disciplinano le operazioni sotto copertura e le cosiddette consegne controllate attraverso le quali gli organi di polizia possono infiltrarsi nelle organizzazioni criminali». È una scelta tematica che fa sorridere, nella migliore delle ipotesi.

Quanto alla struttura espositiva, questa è migliorata rispetto al passato, perché il documento si è adeguato alle indicazioni dell'Osservatorio europeo. Il risultato è un documento più leggibile, ben strutturato e con un numero ragionevole di pagine<sup>4</sup>. Di questo miglioramento tecnico occorre dare atto al Dpa. Così come occorre dare atto che alcune forzature nella tematizzazione sono state eliminate: pensiamo all'edizione 2014, che recava un capitolo intitolato *Sistema dei servizi e costi sociali*. I costi sociali cui si faceva riferimento erano quelli collegati al consumo di droga. Paradossalmente, fra questi erano annoverati i costi delle azioni penali, presentati come una conseguenza del comportamento di consumo (implicitamente da addebitarsi a chi consuma) e non invece come una precisa scelta di politiche pubbliche: quella di proibire alcune sostanze psicoattive, perseguendo penalmente chiunque «coltiva, produce, vende, cede... o comunque detiene» sostanze psicoattive (così recita l'art. 73 del d.p.r. 309/90).

Per quanto riguarda i contenuti, in questa sede ci si sofferma sui cosiddetti «nuovi consumi»: intendendo con ciò i consumi di nuove sostanze psicoattive (Nps) e i nuovi (o supposti tali) modelli di consumo. Le Nps rappresentano al momento una parte molto ridotta dei consumi, tuttavia sono indicative di una tendenza, anche perché sono legate al mercato web, percepito – secondo le poche ricerche esistenti – come più affidabile, più discreto, meno a rischio di contatto con la criminalità e meno a rischio di disavventure legali dello spaccio di strada.

Quanto ai nuovi modelli di consumo, si rinvia alla efficace sintesi riportata nel Report 2014 dell'Emcdda: «La vecchia dicotomia fra un numero relativamente piccolo di consumatori altamente problematici e una platea più

<sup>4</sup>La struttura e il numero di pagine della Relazione hanno subito grandi oscillazioni nel tempo, a dimostrazione della confusione circa la funzione di questo documento. Per fare un esempio, la Relazione 2015 è stata di ben 600 pagine. Per un'analisi approfondita, cfr. Bassi, 2018, in *Nono Libro Bianco sulle Droghe*, p. 49 ss.

larga di consumatori ricreazionali e sperimentali sta venendo meno, sostituita da una situazione più graduale e più complessa» (Emcdda, 2014, p. 11). E ancora: «Il termine “uso di droga” copre molti differenti modelli di consumo che si dispiegano lungo un continuum [...] associati a differenti livelli di rischio e di danno» (*ivi*, p. 33).

Rispetto a queste sfide, le risposte sin qui messe in campo sono rispettivamente il Sistema nazionale di allerta precoce (Snap), su cui l'attuale Dpa appare molto impegnato, e la rete dei servizi per le droghe e le dipendenze, nella sua capacità/incapacità di adattarsi a quel continuum di modelli di consumo «con differenti livelli di rischio e di danno».

Iniziamo dal Sistema nazionale di allerta precoce. Molto spazio è dedicato alla descrizione dell'impalcatura istituzionale e della metodologia di funzionamento dello Snap. Più difficile è invece capire quanto questo Sistema sia efficace nella tutela della salute pubblica che dovrebbe essere il suo obiettivo principale, come il coordinamento in capo all'Istituto superiore di sanità sembra suggerire. Per dirla in breve: quanto lo Snap è capace di coinvolgere nell'allerta i servizi di riduzione del danno/dei rischi in modo da raggiungere tempestivamente i consumatori? E quanto i servizi sono allineati alle indicazioni del Report europeo 2018 per un'offerta generalizzata di *drug checking*? Tanto più necessaria, considerato che i nuovi potenti oppiacei cominciano a essere mescolati alle «vecchie» droghe (eroina e cocaina) col risultato che i consumatori possono non essere consapevoli di assumerli<sup>5</sup>. La Relazione è assai analitica circa il funzionamento dello Snap. Il sistema di allerta coordina l'ingresso di nuove segnalazioni (nuove sostanze, problemi di salute per gli assuntori ecc.), da un lato. Dall'altro le informazioni in ingresso provengono dall'Osservatorio europeo (circa il 35%), dalle forze dell'ordine (circa il 55%) e, in parte del tutto residuale, dai cosiddetti «centri collaborativi». Fra questi, si annoverano i presidi sanitari, ossia gli ospedali, i SerD e la rete di riduzione del danno: peraltro non così menzionata, mentre si fa riferimento al «contributo di comunità terapeutiche e SerD», seguendo l'ormai datata rappresentazione della rete dei servizi a «due gambe» (Relazione al Parlamento 2018, p. 22).

Quanto ai dati in uscita, tralasciando le azioni di scambio di reporting fra Italia e Osservatorio europeo, le «allerte» di rischio grave per la salute (allerta di terzo grado) nel 2017 sono state dieci: un numero certo non indifferente, anche se non di estrema preoccupazione.

Come ultimo compito della filiera c'è l'estensione di pareri (a cura

<sup>5</sup> È la preoccupazione dell'Emcdda (2018, p. 13).

dell'Istituto superiore di sanità) circa l'opportunità di inserire le nuove sostanze nelle tabelle delle sostanze proibite. Nel 2017 sono stati elaborati trentasei pareri. Nello stesso anno per ventinove Nps è stato espresso parere favorevole alla proibizione.

Questi dati suggeriscono che lo Snap funzioni più come supporto al contrasto repressivo, per intercettare e proibire le nuove sostanze, che come strumento di informazione tempestiva ai consumatori tramite i servizi. In altre parole, la presenza della rete socio-sanitaria appare più formale che sostanziale, guardando alla struttura della rete informativa. Quanto alla Relazione, nelle ben dieci pagine dedicate si sarebbe potuta gettare maggiore luce sul funzionamento dello Snap, tramite opportuni approfondimenti. Si vedano ad esempio i dieci casi di allerta per rischio grave: sarebbe stato interessante sapere a quali sostanze si riferiscono, se e quanto tempestivamente l'allerta sia arrivata ai servizi, e in specifico a quali servizi; come siano stati raggiunti i consumatori, gli eventuali danni nonostante l'allerta ecc.

Infine, c'è da segnalare che le due indicazioni strategiche del Report europeo 2018, l'incremento dell'offerta di naloxone e di *drug checking*, sono assenti nella Relazione al Parlamento 2018<sup>6</sup>.

### 5. Rete dei servizi improbabile e riduzione del danno ai margini

Passiamo a considerare il funzionamento della rete, sempre con riferimento ai nuovi consumi. La Relazione italiana 2018 vi dedica due interi capitoli (il sesto, *Organizzazione dei servizi*, e il settimo, *Domanda di trattamento*), in sintonia con l'apprezzamento del ministro Lorenzo Fontana, per il quale «l'Italia può vantare una delle reti più strutturate ed efficienti in ambito europeo». Il che è vero in termini generali, meno rispetto ai nuovi consumi.

Tuttavia, nonostante lo spazio riservato ai servizi, manca una panoramica chiara circa la loro effettiva consistenza e il loro effettivo funzionamento come rete. Ancora una volta, e nonostante gli sforzi di adeguamento tecnico, la Relazione al Parlamento sconta il suo stato di «acefalia» nella visione miope dei servizi e della loro organizzazione, che si traduce in miopia, se non cecità, nell'intravedere e prefigurare l'innovazione.

<sup>6</sup> Al *drug checking* il Report 2018 dell'Emcdda dedica un paragrafo specifico (p. 70).

Dopo il consueto quadro bipolare SerD-comunità terapeutiche, il documento passa all'«offerta di trattamento». Il trattamento è visto come il compito principale della rete, secondo il paradigma che vede l'uso/abuso di droga come «malattia». La rete è disegnata sul modello di presa in carico e di trattamento a vari livelli valido per qualsiasi altra patologia, e dunque analizzata a seconda dei livelli di prestazioni e della tipologia (di prestazioni) trattamentali. Si passa dal gradino della bassa soglia (con servizi «che offrono interventi assistenziali-specialistici di primo soccorso») a servizi ambulatoriali, semiresidenziali e residenziali, con prestazioni più intensive. La bassa soglia-prima accoglienza, come gradino più basso della scala trattamentale, è destinata alla disintossicazione e «all'accompagnamento a percorsi più strutturati» – si legge. Ma gli stessi servizi di bassa soglia possono fornire altre opzioni trattamentali, e sulla base della loro presenza/assenza sono classificati (dallo screening dei disturbi psichiatrici al trattamento psicosociale, al trattamento farmacologico sostitutivo ecc.) (Relazione al Parlamento 2018, p. 121).

Chi ha un minimo di dimestichezza coi servizi di bassa soglia stenta a riconoscerli in tale griglia di lettura, così come stenta a riconoscervi i concreti percorsi dei consumatori. Tanto tale disegno accademico-sanitario della rete è lontano dalla realtà che il documento va incontro a sviste non di poco conto. Ad esempio, si legge che «le unità mobili riferite alla regione Toscana per la maggior parte si occupano anche di erogare trattamenti farmacologici sostitutivi», il che non corrisponde alla realtà.

Questa rappresentazione della rete dei servizi è del tutto avulsa dal dibattito intorno allo sviluppo delle risposte sociosanitarie alle dipendenze e l'opportunità di ampliare l'offerta di prestazioni oltre la finalità *drug free*: dibattito iniziato negli anni novanta e approvato, nella prima decade del duemila, a stabilire la riduzione del danno come «pilastro» sociosanitario, distinto dall'altro pilastro (socosanitario) del trattamento. La riduzione del danno, con la sua specificità di interventi non finalizzati all'astinenza, di supporto all'uso più sicuro, è l'innovazione distintiva dell'Europa, perciò studiata, valutata, raccomandata dall'Emcdda.

È vero che nella stessa Relazione un paragrafo a parte è riservato ai «servizi e attività di limitazione del rischio e di riduzione del danno». Il che è comunque un passo avanti, rispetto al nulla dello scorso anno. Vi si trova una ricognizione, peraltro utile, delle attività e dei materiali distribuiti dai servizi di bassa soglia a livello nazionale. Sfugge però come detti servizi si integrino nella famosa rete, da un lato; dall'altro, la Relazione non riesce a dar conto degli sforzi innovativi e delle sperimentazioni, in

una parola dell'evoluzione e dei problemi che incontra la riduzione del danno nel nostro paese (Giglio, 2018)<sup>7</sup>. Denuncia Stefano Vecchio: «Se la Relazione avesse realizzato una rilevazione delle attività reali di riduzione del danno/limitazione dei rischi, provando a darne delle indicazioni operative anche in relazione ai nuovi Livelli essenziali di assistenza, non avrebbe perso l'occasione per contribuire a tracciare una prospettiva concreta in grado di adeguare il sistema dei servizi all'altezza delle nuove sfide di questo millennio» (Vecchio, 2018). Eppure l'edizione 2016 della Relazione (sui dati 2015) aveva offerto un esempio virtuoso di trattazione in profondità della riduzione del danno come «quarto pilastro», con uno sguardo all'Europa: indicando linee di sviluppo e innovazione, a partire da una rilevazione aggiornata dei servizi esistenti. Il paragrafo della Relazione 2015-2016 dedicato alla riduzione del danno era stato redatto da Forum Droghe e Cnca, nel breve periodo in cui il Dpa, sotto la guida di Patrizia De Rose, si aprì alla collaborazione con la società civile.

### 6. *Il Libro Bianco: analisi del pilastro penale*

Resterebbe ancora da commentare le pagine sulle caratteristiche dell'utenza dei servizi e la parte, fondamentale, di analisi del circuito penale-carcerario indotto dalla legislazione antidroga. Lo si farà «in controluce», illustrando un modello alternativo di report: il Libro Bianco sulle droghe, giunto alla nona edizione, che può essere considerato a buon diritto una relazione ombra<sup>8</sup>.

Il Libro Bianco è nato con l'intento di valutare l'impatto delle nuove norme della Legge Fini-Giovanardi sulla giustizia e sul carcere. I ricercatori del Libro Bianco hanno sempre lavorato sui dati ufficiali, provenienti dai vari ministeri e amministrazioni dello Stato. Al tempo stesso hanno soppesato la validità degli indicatori scelti dalle amministrazioni pubbliche, giudicando se questi siano effettivamente in grado di consentire la valutazione delle politiche penali. Nell'ottica valutativa,

<sup>7</sup> Cfr. Scrive Giglio (2018, p. 31): «Si sono sviluppate sperimentazioni di diverso carattere e profilo [...]. È stato così possibile realizzare interventi diurni, serali, interventi brevi residenziali o semiresidenziali, progetti di housing o di supporto alla formazione lavoro».

<sup>8</sup> Il Libro Bianco è promosso da Società della Ragione, Forum Droghe, Antigone, Cnca, Cgil, Associazione Luca Coscioni, con l'adesione di molte altre associazioni fra cui Arci, Gruppo Abele, Lila, San Benedetto al Porto.

L'importanza di definire la tipologia dei reati di droga e il profilo socio-criminale degli autori di reato è evidente. Dunque, i report devono raccogliere i dati per rispondere a queste domande: qual è lo spessore criminale delle persone finite in carcere, imputate e condannate per droga? Se è vero che il carcere andrebbe riservato ai crimini più gravi, questo criterio è davvero rispettato? E ancora: quali sono le sostanze che più incidono sul lavoro dei tribunali e sugli ingressi in carcere? Detto in altri termini: la legge antidroga, nelle norme e nella sua applicazione, rispetta il principio generale di proporzionalità della pena rispetto al reato commesso?

Si sono così scoperti molti pezzi mancanti nella griglia dei dati ufficiali, pur necessari alla valutazione: in particolare, non sono presenti i numeri delle denunce differenziati per sostanze; non sono mai state raccolte le cifre delle persone incriminate per i reati più lievi<sup>9</sup>. Per colmare queste lacune, alcune associazioni hanno intrapreso studi in profondità<sup>10</sup>. Si è così scoperto che il sistema «punta al basso», verso i pesci piccoli del mare droga. E si è verificata la difficoltà di raccogliere questi dati, perfino risalendo alla fonte dei fascicoli personali dei detenuti. Ciò dimostra quanto sia importante un'attività di ricerca «dal basso», non solo per colmare i vuoti dell'informazione ufficiale, ma più a monte per chiarire il rapporto fra il piano tecnico-scientifico e quello politico. In altre parole, l'insufficienza dei dati non è che la spia dello scarso interesse a valutare le politiche della droga.

Dalla fotografia scattata dal Nono Libro Bianco (edizione 2018) la situazione appare allarmante. Tornano a crescere gli ingressi totali in carcere, e aumentano in corrispondenza quelli per reati di droga: sono il 29,3% sul totale. Poco meno di un detenuto su tre è incarcerato per droga. Il sistema repressivo si concentra sulla fascia bassa, a cavallo fra il consumo e il piccolo spaccio, nonostante le buone intenzioni. Preoccupano anche i numeri in ascesa dei tossicodipendenti reclusi: siamo al picco del 34,05% sul totale. Si sa che il tasso di sovraffollamento è di nuovo in crescita, dopo il ridimensionamento seguito alla condanna

<sup>9</sup> Per il quinto comma dell'art. 73 del d.p.r. 309/90 («Fatti di lieve entità»). Inoltre, le informazioni sugli ingressi e sulle presenze dei tossicodipendenti in carcere non fanno menzione dei reati per cui sono stati incriminati (se per l'art. 73 della legge antidroga o per altri reati).

<sup>10</sup> Forum Droghe e Fondazione Michelucci hanno condotto uno studio pilota nel 2009 nel carcere di Firenze-Sollicciano, replicato nel 2013, ampliandolo ad altri istituti. La ricerca del 2013 (a cura di Forum Droghe) ha eseguito un'analisi approfondita di oltre 1000 fascicoli personali di detenuti presenti nei penitenziari di Firenze-Sollicciano, Pisa, Livorno, Lucca, Prato.

Cedu dell'Italia: i dati mostrano che il *law enforcement* antidroga è la componente principale del sovraffollamento<sup>11</sup>.

### 7. Idee per l'innovazione: il modello di autoregolazione

RPS

LE DROGHE, TRA REPRESSIONE E RIMOZIONE

I Libri Bianchi, dal focus iniziale sulle politiche penali, hanno poi allargato il raggio agli altri ambiti delle politiche della droga, cercando di individuare le priorità.

Fra le più importanti, spicca l'ammodernamento del sistema dei servizi; e, prima ancora, la scelta del modello operativo per l'innovazione. Si è visto che la Relazione 2018 non è in grado di fornire un orientamento rispetto alla riduzione del danno. Lo stesso si può dire per l'analisi della domanda ai servizi pubblici, articolata intorno a dati elementari: il numero di utenti (in calo costante e sostenuto), il genere prevalente (uomini), l'età media dell'utenza (in progressivo invecchiamento), il ricambio dell'utenza (limitato), le sostanze catalogate in primarie e secondarie (presumibilmente le primarie sono quelle più usate e per le quali è richiesto l'intervento). L'eroina è rappresentata per il 62,7% come la sostanza che più motiva la domanda di aiuto ai SerD<sup>12</sup>.

Queste aggregazioni di dati non permettono però fondamentali distinzioni: ad esempio non dicono niente sulle modalità di assunzione di eroina e cocaina, modalità che incidono notevolmente sui livelli di rischio. Per non dire che la classificazione di presa in carico a seconda delle sostanze appare datata, più legata alla struttura «tabellare» della legislazione penale che ai più recenti approcci di cura<sup>13</sup>. Come si vede, il format informativo non aiuta a comprendere i problemi; tuttavia, appare evidente che il modello fondato sul binomio SerD-comunità (che risale agli anni novanta) non è più adeguato a rispondere alla diversificazione dei modelli di consumo, degli stili (di consumo e di vita) dei consumatori, dei contesti di consumo<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Cianchella (2018, pp. 11-24).

<sup>12</sup> In specifico, nel corso del 2017 i SerD hanno assistito 129.945 utenti, di cui il 16% nuovi utenti, contro i 143.271 del 2016 e il 15% di nuova utenza. Cfr. *Relazione al Parlamento 2018*, p. 138 ss. e *Nono Libro Bianco*, 2018, p. 25 ss.

<sup>13</sup> Queste osservazioni sono il risultato di un panel di esperti a commento della Relazione, inserito nel *Nono Libro Bianco*. Cfr. in particolare Grosso (2018, p. 27) e Nava (2018, p. 30).

<sup>14</sup> Cfr. Cecconi e Amerini, 2018; De Facci, 2018.

Torna perciò insistente il problema di come adeguarsi al «continuum dei modelli di consumo con differenti livelli di rischio e di danno», cui fa riferimento l'Emcdda. Per decidere quali servizi implementare, occorre prima chiedersi se gli attuali modelli operativi, centrati anche nominalmente sulle «dipendenze patologiche», siano in sintonia con la moderna lettura dei consumi. Siamo di fronte a un passaggio di paradigma: se si prende a riferimento la dinamicità dei consumi, leggendoli in un continuum invece che secondo la dicotomia del modello *addiction* (salute *versus* malattia; astinenza *versus* dipendenza; consumo «controllato» *versus* consumo «incontrollato»/dipendente); se si investe sulle potenzialità auto-regolative e regolative dei singoli e del contesto sociale, allora il sistema droghe dovrà essere ricalibrato verso un approccio «proattivo», che – come scrive Carlo Di Clemente (1999, p. 481) – «allarga le prospettive oltre il tradizionale trattamento per specifiche categorie diagnostiche» e anzi si pone in alternativa alla «natura reattiva del trattamento»<sup>15</sup>. La diagnosi e il trattamento non saranno più il perno del sistema, che dovrebbe invece orientarsi verso un continuum di interventi di supporto quanto mai flessibili e diversificati nell'intensità, nei tempi, negli obiettivi. Anche la tradizionale divisione in «prevenzione, trattamento e riabilitazione», mutuata dal modello medico, andrebbe rivista.

Quanto alla riduzione del danno, non solo andrebbe valorizzata come pilastro sociosanitario, ben oltre dovrebbe essere riconosciuta come un approccio di lettura e di risposta agli scenari attuali dei consumi, capace di tenere nella giusta considerazione le componenti ambientali quali fattori di modulazione dei consumi (oltre il fattore chimico della sostanza), e di valorizzare, in una modalità *empowering*, le capacità auto-regolative dei consumatori, proponendo interventi con una varietà di obiettivi altri dall'astinenza. Di nuovo, si richiede ai policy maker di cogliere l'innovazione che viene dal basso: basti pensare all'elaborazione di nuovi modelli operativi, in specie del modello di autoregolazione, portata avanti attraverso la collaborazione di ong a livello europeo<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Scrive ancora Di Clemente (1999, p. 482): «Interventions may occur in many steps and life circumstances of users' careers, with a wide range of different goals (in accordance with the concept of change as a long term and step by step process)».

<sup>16</sup> Cfr. Zuffa e Ronconi (2017). Il volume presenta il modello di autoregolazione, anche sotto l'aspetto operativo, collocandolo storicamente e teoricamente nel contesto degli altri modelli circa l'uso di droga e la dipendenza.

### 8. Ricerca e valutazione delle politiche, un nuovo impegno per la società civile

Strettamente legata all'innovazione dei servizi è un'altra priorità: la ricerca. Il rapporto poco virtuoso fra ricerca scientifica e droghe è un nodo «storico», poiché gli studi sulle droghe sono sempre stati orientati e limitati dallo status di illegalità delle droghe e dai paradigmi dominanti, centrati sulle caratteristiche farmacologiche delle sostanze quale agente patogeno della dipendenza. A ciò si deve la preponderanza della ricerca farmacologica e, più di recente, della *brain research*. Anche se nessuna delle due aiuta a capire l'esperienza del consumo e il perché dei differenti modelli di consumo e della loro oscillazione nel tempo. Eppure è proprio di questo che vi è necessità. Storicamente, la ricerca ha attinto da campioni di consumatori provenienti dal sistema penale o dai servizi dipendenze (il cosiddetto «peggior scenario» dei consumi), avvalorando la concezione dominante della coincidenza fra consumo e dipendenza (o che l'uso sia comunque destinato a trasformarsi nel tempo in dipendenza). Per avere una visione non viziata dell'uso di droga (e delle differenti droghe), c'è bisogno della ricerca nei setting naturali, su campioni di consumatori reclutati sul territorio (le «popolazioni nascoste» di consumatori non in contatto coi servizi). E c'è bisogno di ricerca qualitativa, per apprendere il punto di vista del consumatore: il significato del consumo, come questo si concili/non concili con le attività di vita quotidiana delle persone, quali siano le strategie «naturali» di «regolazione» del consumo; se, e nel caso perché, queste strategie si indeboliscano facendo sì che i consumi siano meno «controllati»; se, e nel caso in che modo, le persone riescano a recuperare «naturalmente» il controllo senza rivolgersi ai servizi. Un sapere prezioso per aumentare le conoscenze dei professionisti circa le strategie «naturali», in modo da non contrastarle, ma al contrario sostenerle in modo adeguato<sup>17</sup>.

Dell'altro filone di ricerca da sviluppare, la valutazione delle politiche pubbliche, si è già scritto all'inizio in abbondanza. Tuttavia qualcosa va aggiunto, poiché sarà una delle questioni cruciali alla Cnd 2019. In quella sede, gli Stati membri delle Nazioni Unite sono ufficialmente chiamati a valutare gli indirizzi di contrasto alla droga stabiliti dieci anni fa, nel Piano d'azione e nella Dichiarazione politica varati nel 2009, in analogo summit, che peraltro sono pressoché gli stessi che erano presenti nella

<sup>17</sup> Il *Nono Libro Bianco* (2018, pp. 53-71) dedica ampio spazio al tema della ricerca, dando conto anche delle iniziative di sollecitazione della società civile ai policy maker.

Dichiarazione finale di Ungass 1998, riassunti allora nello slogan: *A drug free world, we can do it.*

Come indicato in precedenza, questa valutazione dei risultati raggiunti non è mai stata fatta. Tutt'al più ci si è limitati a considerare che cosa gli Stati abbiano fatto per conseguire gli obiettivi stabiliti: anche le Strategie e i Piani d'azione nazionali si limitano a questa «valutazione di processo», per usare il gergo tecnico.

La Cnd 2019 è probabilmente incamminata sulla stessa strada. Se non fosse che la rete internazionale delle ong, che fa capo a *International Drug Policy Consortium* (Idpc), ha lanciato un interessante «rapporto ombra» (*Taking Stock: a Decade of Drug Policy*, 2018). Il rapporto ombra, sulla base dei dati ufficiali dell'Onu, fa quello che gli Stati membri non hanno mai fatto: valuta le politiche globali rispetto agli obiettivi prefissati. Cosa più importante, decreta l'inadeguatezza degli obiettivi tradizionali e propone di sostituirli con altri, in linea con le priorità generali delle Nazioni Unite: e cioè la *tutela dei diritti umani*, la *promozione della pace e della sicurezza*, il *sostegno allo sviluppo*. Il rispetto dei diritti umani è il principio che più scardina in prospettiva la «lotta alla droga», poiché oggi in suo nome i diritti umani sono violati in molti modi: dalle violazioni inaccettabili rappresentate dalle tante persone messe a morte in non pochi paesi di Asia e Africa (3940 in dieci anni) alle pene troppo alte che contrastano col principio di proporzionalità della pena rispetto al reato, come avviene anche in Occidente, Italia compresa. Un sistema equo dovrebbe distinguere fra reati violenti (*violent crimes*) e non violenti, derubricando a reati minori quelli non violenti (Rissa, 2018). E chi compie un reato non violento dovrebbe subire una punizione diversa dal carcere.

Sulla ricerca valutativa la Relazione al Parlamento 2018 tace, ed è una delle tante lacune. Possiamo solo rallegrarci del fiorire di rapporti ombra, a dimostrazione che la società civile non abbandona il campo della politica delle droghe.

### *Riferimenti bibliografici*

Antigone, Cnca, Forum Droghe e Società della Ragione, 2011, *Secondo Libro Bianco sulla legge Fini-Giovanardi*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2012/01/22/il-secondo-libro-bianco-sulla-legge-fini-giovanardi/>.

Bassi H., 2018, *Una Relazione in cerca d'autore*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 49 ss.

Cecconi S. e Amerini D., 2018, *Un salto di qualità, per vincere l'ideologia repressiva*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 33 ss.

- Cianchella M. (a cura di), 2018, *Torna la repressione sulle droghe. Aumentano i detenuti e le sanzioni per i consumatori*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, pp. 11 ss.
- De Facci R., 2018, *Il sistema di intervento di fronte ai consumi che cambiano*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 35 ss.
- Di Clemente C., 1999, *Prevention and Harm Reduction of Chemical Dependency. A Process Perspective*, «Clinical Psychology Review», vol. 19, n. 4, pp. 473-486.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *European Drug Report 2014. Trends and Developments*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *European Drug Report 2018. Trends and Developments*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.
- Giglio A., 2018, *Le esperienze innovative nascoste*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 31 ss.
- Grosso L., 2018, *Una Relazione impoverita, per servizi impoveriti*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 27 ss.
- Idpc, *Taking Stock: a Decade of Drug Policy. A Civil Society*, Shadow Report, disponibile all'indirizzo internet: <https://idpc.net/publications/2018/10/taking-stock-a-decade-of-drug-policy-a-civil-society-shadow-report>.
- Nava F., 2018, *Come intercettare precocemente la nuova utenza*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 30 ss.
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche antidroga, 2016, *Relazione sui dati relativi alla tossicodipendenza in Italia* (anno 2015 e primo semestre 2016).
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche antidroga, 2018, *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia* (anno 2018, dati 2017).
- Rissa S., 2018, *Vienna 2019, il Rapporto ombra della società civile*, «Il Manifesto», 22 novembre, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/vienna-2019-il-rapporto-ombra-della-societa-civile/#.XA6kCi-h0\\_M](https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/vienna-2019-il-rapporto-ombra-della-societa-civile/#.XA6kCi-h0_M).
- Vecchio S., 2018, *La Rdd in Parlamento, una relazione monca*, «Il Manifesto», 10 ottobre.
- Zuffa G. e Ronconi S. (a cura di), 2017, *Droghe e autoregolazione. Note per consumatori e operatori*, Ediesse, Roma.
- Zuffa G., Anastasia S. e Corleone F. (a cura di), 2018, *Nono Libro Bianco sulle droghe*, «I dossier di Fuoriluogo», disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2018/06/27/nono-libro-bianco-sulle-droghe/>.