

Consumo di droghe e sanzioni amministrative

Un bilancio sull'applicazione
dell'art. 75 del DPR 309/90

a cura di
Franco Prina



**Sociologia
del diritto**

FrancoAngeli

Sociologia del diritto

COLLANA FONDATA DA **RENATO TREVES**

Comitato di direzione: Alessandra Facchi, Carla Faralli,
Alberto Febbrajo, Vincenzo Ferrari, Morris L. Ghezzi, Massimo La Torre,
Mario G. Losano, Bruno Maggi, Guido Maggioni, Vittorio Olgiati,
Valerio Pocar, Paola Ronfani

Coordinamento di Vincenzo Ferrari

I mutamenti economici, politici e sociali, che si sono verificati in questi ultimi anni dopo la fine della guerra nei più diversi paesi, hanno fatto sentire sempre più viva l'esigenza di conoscere e valutare le divergenze tra le strutture giuridiche, statiche e spesso inadeguate, e la realtà sociale in continua e rapida trasformazione.

La sociologia del diritto è la disciplina che ha il compito specifico di soddisfare questa esigenza. E, a tale scopo, da parecchio tempo ormai, svolge ricerche sulle cause che determinano la produzione delle norme giuridiche, sugli effetti che le norme stesse provocano nel contesto sociale, sui ruoli degli operatori del diritto e sulle opinioni del pubblico e degli specialisti nei confronti delle norme e dell'apparato operativo.

In questa collana intendiamo pubblicare ricerche su tali argomenti e analisi delle stesse compiute in diversi paesi, ma soprattutto nel nostro, al fine di meglio conoscere il diritto nella sua «realtà effettuale» e di contribuire anche allo studio di problemi pratici relativi alla politica del diritto, alla pubblica amministrazione e all'attività giurisprudenziale.

Poiché le ricerche empiriche non possono prescindere dalla teoria, pubblicheremo anche studi di sociologia teorica del diritto che illustrino la sua storia e analizzino i suoi problemi che, come tali, sono connessi, da un lato, alla teoria generale del diritto e alla teoria generale della società e, dall'altro, alla teoria delle ideologie, alla sociologia della conoscenza e alla filosofia dei valori.

La collana accoglie lavori che seguono diverse correnti di pensiero e si ispirano a diverse ideologie, purché essi siano aperti alla discussione e al dialogo e siano sostenuti da quello spirito critico e non dogmatico, che è indispensabile in ogni lavoro degno di essere qualificato come scientifico.

Questa collana, «Sociologia del diritto», idealmente legata alla rivista omonima, venne fondata nel 1979-80 da Renato Treves, che l'ha diretta per dodici anni, sino alla sua scomparsa nel 1992. I volumi raccolti in questo lungo arco di tempo hanno affrontato una gran varietà di tematiche, coprendo largamente il campo della disciplina sociologico-giuridica. Sono lavori teorici e ricerche empiriche, opere collettive e monografie: un materiale imponente che ha certamente influito sul dibattito culturale fra i sociologi del diritto e, non dimentichiamolo, i cultori di discipline affini, dalla storia del diritto all'antropologia giuridica, dal binomio economia-diritto alla filosofia giuridica e politica. Sarebbe qui fuor di luogo soffermarsi sui singoli volumi. Due però vogliamo ricordarli, Il diritto come struttura del conflitto di Vincenzo Tomeo (1981) e Sociologia e socialismo. Ricordi e incontri di Renato Treves (1990), tanto espressivi delle personalità umane e scientifiche dei due indimenticabili amici e maestri, dunque particolarmente cari alla memoria di tutti noi.

Come si legge nella presentazione editoriale della collana, l'idea di Treves fu quella di raccogliervi lavori di varia ispirazione e provenienza, purché aperti e sostenuti da spirito critico. Manterremo intatte non soltanto quella presentazione, ma anche e soprattutto quel messaggio, che è sempre stato il "manifesto" della scuola di Treves, il cemento invisibile ma solidissimo che univa i suoi allievi. Crediamo che l'insistenza sullo spirito critico, sul dialogo, sul confronto fra posizioni e prospettive, sia oggi anzi quanto mai opportuna. Il vento di intolleranza che sembra dominare la lotta politica in molte parti del mondo, Italia compresa, potrebbe diffondersi nel mondo della scienza e della cultura. Come discorso "esterno" sulle istituzioni giuridiche, la sociologia del diritto è critica per sua natura. Dunque il suo contributo ad una visione aperta e tollerante della realtà e dei valori può non essere affatto secondario.

Il Comitato di direzione

Consumo di droghe e sanzioni amministrative

Un bilancio sull'applicazione
dell'art. 75 del DPR 309/90

a cura di
Franco Prina



**Sociologia
del diritto**

FrancoAngeli

Il volume presenta – in forma rielaborata, integrata e aggiornata sotto il profilo dei contenuti, dell’illustrazione di taluni aspetti metodologici e delle considerazioni di insieme – i risultati della ricerca finanziata nel 2007 – attraverso uno specifico Accordo di collaborazione – dal Ministero della Solidarietà sociale (allora titolare della delega alle politiche in materia di droga) a cinque Dipartimenti universitari e precisamente i Dipartimenti di: Scienze Sociali dell’Università di Torino, Ricerca sociale dell’Università del Piemonte Orientale, Sistemi giuridici e economici dell’Università di Milano Bicocca, Scienze penalistiche dell’Università di Parma, Sociologia e metodi delle ricerche sociali dell’Università di Catania, integrati dal Centro Interdipartimentale di biostatistica e bioinformatica dell’Università di Roma “Tor Vergata”.

Il volume è opera di autori appartenenti ai cinque Dipartimenti sopra citati (mentre non ha aderito al progetto di pubblicazione il Centro Interdipartimentale di Tor Vergata). Anche il **finanziamento della pubblicazione è stato sostenuto, in parti uguali, dagli stessi cinque Dipartimenti. Per l’Università di Torino ci si è avvalsi di fondi della ricerca locale “Modelli di applicazione dell’art. 75 della legge sulle tossicodipendenze nelle prefetture piemontesi”**.

Durante lo svolgimento della ricerca si è avuto un cambiamento di Governo. Le deleghe precedentemente aventi riferimento al Ministero della Solidarietà sociale sono state attribuite al Sottosegretariato presso la Presidenza del Consiglio per le politiche antidroga. La ricerca, conclusa nei tempi stabiliti, è stata quindi consegnata – sotto forma di Rapporto dal titolo *L’art. 75 del D.P.R. 309/90 e il consumo di droghe illegali. Una ricerca su prassi applicative, esperienze, innovazioni* – nelle mani dei nuovi titolari della responsabilità in materia e precisamente al Capo Dipartimento per le Politiche Antidroga (DPA).

Le vicende e le polemiche seguite alla presentazione di alcuni dei risultati del lavoro svolto (che hanno peraltro riguardato una minima parte, ancorché significativa, dello stesso) sono illustrate e commentate nell’Introduzione (al par. 5). In essa si dà conto dei **vincoli posti dal DPA alla pubblicazione, nelle forme da esso richieste (pag. 25)**. Per i motivi che illustreremo, in questa sede ci limitiamo a indicare che il **Dipartimento per le Politiche Antidroga non è responsabile della committenza e del finanziamento della stessa ricerca (attribuibile al Governo precedente l’attuale) e si dissocia dai suoi risultati.**

Copyright © 2011 by Dipartimento di Scienze Sociali dell’Università degli Studi di Torino
Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore. L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione. Significato, obiettivi e vicende di una ricerca, di <i>Franco Prina</i>	pag.	9
1. Il quadro di riferimento e la rilevanza della ricerca	»	9
2. Gli obiettivi conoscitivi	»	13
3. Lo svolgimento della ricerca	»	16
4. Il rapporto finale	»	19
5. Dal rapporto al volume: una storia emblematica	»	21
1. Obiettivi conoscitivi della ricerca e strategie di analisi, di <i>Carlo Pennisi</i>	»	27
1. I caratteri dell'obiettivo conoscitivo	»	27
2. Il ruolo interno ed esterno del disegno della ricerca	»	30
3. Il disegno della ricerca	»	34
4. La scelta delle variabili e i questionari elaborati	»	39
5. Il piano di campionamento	»	41
2. La disciplina sugli stupefacenti e le misure amministrative. Profili di analisi normativa e giurisprudenziale, di <i>Chiara Scivoletto</i>	»	49
1. Premessa	»	49
2. L' <i>excursus</i> legislativo del caso italiano: linee essenziali	»	50
3. La legge 162/1990 e il T.U. 309/1990	»	52
4. Il referendum del 1993 e gli effetti sull'art. 75	»	54
5. Il referendum del 1993 e gli effetti sull'art. 73	»	55
6. La legge 49 del 2006	»	56
7. La disciplina della sanzione amministrativa (art. 75 D.P.R. 309/90): aspetti sostanziali e profili procedurali	»	60

8. I profili giurisprudenziali dell'art. 75 D.P.R. 309/90	pag.	68
9. Conclusioni	»	84
3. Evoluzione della prefettura e istituzione dei NOT, di Deborah De Felice	»	86
1. Introduzione	»	86
2. Un quadro di insieme	»	88
3. L'evoluzione istituzionale della prefettura: l'U.T.G.	»	91
4. Il sistema organizzativo della prefettura	»	97
5. Il processo istitutivo del NOT	»	102
6. La funzione dei NOT antecedente e successiva alla introduzione della legge 49/2006	»	106
4. L'implementazione dell'art. 75: rilevanze empiriche degli studi di caso su 18 contesti territoriali, di Franco Prina	»	111
1. Premessa: gli obiettivi conoscitivi	»	111
2. Collocazione e organizzazione dei NOT nell'ambito delle prefetture oggetto di studio	»	112
3. La "messa in opera" della norma da parte dei NOT	»	120
4. Compiti e ruolo degli assistenti sociali dei NOT	»	143
5. Il rapporto tra NOT, servizi territoriali e politiche locali in materia di droghe	»	148
6. L'impatto della norma sui destinatari nelle opinioni degli operatori	»	173
7. Valutazioni complessive, questioni aperte e indicazioni sui cambiamenti auspicabili	»	180
5. L'impatto del procedimento ex art. 75. Un'indagine esplorativa su un campione di consumatori segnalati, di Daniele Scarscelli, Rosalba Altopiedi, Roberta Dameno, Marianna Filandri, Massimiliano Verga	»	196
1. Gli obiettivi e il campione della ricerca	»	196
2. Analisi dei dati	»	203
3. Discussione	»	242
6. La valutazione degli interventi sul consumo di droghe illegali. Dalle esperienze internazionali alla costruzione di un modello analitico, di GianLuigi Bulsei	»	255
1. Introduzione: il consumo di droghe illegali come problema di policy	»	255

2. Le politiche pubbliche: dall'analisi alla valutazione	pag.	256
3. Le domande valutative: prospettive e metodologie a confronto	»	258
4. Come valutare gli interventi in materia di consumo di droghe illegali	»	261
5. I "quattro pilastri" delle politiche di settore: alcune esperienze internazionali	»	264
6. Prodotti, risultati, impatti	»	268
7. Un possibile modello valutativo	»	270
8. Conclusioni	»	274
Conclusioni , di <i>Franco Prina, Carlo Pennisi</i>	»	277
1. Un bilancio della ricerca	»	277
2. Quale "politica" attuata attraverso l'art. 75?	»	279
3. L'agire dei NOT nel contesto organizzativo e delle politiche locali	»	283
4. Dalla Conferenza di Trieste del 2009 a oggi: quali ipotesi di riforma dell'art. 75?	»	288
Riferimenti bibliografici	»	295
Allegati. Questionari utilizzati negli studi di caso	»	309

Introduzione. Significato, obiettivi e vicende di una ricerca

di *Franco Prina*

1. Il quadro di riferimento e la rilevanza della ricerca

Tra i molti tasselli che compongono il quadro delle politiche italiane in materia di droghe, la procedura e i servizi previsti dall'art. 75 del DPR 309/90 – che, in estrema sintesi, prevede un sistema di provvedimenti e sanzioni amministrative da applicarsi ai soggetti che fanno uso personale di sostanze psicoattive illegali¹ – hanno senza dubbio una rilevanza e una significatività non marginale. Si tratta, infatti, di un tassello che ha impegnato, in questi anni, molte risorse organizzative e professionali e ha intercettato un numero sicuramente consistente di consumatori di “droghe”.

I dati di cui disponiamo – dall'analisi pubblicata nel dicembre 2007 dal Ministero dell'Interno² sugli elementi raccolti dalle prefetture tra il 1990 e il 2006, fino alle diverse edizioni (l'ultima – appena pubblicata – del 2011, con dati del 2010³) della “Relazione annuale al Parlamento sulle tossicodipendenze in Italia” – lo testimoniano.

Intanto, il dato totale delle persone incorse nella segnalazione ai prefetti dall'11 luglio 1990 al 31 dicembre 2009: si calcola che siano state circa 740.000 (in parte minoritaria segnalati più volte). Ma al di là della cifra

¹ Il testo completo dell'art. 75 e dell'art. 75bis nella formulazione più recente (ossia a seguito della riforma del DPR 309/90 ad opera della legge 49/06) è nel Capitolo 2, al par. 7.

² Ministero dell'interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, Direzione centrale per la documentazione e la statistica: *Analisi dei mutamenti del consumo tra le persone segnalate ai Prefetti per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti dal 1991 al 2006*, disponibile in: www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0971A_Uso_personale_di_droge_-_Segnalazione_prefetti_1991_06.pdf.

³ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento Politiche Antidroga, *Relazione annuale al Parlamento 2011. Sull'uso di sostanze stupefacenti e sulle tossicodipendenze in Italia. Dati relativi all'anno 2010. Elaborazioni 2011*. La relazione è reperibile, sul sito: www.politicheantidroga.it/progetti-e-ricerca/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2011/presentazione.aspx. Le Relazioni degli anni precedenti sono pubblicate sempre nel sito del DPA all'indirizzo: www.politicheantidroga.it/progetti-e-ricerca/relazioni-al-parlamento.aspx.

complessiva, merita in breve richiamare alcune delle caratteristiche dei segnalati e quanto si sia attivato per ottemperare al mandato normativo. Per questo l'analisi del 2007 presenta un quadro di sintesi su quanto avvenuto nel periodo 1990-2006 e sulle persone (allora più di 500.000) che hanno "incontrato" il sistema posto in essere con l'art. 75. Vi si legge:

... è interessante evidenziare che, sul totale dei segnalati più dell'80% risultano avere una sola segnalazione, mentre il 20% circa risultano soggetti plurisegnalati. Le persone segnalate, divise per sesso, sono state 481.253 maschi (93,20%) e 35.174 femmine (pari al 6,8%). Dal dato complessivo dei segnalati risulta che 46.734 soggetti (pari al 9% circa) sono minori di 18 anni, in maggioranza di sesso maschile (pari al 93% circa).

Analizzando i dati sui soggetti segnalati ai Prefetti, si può notare che, dalla metà degli anni '90, inizia ad aumentare il numero delle segnalazioni. Il trend delle segnalazioni mostra un considerevole incremento a partire dal 1994 (25.920 persone segnalate) che si conferma anche negli anni successivi fino al 1999, anno in cui i segnalati sono 44.139. Nel 2000 vi è stata una lieve flessione, poi il numero dei segnalati è aumentato; nel 2004, è stato raggiunto l'apice con 47.989 persone segnalate e 50.1413 segnalazioni e, nell'anno successivo, si è registrata una lieve flessione (45.047 persone segnalate e 47.097 segnalazioni). Nel 2006 sono state segnalate 37.6404 persone e si sono registrate 39.705 segnalazioni, ma il dato è da considerarsi provvisorio anche a causa delle iniziali difficoltà di applicazione della nuova normativa.

Per quanto riguarda le caratteristiche generali dei segnalati, si tratta di soggetti in maggioranza di sesso maschile (più del 90%) anche se la percentuale delle persone di sesso femminile, segnalate ai sensi del predetto art. 75, è in lieve ma costante aumento dal 2000 al 2005. L'età media delle persone segnalate è compresa tra i 24ed i 25 anni. Il numero dei minori segnalati è aumentato fino al 1999 poi è diminuito lievemente fino al 2003. Nel 2004 i minori segnalati sono 4.003 e negli ultimi due anni si è verificato un decremento in parte attribuibile alla provvisorietà dei dati.

Riguardo alle sostanze di segnalazione relativamente alla popolazione dei segnalati, nei primi anni '90 predominavano le segnalazioni per sostanze c.d. "pesanti", ovvero eroina più altri oppiacei e cocaina. A partire dal 1993, è iniziato a diminuire il numero dei segnalati per eroina. La diminuzione si fa sempre più rilevante negli anni, toccando il valore minimo assoluto di 2721 persone segnalate nel 2003. Al contrario i segnalati per cannabinoidi sono aumentati progressivamente fino al 2004; nel 2005 e nel 2006 vi è stata una lieve flessione. La percentuale di persone di entrambi i sessi segnalate per cannabinoidi è passata da un valore del 42,53% del 1991 al valore massimo, raggiunto nel 2001, pari all'81,77% per poi subire una flessione negli anni successivi fino al valore minimo pari al 74% del 2006, restando, tuttavia la prima sostanza di segnalazione. Per quanto riguarda la cocaina, la cui diffusione a livello mondiale è in aumento da alcuni anni anche tra i giovani e le donne, il trend dei segnalati è stato crescente fino al 1993, poi ha mostrato una flessione nei tre anni successivi ed un incremento a partire dal 1997 raggiungendo un valore percentuale del 10 e dell'11% circa rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Nel 2006, sebbene i dati at-

tuali debbano considerarsi provvisori, la percentuale dei segnalati per cocaina è stata pari al 14,4% del totale, ed è stata la seconda sostanza di segnalazione dopo i cannabinoidi. Per quanto riguarda l'eroina, la percentuale di segnalati è passata dal valore del 50,52% del 1991 al valore del 5,47% del 2003. Negli ultimi due anni la percentuale è risalita fino a oltre l'8% nel 2006.

Per quanto riguarda la dislocazione geografica, il maggior numero di soggetti segnalati, tra il 1991 e il 1995 è stato registrato nel Nord ovest. A partire dal 1996 il Centro ha registrato valori prossimi a quelli del Nord ovest e lo ha superato nel 2004 per poi diminuire lievemente. Per il Sud, l'andamento del fenomeno è stato in costante crescita e, a partire dal 2004, i segnalati in questa area del Paese hanno presentato i valori più elevati forse anche perché alcune regioni dell'Italia meridionale sono divenute, nel tempo, il crocevia per la rotte del narcotraffico. Per le Isole, il trend dei segnalati è stato in lieve ma costante aumento.

Ulteriori dati interessanti riguardano l'art 121 del D.P.R. 309/90 come modificato dalla legge n. 49 che ha stabilito che l'autorità giudiziaria o il prefetto quando, nel corso del procedimento, venga a conoscenza di persone che facciano uso di sostanze, deve farne segnalazione al Servizio per le tossicodipendenze competente per territorio. Con la nuova formulazione l'adesione al programma terapeutico e, prima ancora, la presentazione al colloquio presso il Ser.T., è discrezionale. La persona segnalata può cioè rispondere positivamente all'invito e decidere di intraprendere un percorso di recupero, oppure non aderirvi. Su questo aspetto i dati rappresentano una situazione di cui tratteremo ampiamente e che costituisce elemento di riflessione sullo stesso impianto della norma.

Dalle informazioni contenute nella banca dati risulta che le segnalazioni ex art. 121 del D.P.R. 309/90, risultano crescenti, fino al 1992, poi di nuovo in aumento nell'anno 1994 (20.557). I soggetti segnalati in base all'art. 121 diminuiscono nel 1995 per poi mostrare un andamento crescente fino al 1997 (22.593 soggetti). Dall'anno successivo inizia un decremento progressivo fino al valore minimo raggiunto nel 2006 pari a 9.734 soggetti segnalati.

Se si vogliono aggiornare i dati, con attenzione agli anni più recenti, il riferimento è costituito dalle Relazioni annuali al Parlamento (da quella del 2008 con dati 2007 all'ultima del 2011, con dati 2010), che tuttavia presentano alcuni limiti e soprattutto non offrono la ricchezza di elementi dello studio citato. In particolare, i dati assoluti sulla numerosità dei "segnalati" alle prefetture sono imprecisi, poiché nelle relazioni annuali sono in genere indicati dati parziali che si "consolidano" e precisano a distanza di circa due anni, per ritardi vari (sia legati alla procedura, sia dovuti ai tempi non celeri con cui le diverse prefetture registrano e trasmettono i propri dati). Vi compaiono per questo alcune "proiezioni" sulle segnalazioni e i procedi-

menti effettivamente avviati durante i singoli anni, ma non sempre esse sono confermate negli anni successivi.

Più che “inseguire” dunque il dato assoluto, è qui utile, in sintesi, osservare che anche i dati più recenti ci restituiscono un quadro composto da una gran maggioranza di maschi (93%), un’età che pare crescere (dalla media 24-25 anni degli anni precedenti alla media di 27 anni), un’alta percentuale (73%) di persone che risultano essere segnalate per la prima volta (e dunque presumibilmente una sola volta), una netta prevalenza di segnalazioni per detenzione di cannabis (74%), ma con una rilevante presenza di cocaina (al 13%) e un nuovo aumento degli oppiacei (che dall’8% del 2007 salgono al 10% del 2010)⁴. I dati ci parlano, d’altra parte, dell’attività dei servizi attivati presso tutte le prefetture (i Nuclei operativi per le tossicodipendenze, NOT), delle migliaia di colloqui svolti ogni anno (nel 2009 circa 30.000) e degli esiti di tali incontri tra consumatori e assistenti sociali e funzionari degli stessi NOT, nell’articolazione tra la semplice ammonizione (il cosiddetto “formale invito” a non far più uso) e le sanzioni amministrative previste dalla norma (nel 2009, 17.215, passate nel 2010 a 16.030). Infine ci indicano un rapporto tra prefetture e servizi cui i soggetti segnalati sono indirizzati che si va contraendo per effetto dei cambiamenti intervenuti nella stessa norma. Dal 2006 si evidenzia, infatti, una forte riduzione del numero di soggetti inviati al programma terapeutico, fenomeno che si riconosce essere legato alla mancata sospensione delle sanzioni in caso di accettazione del programma per effetto della L. 49/2006.

La rilevanza del lavoro delle prefetture, testimoniato da questi dati quantitativi, e le diverse implicazioni che l’impianto della norma e gli aspetti complessi e problematici della sua applicazione hanno messo in luce nel corso del tempo, sono stati all’origine della richiesta della Committenza (in allora – il 2007 – il Ministero della Solidarietà sociale del Governo Prodi, competente nella materia) di poter disporre di una ricerca empirica sulle modalità di attuazione e implementazione dell’art. 75 che consentisse, a distanza di quasi vent’anni dall’entrata in vigore della legge 309 e in considerazione dei mutamenti intervenuti con le modifiche apportate nel decreto del 2005, convertito con legge 49/2006, di esplorare a fondo i meccanismi organizzativi, le prassi attuative, le sperimentazioni innovative. Ma anche, per quanto possibile, il significato e l’impatto della norma sui destinatari.

⁴ Come diranno le testimonianze degli operatori, la nuova tendenza all’aumento di consumo di derivati dall’oppio non significa riproduzione delle modalità di consumo tipiche degli anni ’80 e ’90. La via iniettiva è stata sostituita spesso dal “fumo”, inducendo nel soggetto la percezione di essere molto diverso dal “classico” eroinomane e di non avere gli stessi problemi e le stesse esigenze di aiuto.

2. Gli obiettivi conoscitivi

Gli obiettivi conoscitivi perseguiti – in coerenza con quanto richiesto e previsto dall’Accordo di collaborazione sottoscritto tra Ministero e Dipartimenti universitari coinvolti⁵ – sono stati essenzialmente tre:

- descrivere il funzionamento del complesso sistema che dà attuazione all’art. 75, con riferimento alle peculiari condizioni in cui, dal punto di vista organizzativo, le strutture implicate (prefetture da un lato, servizi di carattere sanitario o socio-sanitario, dall’altro) sono collocate, ma anche alle relazioni tra enti chiamati a svolgere specifiche funzioni;

- comprendere le modalità di implementazione del dettato normativo in termini di gestione del “mandato” assegnato alle diverse strutture, di scelte operative effettuate, di misure adottate, con attenzione ai cambiamenti che nel corso del tempo e per effetto delle innovazioni legislative si sono determinati e, anche in questo caso, guardando alle specificità locali e alle differenti culture professionali presenti nel sistema dei servizi;

- cogliere – almeno in parte – elementi utili a meglio individuare l’impatto e la rilevanza della stessa norma, in relazione alla funzione preventiva-dissuasiva attribuita dal legislatore, e di operare una valutazione in termini di rapporto costi-benefici dell’intero impianto dell’intervento.

Il primo degli obiettivi trovava motivo nella necessità di disporre, al di là e ad integrazione dei dati quantitativi, di elementi qualitativi in grado di far comprendere come funziona il sistema nelle sue parti e nell’interazione tra di esse. Considerando, da un lato, che con il DPR 309/90 entra in campo un nuovo attore la cui natura e la cui collocazione istituzionale appare piuttosto differente da quelle degli enti fino ad allora impegnati nel contrasto al fenomeno delle droghe. E considerando, dall’altro lato, che la norma prevede forme di interazione tra istituzioni diverse, un lavorare in connessione, con modalità che si sono andate definendo in modi differenti nel

⁵ Le Unità di ricerca che hanno sottoscritto l’Accordo con il Ministero della solidarietà sociale, condotto nei tempi stabiliti il lavoro di ricerca, prodotto il rapporto finale consegnato al Dipartimento Politiche Antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – che nel frattempo aveva sostituito il Ministero come titolare delle deleghe in materia – sono state

- il Dipartimento di Scienze sociali dell’Università di Torino (Unità capofila); Resp. Prof. Franco Prina, con la collaborazione di Valeria Ferraris;

- il Dipartimento di Ricerca sociale dell’Università del Piemonte Orientale; Resp. Prof. Daniele Scarscelli, con la collaborazione di Rosalba Altopiedi e di Gian Luigi Bulsei;

- il Dipartimento di Sistemi giuridici e economici dell’Università di Milano Bicocca; Resp. Prof. Valerio Pocar, con la collaborazione di Roberta Dameno e Massimiliano Verga;

- il Dipartimento di Scienze penali dell’Università di Parma; Resp. Prof.sa Chiara Scivoletto, con la collaborazione di Isabella Quadrelli;

- il Dipartimento di Sociologia e metodi delle ricerche sociali dell’Università di Catania; Resp. Prof. Carlo Pennisi, con la collaborazione di Deborah De Felice;

- il Centro interdipartimentale di biostatistica e bioinformatica dell’Università di Roma “Tor Vergata”; Resp. Prof.sa Carla Rossi.

corso degli anni, a partire da vincoli normativi mutati nel tempo, ma soprattutto dalle specificità di “funzionamento” che a livello locale diversi interlocutori hanno costruito.

Il secondo obiettivo riguardava l’esigenza di ricostruire (in una prospettiva squisitamente sociologico-giuridica) il complesso processo di implementazione della norma, guardando in modo particolare ai criteri e agli orientamenti, elaborati a livello locale, in merito alle prassi organizzative più opportune e alle modalità di relazione delle istituzioni (e degli operatori che vi lavorano) con i destinatari dei provvedimenti previsti, nonché ai provvedimenti erogati, con particolare riferimento ad alcune scelte consentite dai margini di discrezionalità conferiti agli attori. In questo contesto, di particolare rilevanza la riflessione sul ruolo che hanno assunto, nel corso degli anni, la “segnalazione”, il successivo iter procedurale previsto dalla norma – con, al centro, il “colloquio” presso la prefettura – e i provvedimenti adottati dai NOT. Molteplici, infatti, sono state le valenze che (dallo stesso legislatore, *in primis*, ma sicuramente ancor più nel momento attuativo) sono state attribuite al dettato normativo e, sostanzialmente, al fatto di introdurre una sanzione (ancorché non di natura penale) per l’utilizzo delle sostanze psicoattive illegali. A questo proposito possiamo constatare – e lo si vedrà nella parte dedicata al lavoro e alle riflessioni degli operatori – che il contatto tra consumatori e NOT e le stesse sanzioni eventualmente da esso irrogate, ovviamente anche in relazione alle differenti situazioni incontrate (per età, sostanza consumata, modalità di consumo, condizioni personali e relazionali, ecc.), assumono significati differenti.

Il contatto, l’incontro, l’eventuale sanzione sono stati definiti, separatamente a volte, congiuntamente altre, come:

- strumenti finalizzati alla dissuasione dalla reiterazione della condotta illecita (così come si configura la detenzione e il consumo di sostanze psicoattive illegali);

- occasioni di informazione sulla stessa normativa, sulla natura di illecito che essa sancisce a proposito del loro utilizzo;

- momenti di trasmissione di conoscenze sulle sostanze e sulle conseguenze del loro uso;

- incontri atti a motivare gli individui a farsi carico dei problemi psicologici, sanitari, relazionali correlati all’abuso e alle dipendenze, spesso non percepiti dai soggetti, nonché sulle opportunità esistenti per affrontarli (in termini di servizi e risorse).

Non senza dimenticare prospettive più critiche – presenti anche tra gli “addetti ai lavori”, che in questo senso hanno operato scelte coerenti – convinte che l’impostazione dell’impianto normativo e la sua applicazione rappresenti un elemento di rinforzo – sotto il profilo morale, sociale e relazionale – delle carriere devianti dei consumatori, in quanto momento di

stigmatizzazione e di etichettamento che può preludere a dinamiche di esclusione sociale e maggiore identificazione nel gruppo “deviante”.

Infine, con riferimento al terzo obiettivo, pur nella difficoltà che deriva dalla complessità dei fattori in gioco e degli elementi che concorrono al definirsi dei percorsi individuali di avvicinamento e di consumo occasionale, saltuario o dipendente delle diverse sostanze psicoattive illegali, forte era l’interesse di comprendere – anche in questo caso al di là dei dati quantitativi che ne descrivono alcune caratteristiche essenziali – il punto di vista dei consumatori segnalati. In primo luogo in termini di conoscenza della normativa e, poi, di valutazione del suo significato, per infine tentare di formulare alcune riflessioni sull’impatto dei provvedimenti adottati dalle prefetture nelle vicende degli individui che entrano in contatto con esse e sperimentano le scelte praticate dai titolari di ruolo che vi operano.

Nel perseguire gli obiettivi conoscitivi qui illustrati – e proprio in relazione al ruolo che la norma ha nel delineare lo scenario di vincoli, ma anche di opportunità e risorse a disposizione di chi è chiamato a darne attuazione – appariva di rilevante interesse operare un confronto tra la situazione precedente e quella seguente al mutamento intervenuto con la legge 49/2006. Mutamento che, culturalmente, ha segnato un approccio parzialmente diverso dal precedente alla questione (a partire dalla non distinzione tra le due “classiche” categorie di sostanze, le “leggere” e le “pesanti”, per intenderci) e, proceduralmente, ha ridisegnato le modalità di “incontro” e di “trattamento” del consumatore che incorre nelle segnalazioni.

Da queste considerazioni, l’importanza dell’adozione – nello studio di questo caso come studio di un processo di attuazione di una norma complessa (ossia, dalle molteplici valenze esplicite e implicite), nella sua evoluzione nel tempo e con attenzione alle differenze che ogni processo di implementazione del dettato normativo presenta – della prospettiva disciplinare prescelta (a partire dalle competenze dei responsabili della ricerca). Essa fa riferimento alla dimensione teorica e alle metodologie di indagine empirica proprie della “sociologia del diritto”, interessata a individuare i nessi tra definizioni sociali e definizioni normative dei fenomeni, a indagare gli aspetti inerenti la genesi e le funzioni attribuite alle norme nel momento della decisione legislativa, a studiare le modalità di applicazione e implementazione delle stesse norme, a misurarne l’effettività e, almeno in parte, l’efficacia. Tale approccio è stato opportunamente integrato dalle acquisizioni che, in merito allo specifico tema del consumo di sostanze psicoattive illegali e delle dipendenze che ne possono derivare, sono maturate nella “sociologia della devianza”, con attenzione sia agli aspetti fenomenologici e al cambiamento nel tempo dei comportamenti e dei significati a essi attribuiti dai soggetti implicati, sia al ruolo delle definizioni sociali e istituzionali di quei comportamenti, sia alle conseguenze che il trattamento istituzionale ha sullo sviluppo delle cosiddette “carriere” devianti.

3. Lo svolgimento della ricerca

La ricerca si è sviluppata in diverse fasi complementari e si è realizzata tra la fine del 2007 e l'inizio del 2009. Vi sono state impegnate le sei unità di ricerca che hanno diviso il lavoro sulla base di un accordo fondato su valutazioni inerenti le risorse disponibili, le competenze scientifiche e la dislocazione geografica⁶.

3.1. La raccolta e lo studio della documentazione

La prima fase della ricerca è stata dedicata alla raccolta sistematica:

- degli elementi normativi, dottrinali e giurisprudenziali utili a descrivere in senso generale i contenuti dei dispositivi normativi e dei loro cambiamenti nel corso del periodo considerato;

- degli atti amministrativi di indirizzo (decreti, atti ministeriali, circolari, studi, documenti di analisi e riflessione, ecc.) che hanno presieduto le modalità di attuazione del dettato normativo;

- della documentazione utile a ricostruire il funzionamento organizzativo e le relazioni interorganizzative e di rete attivate a livello territoriale, con particolare attenzione alle sperimentazioni più significative avviate in questi anni;

- dei dati a disposizione per quanto concerne le caratteristiche qualitative e quantitative dell'utenza trattata, le differenze riscontrabili nell'evoluzione degli anni, le misure adottate, gli esiti del procedimento;

- delle modalità di interscambio esistenti tra i NOT e i Ser.T. (ed eventualmente gli Enti ausiliari) e che si sono sostanziate in accordi, protocolli di intesa, forme di integrazione strutturata, ecc.;

- delle ricerche svolte a livello locale in merito a prassi adottate, "modelli" procedurali posti in essere, differenze organizzativo-funzionali registrabili localmente, specificità dell'utenza incontrata, ecc..

L'insieme di questa documentazione è stata utilizzata, in primo luogo, nella preparazione, discussione e messa a punto del disegno della ricerca e degli strumenti di analisi utili a svolgerla. In secondo luogo, ovviamente, nelle considerazioni di carattere generale che hanno preceduto e accompagnato la "discesa sul campo". Sia quelle necessarie per collocare il lavoro svolto dai NOT nel quadro delle competenze delle prefetture come si sono

⁶ Come risulta chiaro dall'indice e dai contenuti, a questo volume hanno contribuito solo le prime cinque Unità di ricerca sopra indicate, omogenee sotto il profilo delle discipline di riferimento (la sociologia giuridica e della devianza), mentre il Centro Interdipartimentale di Tor Vergata ha prodotto analisi e contributi presenti solo nel Rapporto finale di ricerca (di cui diremo). Anche per le vicende illustrate nel par. 5 di questa Introduzione, la responsabile dell'Unità romana, non ha ritenuto di contribuire alla presente pubblicazione.

evolute nel tempo (in questo volume confluite nel Cap. 3), sia quelle inerenti le modalità con cui si possono “valutare” politiche e specifici strumenti (qui nel Cap. 6). Uno spazio a sé ha meritato la documentazione relativa agli aspetti strettamente giuridici, che ha consentito sia la descrizione dettagliata dei contenuti della normativa oggetto di attenzione, sia la puntuale illustrazione del cambiamento intervenuto con la riforma di inizio 2006, sia infine la ricostruzione della giurisprudenza prodottasi in questi anni su alcuni dei principali “nodi problematici” che nel corso del tempo sono stati riscontrati nell’applicazione della norma nei tribunali. Di tutto questo è testimonianza compiuta il Cap. 2 del volume.

3.2. Gli studi di caso su aree campione

Nella seconda fase la ricerca ha assunto la dimensione di ricerca a campione su alcuni significativi e rappresentativi ambiti territoriali in modo da operare i necessari approfondimenti utili a rispondere adeguatamente agli interrogativi posti. Sono stati selezionati 20 NOT (e relativi ambiti di competenza provinciali), scelti secondo i criteri di campionamento descritti nel Cap. 1. Difficoltà organizzative o motivi di parziale indisponibilità di alcuni degli interlocutori hanno fatto successivamente scendere a 18 gli studi di caso completati e omogenei. La rappresentatività geografica è garantita dalla collocazione delle province prese in considerazione nelle seguenti Regioni: Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino, Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna.

In queste aree, le linee di ricerca sono state essenzialmente due. In primo luogo è stato oggetto di analisi il modo specifico in cui, da parte del NOT, si attiva il processo definito dalla norma (con attenzione ai cambiamenti intervenuti nel tempo). Lo scopo – perseguito attraverso l’analisi della documentazione e interviste strutturate ai responsabili e agli operatori – è stato quello di far emergere i principali orientamenti di principio e i criteri operativi utilizzati in relazione all’assolvimento dei compiti istituzionali previsti; i passaggi e i relativi tempi necessari a espletare la complessa procedura; i caratteri che la stessa ha assunto negli anni e in conseguenza dei mutamenti normativi; l’articolazione ragionata degli interventi attivati e gli esiti che gli operatori ritengono essere stati raggiunti; le modalità di esercizio del ruolo professionale dell’assistente sociale (unica figura con una professionalità specifica presente nel NOT, da tempo interessata ad una riflessione sugli spazi di intervento professionale che le sono consentiti in tale contesto); le criticità e le prospettive di possibile miglioramento del sistema, anche attraverso proposte di nuovo mutamento della norma in oggetto, percepite e auspiccate dagli stessi intervistati.

In secondo luogo, e in forma complementare al punto precedente, si sono studiate le modalità di accoglienza e di presa in carico dei “segnalati” ex art. 75 da parte dei Ser.T. dei territori provinciali di riferimento delle prefetture, nonché le forme di relazione (sia sui casi individuali, sia più in generale sul fenomeno droga) attivate tra i NOT, i Ser.T. e altri Enti “ausiliari” eventualmente coinvolti, per comprendere la dimensione operativa e la valenza attribuita al lavoro di rete all’interno del territorio, in presenza di mandati normativi e culture operative differenti.

3.3. La ricerca sui consumatori segnalati

Contemporaneamente allo sviluppo delle attività di indagine nei territori prescelti, si è svolta la fase di ricerca che aveva riferimento al terzo obiettivo sopra enunciato. Esso è rappresentato dall’impegno di cogliere alcuni elementi essenziali utili a descrivere – almeno in via di generale approssimazione e dunque senza pretese di generalizzazione dei risultati (per le modalità di svolgimento dell’indagine e delle relative scelte metodologiche)⁷ – l’impatto e gli effetti del sistema definito dall’art. 75 dal punto di vista dei suoi destinatari. In particolare era interesse dei ricercatori esplorare la conoscenza e la valutazione soggettiva della norma e il ruolo di deterrenza o di induzione al cambiamento (ad esempio, attraverso il ricorso ai servizi) che essa ha o potrebbe avere nelle vicende di rapporto con le sostanze psicoattive illegali degli individui implicati.

A questo scopo sono state realizzate due distinte indagini, ma solo della prima si proporranno qui (nel Cap. 5) i risultati⁸. Si tratta di un’indagine con interviste dirette a un campione – selezionato in nove tra le aree scelte per l’analisi del funzionamento istituzionale dei NOT e dei servizi collegati – di più di 300 consumatori che hanno avuto l’esperienza della segnalazione, con cui si è voluto indagare diversi aspetti della loro condizione e della vicenda da loro vissuta: la conoscenza della norma precedente il momento della segnalazione; la percezione del rischio di essere segnalati; il grado di timore delle sanzioni e i motivi di non ottemperanza; l’esperienza vissuta a seguito della segnalazione e i giudizi che danno della

⁷ Per l’illustrazione in dettaglio delle scelte metodologiche operate si rinvia al Cap. 5.

⁸ Una seconda – del tutto esplorativa – ha utilizzato lo strumento di un questionario *online*, raccogliendo le risposte di un certo numero di consumatori che, a differenza degli altri, non hanno mai incorso nella segnalazione alle prefetture. L’obiettivo era di valutare il grado di conoscenza della norma, il ruolo del timore della sanzione nelle scelte di consumare o di non consumare, i giudizi in ordine al rischio di essere sanzionati (dimensioni della certezza e prontezza della pena), i giudizi sui meccanismi che rendono efficace o inefficace la norma in questione nella sua pretesa di regolare i comportamenti di consumo di sostanze psicoattive illegali. La non sufficiente numerosità del campione e l’impossibilità di controllarne la costruzione ha consigliato di non esporre in questo volume i dati ricavati in questo modo.

procedura sperimentata; la valutazione del significato che essa ha avuto e le sue eventuali conseguenze sulle scelte successive, come possibile verifica della rilevanza dell'auspicato potere dissuasivo della norma e della sua capacità di promuovere l'accesso al sistema dei Servizi; il giudizio sull'impatto del sistema sul fenomeno del consumo.

4. Il rapporto finale

Il prodotto finale di questo lungo e complesso lavoro è consistito in un rapporto di ricerca di circa 800 pagine che contiene i risultati delle indagini empiriche (sui NOT e relativi ambiti territoriali; sui consumatori) e alcuni approfondimenti che dalla raccolta della documentazione e dalle indagini svolte sono scaturiti. Il rapporto⁹ si compone di quattro parti.

La prima parte, centrata sugli studi di caso, si apre con una disamina della rete istituzionale in cui opera il NOT, che inquadra l'evoluzione di questo ufficio nell'ambito dei cambiamenti che, in modo sempre più marcato, le stesse prefetture stanno affrontando. Si passa poi alla descrizione dei criteri che hanno orientato il campionamento, ai fini degli studi di caso, delle province e ai contenuti delle domande conoscitive sviluppate, con i relativi strumenti di ricerca utilizzati. Sono quindi illustrati – attraverso singoli rapporti – i diciotto studi di caso, rapporti organizzati secondo una sequenza logica che, intorno a dieci nuclei tematici, ha riunito tutti gli elementi raccolti con i questionari e le interviste proposti ai diversi interlocutori. La prima parte si conclude con una sintesi di alcuni dei principali risultati cui si è pervenuti in questa ricognizione. Essendo molto elevata la ricchezza dei rapporti sui singoli studi di caso e moltissime le questioni affrontate, si è preferito limitare l'analisi ad alcuni “nodi” particolarmente significativi, che danno il senso dell'articolazione delle posizioni rilevate, in un processo di implementazione della norma che – in presenza di cambiamenti delle problematiche affrontate e della definizione formale di mandati e strumenti – è capace di interpretare ruoli e procedure con attenzione agli obiettivi ritenuti più realistici e all'esigenza di preservare qualità delle relazioni e identità professionali degli operatori.

⁹ Il rapporto integrale non è mai stato pubblicato né in forma cartacea, né nel sito del Dipartimento. Come documentazione di base dell'incontro del Sistema permanente di confronto e consultazione (Post-Trieste) del 7 ottobre 2009, dedicato alla ricerca e più in generale alle questioni relative all'art. 75 (di cui diremo nel par. 5 di questa Introduzione), è stata pubblicata – con, in evidenza, la sottolineatura *Materiale non ufficiale* – un'ampia sintesi del lavoro, predisposta da noi autori della ricerca, reperibile al momento in cui questo libro è pubblicato in: www.politicheantidroga.it/droghe/pubblicazioni-dpa/art-75-del-dpr-30990-e-il-consumo-di-droghe-illegali/materiale-non-ufficiale.aspx.