

Prina, Franco (a cura di), 2011. *Consumo di droghe e sanzioni amministrative. Un bilancio sull'applicazione dell'art. 75 del DPR 309/90*. Milano: Angeli, pp. 320.

Il fenomeno della tossicodipendenza coinvolge diversi aspetti sociali, economici, giudiziari. Le politiche sulle droghe succedutesi nel corso degli anni hanno seguito diverse tendenze e approcci, ma la delicatezza della questione è sempre stata presente. La politica nei confronti del consumo di sostanze stupefacenti è stata viziata, molto spesso, da una sensibilità accentuata nei confronti di una questione in grado come poche altre di suscitare battaglie politiche ed ideologiche.

Questo volume a cura di Franco Prina, dedicato agli usi e alle pratiche relative all'art. 75 della legge 309/90 modificata dalla legge 49/2006, non è sfuggito a tale connotazione conflittuale. La ricerca da cui prende origine, commissionata nel 2007

* Dipartimento di Diritto commerciale e processuale, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

dal Ministero della Solidarietà sociale, dopo il cambio di governo del 2008 è stato oggetto di significative polemiche che evidenziano, nelle parole del curatore, “come possa essere intesa la ricerca scientifica [...] da chi ha responsabilità di governo e [...] quali problemi si pongano nel cortocircuito che si può creare tra lavoro scientifico [...] e preoccupazioni politiche” (p. 21). Dopo un seminario tenutosi a Roma il 7 ottobre 2009, un lancio di agenzia si concentrava su un unico aspetto del rapporto presentato dai ricercatori, cioè l’efficacia deterrente o meno della normativa in esame. In seguito a tale lancio d’agenzia il nuovo ministro in carica emetteva un comunicato in cui la ricerca era definita “scientificamente inconsistente e inaffidabile nelle conclusioni. Forse viziata da un approccio ideologico” (p. 24). Tutte le successive vicende, tra dinieghi di pubblicazione e imposizione da parte ministeriale di compromessi di dubbia legittimità, sono raccontate con trasparenza e chiarezza nell’introduzione al volume. Il dubbio che rimane al lettore è se quel paventato “vizio ideologico” sia da attribuire alla ricerca pubblicata o non, piuttosto, a quegli esponenti politici che si occupano di problemi scientifici auspicando, o perfino pretendendo, che i risultati della ricerca assecondino le loro aspettative e i loro disegni.

Dopo questa necessaria (e malinconica) premessa, è utile chiarire i tre principali obiettivi conoscitivi che il lavoro si propone. In primo luogo, gli autori offrono una descrizione del sistema creato dall’art. 75, con particolare riferimento al ruolo delle diverse strutture ed il loro coordinamento; è in questo contesto che si è reso necessario disporre di dati qualitativi che mettano in luce i vari gradi di interazione tra le agenzie che a vario titolo operano all’interno di tale sistema. In secondo luogo, gli studiosi hanno volto lo sguardo alle diverse culture professionali presenti nei servizi per comprendere come il dettato normativo venga implementato secondo i loro criteri e orientamenti. In terzo luogo, essi hanno cercato di valutare l’impatto e l’efficacia di tale norma nel contesto in cui opera, soprattutto dal punto di vista dei consumatori segnalati. Sotto questo aspetto assume rilevanza un approccio comparatistico che metta a confronto le situazioni pre- e post legge 49/2006. È qui che questo rapporto si ricollega a quello dell’Associazione Antigone, *La cura vale la pena? Una ricerca sulle misure alternative per i tossicodipendenti*, già recensito nel n. 2/2012 di questa rivista.

La ricerca si è svolta tra la fine del 2007 e l’inizio del 2009, avvalendosi in primo luogo di una raccolta sistematica della documentazione normativa, dottrinale e giurisprudenziale, in secondo luogo di una ricerca a campione su 20 (in seguito 18) NOT (Nuclei Operativi Tossicodipendenze) e, in terzo luogo, di una serie di interviste a oltre 300 consumatori “segnalati”. Quest’ultimo aspetto presenta una particolare rilevanza, soprattutto se si intende il soggetto non solo come “target” di norme, ma anche come protagonista di un personale processo di reinterpretazione normativa, tradotta nella sua stessa vicenda. Come viene sottolineato dagli autori, il numero delle segnalazioni ha subito un notevole incremento a partire dal 1994, con un apice nel 2004 (47.989 persone segnalate). Di fronte a tali numeri si comprende facilmente come l’art. 75 e l’apparato istituzionale e sanzionatorio che lo completa interessino un numero sempre più significativo di persone, il cui punto di vista non può essere trascurato.

Il primo saggio, a cura di Carlo Pennisi, è teso a spiegare il disegno e gli obiettivi della ricerca ed evidenzia come, a differenza di precedenti studi, la ricerca si connota per la sua prospettiva socio-giuridica, non limitandosi a valutare l'impatto positivo o negativo del dettato normativo, ma cercando altresì di delineare il rapporto tra pratiche applicative e processi decisionali col tener conto delle differenziazioni territoriale/istituzionale, dei rapporti tra le diverse strutture e degli strumenti utilizzati nelle varie fasi. Questo saggio spiega successivamente come la ricerca è stata poi strutturata dal punto di vista metodologico, con riferimento ai questionari e alla scelta del campione.

Il secondo saggio, di Chiara Scivoletto, delinea il percorso seguito dall'ordinamento italiano nell'approccio al consumo di sostanze stupefacenti e agli strumenti utilizzati nel corso degli anni per la gestione dello stesso. L'autrice ripercorre i diversi passaggi susseguitisi dal t.u. 309/1990 alla legge 49/2006, soffermandosi in maniera molto interessante sui profili giurisprudenziali dell'art. 75, tra rilievi di incostituzionalità e temi più dibattuti dalla Corte Costituzionale.

Il terzo saggio, di Deborah De Felice, inquadra i cambiamenti che ha subito il NOT in seguito alle modifiche che hanno interessato le prefetture. Interessante la definizione che l'autrice dà del NOT come di un esperimento particolarmente attuale di *welfare*, in cui politiche di controllo e politiche sociali si ridefiniscono continuamente. De Felice utilizza un approccio storico per analizzare l'evoluzione dell'ufficio prefettizio in Italia partendo dal 1861, per arrivare al processo istitutivo del NOT e alla sua funzione pre- e post legge 49/2006.

Il saggio di Franco Prina analizza i risultati della ricerca empirica sull'implementazione dell'art. 75, in cui sono stati affrontati approfonditamente il ruolo e la collocazione dei NOT entro le prefetture, come tali uffici fanno uso della norma in esame, il loro rapporto con altri servizi territoriali, le valutazioni che essi fanno dell'impatto della norma sui suoi destinatari.

Il successivo saggio – di Daniele Scarscelli, Rosalba Altopiedi, Roberta Dameno, Marianna Filandri e Massimiliano Verga – esplora invece il punto di vista di un campione di 350 consumatori segnalati, selezionati attraverso un metodo a “palla di neve” in quanto, per tutela della *privacy* e per strategia metodologica, tali consumatori rappresentano tipicamente una popolazione “nascosta”.

Gianluca Bulsei inserisce la ricerca nel più ampio campo dello studio sulle politiche pubbliche, cioè affronta la questione della tossicodipendenza come un problema di *policy*. È la *performance* statale quindi ad essere sottoposta a valutazione. L'autore successivamente analizza brevemente come il consumo di sostanze illegali sia stato trattato in altri paesi europei (Germania e Svizzera) attraverso la strategia dei “quattro pilastri” (*harm reduction, prevention, treatment, enforcement*).

Franco Prina e Carlo Pennisi concludono il volume ripercorrendo gli obiettivi della ricerca, la metodologia utilizzata e i risultati ottenuti. Il paragrafo conclusivo apre a possibili spiragli per una riforma dell'art. 75, a partire dalla 5ª Conferenza di Trieste sulle droghe dei giorni 12,13 e 14 marzo 2009 e dai confronti che ne sarebbero seguiti.

Analizzando gli obiettivi che la ricerca si era proposta, se ne può sottolineare l'importanza per la sociologia del diritto: non solo viene analizzata la normativa

vigente, ma ne vengono ricostruiti l'implementazione, il funzionamento, l'interpretazione che ne fanno gli attori sociali coinvolti, il tutto in una prospettiva storica. Quanto al valore della ricerca va ribadito che si può solo guardare con grande scetticismo alle polemiche sollevate in sede istituzionale, le quali spingono nuovamente ad interrogarsi sul rapporto tra ricerca scientifica e *policy makers*.

Fiammetta Bonfigli*