
L'ART. 75 DEL D.P.R. 309/90 E IL CONSUMO DI DROGHE ILLEGALI

UNA RICERCA SU PRASSI APPLICATIVE,
ESPERIENZE, INNOVAZIONI

Franco Prina (Università di Torino)

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:
 - hanno senza dubbio una rilevanza e una significatività non marginale.
 - hanno visto l'impegno, in questi anni, di molte risorse organizzative e professionali
 - hanno intercettato un numero sicuramente consistente di individui che hanno rapporto di utilizzo personale di sostanze psicoattive illegali.
-

Alcuni dati di fondo

- un numero elevato di soggetti segnalati alle Prefetture per possesso di sostanze stupefacenti con andamento crescente nel tempo (nel 2007= 32.413)
 - una maggioranza di persone segnalate una sola volta (il 76% nel 2007)
 - una prevalenza netta di segnalazioni per detenzione di cannabis (il 73%)
 - andamenti in costante crescita per la cocaina e più contrastati (ma oggi inferiori) per gli oppiacei
 - servizi attivati presso tutte le Prefetture (i Nuclei operativi per le tossicodipendenze – N.O.T.)
 - migliaia di colloqui svolti ogni anno (con un picco di 45.000 nel 1999 e una più recente tendenza ad assestarsi intorno ai 27.000)
 - una articolazione tra “formale invito” a non far più uso (circa 16.600) e sanzioni amministrative che registrano nell’ultimo anno considerato, il 2007, una significativa crescita, attestandosi sui 10.000 provvedimenti
 - un rapporto tra Prefetture e Servizi per le tossicodipendenze diversificato
-

All'origine della ricerca ...

... la richiesta della Committenza (in allora il Ministero della Solidarietà sociale, competente nella materia) di poter disporre di una ricerca empirica sulle modalità di attuazione e implementazione dell'art. 75, a distanza di 18 anni dall'entrata in vigore della legge 309 e in considerazione dei mutamenti intervenuti con le modifiche apportate nel decreto del 2005 convertito in legge 49/2006.

Le Unità di ricerca impegnate

- Dipartimento di Scienze sociali - Università di **Torino** (Unità capofila) - Resp. Prof. Franco Prina
 - Dipartimento di Ricerca sociale - Università del **Piemonte Orientale** – Resp. Prof. Daniele Scarscelli
 - Dipartimento di Sistemi giuridici e economici - Università di **Milano Bicocca** – Resp. Prof. Valerio Pocar
 - Dipartimento di Scienze penalistiche - Università di **Parma** – Resp. Prof.ssa Chiara Scivoletto
 - Dipartimento di Sociologia e metodi delle ricerche sociali - Università di **Catania** – Resp. Prof. Carlo Pennisi
 - Centro interdipartimentale di biostatistica e bioinformatica - Università di **Roma “Tor Vergata”** – Resp. Prof.ssa Carla Rossi
-

Gli obiettivi conoscitivi

- a) comprendere le modalità di implementazione del dettato normativo, guardando in modo particolare ai criteri e agli orientamenti, elaborati a livello locale, in merito
- ❑ alle prassi organizzative
 - ❑ alle modalità di relazione delle istituzioni e degli operatori che vi lavorano (funzionari e A.S.) con i destinatari della norma
 - ❑ ai provvedimenti erogati
 - ❑ alle relazioni tra enti impegnati sul terreno dei consumi e delle dipendenze
- b) comprendere l'impatto e la rilevanza della stessa norma, in relazione alla funzione preventiva-dissuasiva che vi è attribuita dal legislatore: per questo centrale è il punto di vista dei consumatori (segnalati e non), per ricostruire la conoscenza della normativa, il suo significato, le conseguenze dei provvedimenti adottati dalle Prefetture nelle vicende degli individui.
-

Lo svolgimento della ricerca

- Raccolta e lo studio della **documentazione**
 - elementi normativi, dottrinali e giurisprudenziali
 - atti amministrativi di indirizzo
 - caratteristiche quali-quantitative dell'utenza, misure adottate, esiti del procedimento
 - modalità di collaborazione tra i N.O.T. e i Ser.T.
 - ricerche svolte a livello locale in merito alle prassi adottate, ai “modelli” procedurali posti in essere, ecc.
 - **Studi di caso** su aree campione
 - ricerca su 18 N.O.T. (e relativi ambiti di competenza Provinciali), come significativi e rappresentativi ambiti territoriali
 - Ricerche sui **consumatori** (segnalati e non)
-

I cambiamenti con la riforma 2006

- la convocazione, fatta con apposita ordinanza prefettizia;
 - la procedura per l'effettuazione delle analisi di laboratorio;
 - l'attribuzione della competenza ad applicare le sanzioni amministrative al Prefetto del luogo di residenza della persona segnalata, con rilevanti effetti in alcuni contesti (il caso di Rimini è esemplare) di forte presenza di flussi turistici;
 - una maggiore tutela giurisdizionale a favore del soggetto segnalato, che ad ogni passaggio del procedimento può proporre ricorso dinnanzi al Giudice di Pace: questo ha indotto alcuni servizi a lavorare per rendere la documentazione più trasparente e dettagliata, al fine di ridurre la possibilità di presentazione di ricorsi o memorie difensive;
 - la possibilità di applicazione dell'ipotesi di particolare tenuità della violazione anche alle cd. droghe pesanti.
-

L'avvio della procedura e il colloquio presso i N.O.T.

- Il colloquio, quasi sempre condotto da un assistente sociale, rappresenta, l'attività centrale del procedimento amministrativo
 - Gli stessi assistenti sociali definiscono e comunicano la proposta del provvedimento, anche se la responsabilità dell'adozione è sempre formalmente attribuita al Funzionario
 - In genere, e di ciò molti assistenti sociali si lamentano, il colloquio è unico e non consente una valutazione approfondita delle situazioni
 - Non mancano contesti in cui, invece, si prevedono più colloqui, con conseguenze evidenti sulle scelte in merito alle sanzioni con una interpretazione in senso non rigido del dettato normativo
 - Il colloquio cosiddetto "motivazionale", diffusamente utilizzato in anni passati, oggi è piuttosto ridimensionato
 - Per la maggior parte dei segnalati (per cannabis) il colloquio assume i connotati di un momento di informazione, di "educazione civica"
 - Per i minorenni, sebbene non esista alcun automatismo procedurale specifico, si sono definite in molti contesti, modalità particolari di incontro, con il coinvolgimento dei genitori, per fornire una corretta informazione sulle sostanze stupefacenti e sulle strutture pubbliche e private a cui rivolgersi per consulenza.
-

La scelta dei provvedimenti

- Si differenziano in base alla minore o maggiore percezione dei margini di discrezionalità e della maggiore o minore volontà di elaborare orientamenti autonomi rispetto al dettato normativo nella sua espressione più letterale
- V'è chi parla di alternativa “secca” tra ammonizione, nei casi di lieve entità, e sanzione, di “automatismi” legati al tipo di sostanza stupefacente e alla presenza di recidive
- La maggioranza degli operatori sostiene che le scelte operate non hanno caratteri standardizzati, non sono ispirati ad automatismi: la scelta del provvedimento è condizionata dalle caratteristiche del caso specifico

Le differenze di posizionamento:

- si osserva il persistere della **distinzione tra droghe cd. “leggere” e droghe cd. “pesanti”**: in genere l’ammonizione è comminata esclusivamente ai consumatori di cannabis, mentre con la cocaina, anche alla prima segnalazione, scatta la sanzione; ciò per non legittimare una percezione, invalsa tra molti consumatori, secondo cui una prima assunzione di sostanze anche pesanti sia qualcosa di “lieve”
- alcuni adottano il riferimento al **numero di segnalazioni**, prevedendo l’ammonizione solo per la prima segnalazione, mentre dalla seconda la persona viene sempre sanzionata
- altri fanno prevalere, nella scelta del provvedimento, la **storia della persona** segnalata e la sua volontà di aderire a un percorso di sostegno
- più che il cambiamento normativo del 2006, i rilevanti **sviluppi del fenomeno** del consumo di sostanze hanno provocato un lungo confronto tra gli operatori sui criteri fino a quel momento utilizzati: l’abbassamento dell’età dei consumatori e l’aumento dell’uso della **cocaina** hanno fatto considerare opportuno e necessario dare un segnale di forte contrasto al fenomeno, avvalendosi delle opportunità di maggiore rigore che la norma riformata consentiva (ammonizione solo ai soggetti segnalati per la prima volta per “sostanze leggere” e sanzione nelle altre situazioni).

Il rapporto tra sanzioni e proposte di trattamento

- Il meccanismo previsto dalla norma riformata nel 2006 (applicazione della sanzione comunque, indipendentemente dalla disponibilità ad accettare un contatto/confronto con i servizi per le tossicodipendenze), a giudizio degli operatori, ha fatto sostanzialmente venir meno l'interesse per il consumatore segnalato di avvicinarsi ai Ser.T.
 - Con due ordini di conseguenze:
 - in alcuni contesti ha intaccato uno dei principali elementi "motivanti" l'impegno degli operatori sociali delle Prefetture e vanificato lo sforzo di coltivare la collaborazione tra N.O.T e servizi del territorio;
 - altrove ha determinato l'elaborazione di procedure finalizzate a mantenere sostanzialmente in vita il profilo incentivante della minaccia della sanzione, rimandando la sua effettiva applicazione a fasi diverse rispetto al colloquio (unico) previsto dalla norma
-

Dal 2006 nei giudizi degli operatori

- E' profondamente mutata la valenza attribuita al complesso sistema dell'art. 75: si è anteposta alla funzione educativa e riabilitativa una funzione meramente sanzionatorio-repressiva
- Le possibilità di aggancio delle persone convocate erano, in precedenza, maggiori: è stato spesso invalidato il momento della presa in carico del soggetto da parte dei servizi pubblici per le tossicodipendenze, poiché è venuta meno la motivazione – anche se nella maggior parte dei casi strumentale – che spingeva i soggetti a entrare in contatto con il Ser.T.
- Anche se, in diverse Province, molti sono stati i tentativi e gli aggiustamenti nelle prassi per cercare di mantenere comunque l'idea di aggancio ai servizi e l'incentivazione a farvi ricorso, la differenza sostanziale riguarda i tempi di conclusione del procedimento, molto più ridotti (6 mesi), e una maggiore responsabilizzazione dell'utente: è l'utente stesso che deve recarsi al Ser.T. e fissare un appuntamento. Inoltre la certificazione rispetto all'esito del percorso è consegnata all'utente e non comunicata alla Prefettura

Per mantenere il profilo incentivante della minaccia della sanzione ...

- Per mantenere in vita la gradualità precedentemente esistente tra invito a entrare in contatto con i servizi e sanzione, una modalità adottata in alcuni contesti consiste nel posticipare il momento della decisione rispetto ai provvedimenti da prendere, non assumendo decisioni in occasione del **primo colloquio** (che avviene in maniera “informale” e che si configura di fatto come un “pre-colloquio” per tutti i segnalati), bensì in un **secondo** colloquio, che risulta dunque quello “**ufficiale**”.
- Così, di fatto, l'intero procedimento è **sospeso** per dare la possibilità al soggetto segnalato di avviare e concludere il programma presso il Ser.T. ed è ripreso e concluso dopo la **verifica** dell'andamento del programma.

Sul ruolo professionale degli Assistenti Sociali dei N.O.T.

- Gli impegni di contatto diretto con l'utenza si risolvono essenzialmente nel colloquio. La natura di tale colloquio varia, ma si struttura, in genere intorno a due finalità:
 - l'offerta di informazioni sul provvedimento e sul procedimento, sulle sostanze stupefacenti, sui servizi presenti sul territorio;
 - l'ascolto delle problematiche e delle esigenze dell'utente, la proposta di un momento di riflessione e di presa di coscienza, la sollecitazione di un processo di motivazione al cambiamento, il supporto alle scelte dell'utente che dal colloquio possono scaturire.
-

Tra controllo e sostegno

- Il ruolo professionale assume prevalentemente una valenza amministrativo-burocratica di applicazione della normativa, ma può assumere e, spesso, assume una valenza più complessa, non diversamente che in altri ambiti in cui l'espletamento di un ruolo di aiuto si situa all'interno di un contesto sanzionatorio, con tutte le relative difficoltà connesse al fatto che
 - non vi sia una domanda di aiuto “spontanea”
 - il colloquio non sia richiesto sulla base della percezione di un problema
 - gli operatori si trovano a dover mediare tra mandato di controllo e mandato di sostegno.
- Dopo il 2006, la possibilità di preservare le specificità dei principi e fondamenti che orientano l'operare della specifica professionalità è oggetto di valutazioni differenti:
 - alcuni parlano di “svilimento” del ruolo professionale
 - altri sostengono che certamente si è accentuato il profilo burocratico-amministrativo, ma – in virtù della cultura professionale – si sono prodotte forme di “resistenza” al nuovo impianto normativo, con la conseguente *“predisposizione di prassi attuative che consentono di recuperare la centralità del momento preventivo e di aggancio, rispetto a quello meramente sanzionatorio”*

Il servizio sociale nelle Prefetture

- La questione si innesta su una situazione di “*sofferenza professionale*” degli operatori sociali che lavorano nelle Prefetture, una realtà lavorativa già fatta, essenzialmente, di lavoro burocratico e molto più di controllo che di aiuto. Si tratta cioè di un più vasto problema di riconoscimento della stessa categoria professionale in questo tipo di Amministrazione, che va oltre la realtà dei N.O.T.
-

Il rapporto tra N.O.T. e Ser.T

- Quasi ovunque, contatti e collaborazioni tra le istituzioni, per effetto del progressivo svilupparsi – nonostante iniziali diffidenze da parte degli operatori dei servizi pubblici – di un riconoscimento di professionalità che, in ambiti istituzionali diversi, potevano giocare un ruolo complementare
 - Nel tempo si sono andate strutturando, in molti Ser.T., modalità di accoglienza e di gestione del pubblico di utenti provenienti dalle Prefetture, in grado di cogliere le specificità che essi presentano
 - A seguito della riforma del 2006, osserviamo:
 - riduzione delle occasioni di confronto tra operatori dei due ambiti
 - rapporto non più diretto, ma lasciato all'iniziativa del soggetto
 - crescita degli automatismi e delle procedure formalizzate
 - estesa perplessità sull'orientamento sanzionatorio che prevale su quello relazionale
-

Il lavoro di rete

- L'applicazione dell'art. 75, nella sua versione originaria, aveva in molte aree portato all'attivazione di un lavoro di rete per il necessario raccordo tra operatori di strutture diverse, con sperimentazioni originali e significative
 - Nei tempi più recenti, le modalità di relazione tra le due istituzioni sono state ridefinite, spesso ristrette
 - La contrazione dei tempi, ha determinato un aumento notevole dei c.d. "programmi di minima": si chiede ai soggetti di astenersi dal consumo di sostanze per un periodo di tempo limitato (che ovviamente varia in ragione dell'età, della sostanza, della storia personale).
 - Questo ha prodotto un effetto paradossale, ben sintetizzato da una frase di un operatore Ser.T.: *"Siamo diventati un servizio delle non-dipendenze. Ci vengono sempre più frequentemente richieste certificazioni che attestino lo stato di non dipendenza, non solo per la Prefettura, ma ai fini più vari (lavorativi, ecc.)"*.
-

N.O.T. e politiche locali in materia di droghe

- Il posizionamento dei N.O.T. nel contesto delle politiche locali di contrasto alle droghe presenta molti limiti.
 - quasi ovunque i rapporti si sono configurati, essenzialmente, come rapporti di collaborazione sui casi
 - solo in una parte minoritaria dei territori analizzati si sono realizzate attività di formazione comune, definizione congiunta di iniziative e progetti, e soprattutto accordi formali, protocolli di intesa o convenzioni
 - quasi assenti le situazioni in cui il servizio della Prefettura sia stato chiamato a partecipare a momenti di elaborazione dei piani regionali o locali, ai tavoli della programmazione delle politiche specifiche o dei piani di zona che pure spesso affrontano la questione delle dipendenze soprattutto con attenzione agli aspetti di prevenzione
 - Merita però ricordare la promozione, da parte di Prefetture diverse, di progetti aventi in particolare obiettivi di informazione (sulle norme), di prevenzione (dei rischi legati all'uso ed all'abuso), di promozione (della legalità o della salute), di induzione di comportamenti responsabili (ad esempio nella guida), di osservazione (del fenomeno), di gestione di alcuni dei suoi aspetti (dagli stranieri in transito in aeroporto alla presenza di soggetti segnalati che stanno in carcere).
-

La conoscenza della norma nell'opinione degli operatori

- Il grado di conoscenza della norma da parte dei consumatori segnalati risulta variabile, in relazione all'età e alla condizione del soggetto.
 - i meno informati risultano i soggetti “alle prime armi”, segnalati per la prima volta
 - il livello di informazione dei consumatori è considerato piuttosto scarso, come in passato, anche se è aumentato il passaparola tra gli utenti e tra i giovani in generale per cui si è consapevoli che la legge è più restrittiva di un tempo.
 - La conoscenza dei contenuti della norma
 - i consumatori conoscono la norma superficialmente, per sentito dire.
 - le distorsioni più comuni riguardano la differenza tra illecito amministrativo e reato penale, la non consapevolezza dell'illiceità del comportamento di detenzione di sostanze come hashish e marijuana, il ruolo del N.O.T. (che deve perciò svolgere una vera e propria attività di “alfabetizzazione normativa”)
 - ignoranza ancora maggiore si ha a proposito dell'iter del procedimento previsto dall'art. 75 con le modificazioni introdotte dalla L. 49/06: è condivisa l'idea che il procedimento si possa sospendere, è poco conosciuta l'esistenza di diverse sanzioni (quasi tutti sanno soltanto della sospensione della patente di guida)
 - l'aspetto che crea più confusione è l'applicazione della sospensione della patente, anche per l'intrecciarsi di competenze e organi diversi in grado di comminarla.
 - più diffusa è la consapevolezza del rischio di non presentarsi al colloquio, per il passaparola sul fatto che la mancata presentazione comporta il ritiro della patente.
 - Secondo alcuni operatori la disinformazione sarebbe spesso utilizzata in modo strumentale, specie tra i soggetti con un livello d'istruzione medio-alto.
-

Le fonti delle informazioni

- Ai giovani le informazioni arrivano principalmente
 - dal passaparola nel gruppo dei pari,
 - da internet o dai mass media.
 - Molta confusione sui contenuti normativi è dovuta al fatto che le informazioni sono frutto di notizie sommarie veicolate all'interno del gruppo dei pari.
 - D'altra parte, spesso sono le stesse Forze dell'Ordine a disorientare l'utente perché tendono a sminuire le conseguenze pratiche che la segnalazione avrà.
 - Un ruolo sempre più importante rispetto al passato sembrano averlo gli avvocati: un numero crescente di convocati si presenta al colloquio con l'avvocato.
-

L'informazione sulla norma in rapporto alla cultura diffusa

- Molti operatori segnalano che sarebbe limitato pensare al ruolo dell'informazione "tecnica" e dunque al bagaglio di conoscenza sulle norme come qualcosa di risolutivo.
 - Sottolineano l'apparente contrasto tra una crescente informazione offerta (molti Ser.T. ed enti del privato sociale sono impegnati in iniziative a carattere informativo) e la mancanza di consapevolezza in merito ai rischi insiti nelle sostanze, alle differenze tra le sostanze, ai comportamenti che è opportuno non tenere quando si è sotto l'effetto di sostanze stupefacenti
 - Anche quando vi è un buon livello di conoscenza delle sostanze presenti sul mercato illegale, troviamo una totale sottovalutazione dei rischi e l'idea di poter sempre controllare la situazione
 - L'impressione degli operatori è che non ci sia una chiara linea di demarcazione tra tipologia di sostanze per la disponibilità di sostanze molto diverse nello stesso contesto e per il fatto che le sostanze sono vendute in dosi piccole con costi accessibili
 - Diffusa è la percezione che la distinzione più significativa non sia tra diverse sostanze, ma tra differenti modalità di assunzione, cioè se questa viene inalata o iniettata
 - Più che la poca conoscenza della norma, è rilevante l'idea che l'assunzione – se non per via endovenosa – non sia un problema, l'assenza di consapevolezza dei rischi connessi, la percezione che il consumo rientri in una condizione di normalità
 - Una tendenza quella della "normalizzazione", della banalizzazione dell'uso, in contesti diversi, da quello dello sballo tipico dei più giovani, a quello prestazionale. Una tendenza che sembra destinata a peggiorare con riferimento a sostanze altamente rischiose come la cocaina.
-

Le opinioni sull'efficacia deterrente della norma: la deterrenza speciale

- Sotto il profilo della **deterrenza speciale**, è comunemente diffusa la percezione che occorra distinguere tra diverse condizioni di rapporto con le sostanze psicoattive illegali:
 - per i soggetti che presentano lunghe storie di dipendenza, la procedura di segnalazione e le sue conseguenze non costituiscono elementi significativi
 - diverso per chi ha fatto solo un'esperienza limitata, per individui che consumano in modo saltuario sostanze quali i derivati dalla cannabis o cocaina
 - in questo ambito un'ulteriore distinzione va fatta a proposito dell'età dei consumatori segnalati, della loro maturità, del loro livello di istruzione, dal *background* familiare e dal fatto che il soggetto segnalato, se giovane, debba rendere conto ai genitori
 - per queste categorie, la segnalazione e l'applicazione delle sanzioni (o anche solo l'essere fermati dalla Polizia e trovati in possesso di sostanze stupefacenti) sembrano avere qualche effetto sui comportamenti successivi
 - per un'altra parte dei soggetti, maggioritaria (come risulta dalla ricerca sui consumatori), gli effetti paiono poco o per nulla rilevanti: essi vivono il provvedimento sanzionatorio come un accanimento ingiusto, in quanto la sospensione della patente, in particolare, ha conseguenze negative sulla vita lavorativa e familiare.
 - L'esperienza della segnalazione spesso non avrebbe effetto deterrente, ma semplicemente incentiverebbe i consumatori a stare più attenti, a "organizzarsi" per cercare di evitare il fermo, a "gestire al meglio" le conseguenze delle sanzioni (anche se privi di patente, continuano ad utilizzare l'auto o il motorino o ricorrono ai genitori per ridurre i disagi legati agli spostamenti), continuando a fare uso delle sostanze.
-

Le opinioni sull'efficacia deterrente della norma: la deterrenza generale

- Gli operatori sembrano essere concordi sul fatto che la norma non incida molto sui comportamenti dei giovani in generale: non esiste una conoscenza del rischio di sanzioni tale da scoraggiare le esperienze di consumo e, anche se ne sono a conoscenza, ciò non li scoraggia né li spaventa.
 - Gioca un ruolo tra i più giovani un “*senso di onnipotenza*”, spesso dettato dall'età, per cui, anche se informati, “*l'idea che li spinge è che nessuno li può fermare*”.
 - Il rischio del fermo e della segnalazione è immaginato come l'esito di circostanze sfortunate o di un comportamento sprovveduto, che semmai induce a meglio definire la strategia di consumo e sperare nella “buona sorte”. E non manca, tra gli operatori, chi richiama la possibilità che, anzi, scatti un atteggiamento di ritorsione, di trasgressione, di sfida proprio perché comportamento vietato.
 - Meno pessimista chi sostiene che, soprattutto tra i meno giovani, vi sia una certa consapevolezza delle conseguenze derivanti dal possesso di sostanze stupefacenti: il timore del ritiro della patente sembrerebbe qui svolgere effettivamente un qualche ruolo di deterrenza, anche a seguito dell'inasprimento dei controlli stradali.
 - Ancora maggiore la consapevolezza del rischio di sanzioni per guida sotto l'effetto di alcolici e stupefacenti, con effetti sui comportamenti, a volte solamente “tattici”, come la prassi del “guidatore designato” tra i frequentatori di locali di divertimento.
-