

Proibizionismo criminalità corruzione

A cura di
Maria Antonietta Farina Coscioni e Carla Rossi

Prefazione di
Giovanni Maria Flick

A Bruno de Finetti e Marco Pannella

Copertina di Aurelio Candido

© tutti i diritti riservati



ISTITUTO
LUCA COSCIONI



Indice

Prefazione	
Giovanni Maria Flick.....	1
Introduzione	
Maria Antonietta Farina Coscioni e Carla Rossi	7
Il secolo proibizionista	
Francesca De Marinis	13
1. Dalla Convenzione internazionale dell'Aia all'alba della "Fini-Giovanardi"	14
2. La legge n. 49/2006, la cosiddetta "Fini-Giovanardi", e la virata proibizionista	22
3. La sentenza costituzionale n. 32/2014 e l'attuale quadro normativo.....	27
L'inefficacia del proibizionismo	
Carla Rossi.....	35
1. La misura dell'efficacia del contrasto all'offerta di droga.....	36
2. Alcuni indicatori di efficacia del contrasto all'offerta.....	42
3. Nuovo indicatore di efficacia basato su denunce e mano d'opera nel mercato illegale.....	61
Criminalità e costi della giustizia indotti dal proibizionismo	
Luca Di Censi e Francesco Fabi	67
1. Stima dei costi degli effetti diretti della legge sulla droga della giustizia italiana: metodologia e fonti dati	68
2. Costi della reclusione	70
3. Costi delle Forze di Polizia.....	72
4. Costi dei Tribunali	74
5. Costi totali	76
6. Andamento delle serie storiche.....	78
7. Un'ulteriore considerazione sulle stime.....	80
8. Il nesso tra normativa e criminalità.....	85
Proibizionismo: chi ci guadagna	
Fabrizio Fabi e Carla Rossi	93
1. Le stime del mercato delle droghe in Italia. Metodologie e relativi problemi.....	94
2. Indicatore di ampiezza del mercato sulla base dei "supply indicators"	98
3. Considerazioni critiche sull'andamento del mercato di eroina.....	107

Proibizionismo, corruzione, ridotta competitività	
Paolo Caserta e Carla Rossi	119
1. Introduzione	120
2. Principali fonti dei dati e metodologie.....	120
3 Rilevazioni ed analisi della correlazione degli indici di trasparenza e competitività (aggiornamento delle analisi del 2012).....	130
4. I proventi del mercato delle droghe illegali, la Trasparenza e la Competitività: piccolo aggiornamento.....	131
5. Considerazioni conclusive.....	139
La prevenzione che non previene	
Claudio Cippitelli	143
1 Introduzione	143
2. La prevenzione. Le campagne istituzionali.....	147
3. La prevenzione come promozione della consapevolezza del rischio.....	157
La prevenzione che potrebbe prevenire	
Luca Di Censi e Francesco Fabi.....	161
1. Premessa	161
2. Analisi relative ad aspetti utili per programmi di prevenzione da indagini SPS 2010 e 2011	162
3. Le campagne di prevenzione e la loro efficacia.....	167
4. Modelli di prevenzione da adottare.....	168
5. Valutazione dell'impatto degli interventi di prevenzione	172
Come cambiano i consumi fra i giovani nel contesto delle drug-policy	
Arianna Cutilli, Elisa Benedetti, Valeria Siciliano, Marco Scalese, Sabrina Molinaro.....	183
1. Chi sono dunque i giovani consumatori di sostanze?.....	186
2. Percezione della disponibilità e luoghi di reperimento	190
3. Luoghi di reperimento delle sostanze	193
CONCLUSIONI	199
Gli autori	203
Sitografia	207

Prefazione

Giovanni Maria Flick

«Tre uomini, rispettivamente sotto l'effetto dell'alcool, dell'oppio e dell'hascisc, giunsero di notte avanti alle porte chiuse di una città. Colui che aveva preso l'alcool gridò adirato: lasciatemi rompere le porte; io posso farlo facilmente con la mia spada! Oh no, disse colui che aveva preso l'oppio, noi possiamo restar fuori fino a domani mattina, riposare ed entrare quando le porte verranno aperte. Che sono tutte queste chiacchiere – disse quello che aveva preso l'hascisc – è meglio entrare attraverso il buco della serratura, perché noi possiamo diventare abbastanza piccoli da poterlo fare!».

(antica leggenda persiana)

Non ho saputo sottrarmi alla richiesta amichevole di Maria Antonietta Farina Coscioni, per una testimonianza personale sul controverso tema delle c.d. politiche antidroga e dei loro effetti in Italia, nel secolo trascorso: una testimonianza legata a talune (poche) prese di posizione su questo tema nel mio percorso culturale, istituzionale e professionale. Ho accettato a condizione di potermi limitare a riproporre oggi due riflessioni di più di trenta anni fa, fra loro legate e in qualche modo riconducibili al dibattito attuale sulla droga.

Nel 1972 ebbi occasione di occuparmi della norma sul plagio (art. 603 del codice penale: “*chiunque sottopone una persona al proprio potere in modo da ridurla in totale stato di soggezione...*”) che ha molti punti di contatto con il tema della dipendenza dalla droga, sotto il profilo del condizionamento della realtà. Essa venne dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 96 del 1981, per mancanza di tassatività e violazione dell’articolo 21 della Costituzione, dopo la prima ed unica sua – assai criticata e controversa – applicazione concreta in sede giudiziaria. Si trattò della condanna di un intellettuale a nove anni di reclusione (poi ridotti a sei in appello e a due di effettiva detenzione) per un

rapporto ritenuto omosessuale e troppo “esclusivo ed escludente” con un allievo, tale da isolare totalmente quest’ultimo dalla realtà esterna.

Senza intervenire in quella vicenda concreta, sostenevo¹ che «Le polemiche recentemente occasionate dall'applicazione della norma sul plagio... parrebbero consentire, a prima vista, una constatazione senza dubbio positiva: mai come oggi i valori di libertà e di socialità sembrano essere riaffermati e difesi, nel loro significato e intangibilità, ad ogni livello e con ogni mezzo.

Tuttavia, a ben vedere, proprio tali polemiche inducono – se rimediate, dopo il primo momento di reazione emotiva nell'uno o nell'altro senso – ad un'osservazione non altrettanto positiva e confortante: non di rado la conclamata difesa dei valori di libertà e di socialità nasconde piuttosto, in realtà, la loro contestazione ed il rifiuto o l'incapacità ad accettarne l'effettivo contenuto, per strumentalizzazione inconsapevole se non addirittura chiaramente voluta.

Una riflessione pur breve ed agevole è sufficiente, per giungere a questa amara conclusione: anziché porsi il problema se sia più o meno esatta una particolare interpretazione giurisprudenziale della norma sul plagio, si è (in linea di massima) preferito denunciare l'inaccettabilità di quest'ultima, e chiederne immediatamente a gran voce l'abrogazione. Sicché non è azzardato ravvisare in questo atteggiamento – a voler essere ottimisti – quanto meno un certo apriorismo, il quale appare se non altro poco coerente con quei requisiti di serenità ed equilibrio, indispensabili a qualsiasi discorso giuridico condotto con intenti realmente costruttivi.

Per contro lo studio dell'art. 603 c. p., anche se in una prospettiva parzialmente diversa da quella suggerita con l'applicazione fattane dalla giurisprudenza – alla quale va comunque il merito di aver riproposto all'attenzione degli studiosi e dell'opinione pubblica il tema, in tutta la sua drammaticità – lascia intravedere la possibilità di riconoscere, forse, in tale norma uno strumento oggi viepiù insostituibile, coerente con il sistema ed i principi costituzionali, e necessario per la difesa dei valori e delle garanzie costituzionali di libertà e di socialità, che proprio dall'art. 603 c. p. si pretendono calpestati...».

Nel 1979 ebbi occasione di occuparmi di una delle tante oscillazioni del pendolo nel rapporto tra prevenzione e repressione in tema di droga: la legge n. 685 del 1975. Sostenevo² che «L'impatto emotionale che ha accompagnato l'emanazione della Legge n. 685 del 1975 e che, viepiù oggi, ne accompagna l'applicazione – soprattutto nella notoria carenza di

¹ Premessa a *La tutela della personalità nel delitto di plagio*, Milano, 1972.

² Premessa a *Droga e legge penale. Miti e realtà di una repressione*, Milano, 1979.

strutture, che sarebbero essenziali per l'effettiva operatività delle prescrizioni in essa contenute – lascia infatti facilmente prevedere nuove vorticose iniziative legislative, nuove ed ormai purtroppo consuete denunce di inefficienze e di ipocrisia, nuovi dibattiti e polemiche.

Il dramma della droga è divenuto un dramma di moda. Proprio per questo, v'è da temere che – passata la moda – rimanga, irrisolto, il dramma; ovvero v'è da temere che nuovi palliativi, non meno frettolosi di quelli precedenti, valgano a fornire un alibi ed una gratificazione formali, destinati – più o meno consapevolmente – ad eludere la realtà del problema.

Di fronte a ciò, l'analisi della Legge n. 685 del 1975 – qualunque possa essere l'esito delle verifiche di costituzionalità su di essa, o delle riforme allo studio – intende porsi essenzialmente e soltanto come uno spunto di riflessione. Al di là delle incongruenze delle soluzioni tecnico-giuridiche già adottate o che si vorranno adottare, rimane il problema di fondo: il diritto del singolo alla diversità, e – contrapposto – il suo obbligo ad una presenza sociale, ad una accettazione del condizionamento scaturente dalla realtà, ad un rifiuto di certe forme di evasione individuale e di sottrazione al conflitto immanente nella condizione umana.

Chi scrive, in precedenza ed in altra sede (a proposito della tormentata norma dell'art. 603 c. p., in tema di plagio), si era proposto il problema dell'esistenza di un diritto penalmente tutelato, per il singolo, a vivere nel condizionamento della realtà; ed aveva creduto di poter rinvenire, nel sistema costituzionale e nella legge penale, indicazioni precise e vincolanti sull'esistenza di tale diritto.

Lo studio della problematica giuridica della droga induce, forse, ad un ulteriore passo in avanti: il riconoscimento non solo di un diritto, ma altresì di un obbligo a vivere nel condizionamento della realtà, come due momenti che scandiscono – di necessità drammaticamente e dinamicamente – la tensione e la contraddizione della condizione umana». Con tutto il corollario di problemi – umani, prima che giuridici e tecnici – che ne deriva in tema di rapporto tra il commercio e l'uso di droga (soprattutto nell'ipotesi di sovrapposizione fra i due nella medesima persona); di tipologia delle sostanze e dei loro effetti; di caratteristiche degli utenti e delle patologie conseguenti; di connessione con varie forme di criminalità (non soltanto la microcriminalità per autofinanziare l'acquisto di droga; ma soprattutto la grande criminalità organizzata che gestisce i mercati, inquina l'economia e devasta l'equilibrio psicofisico di giovani esistenze).

Da ultimo ho avuto occasione di occuparmi di un'altra oscillazione del pendolo: l'equiparazione tra droghe c.d. pesanti e leggere, reintrodotta con

la legge n. 49 del 2006. Essa venne dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 32 del 2014, per ragioni non di merito ma di metodo: l'utilizzo della legge di conversione di un decreto legge (D. L. n. 272 del 2005), priva di omogeneità con quest'ultimo. Cinque anni dopo aver lasciato la Corte (nel 2009) come giudice, ritornai di fronte ad essa come avvocato per sostenere la questione di costituzionalità sollevata sul punto dalla Corte di Cassazione.

*

Riscriverei quelle parole, magari depurandole da qualche enfasi e ingenuità stilistica dovuta al difetto dell'età, da cui purtroppo si guarisce crescendo. Le sottoscriverei ancora più oggi, dopo aver maturato ed approfondito – con l'esperienza culturale e istituzionale, con lo studio e l'applicazione della Costituzione – la centralità e l'importanza che nella Costituzione assumono sia la pari dignità sociale dei tanti (troppi) "diversi", fra cui in particolare i "drogati"; sia il compito della Repubblica di rimuovere nella solidarietà gli ostacoli e i limiti di fatto alla libertà, all'eguaglianza; e ancora il diritto alla diversità, all'identità personale, all'autodeterminazione; il diritto alla vita, alla salute, al lavoro, allo svolgimento della personalità. Soprattutto, le sottoscriverei rileggendole alla luce delle indicazioni del ministro italiano della Giustizia Orlando all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella Sessione speciale sulla droga, il 20 aprile 2016³: «*Abbiamo acquisito esperienze e sono emerse nuove sfide... Pertanto è necessario modificare le politiche nazionali e internazionali... assicurandoci che le nostre politiche sulla droga rispettino i diritti umani e siano realmente orientate alla salute...*».

Per questo ho ritenuto doveroso aggiungere questa testimonianza alle riflessioni di Maria Antonietta Farina Coscioni, di Carla Rossi e degli altri che hanno validamente collaborato all'analisi delle scelte attuate con le leggi e con le politiche antidroga in Italia, nel secolo trascorso; delle loro conseguenze positive e negative; dei presupposti ideologici che hanno guidato quelle scelte.

Si possono condividere o contestare queste ultime; le valutazioni sulle loro conseguenze; le premesse di principio e di ordine politico. Invece è difficile contestare l'oggettività dei dati e dei numeri raccolti in questo lavoro; o contestare il fatto che le decisioni adottate non sempre (o forse quasi mai) sembrano aver considerato a sufficienza quei dati, prima delle (o almeno insieme alle) valutazioni di principio e di ordine ideologico che hanno guidato quelle scelte.

³ Riportate nell'introduzione a questo lavoro.

È difficile contestare il fatto che la “guerra alla droga” ha rappresentato e rappresenta uno degli obiettivi tipici delle “armate della paura” e della lotta alle diversità; o contestare il fatto che la discarica sociale del carcere è popolata soprattutto da tossicodipendenti, oltre che da migranti clandestini e da recidivi.

È difficile contestare il fatto – richiamato nelle analisi sull’andamento del secolo proibizionista – che la disciplina vigente è costituita da una normativa tuttora orientata in senso proibizionista; o contestare il fatto che al mite ridimensionamento sanzionatorio si contrappone tuttora un giudizio di disvalore del consumo personale.

È difficile contestare i dati sulla stima del valore del mercato o sui risultati del contrasto all’offerta di droga, che confermano la dubbia efficacia della repressione; o contestare i dati sui costi del sistema giustizia rispetto al fenomeno droga – fra cui in particolare i costi della detenzione (i più elevati!) – i quali legittimano i dubbi sulla possibilità di una riallocazione più efficace delle relative risorse a fini di prevenzione, cura o riabilitazione.

È difficile contestare i dati sul peso del commercio di droghe illegali nel mercato internazionale e nazionale, sul coinvolgimento e la posizione dominante in esso della criminalità organizzata, sul rapporto con la corruzione, sull’inquinamento dell’economia legale; o contestare l’indicazione e la discussione che emergono da quei dati in altri paesi, circa la possibilità di avviare – in modo selettivo, monitorato e programmato – politiche di legalizzazione o di intervento terapeutico per il consumatore, inasprendo la repressione per i protagonisti del mercato (non soltanto l’anello terminale del *pusher*).

È difficile contestare la presumibile inefficienza di una politica di prevenzione a carattere generico, fondata soltanto sul richiamo a profili di ordine etico o sulla “demonizzazione del drogato”; o contestare l’opportunità di una prevenzione invece mirata e specifica di sensibilizzazione al rischio, di aiuto alla autodeterminazione attraverso l’informazione, di educazione alla salute e alla responsabilità.

Dalle caratteristiche dell’analisi svolta in questo lavoro – su presupposti e con obiettivi di carattere sociologico, finanziario, statistico, economico e politico – esulano profili di ordine tecnico-giuridico, se si esclude l’*excursus* introduttivo sull’evoluzione normativa del secolo proibizionista: un *excursus* essenziale per la comprensione e l’inquadramento delle altre riflessioni in cui si sviluppa il testo.

Ciò non mi consente di sviluppare delle analisi giuridiche o di avventurarmi fra le alternative di scelte sulle quali non ho maturato un

convincimento sufficientemente documentato e motivato, che comunque andrebbe argomentato ben oltre i limiti di una prefazione. Ma apprezzo l'equilibrio con il quale Maria Antonietta Farina Coscioni e Carla Rossi formulano le loro conclusioni, e condivido i dati da cui muovono.

Mi basta rivedere, confermare e attualizzare – alla luce delle affermazioni che nel testo illustrano e sviluppano le indicazioni del ministro italiano della Giustizia alle Nazioni Unite – le riflessioni del 1972 e 1979 da cui ho preso le mosse per questa testimonianza. Un “dovere di vivere condizionato” per il consumatore di droga, che si realizzi nel rispetto della pari dignità sociale, in realtà si risolve in un “diritto a vivere condizionato”, correttamente inteso. Tra i due versanti non può e non deve esservi contrasto nel percorso dalla pari dignità sociale, in astratto, di tutte le donne e gli uomini, alla pari dignità sociale in concreto di ciascuno di essi.

In questo spirito e alla stregua della mia esperienza auguro agli autori della ricerca, in particolare alle curatrici, il successo che il loro impegno merita, rappresentando un passo significativo nel percorso verso la piena dignità sociale della diversità.

Roma, 20 giugno 2016

Giovanni Maria Flick

Introduzione

Maria Antonietta Farina Coscioni e Carla Rossi

Questo nostro lavoro intende fornire un'analisi contestualizzata delle leggi e delle cosiddette “politiche” antidroga, e le non desiderate, non adeguatamente considerate, gravi conseguenze che queste leggi e “politiche” hanno comportato. L’obiettivo è fornire a “decisori” politici, studiosi, opinione pubblica, una strumentazione scientifica che nel nostro Paese non è utilizzata adeguatamente, e che di conseguenza possiamo definire nuova.

Le leggi antidroga italiane dell’ultimo secolo sono connotate da una forte base ideologica priva di supporto scientifico; inoltre, ed è l’aspetto più grave, i vari organismi governativi non le hanno mai valutate “pesandone” le conseguenze, positive e negative. Anche le discussioni pubbliche, quando ci sono, in gran parte si basano su presupposti ideologici.

Ci sono “saperi” contenuti nei proverbi che si tramandano, e che derivano da antichi testi come la Bibbia. In uno di quei cinquantun capitoli con “detti” di genere sapienzale, possiamo leggere che *“un colpo di frusta produce lividure, ma un colpo di lingua rompe le ossa. Molti sono caduti a fil di spada, ma non quanti sono periti per colpa della lingua”*. Il paragone tra il parlare e la spada è ricorrente: *“Affilano la loro lingua come spada, scagliano come frecce parole amare”*, si legge nel salmo 64-4; e così nel precedente, 52-4: *“La tua lingua ordisce delitti è come lama affilata”*. Insomma: la questione della lingua, l’uso della “parola”, i rischi e i pericoli connessi, sono cose antiche come l’uomo, presenti in tutte le tradizioni culturali e religiose. Ne deriva il popolare proverbio: *“Ne uccide più la lingua della spada”*. Efficace sintesi di una questione cruciale: i rapporti fra gli umani, e l’uso, buono o cattivo, proprio o improprio che sia, della parola.

Per quello che riguarda il nostro ambito si può partire da una locuzione diventata di uso comune; la usiamo frequentemente, con “naturalezza”. L’espressione è “Guerra alla droga”. Dietro a queste tre parole c’è un mondo, una concezione, una “politica”. Non interessa qui dare una valutazione sui risultati di questa guerra, anche se condividiamo le riflessioni del premio Nobel per l’economia Gary Becker e di Kevin Murphy, che hanno pubblicato sul *Wall Street Journal* un piccolo saggio dove dimostrano come i risultati di questa “guerra” siano fallimentari e controproduttivi.

Noi, qui, brevemente vogliamo richiamare l'attenzione sulla nascita dell'espressione, e le conseguenze pratiche e "tecniche".

La "guerra alla droga" nasce negli Stati Uniti, quando infuria la guerra in Vietnam, inizialmente utilizzata per sviare l'attenzione dai lutti e dai disastri di quel conflitto. La "guerra" alla droga, inoltre, comporta, inevitabilmente una dilatazione della sorveglianza da parte delle forze dell'ordine; e la costituzione di un crescente apparato di controllo e repressivo. Si entra nella vita privata dei cittadini in modo massiccio, si fa ricorso a strumenti sempre più raffinati dal punto di vista tecnologico per spiare e controllare. Non è esagerato sostenere che ogni nuova tecnica di sorveglianza viene inizialmente testata per casi e vicende di droga. Senz'altro un'"arma" di distrazione di massa. Un'emergenza che viene utilizzata per occultarne altre; e insieme un formidabile strumento di controllo che "giustifica" legislazione di forte connotato repressivo. Non è un caso se la maggior parte dei detenuti si trova in carcere per reati legati alla droga. È, appunto, la "guerra"; e con la "guerra" si giustifica ogni cosa, quasi tutto è permesso, consentito.

Con "guerra alla droga" si fa politica. Al riguardo si possono facilmente fare una quantità di esempi.

Restiamo all'utilizzo dei termini, delle parole, in campo scientifico e medico. Si può cominciare dal significato stesso della parola "droga"; da come questo termine viene utilizzato, e perché. Qui ci si addentra in un terreno che è anche tecnico-scientifico, da tempo studiato; citiamo solo due autori: un nostro amico da tempo scomparso, i cui libri meritano ancora di essere letti e studiati, il dottor Giancarlo Arnao; e lo psichiatra Thomas Szasz. Letture che utilmente possono essere affiancate a quella di un saggio di qualche anno fa, *Il governo della paura*, del professor Jonathan Simon. Si tratta di una minuziosa indagine che esamina come la percezione della centralità del crimine nella vita sociale contribuisce a ridefinire i poteri del governo, il ruolo della famiglia e della scuola, la posizione dell'individuo nella società. Testualmente: "*La guerra alla criminalità... permetteva di ridefinire i programmi politici nei termini di un'efficace prospettiva securitaria...*".

In questi anni si è assistito a un vero e proprio uso politico della "paura". Si punta sulla paura sul timore del "diverso" identificato con il criminale e il perverso. Ecco che si viene "bombardati" da una quantità di "emergenze": di volta in volta Rom, albanesi, romeni, extracomunitari, e appunto, quello classico: la droga... I notiziari TV sono infarciti di storie turpi, efferati delitti in omaggio non tanto a una logica di audience (peraltro tutta da verificare), quanto alla volontà di diffondere una "percezione".

Sempre per restare sul terreno “tecnico” della parola, dell’uso comune dei termini, va denunciata la sistematica confusione che si fa nell’uso dei termini: “legalizzazione” e “liberalizzazione”; poco importa se lo si fa per dolo o per colpa. Fatto è che si equiparano i due termini, come se fossero “interscambiabili”. Al contrario: sono concetti diametralmente opposti; la liberalizzazione è connaturata con il regime proibizionista: tutti sappiamo come la disponibilità di sostanze stupefacenti sia sostanzialmente “libera”, “incontrollata”, non solo incontrollabile. “Legalizzazione” invece presuppone un regime di regole che si prefiggono appunto di “normare” una situazione, la “governano”.

Per introdurre gli obiettivi del nostro lavoro, utilizziamo parte della prefazione di Amanda Feilding al libro della Beckley Foundation *Roadmaps to Regulation: Coca, Cocaine and Derivatives*¹:

“L’edificio del proibizionismo si sta sgretolando. Nel mondo, continua a crescere lo scontento per l’attuale regime globale di controllo della droga. Questo è certamente un fenomeno che sale dal basso, segnalato dal cambiamento accelerato delle opinioni pubbliche in ordine alla regolamentazione della cannabis, ma si manifesta anche dall’alto, come dimostrano le risposte politiche illuminate di un numero sempre maggiore di stati e di corpi legislativi.

Si sta formando una nuova convergenza di opinioni, in opposizione alle molte conseguenze, lontane dalle intenzioni e devastanti, delle politiche proibizioniste.

Di fatto, a più di cinquant’anni dal varo della Convenzione Unica sulle Droghe delle Nazioni Unite (1961), il regime internazionale di controllo della droga ha ben poco da far valere al suo attivo. L’uso complessivo delle più importanti droghe sottoposte a proibizione è cresciuto e la merce in vendita è meno cara, più pura e più accessibile che mai. Le Nazioni Unite stimano a circa 324 milioni i consumatori di droga nel mondo. Il commercio di droghe illegali rappresenta ormai la terza industria mondiale in termini di ricavi, per un valore stimato a più di 350 miliardi di dollari l’anno, che rientrano completamente in un’economia sommersa, invischiata nella criminalità.

Combattere la “guerra alla droga” costa ogni anno ai contribuenti di tutto il mondo importi smisurati. Milioni di persone, in maggioranza consumatori e piccoli spacciatori, sono in carcere nel mondo per reati legati alla droga. La corruzione si è diffusa come mai prima d’ora fra

¹ <http://beckleyfoundation.org/policy/roadmaps-to-regulation-coca-cocaine-derivatives/>

i politici e le forze dell'ordine, mettendo in pericolo la democrazia e la società civile. Stabilità, sicurezza e sviluppo sono minacciati dalle ricadute della guerra alla droga; e così anche i diritti umani.

La velocità con cui il regime globale di proibizione si sta disfacendo rivela la fragilità di un gigante dai piedi di argilla. Sostenuto per decenni da paura, pregiudizio e ideologia, il proibizionismo sta ora crollando sotto il peso delle sempre più estese prove delle sue molte falle”.

In tutto il mondo si dibatte e si modificano le leggi sulla base di analisi scientifiche di valutazione; è tempo che l'Italia impari, al pari degli altri paesi, ad agire con correttezza metodologica e non su basi ideologiche. La pubblicazione di questo libro corrisponde proprio a questa esigenza: diffondere alcuni inoppugnabili, masconosciuti, risultati, poterne fare oggetto di conoscenza e discussione. Lo mettiamo a disposizione innanzitutto dei politici che devono prendere decisioni in merito, ma anche dei cittadini interessati a migliorare il contatto tra scienza e politica. Si mostrano gli effetti ottenuti dalle leggi antidroga “valutate” scientificamente sulla base delle analisi statistiche dei dati disponibili sul fenomeno droga, che è in gran parte “nascosto”.

Non è inutile ricordare che la “statistica” nasce per aiutare gli Statisti a valutare gli effetti voluti e indesiderati delle leggi e delle azioni di governo. I politici italiani sono spesso rimasti indietro nell’uso corretto e abituale di questo strumento.

I risultati scientifici ottenuti e gli indicatori europei del fenomeno, introdotti ed elaborati dai centri di ricerca in Italia, sono internazionalmente riconosciuti e costituiscono un valido strumento per la valutazione di leggi come la Jervolino-Vassalli e la Fini-Giovanardi, utilizzabili per migliorarle o elaborare nuovi testi di legge. Valutazioni sono disponibili nei diversi capitoli di questo libro, che esplicitamente suggerisce e invita a impostare una nuova politica antidroga sulla base delle “evidenze”, come si sta rapidamente diffondendo a livello internazionale e si è manifestato nella Sessione Straordinaria dell’Assemblea Generale dell’ONU sulle droghe (UNGASS); una speranza ci viene dall’intervento pronunciato dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando:

(...) abbiamo maturato ulteriore esperienza e sono emerse nuove sfide. Dovremmo quindi adattare le politiche nazionali e internazionali, rafforzando gli interventi che si sono dimostrati efficaci e modificando quelli che non hanno funzionato, anche alla luce degli Obiettivi sullo Sviluppo Sostenibile. L’UNGASS è un’occasione eccezionale per promuovere maggiore consapevolezza

*circa l'obiettivo ultimo delle Convenzioni sulla droga: la salute e il benessere dell'umanità. Dovremmo sfruttare la flessibilità prevista dalle Convenzioni per applicarle in maniera più bilanciata, efficace ed umana, assicurando che le nostre politiche in materia di droga rispettino pienamente i diritti umani e siano orientate alla tutela della salute. (...)*²

² http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/it/comunicazione/archivio-news/ungass-2016-sessione-straordinaria.html

Il secolo proibizionista

Francesca De Marinis

Sintesi

Per una corretta lettura dei dati riguardanti il fenomeno degli stupefacenti, è necessario procedere ad un'analisi storica della legislazione italiana in materia. Un attenta riflessione sulla normativa susseguitasi - che è qui svolta in maniera sintetica - ci consente di mettere in evidenza non solo i profili di palese attrito con i principi costituzionali che presidiano la materia penale, in particolare con il principio di offensività, che presuppone la lesione o la messa in pericolo di un bene giuridico tutelato, il principio rieducativo della pena, nonché quello di proporzionalità, ma anche come la scelta politica di fondo, orientata in senso proibizionista, leda il diritto all'autodeterminazione, caposaldo del moderno stato di diritto, nel quale vi è una separazione tra diritto e morale, e determini il prodursi di diverse conseguenze negative.

Da un lato, i consumatori di sostanze stupefacenti, prime vittime di una tale scelta politica, sono esposti al costante rischio di assumere sostanze di ignota qualità, senza avere contezza della quantità di principio attivo ivi contenuto, dall'altro lato, la legislazione, perseguiendo il primario obiettivo di esaltare i profili repressivi a discapito di quelli trattamentali e di prevenzione, condanna i consumatori, in particolare i soggetti tossicodipendenti, ad un costante stato di emarginazione sociale, con notevoli ricadute in termini di criminogenesi indiretta.

Inoltre, la politica proibizionista ha determinato il proliferare di un mercato illegale, attualmente gestito pressoché interamente da organizzazioni criminali, che da tale mercato ricavano una delle principali fonti di reddito, garantendosi, così, la possibilità di finanziare un sistema corrotto che infiltra le stesse istituzioni.

1. Dalla Convenzione internazionale dell'Aia all'alba della “Fini-Giovanardi”

Il primo atto di diritto internazionale con il quale si disciplinò la materia degli stupefacenti fu la Convenzione internazionale dell'Aia del 13 gennaio 1912; furono assoggettate a controllo legale cocaina, morfina e loro derivati. La Convenzione venne ratificata dall'Italia solo un decennio più tardi. Fino alla legge del 1923, il lemma “stupefacente” era assente dal codice penale. Il codice Zanardelli, infatti, coerente con un’ispirazione liberale dell’ordinamento penale, non proibiva la circolazione di droghe o di sostanze stimolanti, ritenendone l’assunzione una “scelta non sindacabile del singolo individuo”¹. La legge n. 396 del 1923 fu quindi la prima, ottemperando agli obblighi internazionali, a reprimere le condotte di vendita e somministrazione non autorizzate aventi ad oggetto le sostanze richiamate nella Convenzione dell'Aia.

A livello internazionale, la regolamentazione delle sostanze stupefacenti proseguì in maniera abbastanza rapida: nel 1925 venne stipulata la Convenzione di Ginevra, i Paesi aderenti (Cina, Francia, Impero Britannico, Paesi Bassi, Portogallo, Siam) si impegnarono a porre sotto monopolio statale il commercio dell’oppio e dei suoi derivati e la *Cannabis indica* fu, per la prima volta, ritenuta pericolosa per la salute pubblica e quindi inserita nella lista delle sostanze che necessitavano di controllo. L’Italia aderì alla Convenzione con r.d.l. 3517/1928.

Sulla scorta del sempre più definito panorama normativo internazionale, il codice Rocco del 1931 apportò numerose modifiche all’impianto legislativo relativo agli stupefacenti. Il primo passo fu l’isolamento della nozione di “sostanza stupefacente” che si rese autonoma rispetto a quella di “sostanza velenosa”, chiaro indice dell’autonomia concettuale raggiunta. Si affrontò, inoltre, per la prima volta, il rapporto tra l’uso e l’abuso delle sostanze stupefacenti in relazione alla commissione di condotte penalmente rilevanti. Gli articoli 729 e 730 c.p. assoggettavano a pena, con l’arresto e l’ammenda, il primo, l’abuso di sostanze stupefacenti, l’altro, la consegna di questi ai minori di anni sedici.

Successivamente, nel 1934, fu varato il r.d.l. n. 151 che assunse, per la prima volta, una tendenza repressiva, prevedendo il ricovero coatto in casa di salute per le persone intossicate a causa di sostanze stupefacenti. Nonostante la misura avesse finalità essenzialmente coercitive venivano

¹ Così FORTUNA E., *Stupefacenti (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, p. 371.

comunque in rilievo per la prima volta sia la prospettiva riabilitativa che il profilo trattamentale.

Di pochi mesi successivo è il T.U. in materia sanitaria che imponeva l'adozione della misura dell'internamento coatto nei casi in cui il soggetto fosse ritenuto pericoloso, per sé stesso e per gli altri, e ove dal suo comportamento potesse derivare pubblico scandalo. Fino alla adozione di detto T.U., un dato costante è la non punibilità della detenzione per uso personale e tanto meno del consumo: era punibile solo l'abuso se causa di grave alterazione psichica constatabile in luogo pubblico o aperto al pubblico².

La prima virata in senso decisamente proibizionistico si ebbe con la l. n. 1041/1954. Sebbene in quegli anni in Italia, così come nel resto d'Europa, il fenomeno degli stupefacenti fosse di dimensioni assai ridotte, non poteva dirsi lo stesso per gli Stati Uniti. Forti furono le pressioni di quest'ultimi affinché l'Italia, presunto luogo di transito degli stupefacenti diretti negli U.S.A., si dotasse di strumenti repressivi maggiormente incisivi³. La legge, da un lato, stabili il regime amministrativo delle autorizzazioni relative alla produzione, al commercio e alle prescrizioni delle sostanze; dall'altro, adottò una netta impostazione repressiva con riferimento a tutte le condotte legate al ciclo degli stupefacenti, senza prevedere alcuna gradazione della risposta sanzionatoria in ragione della gravità della condotta né a seconda della pericolosità delle sostanze per la salute umana⁴. Venne così criminalizzata anche la condotta di "comunque detenere" relativa a qualunque tipo di sostanza stupefacente, prevedendo una pena che andava dai 3 agli 8 anni. Innumerevoli furono i tentativi di interpretare la legge in senso riduttivo al fine di escluderne l'applicazione nelle ipotesi di detenzione di piccole quantità di sostanza per uso personale, tentativi tutti vanificati dalla sentenza del 10 dicembre 1957 della Corte di Cassazione a

² Lo stesso FERRAJOLI L., *Proibizionismo e diritto*, in AA. VV., *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, a cura di L. MANCONI, Milano 1991, pp. 136-137, mette in luce come anche il codice Rocco si mantenga fedele a quei principi del moderno stato di diritto, garantendo "la libertà degli atti non lesivi dei terzi, l'autonomia delle persone e la sovranità sul loro corpo, [...] i limiti invalicabili delle proibizioni e delle pene e la loro esclusiva funzione di tutela dei cittadini contro le violenze altrui".

³ Si veda, per una panoramica del quadro storico-culturale, nel quale si inserisce la l. n. 1041/1954, INSOLERA G. - STORTONI L., *Un'altra legge "speciale": la legge sulla droga*, in *Quest. crim.* 1976, II, pp. 98 ss.

⁴ *Ibidem*, p. 103, gli Autori sostengono che la mancata differenziazione fra droghe pesanti e leggere e, ancora, fra tossicomane e consumatore contribuisca alla costruzione di un "indifferenziato stereotipo culturale" facilmente identificabile come veicolo della diffusione del "germe distruttivo della 'droga'".

sezioni unite. La Corte, con una presa di posizione netta, sancì che dette interpretazioni non erano conformi alla *voluntas* del legislatore il cui intervento repressivo era pienamente giustificabile in ragione del primario obiettivo di stroncare il traffico di stupefacenti: “*è il vizio che a sua volta fomenta la distribuzione della droga e di rimando il commercio all’ingrosso che sta alle radici. Ora, quando si voglia combattere seriamente l’insidioso fenomeno [...] bisogna colpire decisamente tutti i nodi dell’intricato sviluppo*”⁵.

Dagli anni ’70 in poi, l’Italia conobbe una massiccia diffusione dell’eroina. Si iniziarono così ad evidenziare le carenze della legge n. 1041/54, in particolare con riguardo alla mancanza di previsioni finalizzate al recupero del tossicodipendente ma anche rispetto all’indiscriminato trattamento sanzionatorio cui erano sottoposti trafficanti e consumatori, senza alcuna differenziazione in base alla sostanza oggetto della condotta.

È proprio in risposta a tali esigenze che venne emessa la l. n. 685/1975. Il testo finale fu, pertanto, una sintesi di due spinte modificate tese, da un lato, all’inasprimento delle sanzioni, come mezzo per stroncare o quanto meno limitare la diffusione del fenomeno, e, dall’altro, ad una maggiore attenzione verso la riabilitazione del consumatore-tossicodipendente.

L’esperienza degli anni precedenti aveva dimostrato come la criminalizzazione anche del semplice consumo aveva obbligato i tossicodipendenti a rinunciare ad ogni forma di assistenza sociale e medica e a servirsi, sempre più spesso, di un’assistenza compiacente e poco qualificata. Si procedette, così, alla creazione di una serie di istituzioni regionali alle quali fu delegato l’intervento risocializzante e curativo. L’accesso ai servizi di terapia, però, nonostante fosse previsto come volontario fu, in realtà, il risvolto di un “ricatto morale”: nei casi di interruzione della terapia o di mancata sottoposizione a trattamento, si prevedeva ex art. 97 la segnalazione al Pretore, che doveva provvedere ai sensi dell’art. 100 segnalando il caso all’autorità giudiziaria competente che, dopo opportuni accertamenti medici, poteva decidere per il ricovero coatto in ospedale (esclusi quelli psichiatrici) o per le debite cure ambulatoriali o domiciliari.

Sul fronte della repressione degli illeciti penali, sebbene all’art. 71 vennero differenziate le condotte punibili aventi ad oggetto le cd. “droghe pesanti” e quelle riguardanti, invece, le cd. “droghe leggere” e all’art. 72 furono previste sanzioni ridotte per quelle condotte (produzione,

⁵ Cass., sez. un., 10 dicembre 1957, in *Foro it.*, 1958, II, p. 118.

fabbricazione, vendita, distribuzione, acquisto, etc.) aventi ad oggetto “modiche quantità di sostanze stupefacenti”, si assistette ad un complessivo inasprimento sanzionatorio.

Con riguardo alla detenzione di sostanze stupefacenti per uso personale, si scelse di mitigare la risposta sanzionatoria della legge del '54; venne così previsto all'art. 80 la non punibilità della condotta di chi “illecitamente acquista o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope” per farne uso personale o terapeutico, con l’ulteriore condizione che si trattasse in ogni caso di “modiche quantità”. Rimaneva, però, una connotazione negativa del consumo di sostanze stupefacenti che si traduceva nel sequestro e nella confisca delle sostanze, anche se detenute in modiche quantità, se non finalizzate ad uso terapeutico o nella misura in cui eccedessero questa necessità⁶. La nozione di “modica quantità”, sulla quale si basava il discriminio fra consumatore e spacciato, fu, però, fonte di non pochi dubbi interpretativi, a seguito dei quali la giurisprudenza si assestò su una nozione che faceva riferimento ad un quantitativo non superiore al fabbisogno individuale per due o tre giorni.

La legge del 1975 fu considerata fallimentare nel contrastare il dilagante fenomeno degli stupefacenti. Con un’analisi, a nostro avviso mistificata, le cause dell’insuccesso furono rinvenute nella eccessiva tenuità delle previsioni legislative: la non punibilità del consumo personale di modiche quantità fu ritenuta il veicolo per ingenerare nei consumatori la incolpevole convinzione che la loro condotta fosse lecita e per creare una zona d’impunità relativamente alle ipotesi di spaccio di piccole quantità.

Riteniamo invece che causa della scarsa efficacia della scelta legislativa fu rappresentata dalla carenza strutturale dei presidi pubblici che avrebbero dovuto effettuare il trattamento. Non si può, quindi, rinvenire in quell’esperienza un fallimento del modello teorico teso a dare maggior spazio all’aspetto di prevenzione e riabilitazione, rimasto il principale obiettivo della legge solo sulla carta⁷. Ad ulteriore conferma dell’analisi forse troppo parziale, occorre considerare che un aumento del consumo, a ridosso degli anni '90, fu registrato in tutti i Paesi occidentali, sebbene si

⁶ MANNA A., *Legislazione “simbolica” e diritto penale: a proposito della recente riforma legislativa*, in AA. VV., *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, a cura di F. BRICOLA e G. INSOLERA, Padova 1991, p. 21, ritiene che la possibilità di sottoporre a confisca la sostanza stupefacente, misura che può essere attuata solo ove l’oggetto sia di pertinenza del reato, dimostri come la modica quantità e l’uso personale configurino solo una causa di non punibilità rispetto ad una fattispecie quale quella di detenzione di sostanze stupefacenti che rimane, di per sé, un atto illecito.

⁷ Si veda PISAPIA G., *Dalla modica quantità alla modica punibilità. Commento alla legge 162/90*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 101.

avvalessero di strutture ed avessero adottato meccanismi normativi diversi da quelli italiani. Caso emblematico è costituito dal programma per la prevenzione e la riduzione dell'uso di sostanze stupefacenti, che prenderà poi il nome di “war on drugs”, iniziato in quegli stessi anni dagli Stati Uniti, nonostante questi ultimi si caratterizzassero, già prima della adozione di detto programma, per una politica estremamente repressiva. Bisogna quindi ripensare l'aumento della domanda come frutto di cause differenti, di ordine più generale, tra le quali tendenze culturali-generazionali.

La successiva riforma del 1990 (l. n. 162/90), trasfusa poi nel T.U. n. 309/90, agì, quindi, lungo tre linee direttive: l'inasprimento delle pene per il traffico, la proibizione di qualsiasi impiego non terapeutico della droga, anche se, come vedremo, la rilevanza penale scattava solo per l'acquisto e la detenzione di sostanze quantitativamente superiori alla dose media giornaliera, e il rinnovamento del sistema previsto per la prevenzione e la riabilitazione dei tossicodipendenti, mediante una più consistente delega di attribuzioni alle regioni e, tramite queste, alle unità sanitarie locali singole o associate, con il contributo di enti ausiliari⁸.

L'art. 13 (art. 72 t.u. n. 309/90), “norma manifesto” di questa novella legislativa⁹, introdusse un divieto assoluto del consumo personale di sostanze stupefacenti o psicotrope al quale, in maniera del tutto inusuale nel campo penale, non si fece corrispondere alcuna sanzione. L'intento fu quello di dettare un precetto morale, dimentichi di come questo contrasti con i principi del moderno stato di diritto, impermeabile ai dettami morali.

Ulteriore modifica consistette nella sostituzione della nozione di “modica quantità” con quella di “dose media giornaliera”; al contempo, diversamente dalla l. n. 685/75, si previde che la detenzione per uso personale, ancorché di quantità inferiori alla dose media giornaliera, costituisse in ogni caso un illecito. Pertanto, la nozione di “dose media

⁸ La filosofia ispiratrice di detto provvedimento legislativo è chiaramente individuabile nelle parole del ministro Vassalli che in un intervento al Senato, nella seduta del 28 novembre 1989, affermò che il Governo “giudica tuttavia indispensabile esprimere un giudizio di disvalore nei confronti di chi assume sostanze stupefacenti, colmando una lacuna della legge n. 685 che sta producendo gravi danni”.

⁹ Cfr. FERRAJOLI L., *Proibizionismo e diritto*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 135; MANNA A., *Legislazione “simbolica” e diritto penale*, cit., pp. 24-26, il quale afferma che la posizione della norma, quasi a preambolo della parte repressiva dell'intera legge, era dimostrazione del fatto che “ben prima del profilo repressivo, appare quasi assorbente per il legislatore l'urgenza di definire ‘illecito’ il consumo di stupefacenti”; e ancora, MANCONI L., *Limitare la sofferenza. Per un programma di riduzione dei danni*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 23, critica l'art. 13 definendolo una “declamazione ideologica [...] destinato ad affermare valori attraverso il carattere coercitivo di una norma”.

giornaliera” operò quale elemento differenziale tra le fattispecie penali e amministrative, consentendo di modulare la sanzione a seconda della gravità della condotta e facendo emergere la figura del piccolo consumatore abituale, distinta da quella del tossicodipendente. La nozione di “dose media giornaliera”, però, nonostante prevedesse un tetto massimo di principio attivo, prescindendo del tutto dal livello di tossicodipendenza del singolo consumatore¹⁰, non riuscì nell’intento di creare un elemento di discriminazione certo, che servisse a differenziare il consumatore dal piccolo spacciato.

Le condotte di commercio, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti furono invece represse ai sensi dell’art. 73, dal cui campo di applicazione esulavano le ipotesi di importazione, acquisto o detenzione per il consumo personale di quantità non superiori alla dose media giornaliera, fattispecie, queste ultime, che rientravano negli illeciti amministrativi di cui agli artt. 75 e 76. È in detto articolo 73 che si manifesta con chiarezza l’intento repressivo della norma, reso palese dalle pene esemplari ivi previste: il primo comma prevedeva una pena che andava dagli 8 ai 20 anni ed una multa da cinquanta a cinquecento milioni di lire, per chi, senza l’opportuna autorizzazione, “coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene” sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall’art. 14. Per le medesime fattispecie riguardanti, invece, le “droghe leggere” (comprese nelle tabelle II e IV) era prevista una pena detentiva che andasse dai due ai sei anni ed una multa da dieci a cinquanta milioni di lire. La tecnica redazionale dell’art. 73, con la previsione di tutta una serie di ipotesi a cascata, riconducibili alle più generali fattispecie di commercio e traffico, rappresenta la volontà di evitare qualsiasi lacuna nell’intervento repressivo.

La legge del 1990 ha così provveduto ad un ulteriore aumento del carico sanzionatorio, la cui opportunità e concreta efficacia dissuasiva sono fortemente opinabili¹¹. Le fattispecie previste all’art. 73, con pene che

¹⁰ Si veda, a riguardo, il parere inviato dall’Istituto Superiore di Sanità al Parlamento il 30 novembre 1989, nel quale lo stesso organo sanitario, affermava l’indeterminabilità della dose media giornaliera, in particolare con riguardo alle droghe pesanti, essendo soggetta ad un’enorme variabilità in funzione del consumatore e del suo grado di assuefazione alla droga.

¹¹ Per una critica all’indiscriminato aumento sanzionatorio si vedano, MANNA A., *Legislazione “simbolica” e diritto penale*, cit., pp. 36 ss; STORTONI L., *La legge sulla droga: profili storici e valutazioni di politica criminale*, in AA. VV., *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, cit., p. 11, l’Autore sottolinea come il

giungevano ad un massimo di 20 anni, sono il risultato palpabile di una palese sproporzione fra reato e pena, in contrasto con le fondamentali istanze garantiste poste a tutela dell'individuo che, in nessun caso, può divenire “capro espiatorio” per soddisfare esigenze di politica criminale. Parallelamente all'aumento del complessivo carico sanzionatorio venne abolita la fattispecie prevista ex art. 72, l. n. 685/75, che prevedeva delle sanzioni ridotte nel caso di spaccio di “modiche quantità”. Non venne meno, però, la necessità di modellare le pene a seconda della gravità e pericolosità della condotta. Fu quindi introdotto un V comma all'art. 73 che prevedeva la circostanza attenuante cd. del “fatto di lieve entità”, destinata ad assorbire quelle fattispecie criminose intermedie fra le gravi ipotesi delittuose di cui allo stesso articolo e quelle amministrative previste dagli artt. 75 e 76.

In ultima analisi, il programma socio-riabilitativo previsto dalla legge del '90, ci sembra proseguisse in quel cammino volto alla coercizione psicologica del consumatore. Le sanzioni amministrative, infatti, si intrecciavano con l'alternativa terapeutica per poi evolversi, in caso di mancato rispetto del programma riabilitativo, prima, in misure atipiche - quelle previste dall'art. 76 - e, infine, in sanzioni penali detentive. Il cd. “patto terapeutico” si concretizzava, quindi, in uno strumento di coazione della volontà del tossicodipendente, che altrimenti sarebbe incorso in più gravi sanzioni, con tutti i correlati dubbi di efficacia di un programma curativo che non sia volontariamente accettato¹².

La legge del '90 fu oggetto di notevoli critiche¹³, confortate da uno sconcertante dato fattuale: nel primo trimestre del 1991 si ebbe l'aumento di circa il 30% dei morti da eroina rispetto allo stesso periodo relativo al 1990¹⁴; un aumento decisamente maggiore rispetto a quello verificatosi fra

superamento dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità nella determinazione del *quantum* di pena possa, addirittura, avere un effetto criminogeno.

¹² In chiave critica rispetto al programma terapeutico previsto dalla legge n. 162/1990, si veda VIRGILIO M., *La coazione al patto terapeutico tra sanzioni e interventi preventivo, curativi e riabilitativi*, in AA. VV., *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, cit., pp. 102 ss.

¹³ Per un'efficace sintesi dei diversi profili criticabili della legge, si veda FERRAJOLI L., *Proibizionismo e diritto*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 133, l'Autore afferma che “questa legge è un concentrato di violazioni del paradigma liberal-garantista del diritto penale, di cui riesce a contraddirre tutti i principi basilari: il principio di offensività e la funzione utilitaristica del diritto penale, il principio di stretta legalità dei reati e delle pene e, inoltre, il sistema delle garanzie processuali”.

¹⁴ Cfr. ARNAO G., *Perché legalizzare la droga significa ridurne la pericolosità*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 95; gli stessi dati sono riportati anche da MANCONI L., *Limitare la sofferenza. Per un programma di riduzione dei danni*, in AA. VV., *Legalizzare*

il 1988 e il 1989 (pari al 22%) che aveva costituito una delle argomentazioni decisive per i fautori di una legge più severa.

L'aver previsto con la l. 162/90 pene più severe difficilmente poteva dar luogo ad una riduzione del consumo. Il legislatore, infatti, dimenticò di considerare che quando oggetto di sanzione sono condotte che rientrano nel novero dei reati espressivi¹⁵, ossia condotte in sé stesse piacevoli e che si collegano direttamente alla sfera emotiva del potenziale delinquente, l'effetto deterrente della pena è ovviamente più blando o quasi inesistente: è difficile che un comando sentito come imposto venga interiorizzato e prevalga sulla sfera emotiva di un soggetto.

Le critiche ed il dissenso formatisi attorno alla legge del 1990 - riguardanti in particolare la punibilità del consumo personale ove la sostanza detenuta fosse superiore ai limiti fissati - sfociarono, il 27 settembre 1991, nella richiesta di referendum abrogativo parziale. Il quesito referendario mirava alla depenalizzazione dell'illecito costituito dalla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso personale. L'esito referendario, sebbene con una maggioranza ridottissima del 55,3%, fu favorevole all'abrogazione degli artt. 72, comma I e 75 relativamente alla parte in cui faceva riferimento alla nozione di dose media giornaliera; degli artt. 76 e 78; nonché degli artt. 120, comma V e 121, comma I che stabilivano gli oneri ricadenti sul medico che assisteva pazienti tossicodipendenti.

Il sistema venuto fuori dalle urne vedeva le fattispecie di acquisto, importazione e detenzione finalizzate al consumo personale sanzionabili solo come illeciti amministrativi. Una volta eliminata la nozione di dose media giornaliera, che si poneva come limite oltre il quale scattava l'illecito penale, il consumo personale, indipendentemente dal quantitativo di sostanza detenuta, divenne sanzionabile solo ai sensi dell'art. 75. Inoltre, abrogando l'art. 76, fu recisa quella spirale di incremento sanzionatorio determinato dal collegamento fra le sanzioni di cui agli art. 75 e 76.

L'impianto normativo appena descritto rimase in vigore per i successivi tredici anni, finché con la legge n. 49/2006, cd. Fini-Giovanardi, non si è avuta una nuova ed ulteriore virata in senso proibizionistico rendendo nuovamente punibile anche il semplice consumo personale, in aperto contrasto con la volontà popolare che si era espressa, attraverso il referendum, in senso opposto.

la droga, cit., pp. 16-17; i dati sono estrapolati da un rapporto di ROSSI C., *L'impatto della 162/90 sull'andamento delle morti per overdose*, 1991.

¹⁵ Una differenziazione dettagliata tra le categorie dei reati espressivi e strumentali si ritrova in CHAMBLISS W. J., *Types of Deviance and the Effectiveness of Legal Sanctions*, in *Wisconsin Law Review* 703, 1967, pp. 703 ss.

2. La legge n. 49/2006, la cosiddetta “Fini-Giovanardi”, e la virata proibizionista

La legge cosiddetta “Fini-Giovanardi” ha visto la luce durante gli ultimi mesi della XIV legislatura. Votata solo tre giorni prima dello scioglimento delle Camere, la legge presenta una gestazione estremamente breve: diciannove giorni fra l’inizio della discussione al Senato (19 gennaio 2006) e l’approvazione definitiva alla Camera (8 febbraio 2006). Nonostante il dibattito parlamentare fu pressoché inesistente, ancor più perché mutilato dalla questione di fiducia, la riforma ha comportato la modifica di buona parte del Testo Unico sugli stupefacenti.

Le novità principali della riforma sono: a) il venir meno della distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere, che risaliva alla legge del ’75; b) la reintroduzione di limiti massimi di sostanza detenibile che hanno dato luogo a notevoli dubbi interpretativi sul valore da riconoscervi, dando l’impressione di aver tradito la volontà popolare che nel 1993 si era espressa abolendo siffatto limite; c) la rivisitazione dell’attenuante del “fatto di lieve entità”, prevista all’art. 73, comma V, che si configurava, tra l’altro, anche come presupposto per la determinazione di percorsi esecutivi differenziati; d) la revisione dell’apparato sanzionatorio amministrativo con l’introduzione di misure estremamente incisive e di incerta natura previste nel nuovo art. 75bis.

La l. n. 49/2006 ha comportato una totale riorganizzazione delle fattispecie criminalizzate; in particolare, mediante l’articolo 4bis, si procedette ad una radicale modifica dell’art. 73 T.U. stup.¹⁶. In primo luogo, si assistette al superamento del precedente sistema classificatorio delle sostanze: le sei tabelle prima previste dal T.U. stup., nelle quali le droghe erano divise per “pericolosità crescente”, vennero ridotte, dalla legge del 2006, a due sole, la cui distinzione si fondava sulla differenza tra le droghe ritenute prive di dignità terapeutica e i medicinali¹⁷. Le sostanze stupefacenti

¹⁶ Per un inquadramento dell’art. 73 nel contesto della riforma cfr. MANES V., *art 4-bis d.l. 30.12.2005 n. 272 (stupefacenti)*, in *Legisl. pen.* 2007, II, pp. 326 ss.; Id., *Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze*, in AA. VV., *La disciplina penale degli stupefacenti*, a cura di G. INSOLERA, Milano 2008, pp. 13 ss.; MANNA A., *La nuova disciplina in tema di stupefacenti ed i principi costituzionali in materia penale*, in *Dir. pen. e proc.* 2006, VII, pp. 829 ss.; PIFFER G., (sub) *art. 73 d. p. R. 309/1990*, in E. DOLCINI - G. MARINUCCI, in *Codice penale commentato*, 2^a ed., Milano 2006, pp. 5391 ss.

¹⁷ Permane, per contro, il criticato sistema di redazione delle tabelle, affidato all’autorità amministrativa, che ha suscitato non pochi dubbi di compatibilità costituzionale con l’art. 25 Cost.; sul punto si veda PARODI GIUSINO M., *Sulla legittimità costituzionale della legislazione penale in materia di stupefacenti*, in *Ind. pen.* 1978, pp. 371 ss.; per una

erano, quindi, indistintamente, ricomprese nella I tabella; la risultante di tale scelta legislativa fu che per tutte le condotte ricomprese nell'art. 73, comma I e *Ibis*, venne prevista la medesima sanzione, insensibile alla sostanza oggetto dell'azione. Conseguenza di tale parificazione fu la previsione di una cornice edittale amplissima: la reclusione andava dai 6 ai 20 anni ed era affiancata da una multa che andava dai 26.000 ai 260.000 euro¹⁸. Pare, quindi, che il legislatore, incapace di effettuare un'adeguata differenziazione già a livello ontologico delle condotte, sulla scorta della reale lesività di queste rispetto al bene giuridico tutelato, abbia preferito lasciare un'ampia discrezionalità al giudice, con il conseguente rischio di una sistematica disparità di trattamento, in violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Cost.

Siffatta scelta dimentica che nel nostro ordinamento penale, teleologicamente orientato, nel quale è considerato reato, in senso sostanziale, un fatto idoneo a ledere un valore costituzionalmente tutelato¹⁹, la sanzione non può che configurarsi come proporzionata alla gravità della condotta e deve essere prevista ed applicata tenendo sempre conto della finalità rieducativa che esige che il trattamento sanzionatorio inflitto al reo non sia né ingiusto, né sproporzionato, al fine di garantire la risocializzazione, fortemente dipendente dalla percezione del condannato dell'illiceità del fatto commesso.

Inoltre, il livellamento operato dal legislatore corre il rischio di inviare un messaggio fuorviante ai consumatori che possono essere indotti a ritenere che le droghe siano tutte ugualmente pericolose e nocive per la salute. Non possono tacersi, inoltre, gli effetti criminogeni di una politica proibizionistica che, non applicando il principio di proporzione tra offesa e sanzione, induce i soggetti, a fronte di una stessa pena, a commettere i reati più gravi di commercio e traffico di droghe pesanti che si rivelano, ovviamente, più redditizi di quelli che hanno ad oggetto droghe leggere²⁰.

Anche l'impianto delle condotte punibili ai sensi dell'art. 73 T.U. stupefacenti. è stato completamente rivisto; al comma I venivano sanzionate

rassegna della giurisprudenza sulla questione, si rimanda a GREGORI A. M. T., *Stupefacenti (reati in materia di)*, in *Dig. disc. pen.*, Torino 2011, pp. 667-668.

¹⁸ Va evidenziato che un diverso trattamento sanzionatorio era, invece, previsto dalla lett. b) del comma I-*bis* nel quale venivano sanzionate le condotte aventi ad oggetto “medicinali ricompresi nella tabella II, sezioni A, B e C, di cui all'art. 14” (art. 73, co. 4 T.U. stup.), commesse in assenza di autorizzazione. In tal caso, infatti, le pene si riducevano da un terzo alla metà.

¹⁹ Cfr. BRICOLA F., *Teoria generale del reato*, in *Nss. D. I.*, XIX, Torino 1973, pp. 7 ss.

²⁰ In tal senso RUGA RIVA C., *La nuova legge sulla droga: una legge “stupefacente” in nome della sicurezza pubblica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2006, p. 255.

tutte le condotte tenute in assenza di alcuna autorizzazione considerate illecite *ex se* - prevedendosi, quindi, la sanzione penale per il solo verificarsi della condotta - diversamente, al comma *Ibis* erano previste le condotte ritenute astrattamente compatibili con l'uso esclusivamente personale, finalità che doveva essere giudizialmente accertata in concreto. Nello specifico, le condotte previste al comma *Ibis* dell'art. 73 erano le medesime previste dall'art. 75, solo che in un caso vi corrispondeva una sanzione penale, nell'altro una sanzione amministrativa, il cui discriminio era dato dall'elemento della finalità cui erano tese tali condotte.

È opportuno rilevare come fra le condotte punite ai sensi del I comma dell'art. 73, quindi penalmente sanzionate senza alcuna valutazione rispetto alla finalità con la quale venivano commesse, ritroviamo anche la coltivazione ed il trasporto di sostanze stupefacenti. Quest'ultime, seppur ritenute dal legislatore intrinsecamente incompatibili con una detenzione per uso personale, in concreto, non lo sono affatto; basti pensare alla frequenza con la quale la detenzione della sostanza per uso personale si accompagna al trasporto, ad es. dal luogo di acquisto al luogo di consumo. Tant'è vero che all'art. 75, co. III (che ricordiamo prevedeva sanzioni amministrative per le sole condotte finalizzate ad uso personale) era previsto il ritiro della patente se al momento dell'accertamento della detenzione illecita "l'interessato abbia la diretta ed immediata disponibilità di veicoli a motore".

Nel caso della coltivazione, la scelta legislativa ha creato una linea di discontinuità rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale che applicava a tali ipotesi il principio di offensività come canone ermeneutico, così da poter escludere la rilevanza penale nelle ipotesi di coltivazione domestica di un numero esiguo di piante, in particolare ove il quantitativo di principio attivo presente non fosse sufficiente ad esplicare effetti droganti. Con le modifiche apportate dalla l. n. 49/2006 pare doversi interpretare la volontà del legislatore nel senso di punire la coltivazione in ogni caso come illecito penale²¹, prescindendo da una valutazione sulla lesività della condotta rispetto al bene giuridico tutelato.

²¹ Con riguardo alla rilevanza penale o meno della condotta di coltivazione si è assistito ad un notevole alternarsi di orientamenti giurisprudenziali. Cfr. Cass. pen., sez. VI, sent. 10 maggio 2007, n. 17983, in *Guida dir.*, n. 23/2007, pp. 53 ss., con nota adesiva di AMATO G., *Conclusione sicuramente da condividere se il ricavato basta solo all'uso personale*, *ivi*, pp. 65 ss., nella quale si sottolinea la differenza tra la coltivazione domestica e la coltivazione in senso tecnico-agrario, ossia svolta a livello imprenditoriale. Più recentemente, invece, si è espressa in senso opposto la Cass., S.U., sent. n. 28605/2008 che ha interpretato la volontà del legislatore nel senso di attribuire alla coltivazione in ogni caso rilevanza penale, fermo restando l'onere del giudice di verificare se la condotta sia assolutamente inidonea a mettere in pericolo il bene protetto.

Non possiamo che concludere nel senso che la divisione delle condotte tra i commi I e *Ibis*, appaia fortemente incongruente: non si comprende la ragione per cui la coltivazione ed il trasporto siano condotte ricomprese nel primo, mentre l'esportazione rientri nel secondo. Occorre quindi interrogarsi sulla possibilità che una siffatta differenziazione sia lesiva dell'art. 3 Cost. in relazione al principio di ragionevolezza-uguaglianza, in quanto prevede solo per le ipotesi del comma *Ibis* una verifica, seppur minima, della loro concreta offensività, requisito necessario di qualsiasi fattispecie penale.

Con riguardo al "fatto di lieve entità", previsto al comma V dell'art. 73, la riforma in commento non ne ha modificato i presupposti, ne viene infatti confermata la natura di circostanza attenuante comune, sebbene ad effetto speciale, negandone la natura di autonoma figura di reato²², con la principale conseguenza di procedere a giudizio di comparazione, *ex art. 69, co. 4, c.p.*, nel caso in cui concorresse altra circostanza aggravante. Il solo aspetto sul quale ha inciso la riforma interessava la misura dell'attenuante, divenuta unica per tutte le sostanze stupefacenti, prevedendo una cornice edittale che andava da uno a sei anni di reclusione e una pena pecuniaria da euro 3.000 a 26.000.

Novità assoluta della legge fu l'introduzione del nuovo comma *Vbis* dell'art. 73 che consentiva al giudice, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, di applicare per le "persone tossicodipendenti o per gli assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope", nelle ipotesi di cui al comma V e limitatamente ai reati di cui all'art 73, in luogo della pena detentiva e pecuniaria, quella del lavoro di pubblica utilità, secondo le modalità ivi previste e a condizione che non dovesse concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena. Quest'ipotesi consentiva, "con un doppio passaggio scandito da una tipizzazione legislativa quanto mai indeterminata ed aperta"²³, di passare da una pena massima di 20 anni ad una ipotesi minima che non prevede neanche il passaggio per il carcere. Da qui si evince, ancora una volta, il valore simbolico della legislazione in materia di stupefacenti, volta alla stigmatizzazione diffusa del tossicodipendente e priva dell'intento di procedere ad una carcerizzazione di massa.

Per quanto riguarda, invece, i programmi terapeutici e socio-riabilitativi, al contrario della disciplina previgente, venne previsto che fosse l'Autorità amministrativa ad invitare l'interessato ad intraprenderne uno, senza che fosse necessaria alcuna preventiva manifestazione di volontà del

²² Cfr. Cass, S.U., sent. n. 35737/2010.

²³ MANES V., *Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze*, in AA. VV., *La disciplina penale degli stupefacenti*, cit., p. 23.

secondo (art. 75, co. II). Inoltre, mentre la normativa previgente disponeva la sospensione del procedimento amministrativo allorquando si desse inizio ad un programma terapeutico, la disciplina in commento non menzionava alcuna ipotesi di sospensione. Era normativamente prevista soltanto l’ipotesi di revoca delle sanzioni in caso di positivo esito del programma da parte del trasgressore oppure di conclusione del procedimento ove il programma terapeutico fosse giunto a compimento prima del procedimento stesso e con esiti positivi.

Infine, per quanto riguarda le sanzioni amministrative fu introdotto *ex novo* dalla l. n. 49/2006 l’art. 75bis, rubricato “provvedimenti a tutela della pubblica sicurezza”, che prevedeva l’irrogazione di un variegato sistema di misure restrittive della libertà personale e della libertà di movimento quando un soggetto che avesse commesso uno degli illeciti di cui all’art. 75, per le modalità o le circostanze dell’azione, si riteneva potesse rappresentare un pericolo per la sicurezza pubblica. Da questa disposizione emerge con chiarezza il vero e primario obiettivo di tutela della riforma: non la salute pubblica bensì, in prima istanza, la pubblica sicurezza e l’ordine pubblico²⁴. Ciò appare con ancora maggior vigore se ci si sofferma ad analizzare i destinatari della norma in esame: coloro che risultavano già condannati, ancorché non definitivamente, per reati contro la persona o contro il patrimonio ovvero per quelli previsti dal T.U. stupefacenti o in materia di circolazione stradale, coloro a cui erano già state comminate sanzioni amministrative per violazione delle norme dello stesso T.U. e, infine, i destinatari di misure di sicurezza o di prevenzione. È di immediata percezione come il prevedere una misura afflittiva nei confronti di coloro ai quali sia stata inflitta una condanna non passata in giudicato vada in spregio ad ogni presunzione di non reità, così come altrettanto inadeguata appare la comminazione di sanzioni restrittive nei confronti di soggetti ai quali potrebbe non essere mai stata contestata alcuna violazione della norma penale. Inoltre, a dispetto dell’incisività di dette misure sulle libertà costituzionalmente garantite, esse erano applicate dall’autorità amministrativa ed erano soggette solo in un secondo momento a convalida da parte del Giudice di pace che, peraltro, si limitava ad un controllo prevalentemente formale degli adempimenti cui era tenuto il Questore²⁵.

Ci pare di poter affermare, di essere dinanzi ad una c.d. “truffa delle etichette”: la qualifica meramente formale di tali misure come

²⁴ In tal senso, tra gli altri, RUGA RIVA C., *La nuova legge sulla droga*, cit., pp. 246 ss.

²⁵ Per una compiuta analisi del sistema sanzionatorio amministrativo, si rimanda a CARDILE F., *La riformulazione degli illeciti amministrativi*, in AA. VV., *La disciplina penale degli stupefacenti*, cit., pp. 173 ss.

amministrative appare funzionale ad eludere le garanzie connesse al procedimento penale²⁶. La previsione in commento consentiva, inoltre, una criminalizzazione indiretta del consumo, atteso che anche al semplice assuntore recidivo, senza che a niente valesse la quantità di sostanza detenuta, venivano inflitte sanzioni di fatto penali²⁷, ponendo nel nulla l'esito referendario che, da un lato, faceva venir meno la rilevanza penale del consumo personale e, dall'altro, abrogava le sanzioni amministrative più gravi ed i meccanismi di passaggio alle sanzioni penali, reintrodotti dalla l. n. 49/2006 per i casi di violazione delle disposizioni previste al comma I dell'art 75bis.

3. La sentenza costituzionale n. 32/2014 e l'attuale quadro normativo

Nonostante la dottrina avesse evidenziato, già a ridosso dell'emanazione della l. n. 49/2006, i vari profili di incostituzionalità della norma in esame, si sono dovuti aspettare ben 8 anni affinché la Corte costituzionale si pronunciasse sul tema. L'ormai nota sentenza n. 32/2014 ha dichiarato incostituzionali gli artt. 4bis e 4vicies ter del d.l. n. 272/2005, convertito con modifiche nella l. n. 49/2006, perché inseriti solo in sede di conversione senza rispettare il nesso di omogeneità ed interrelazione funzionale che deve sussistere tra il decreto e la successiva legge di conversione *ex art. 77 Cost.* La Corte non entra, quindi, nel merito della legge, né della criticata parificazione del quadro sanzionatorio per le droghe pesanti e leggere: la dichiarazione di incostituzionalità attiene al metodo e non al merito.

Nonostante la pronuncia della Corte deluda chi avrebbe voluto una presa di posizione più netta sul fenomeno degli stupefacenti, interessante è l'orientamento che la Corte esprime *obiter dictum* nei confronti del ruolo del Parlamento, facendo emergere con chiarezza “un’istanza fondamentale di democrazia discorsiva”²⁸. Nel difendere l’operatività del Parlamento²⁹, la

²⁶ Così MANNA A., *La nuova disciplina in tema di stupefacenti ed i principi costituzionali in materia penale*, cit., p. 835.

²⁷ Si veda in tal senso PETRINI D., *Per una disciplina giuridica degli stupefacenti che sostenga il disagio senza criminalizzarlo*, in *Legisl. pen.* 2007, II, p. 480.

²⁸ Così MANES V. - ROMANO L., *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale. Nota a Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32, Pres. Silvestri, Est. Cartabia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 marzo 2014, p. 2.

²⁹ In tal senso, FLICK G. M., *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it - Focus Fonti* n.1/2014, p. 6.

Corte, indirettamente, ribadisce il rispetto del principio di legalità, che costituisce il fondamento della dialettica fra maggioranza ed opposizione: solo all'interno del Parlamento, quando si garantisce un adeguato dibattito, con i tempi ed i modi ordinariamente previsti, le minoranze possono trovare il loro spazio. In una materia come quella degli stupefacenti, così prega di significati ideologici, pare opportuno che le scelte promanino da una maggioranza quanto più ampia possibile, onde evitare di imporre, attraverso il diritto penale, modelli percepiti come etero-imposti.

In Conseguenza della caducazione delle disposizioni citate, devono ritenersi in vigore, perché mai validamente abrogate, le disposizioni della precedente legge n. 162/90. La necessità di ovviare ad un vuoto legislativo è inoltre imposta, come rilevato dalla stessa Corte, dall'esistenza di obblighi internazionali ed europei che sanciscono la necessaria criminalizzazione delle condotte riguardanti le sostanze stupefacenti, ai quali l'Italia non può sottrarsi in ragione degli artt. 11 e 117 Cost.³⁰.

Lo scenario che si presenta all'indomani della sentenza costituzionale è oltremodo articolato: per rispondere alla necessità di chiarezza il Governo, quindici giorni dopo la pubblicazione in gazzetta della sentenza, ha emanato il decreto legge n. 36, convertito poi in legge n. 79/2014. Il quadro normativo vigente è il risultato di una disciplina stratificata, il che ha comportato non poche difficoltà interpretative causate, soprattutto, da un problema di successione di leggi penali nel tempo che impongono, in ogni caso, di garantire al reo l'applicazione della *lex mitior*.

L'art. 73, essendo stato pressoché completamente modificato nel 2006 ad opera dell'art. 4bis del d.l. 272/2005, a seguito dell'abrogazione di quest'ultimo riprende vigore nella formulazione precedente risalente alla legge c.d. Jervolino-Vassalli con le relative tabelle nelle quali erano divise le varie sostanze stupefacenti in ragione della loro pericolosità. Non è facile, però, individuare la previsione legislativa da applicare alle condotte contemplate in tale articolo; per garantire il rispetto del *favor libertatis*, pare doversi effettuare una valutazione concreta della legge più favorevole che sarà differente a seconda della sostanza oggetto della condotta e del periodo di tempo in cui sono stati commessi i fatti.

Per tutti i giudizi ancora pendenti, per quanto riguarda le droghe pesanti, la cornice edittale prevista dalla l. n. 162/1990 è sicuramente più

³⁰ Con riferimento ai rapporti fra ordinamento interno ed obblighi di penalizzazione europei si veda MANES V. - ROMANO L., *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Finì-Giovanardi"*, cit., pp. 10 ss.; per un'attenta disamina sul punto, SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, n. 3/2010, pp. 1146 ss.

severa, prevedendo un minimo edittale di otto anni e non di sei come previsto dalla norma abrogata; cosicché, per le condotte che abbiano ad oggetto tali sostanze commesse nell'arco temporale di vigenza della legge Fini-Giovanardi, in ossequio al principio di irretroattività della legge penale, si applicheranno le sanzioni previste dalla legge allora in vigore. Al contrario, per le condotte concernenti le droghe leggere la cornice edittale si è notevolmente mitigata - da due a sei anni, anziché da sei a vent'anni - per cui si applicherà, a tutti i casi pendenti, la legge Jervolino-Vassalli, senza rischio alcuno di ricadute *in malam partem*.

I dubbi interpretativi di maggiore portata hanno riguardato senz'altro le sentenze già passate in giudicato. Infatti, tranne nel caso in cui si verifichi una vera e propria *abolitio criminis*, si pone, di norma, il limite invalicabile del giudicato. In assenza di indicazioni da parte della Corte costituzionale, la giurisprudenza si è atteggiata in modo non sempre univoco; a nostro avviso, nonostante la certezza del diritto - che si esplica anche attraverso l'irrevocabilità del giudicato - sia un valore certamente primario nel nostro ordinamento, questo va bilanciato con valori altrettanto pregnanti, quale l'esigenza di egualianza *ex art. 3 Cost.*, che contrasta palesemente con l'ipotesi di far eseguire una pena più grave in applicazione di una legge invalida, facendo dipendere la differenza sanzionatoria solo dall'aleatoria circostanza del momento temporale in cui sono stati commessi i fatti.

Per quanto riguarda il comma V dell'art. 73, prima della pronuncia di incostituzionalità della legge "Fini-Giovanardi", tale articolo era stato già interessato da un provvedimento di modifica ad opera del d.l. n. 146/2013, poi convertito con l. n. 10/2014, che ne aveva ridotto la cornice edittale da uno a cinque anni e che aveva riconosciuto al "fatto di lieve entità" la natura di fattispecie autonoma di reato e non più di mera circostanza attenuante. La Corte costituzionale ha pertanto ritenuto che la previsione in commento non fosse interessata dall'abrogazione: la l. n. 10/2014 si configura come *ius superveniens* rispetto alla l. n. 49/2006.

Il d.l. n. 36/2014, intervenuto nuovamente sulla fattispecie del "fatto di lieve entità", ha continuato a riconoscerne la natura di reato autonomo e ha ridotto, ancora una volta, la cornice edittale che attualmente va da sei mesi a quattro anni prevedendo, in aggiunta, una multa dai 1.032 ai 10.329 euro. Le ricadute in termini processuali delle modifiche apportate si concretizzano nel non consentire più la custodia cautelare in carcere e nel consentire l'arresto nei soli casi di flagranza; inoltre, sarà possibile per gli imputati chiedere di essere ammessi al nuovo istituto della sospensione del processo con messa alla prova *ex artt. 168bis ss.*, introdotti con la l. n. 67/2014.

Permane, però, l'inadeguatezza della previsione di una singola cornice edittale insensibile alla natura della sostanza stupefacente oggetto della condotta, resa ancor più evidente dall'aver ripristinato le tabelle classificatorie precedentemente in vigore. La giurisprudenza, conscia di tale incongruità, ha sollevato più volte questione di legittimità costituzionale, tutte rigettate³¹.

La l. n. 79/2014, ha, inoltre, provveduto a ripristinare il comma *Vbis* dello stesso articolo 73, caducato dalla sent. n. 32/2014, consentendo nuovamente la possibilità di sostituire, in caso di "fatto di lieve entità", la pena detentiva e pecuniaria con il lavoro di pubblica utilità; tale provvedimento rientra in un cammino - perseguito anche attraverso la riduzione dei limiti edittali previsti dall'art. 73, co. V - che tende a favorire la decarcerizzazione per mitigare il problema del sovraffollamento.

Per quanto riguarda gli illeciti amministrativi, quest'ultimi non sono stati oggetto di abrogazione diretta da parte della sent. n. 32/2014, però, dal momento che l'ambito di applicazione dell'art. 75 d.P.R. 309/90 era determinato in negativo con rinvio alle ipotesi di cui all'art. 73, co. *Ibis*, dichiarato illegittimo, sono sorti dubbi sull'eventualità di una caducazione a catena e sulla rilevanza da attribuire alle condotte finalizzate all'uso personale, che, in assenza dell'art. 75, sarebbero rientrate nell'ambito di rilevanza penale *ex art.* 73³². La legge n. 79/2014, nell'intento di dissipare ogni eventuale dubbio, ha novellato il testo dell'art. 75 esplcitando la finalità di uso personale delle condotte ivi previste, garantendone, così, un ambito di applicazione autonomo. In conseguenza del ripristino delle originarie tabelle nelle quali vengono differenziate le droghe pesanti dalle droghe leggere, la l. n. 79/2014 ha previsto anche per le sanzioni amministrative due cornici edittali differenti della rispettiva durata di: da due mesi ad un anno e da un mese a tre mesi.

³¹ Si veda la recente ordinanza n. 113/2015 con la quale il Trib. per i Minorenni di Reggio Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, co. V, T.U stup., per contrasto con gli artt. 3; 27, co. III; 117 Cost., dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 23/2016.

³² Cfr. Cass., sez. VI, 9 maggio 2014, n. 19263. La Corte pur riconoscendo che il caducato art. 73, co. *Ibis* costituiva il presupposto normativo per l'applicazione delle sanzioni amministrative determinandone a-contrario il campo di applicazione, ha ritenuto che i vigenti artt. 75 e 75bis non potessero comunque ritenersi privati del loro oggetto che è costituito precipuamente dalla detenzione finalizzata all'uso personale. A sostegno di tale tesi, la Cassazione rileva come sia del tutto estranea all'impianto della sent. cost. n. 32/2014 la volontà di imporre un regime penalistico per le condotte finalizzate all'uso personale di sostanze stupefacenti.

Nonostante le novità inserite nel testo dell'art. 75, non è stato modificato l'elenco delle condotte che possono potenzialmente avere rilevanza amministrativa, continua, quindi, ad essere esclusa la condotta di coltivazione che attualmente è considerata *ex se* finalizzata allo spaccio e, pertanto, rilevante penalmente, senza che sia possibile per l'imputato neanche fornire prova della finalità ad uso personale. Anche in questo caso, la giurisprudenza, consapevole dell'irragionevolezza di tale previsione e del contrasto di questa con il principio di uguaglianza, nonché con il principio di offensività, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, il cui esito è stato, ancora una volta, di segno negativo³³. Le motivazioni espresse dalla Corte costituzionale non sfuggono però al paradosso di ritenere che non sia punibile chi detiene un certo quantitativo di sostanza stupefacente per uso personale se acquistata nel mercato illegale, mentre, è penalmente rilevante la condotta di chi detenga, sempre per uso personale, sostanze stupefacenti autoprodotte³⁴.

La nuova formulazione dell'art. 75, operata della legge del 2014, elimina i dubbi sull'operatività di tale articolo e, di riflesso, su quella dell'art. 75bis che espressamente richiamava il primo. Rimangono, però, perplessità rispetto all'ammissibilità delle misure previste all'art. 75bis, solo formalmente amministrative, la cui incisività, rispetto ad un quadro sanzionatorio complessivamente mitigato, risalta con rinnovato vigore³⁵.

La disciplina ora vigente, risultato di una stratificazione normativa che abbiamo tentato di rendere più intellegibile, continua ad essere orientata in senso proibizionistico. A nulla vale il mite ridimensionamento sanzionatorio, al quale si contrappone il permanere di un giudizio di disvalore del mero consumo personale che continua ad essere sanzionato, seppur con rilevanza solo amministrativa.

Le innovazioni introdotte dalla legge non sono sufficienti a dissipare quelle perplessità che, da anni, hanno portato la politica criminale sulle

³³ Si veda Corte cost., sent. n. 109/2016, con la quale vengono dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate della Corte di Appello di Brescia con le ordinanze nn. 98 e 200 del 2015; sul punto ROMANO L., *Sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui non annovera la coltivazione finalizzata all'uso personale tra le condotte passibili di mera sanzione amministrativa*, in *Diritto penale contemporaneo*, 11 giugno 2015.

³⁴ Cfr. MARESCA E., *L'uso personale di stupefacenti e le aporie del sistema penale*, nota a Cass. pen., Sez. IV, 15 aprile 2014 (dep. 5 maggio 2014), n. 18504, Pres. Zecca, Rel. Serrao, in *Diritto penale contemporaneo*, 12 dicembre 2014, pp. 11 ss.

³⁵ Cfr. ROMANO L., *La riforma della normativa di contrasto agli stupefacenti: osservazioni sulla legge 16 Maggio 2014, n. 79. Ovvero tra novità, conferme e "sviste"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 29 maggio 2014, pp. 12 ss.

sostanze stupefacenti al centro di intensi dibattiti dottrinari e che hanno dato luogo ad incerti e contraddittori orientamenti giurisprudenziali. Con la l. n. 79/2014 si è persa l'occasione per affrontare, in maniera sistematica, la riscrittura di tutto l'impianto del testo unico stup. che continua a presentare punti di forte attrito con i principi costituzionali che presidiano la materia penale.

Il 16 Luglio 2015 è stato presentato alla Camera dei Deputati un nuovo disegno di legge per la legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati; il testo, che non va comunque esente da critiche (basti pensare che in alcun modo viene modificato l'art. 75bis), ci appare comunque un primo passo verso un cammino antiproibizionista.

Dopo un secolo di politiche repressive, il cui fallimento è reso evidente dai sempre crescenti dati relativi al consumo delle sostanze stupefacenti, si impone la necessità di percorrere un cammino alternativo. Uno stato di diritto non può consentire una così palese privazione del diritto di autodeterminazione, imponendo considerazioni morali sotto l'egida di un'ideologia paternalistica.

L'obiettivo, ora, deve essere teso a prevedere misure che normalizzino il consumo, così da minimizzare i danni sociali correlati all'emarginazione dei soggetti che fanno uso di sostanze stupefacenti e da rendere il consumo stesso più sicuro ed informato. Attualmente, il mercato delle droghe è un mercato di fatto liberalizzato, ancorché proibito: chiunque può fornirsi, quando vuole, del quantitativo di sostanza che desidera³⁶. Il sistema vigente vede come unica vittima i consumatori che non conoscono né la qualità della sostanza che stanno consumando né il quantitativo di principio attivo ivi contenuto. Inoltre, il mercato degli stupefacenti, uno dei più redditizi al mondo, continua ad aumentare le rendite di organizzazioni criminali, che sono così in grado di finanziare un sistema corrotto che ha infiltrato le stesse istituzioni democratiche³⁷.

³⁶ MANCONI L., *Limitare la sofferenza. Per un programma di riduzione dei danni*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 9. L'Autore riporta una dichiarazione di Amato Lamberti, direttore dell'Osservatorio sulla Camorra di Napoli che, già nel 1988, affermava, riferendosi alle sostanze stupefacenti: “non c'è nessun'altra merce, tranne il tabacco, l'alcol, la benzina, forse anche il caffè, che sia disponibile ventiquattro ore su ventiquattro, [...] e in migliaia di punti vendita in Italia. A Napoli io ne ho censiti 492, aperti da anni ventiquattro ore su ventiquattro”.

³⁷ In tal senso cfr. TARADASH M., *Come riformare la politica sulla droga*, in AA. VV., *Legalizzare la droga*, cit., p. 191.

Riferimenti bibliografici

Amato Giuseppe, *Conclusione sicuramente da condividere se il ricavato basta solo all'uso personale*, nota a Cass. pen., sez. VI, sent. 10 maggio 2007, n. 17983, in *Guida dir.*, n. 23/2007, pp. 65 ss.

Arnao Giancarlo, *Perché legalizzare la droga significa ridurne la pericolosità*, in AA. VV., *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, a cura di L. Manconi, Milano 1991, pp. 52 ss.

Bricola Franco, *Teoria generale del reato*, in *Nss. D. I.*, XIX, Torino 1973, pp. 7 ss.

Cardile Francesco, *La riformulazione degli illeciti amministrativi*, in AA. VV., *La disciplina penale degli stupefacenti*, a cura di G. Insolera, Milano 2008, pp. 161 ss.

Chambliss William J., *Types of Deviance and the Effectiveness of Legal Sanctions*, in *Wisconsin Law Review* 703, 1967, pp. 703 ss.

Ferrajoli Luigi, *Proibizionismo e diritto*, in AA. VV., *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, a cura di L. Manconi, Milano 1991, pp. 133 ss.

Flick Giovanni Maria, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it - Focus Fonti* n.1/2014.

Fortuna Ennio, *Stupefacenti (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, pp. 1178 ss.

Gregori Anna Maria Teresa, *Stupefacenti (reati in materia di)*, in *Dig. disc. pen.*, Torino 2011, pp. 663 ss.

Insolera Gaetano - Stortoni Luigi, *Un'altra legge "speciale": la legge sulla droga*, in *Quest. crim.* 1976, II, pp. 97 ss.

Manconi Luigi, *Limitare la sofferenza. Per un programma di riduzione dei danni*, in AA. VV., *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, a cura di L. Manconi, Milano 1991, pp. 5 ss.

Manes Vittorio - Romano Luisa, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale. Nota a Corte cost.*, sent. 25 febbraio 2014, n. 32, Pres. Silvestri, Est. Cartabia, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 marzo 2014.

Manes Vittorio, *art 4-bis d.l. 30.12.2005 n. 272 (stupefacenti)*, in *Legisl. pen.* 2007, II, pp. 326 ss.

Manes Vittorio, *Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze*, in AA. VV., *La disciplina penale degli stupefacenti*, , a cura di G. Insolera, Milano 2008, pp. 13 ss.

Manna Adelmo, *La nuova disciplina in tema di stupefacenti ed i principi costituzionali in materia penale*, in *Dir. pen. e proc.* 2006, VII, pp. 829 ss.

Manna Adelmo, *Legislazione “simbolica” e diritto penale: a proposito della recente riforma legislativa*, in AA. VV., *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, a cura di F. Bricola e G. Insolera, Padova 1991, pp. 19 ss.

Maresca Eleonora, *L’uso personale di stupefacenti e le aporie del sistema penale*, nota a Cass. pen., Sez. IV, 15 aprile 2014 (dep. 5 maggio 2014), n. 18504, Pres. Zecca, Rel. Serrao, in *Diritto penale contemporaneo*, 12 dicembre 2014.

Parodi Giusino Manfredi, *Sulla legittimità costituzionale della legislazione penale in materia di stupefacenti*, in *Ind. pen.* 1978, pp. 371 ss.

Petrini Davide, *Per una disciplina giuridica degli stupefacenti che sostenga il disagio senza criminalizzarlo*, in *Legisl. pen.* 2007, II, pp. 479 ss.

Piffer Guido, (sub) art. 73 d. p. R. 309/1990, in E. Dolcini - G. Marinucci, *Codice penale commentato*, 2^a ed., Milano 2006, pp. 5391 ss.

Pisapia Giuliano, *Dalla modica quantità alla modica punibilità. Commento alla legge 162/90*, in AA. VV., *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, a cura di L. Manconi, Milano 1991, pp. 101 ss.

Romano Luisa, *La riforma della normativa di contrasto agli stupefacenti: osservazioni sulla legge 16 Maggio 2014, n. 79. Ovvero tra novità, conferme e “sviste”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 29 maggio 2014.

Romano Luisa, *Sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui non annovera la coltivazione finalizzata all’uso personale tra le condotte passibili di mera sanzione amministrativa*, in *Diritto penale contemporaneo*, 11 giugno 2015.

Ruga Riva Carlo, *La nuova legge sulla droga: una legge “stupefacente” in nome della sicurezza pubblica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2006, pp. 234 ss.

Sotis Carlo, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell’Unione europea*, in *Cass. pen.*, n. 3/2010, pp. 1146 ss.

Stortoni L., *La legge sulla droga: profili storici e valutazioni di politica criminale*, in AA. VV., *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, a cura di F. Bricola e G. Insolera, Padova 1991, pp. 9 ss.

Taradash Marco, *Come riformare la politica sulla droga*, in AA. VV., *Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione*, a cura di L. Manconi, Milano 1991, pp. 158 ss.

Virgilio Maria, *La coazione al patto terapeutico tra sanzioni e interventi preventivo, curativi e riabilitativi*, in AA. VV., *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*, a cura di F. Bricola e G. Insolera, Padova 1991, pp. 97 ss.

L'inefficacia del proibizionismo

Carla Rossi

Sintesi

La valutazione delle politiche sulle droghe ha come nuovi strumenti la stima del valore del mercato e quella dell'efficacia del contrasto all'offerta, secondo le indicazioni della Commissione Europea. Per quantificarli, si usano congiuntamente dati "amministrativi", raccolti dagli enti di contrasto e di assistenza nel corso della loro attività ordinaria, e informazioni estratte dalle "indagini sui consumi".

In questo capitolo ci si concentra sugli indicatori di efficacia del contrasto all'offerta, descrivendone la metodologia di costruzione e traendo conclusioni di inefficacia della repressione attraverso la loro analisi nel tempo.

L'azione di contrasto non può essere valutata solo dai numeri grezzi relativi ai sequestri di droghe o al numero di denunciati, come viene fatto in genere, anche nei rapporti ufficiali. È necessario tener conto anche del numero di operazioni annualmente condotte, alle quali vanno rapportati sequestri e denunce, ottenendo due indicatori di efficacia realmente informativi. È possibile calcolare tali indicatori distintamente per sostanza (eroina, cocaina, cannabis), anno per anno. Tali informazioni vengono riportate nel capitolo con ricchezza di dettagli anche numerici.

Per tutte e tre le sostanze emerge una sostanziale stabilità, nel tempo, del numero di denunciati per operazione; le quantità sequestrate per operazione sono invece crescenti. Dal che si deduce la chiara inefficacia dell'azione di contrasto, visto che in media i singoli spacciatori sono in grado di smerciare quantità sempre più elevate.

Mediante opportune stime è anche possibile calcolare un altro nuovo indicatore utile: il rapporto tra numero di denunciati e stima della mano d'opera del mercato illegale. Esaminando l'andamento nel tempo, emerge addirittura una lieve tendenza alla riduzione di quel rapporto, cioè dell'efficacia repressiva (l'apparente lieve risalita dopo il 2014 è da attribuirsi alle novità normative di quell'anno).

È comunque eclatante, a conferma dell'inefficacia della repressione, che almeno il 93 degli spacciatori rimanga invisibile ogni anno, coerentemente con quanto sostenuto dalla Direzione Investigativa Antimafia con riferimento alla percentuale di sostanze sequestrate (valutata tra il 5% e il 10%).

1. La misura dell'efficacia del contrasto all'offerta di droga.

La valutazione delle politiche sulle droghe ha come nuovi strumenti la stima del *valore del mercato* e quella dell'*efficacia del contrasto all'offerta*. Tali stime costituiscono nuovi indicatori qualitativi e quantitativi, derivati dalla Commissione Europea a seguito di due conferenze internazionali¹ e dell'impegno di vari gruppi di lavoro; si tratta, nello specifico, degli “European key indicators on drug market, crime and supply reduction”, in breve “Supply Indicators”. Una descrizione ampia si riporta nel box.

Nel presente testo si lavora essenzialmente con gli indicatori di contrasto all'offerta, il cui andamento nel tempo mostra chiaramente l'inefficacia della politica sulle droghe in Italia, in tutte le varianti, basata principalmente sulla repressione della produzione e del commercio. Si riportano risultati analitici obiettivi rigorosi e nuovi, che dovrebbero formare la base conoscitiva preliminare all'attività di formazione e monitoraggio delle leggi e delle politiche. Gli approcci ideologici utilizzati finora in l'Italia privi, di basi scientifiche, hanno prodotto conseguenze assolutamente negative.

Saranno usati anzitutto proposti e utilizzati nuovi indicatori basati sui rapporti fra: numero di persone denunciate per reati droga-correlati; numero di operazioni di repressione; quantità di droga sequestrata.

Sarà anche utilizzato un ulteriore indicatore particolarmente incisivo, non ancora standardizzato in sede europea, ma ricavabile, per l'Italia, attraverso elaborazioni statistiche dei dati sugli arresti: il rapporto tra numero di denunciati e la stima della mano d'opera del mercato per ogni sostanza. Questo indicatore ha l'ulteriore pregio di condurre a valutazioni coerenti con le stime qualitative (fonte DIA) della bassissima quota, in valore, della droga sequestrata rispetto al totale.

A conferma dunque, del complessivo giudizio di inefficacia dell'attuale politica proibizionista.

¹ The need to scale up the monitoring of illicit drug supply in Europe is an important component of the EU Drugs Action Plan 2009-12 (Action 67). The conference will provide the necessary technical support to enable the EU institutions to endorse a set of key European indicators in the fields of drug markets, drug-related crime and drug supply reduction. The event will bring together national and international experts to review a draft technical proposal on the indicators drawn up by the EMCDDA. It will also identify the elements required for defining a roadmap for moving forward in this area of recognised importance to European drug policy.

Box 1. Indicatori europei

L'impostazione delle due conferenze e dei gruppi di lavoro è stata guidata da una considerazione fondamentale, inserita nella relazione di base della seconda conferenza²:

The need for a holistic³ and integrated approach.

A holistic and integrated approach is necessary for an adequate understanding of the drugs phenomenon. This means analytically, that it is necessary to consider demand side data to fully understand supply side issues and vice versa.

La necessità di un approccio olistico (onnicomprensivo) e integrato.

Un approccio olistico ed integrato è necessario per una comprensione adeguata del fenomeno “droghe”. Questo significa, in dettaglio, che è necessario prendere in considerazione dati relativi alla domanda per comprendere completamente aspetti legati all'offerta e viceversa.

Sono stati introdotti ufficialmente tre indicatori, articolati in sottoindicatori, che identificano i dati utili, le stime da effettuare e le informazioni qualitative: Drug Markets (DM), Drug Supply Reduction (DSR) e Drug Related Crime (DRC).

Come per i 5 indicatori epidemiologici, già introdotti da più di 15 anni dall'Osservatorio Europeo (EMCDDA) e riportati in dettaglio a pagina 6 della Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, ci sono stati gruppi di lavoro sui dati da utilizzare per elaborare indicatori adeguati, da calcolare o stimare con metodi e modelli adatti. Non sono però ancora state prodotte “Linee guida” da diffondere nei vari paesi per ottenere valori confrontabili. Tali indicatori tendono a misurare l'efficacia degli interventi di “law enforcement” e, più in generale, il valore delle politiche e delle leggi antidroga nel contrasto dell'offerta e, di conseguenza, della domanda.

Il secondo e terzo indicatore si basano principalmente su dati e informazioni che provengono dagli Enti che contrastano l'offerta (in Italia: DCSA, DAP,

² Titolo esplicativo degli scopi della seconda Conferenza: “A European system for the conceptualisation, implementation and exploitation of key indicators in the area of drug supply”.

³ L'**olismo** (dal greco *όλος*, cioè “la totalità”) è una posizione teorica basata sull'idea che le proprietà di un sistema non possono essere spiegate esclusivamente tramite le sue componenti. Dal punto di vista “olistico”, la sommatoria funzionale delle parti è sempre differente dalla somma delle prestazioni delle parti prese singolarmente. Un tipico esempio di struttura olistica è l'organismo biologico: un essere vivente, in quanto tale, va considerato sempre come un'unità-totalità non esprimibile con l'insieme delle parti che lo costituiscono.

ecc.); tali dati “grezzi” sono da riorganizzare, completare e utilizzare in modo opportuno. Nel primo indicatore sono presenti tre sotto indicatori derivabili da quantità stimate e non solo da dati provenienti da Enti operativi: Origini e flussi delle droghe disponibili nei mercati europei (per sostanza: analisi a fini investigativi, mappatura delle rotte del traffico, transito e punti di distribuzione derivati), Disponibilità (per sostanza a livello di popolazione (indagini)), Dimensione del mercato (per sostanza e per tipo di consumatore: consumo individuale (frequenza e quantità per ogni consumo), prevalenza, modifiche nel tempo (per esempio: uso di acque reflue⁴)).

Viene inoltre citato, come ultimo, un termine fondamentale, ma ancora indefinito: indicatori di efficacia, che hanno l’obiettivo di “misurare” i risultati positivi e quelli negativi (unintended consequences) delle politiche e degli interventi. Tali indicatori sono attualmente ancora da definire e poi valutare utilizzando dati, informazioni e stime. Nel seguito, alcuni indicatori verranno introdotti per mostrare il procedimento di valutazione dei risultati di una politica, in particolare per quanto riguarda gli interventi di riduzione dell’offerta (supply reduction).

Dati e stime.

I dati più importanti derivano dalle statistiche sulle operazioni di contrasto e da altre indagini ad hoc. Si possono utilizzare per stimare **consumo e offerta totale delle diverse sostanze**, informazione assolutamente cruciale; dalla quale, per esempio, attraverso l’informazione sul costo medio per i consumatori, si può ricavare il valore del mercato al dettaglio e l’impatto

⁴ Il metodo delle acque reflue è ancora agli inizi con diversi progetti, anche europei, che si possono considerare “progetti pilota”:

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/insights/assessing-drugs-in-wastewater>.

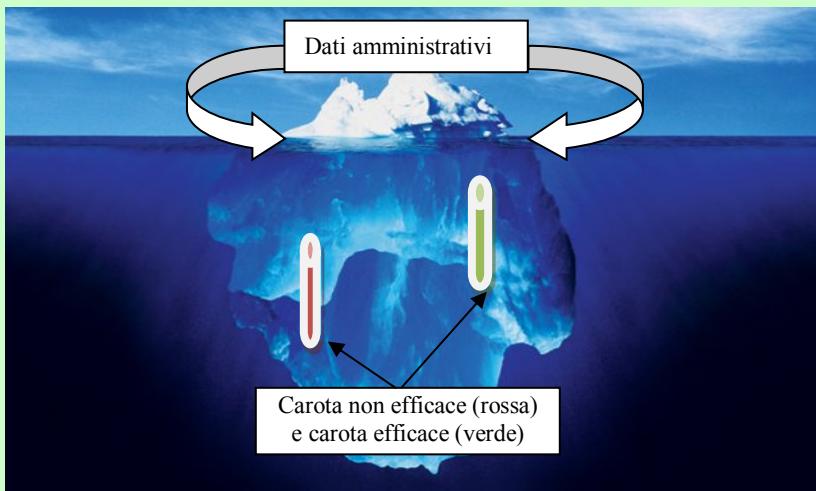
Al momento, infatti, non esistono ancora gruppi di esperti interdisciplinari che lavorino con i ricercatori dell’EMCDDA per produrre linee guida. In particolare, non sono stati ancora elaborati protocolli di raccolta dati che garantiscano la loro rappresentatività rispetto a popolazioni di interesse. Non ci sono ancora modelli di stima di variabili epidemiologiche, come il consumo delle sostanze, non potendosi riferire le elaborazioni alla popolazione di provenienza dei dati. Dato il costo della raccolta, inoltre, i dati sono assolutamente insufficienti, sia per rappresentare una popolazione di una specifica area, sia per monitorare ciò che accade in un periodo di tempo, dato che si hanno al massimo a disposizione dati rilevati in una o al massimo due settimane in un anno e aree che non possono considerarsi chiuse rispetto ai movimenti giornalieri della popolazione. La spiegazione scientifica più ampia è alle pagine 280-299 della Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia e lo studio degli aspetti critici in (Zuzzi et al., 2013). Nel volume è, inoltre, presente Capitolo 6, che spiega , sia pur brevemente e parzialmente, questi problemi.

economico degli interventi di contrasto (Rossi, 2013). Questi elementi sono decisivi per la valutazione della legge e della politica messa in atto.

Per usare una metafora: se si rappresenta l'intero “fenomeno droga” come un iceberg, di cui solo una parte ridotta è visibile, per stimarne le dimensioni complessive occorre integrare le informazioni, facilmente reperibili, relative alla parte emersa, con alcuni opportuni “carotaggi” della parte sommersa. Nel caso delle droghe, la parte emersa dell'iceberg può essere descritta dai dati “amministrativi”, cioè quelli raccolti dagli enti di contrasto e di assistenza nel corso della loro attività ordinaria. Per la parte sommersa, le carote sono rappresentate dai “campioni” estratti nelle indagini sui consumi (e sull’offerta), ad esempio la GPS (indagine sui consumi nell’intera popolazione), l’ESPAD (indagine sui consumi fra gli studenti) e altre indagini analoghe (anche le acque reflue). Non tutte le carote prelevano bene materiale dall’iceberg: ad esempio, quelle della GPS danno luogo in buona parte a “buchi nell’acqua”: ancora di più, allo stato attuale di raccolta, li producono le acque reflue; funzionano molto meglio i campioni estratti per l’ESPAD (Figura 1). Situazioni analoghe si presentano quando si estrae un campione da una popolazione di interesse nella quale si vuole misurare un comportamento illegale (usura, prostituzione, consumo o vendita di materiali illegali ecc.). Se il campione finale disponibile non è quello individuato a priori con criteri scientifici di rappresentatività, bensì è un campione “autoselezionato”, cioè costituito solo da coloro che hanno accettato la partecipazione all’indagine (il 20%, il 30%,.., il 70%), la stima risulta distorta perché il campione non è più rappresentativo della popolazione di interesse. Anziché l’intera popolazione, viene rappresentata solo una sottopopolazione particolare dove, in genere, il comportamento illegale è sotto-rappresentato; pertanto le stime che si ottengono sono generalmente errate per difetto. Per questo è cruciale utilizzare contemporaneamente anche i dati amministrativi, dopo un’accurata valutazione del loro modo di generarsi⁵. Solo così se ne possono valutare pregi, difetti e possibili correzioni e, in definitiva, fornire uno strumento adeguato di decisione, basato sulla conoscenza qualitativamente e quantitativamente più completa con approccio olistico.

⁵ J.K. Lindsay, *Parametric Statistical Inference*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pag. 3.

Figura 1. Esempio metaforico di valutazione integrata da aspetti visibili e indagini su popolazioni nascoste.



Dati amministrativi

In generale, questi dati sono raccolti dagli Enti operativi (sanitari, di sicurezza, ecc.) per fini amministrativi, più che per attività di monitoraggio; di conseguenza, il tracciato record non corrisponde sempre a quello che sarebbe auspicabile per produrre informazioni complete e stime affidabili sui vari aspetti del fenomeno. Inoltre presentano spesso dati mancanti su alcune variabili, secondarie dal punto di vista amministrativo, ma importanti per il monitoraggio del fenomeno e della sua dinamica. Data poi la necessità di rispettare la normativa sulla privacy, le basi dati vengono generalmente fornite in forma aggregata o resa anonima e non linkabile con fonti di enti diversi relativamente allo stesso soggetto. In questo modo si perdono molte informazioni cruciali per seguire la storia delle persone coinvolte e per studiare le relazioni tra aspetti diversi del fenomeno. Un caso eclatante di situazione attualmente di questo tipo, ma precedentemente no⁶, riguarda dati che facevano parte di uno stesso data set e permettevano di seguire le persone coinvolte nella carcerazione e nell'uso di sostanze. Anni fa, gli archivi della Direzione amministrativa penitenziaria (DAP) riportavano anche la variabile “tossicodipendenza” o comunque “utilizzatore” di sostanze. Dal 1 aprile 2008 è entrato in vigore il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria

⁶ Fino al 2008.

al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Questo ha avuto come conseguenza l'impossibilità di avere informazioni sul detenuto tossicodipendente o utilizzatore in un'unica banca dati (DAP); ora, una parte dei dati si trova in quella originale banca dati, un'altra parte nei dati del SSN, non linkabili; così limitando di molto l'analisi di aspetti relativi al detenuto utilizzatore di sostanze come, per esempio, il tipo di reati commessi⁷ da questi soggetti, oltre a quelli relativi alla legge "antidroga" in vigore.

Tutti i dati amministrativi attualmente disponibili sono stati illustrati nella Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia. Nel seguito si utilizzeranno di nuovo per la stima dell'indicatore e sottoindicatori del mercato, per il monitoraggio dell'offerta di sostanze illegali e per la proposta di alcuni semplici nuovi indicatori di efficacia dell'attività repressiva.

Dati da indagini

È possibile progettare indagini per raccogliere informazioni complete e complesse attraverso opportuni questionari, ma, se questi sono troppo lunghi o complessi o le domande sull'utilizzo illegale di sostanze troppo dirette, le risposte possono essere non accurate o non veritieri, anche quando l'anonimato sia garantito. È anche possibile che si ometta di rispondere proprio alle domande sull'utilizzo di sostanze, o all'intero questionario, riducendo il tasso di risposta;; in questo caso, i dati mancanti non potranno considerarsi casuali e nessun algoritmo di ricostruzione potrà essere utilizzato. Le indagini, inoltre, richiedono un cospicuo impegno finanziario e di tempo.

Un punto particolarmente delicato e importante nella progettazione delle indagini, che sono in generale campionarie, è la costruzione del campione⁸. Occorre fare molta attenzione a formulare ipotesi sulla popolazione bersaglio, che consentano stratificazioni utili a cogliere tutti gli aspetti importanti del fenomeno di interesse. Per esempio, per l'indagine sulla popolazione scolastica della scuola media superiore, è importante che tutti i

⁷ A titolo esemplificativo di quanto poteva essere studiato prima di questa suddivisione delle informazioni su diversi data sets non linkabili, si rimanda a Parisi et al., 2013, "Analysis of the drug-related criminal population in Italy: evidences from the directorate of prisons database", prodotto per il progetto europeo EU project JUST/2010/DPIP/AG/1410: New methodological tools for policy and programme evaluation, coordinato dal Centro di Biostatistica e Bioinformatica dell'Università di Roma "Tor Vergata" che può essere richiesto (prof.carla.rossi@gmail.com).

⁸ La non rappresentatività dei dati raccolti è il problema principale delle acque reflue, come anche per GPS, dato il basso tasso di risposta che altera la rappresentatività del campione iniziale, nel caso ESPAD l'alto tasso di risposta e la rappresentatività del campione iniziale rendono ragionevolmente rappresentativo il campione finale.

tipi di scuola e tutte le classi siano rappresentati ed anche tutte le diverse aree del paese. Anche questi aspetti metodologici sono ampiamente illustrati nella Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia.

2. Alcuni indicatori di efficacia del contrasto all'offerta.

Rapporti; quantità note; quantità da stimare.

Per definire adeguati **indicatori di efficacia** del contrasto all'offerta è necessario utilizzare dati sulle azioni messe in atto e sui risultati ottenuti. È d'uso considerare, per esempio, valori ufficialmente pubblicati nelle Relazioni annuali della DCSA (Direzione Centrale dei Servizi Antidroga) quali:

- Sequestri di droghe (quantità)
- Individui denunciati per reati di droga (numero)

Per costruire dei veri indicatori di efficacia, essi andrebbero rapportati rispettivamente a:

- totale delle sostanze vendute
- totale di chi compie analoghe azioni criminali (anche senza essere scoperto).

Questi ultimi valori, diversamente dai precedenti, non sono rilevabili, trattandosi di fenomeni nascosti (hidden) perché illegali; quindi vanno stimati sulla base degli altri dati disponibili (amministrativi e da indagini); operazione piuttosto complessa.

Ma in ogni caso è preliminarmente necessaria una lettura rigorosa delle informazioni prontamente disponibili, onde descrivere *correttamente* le azioni di riduzione dell'offerta e la parte visibile dei soggetti coinvolti (cioè, i denunciati). Questa si può effettuare rapportando le due quantità note sopra citate (quantità di droghe sequestrate e numero di soggetti denunciati) al **numero di operazioni antidroga condotte**, valore che pure è noto. Per prima cosa si prenderanno in considerazione le azioni condotte e le denunce effettuate globalmente nella definizione del nuovo indicatore di efficacia, poi si considereranno le quantità e le denunce distintamente per sostanza.

La Figura 2 riporta alcune di queste informazioni. Da una prima analisi superficiale si potrebbe ritenere che nel periodo in cui era in vigore la legge Fini-Giovanardi (2006-2013) il “law enforcement” fosse più “intenso”. Considerando, infatti, il numero medio “grezzo” di operazioni, nel suddetto periodo e in quello precedente, si ottengono due valori (22.449

e 19.449) significativamente diversi dal punto di vista statistico (cioè, la differenza non è riconducibile a fluttuazioni puramente casuali).

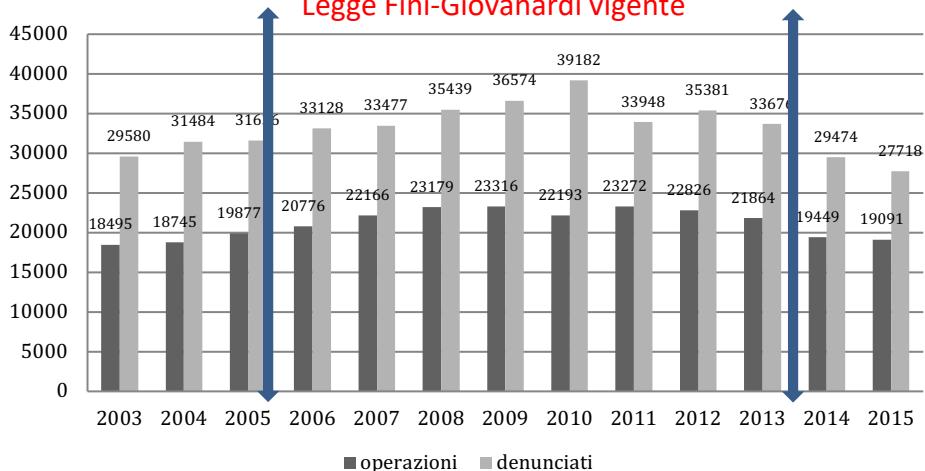
Ma le cose cambiano se si calcola il rapporto tra numero di denunce e numero di operazioni, che misura quanti soggetti coinvolti nell'offerta di sostanze diventano “visibili” in media per ogni operazione antidroga (Figura 3). Le medie annue del periodo (2006-2013) e di quello precedente stavolta danno due valori non significativamente diversi dal punto di vista statistico (1,56 e 1,62), anzi il valore relativo al periodo di applicazione della Fini-Giovanardi è lievemente inferiore al precedente. In parole povere, l'inasprimento della legge nel 2006 non ha prodotto alcuna maggiore efficacia degli interventi di riduzione dell'offerta per quanto riguarda la mano d'opera del mercato; a parte alcune operazioni “grandi”⁹, gli interventi si concludono per lo più con denunce¹⁰ per spaccio di una o al massimo due persone. Dalla Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia si ha, per esempio, che oltre il 92% delle operazioni porta alla denuncia di non più di 2 persone.

⁹ Vengono descritte dettagliatamente tali operazioni nella Relazione annuale della DCSA. Solo per fare un esempio riguardo all'operazione “Luna Rossa 2013” si dice (nella Relazione 2014): “Nel corso dell'operazione sono stati sequestrati Kg 150,50 di hashish e gr 269 di cocaina e, nel mese di gennaio 2014, sono stati tratti in arresto n. 3 cittadini di nazionalità marocchina e un cittadino di nazionalità spagnola”. Nella Relazione 2011 si riportano grossi sequestri di hashish: 375 kg a Genova, 201 Kg a Reggio Emilia e 200 Kg a Brescia.

¹⁰ Nei dati DCSA l'unità statistica è l’”operazione”, quindi è possibile avere informazioni solo sul numero di persone denunciate per ogni operazione, ovvero sulle denunce, senza possibilità di distinguere se una stessa persona sia stata denunciata anche in un'altra operazione; non si hanno quindi dati sui denunciati, ma sulle denunce e non è possibile utilizzare il metodo di cattura-ricattura per stimare la mano d'opera del mercato su dati DCSA, ma solo sui dati DAP, dove le persone sono invece identificate: l'unità statistica è il “detenuto” e non la “detenzione”.

Figura 2. Andamento del numero di operazioni antidroga e del numero di denunciati nei diversi anni rilevati

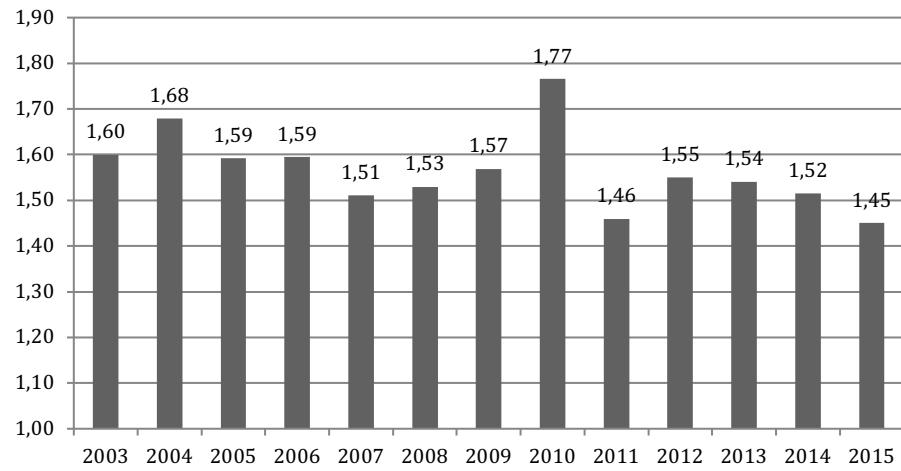
Legge Fini-Giovanardi vigente



Un nuovo indicatore dell'efficacia dell'attività di contrasto

Si è dunque descritto un primo indicatore di efficacia degli interventi, cioè il rapporto tra il numero di *denunce* per crimini sulla droga e il numero di *azioni volte a identificare tali crimini*, nello stesso periodo (Figura 3).

Figura 3. Ratio tra denunciati e operazioni (indicatore di efficacia)



Un ulteriore indicatore di notevole interesse sarebbe dato da:

- rapporto tra il numero di *denunce* per crimini sulla droga e il numero *totale* (da stimare) *di persone che commettono gli stessi crimini nello stesso periodo*;

Questo è un indicatore di efficacia più informativo, che però necessita di una stima del denominatore.

Dalla Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia si hanno le stime del numero di spacciatori a livello medio-basso (popolazione a rischio di incarcerazione per art.73) per alcuni anni, ottenute con il metodo di “cattura-ricattura”, suggerito nelle linee guida e nei contributi EMCDDA¹¹ e già sperimentato per l'Italia (Mascioli e Rossi, 2015). A partire dai dati del DAP (Dip. Amm.ne Penitenziaria) sui detenuti sono state ottenute tali stime, riportate a pagina 98 della Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia (Tabella 1 e Figura 4)¹². Le stime degli anni 2011-2013 non sono significativamente diverse dal punto di vista statistico, mostrando una “stabilità” della manodopera nel mercato della droga (la media è 594.560). Considerando l'anno 2013, l'aumento rispetto al 2009 è però del 7,4%, in accordo con uno studio della Commissione europea su “crisi economica e aumento dell’occupazione nel mercato della droga”¹³. La stima della mano d’opera per il 2014 (437.314) invece risulta più bassa degli anni precedenti, a causa delle modifiche della legge 309/90 dovute alla sentenza della Corte dei Conti del 12 febbraio 2014 come spiegato in dettaglio nel capitolo “Il secolo proibizionista”. Per il 2015, il valore non è ancora noto (comparirà nella Relazione annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia), ma l’ordine di grandezza non sarà significativamente diverso dal valore del 2014; si può quindi ipotizzare 440.000 in c.t..

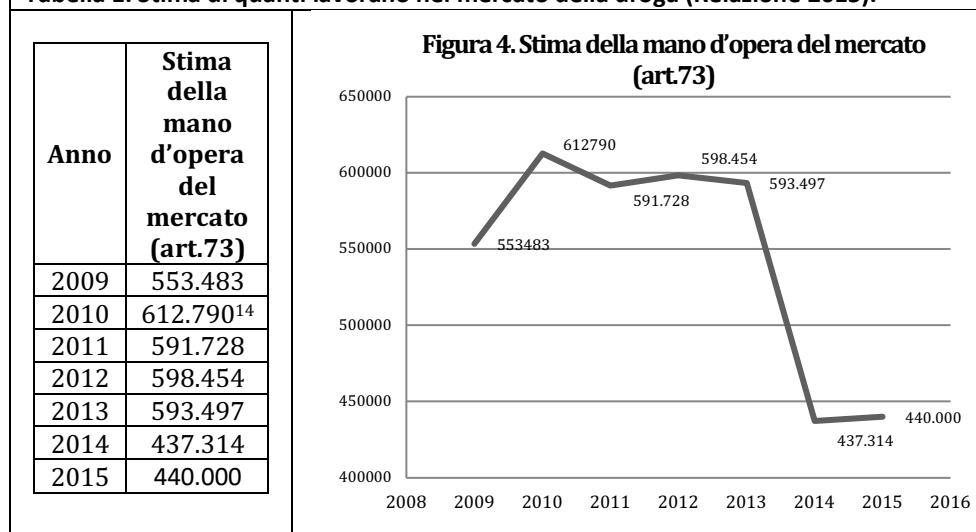
¹¹ <https://duckduckgo.com/?q=capture+recapture+site%3Aemcdda.europa.eu>

¹² Si deve osservare che la definizione di lavoratore nel mercato a partire dall'art.73 è modificata dal 2014, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, e occorre iniziare una nuova serie storica essendo i dati, e quindi le stime, non confrontabili con quelle relative agli anni precedenti.

¹³ The economic crisis is expected to have a major impact on the drugs market, for example through an increase of demand for illicit drugs, according to the findings of a study published today by the European Commission. Today's study reveals that more young people are expected to sell or even produce drugs - especially home grown cannabis - to make money. But the economic crisis is also expected to lead to cuts in budgets devoted to drug policy, in particular for treatment and harm reduction measures. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-220_en.htm

Il valore dell'indicatore di efficacia risulterebbe rigorosamente dal rapporto fra i soggetti denunciati “unici” (eliminando le denunce multiple per una stessa persona) e le stime della mano d’opera totale nello stesso anno; in realtà viene approssimato, per mancanza di dati sui denunciati “unici” dalla DCSA, dal rapporto tra le denunce e la mano d’opera; questo rapporto sovrasta un po’ l’indicatore, dato che il numero di denunce è maggiore del numero di denunciati , come dimostrato dai dati DAP sui detenuti (Tabella 2 e Figura 5).

Tabella 1. Stima di quanti lavorano nel mercato della droga (Relazione 2015).

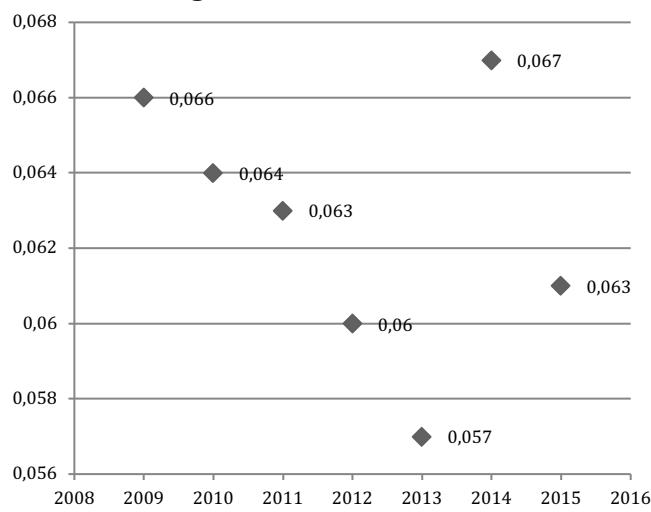


¹⁴ Osserviamo che il 2010 corrisponde all’anno in cui le operazioni sono più efficaci.

Tabella 2. Indicatore di efficacia (rapporto tra le denunce e la popolazione inserita nel mercato della droga a livello medio-basso).

Anno	Indicatore di efficacia
2009	0,066
2010	0,064
2011	0,063
2012	0,060
2013	0,057
2014	0,067
2015	0,063

Figura 5. Indicatore di efficacia

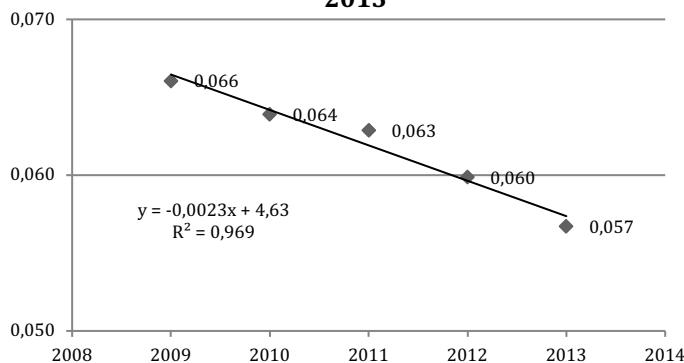


L'efficacia dell'azione di contrasto dell'offerta a livello medio-basso negli anni considerati, misurata tramite l'indicatore appena descritto, oscilla tra il 5,7% e il 6,6% (media 6,3%); 6,7% per 2014, anno in cui inizia la nuova serie storica, e 6,3% previsto per il 2015. Il 2014 e 2015, come detto, non sono comparabili con gli anni precedenti, data la modifica della legge che appare aver aumentato l'efficacia, che invece era diminuita regolarmente nei precedenti 5 anni (Figura 5bis). In ogni caso si può concludere che almeno il **93 della popolazione di coloro che smerciano droga rimane invisibile** annualmente in tutto il periodo considerato. Questa stima è coerente con quanto sostenuto dalla Direzione Investigativa Antimafia nel 2014 con riferimento alla percentuale di sostanze sequestrate, valutata tra il 5% e il 10%.

Nel successivo blocco 2.3 questo indicatore verrà ripreso e perfezionato articolandolo in base alle singole sostanze illegali.

Un indicatore di efficacia analogo ma ancor più intuitivo si potrà elaborare in futuro, sulla base del **rapporto fra le quantità di droghe sequestrate e le quantità totali**, quando sarà possibile stimarle in base a indagini adeguate. Tale potrebbe essere per esempio, l'indagine sulla popolazione generale (GPS), quando sarà stata riprogrammata in modo davvero realistico ed efficace.

Figura 5bis. Indicatore di efficacia decrescente regolarmente tra il 2009 e il 2013



Come si vede dalla retta di regressione rappresentata in Figura 5bis, la diminuzione dell'efficacia è risultata regolare (-5% ogni anno) sul periodo considerato, con un valore di R^2 molto vicino a 1. Il coefficiente di correlazione tra l'anno e il livello dell'indice di efficacia risulta infatti pari a -0,98.

Efficacia degli interventi di "law enforcement" per le singole sostanze dai dati DCSA

Per valutare più adeguatamente l'efficacia del contrasto al mercato illegale, è fondamentale considerare gli andamenti degli indicatori rispetto alle *diverse sostanze*. Questo è anche indispensabile per la conoscenza dell'andamento del mercato complessivo delle droghe.

Riprendendo un criterio preannunciato all'inizio del blocco 2.0, considereremo il rapporto fra quantità sequestrate, sostanza per sostanza, e operazioni di polizia che hanno riguardato la sostanza.

Nelle Tabelle e nelle Figure che seguono si riportano i dati di fonte DCSA suddivisi per sostanza e gli indicatori di efficacia per singola operazione in base sia alla quantità sequestrata sia al numero di individui denunciati per operazione.

Ci si concentrerà su eroina, cocaina e cannabis; non potranno purtroppo essere analizzati i dati relativi alle *droghe sintetiche*, dato il giudizio presente nell'ultima Relazione della Direzione Investigativa Antimafia:

....sul piano nazionale, rimanendo ai dati ed alle cifre sopra illustrate, dobbiamo in primo luogo rilevare - e va detto senza infingimenti perché il primo passo per risolvere i problemi è quello di individuarli e denunciarli - una assoluta e preoccupante carenza dell'azione di contrasto nel settore delle droghe sintetiche. Si tratta, in primo luogo, di una carenza dovuta ad una evidente complessiva sottovalutazione

del fenomeno da parte di chi ha la responsabilità dell'azione di contrasto. Solo così può spiegarsi che solo per rimanere in Europa, nel 2013, come si è visto sono state sequestrate 9000 kg fra amfetamine e metamfetamine e in Italia, dove la diffusione del fenomeno è nella media europea, 14 kg (peraltro tre volte meno dell'anno precedente) cioè 650 volte meno del complessivo quantitativo sequestrato in Europa. E se il confronto viene fatto fra l'entità delle pillole di MDMA sequestrate nella UE, pari a 9.300.000, e le 7200 sequestrate in Italia si ha la netta evidenza che non solo gli inquirenti non abbiano neanche un'idea approssimativa dei circuiti criminali che governano questo settore, ma che la stessa normale azione di controllo, quella banale e di routine che si deve svolgere nei luoghi in cui è ovvio che vengano smerciate queste sostanze a volte letali, è assolutamente carente. Abbiamo detto nella precedente relazione - e lo ribadiremo nella presente - che pensare di esaurire l'azione di contrasto nel sequestro dello stupefacente è miope poiché è anche il livello alto del fenomeno, quello economico-finanziario che deve essere colpito. Ma non fare (quasi) per nulla i sequestri (15 kg a livello nazionale si commentano da soli) lo è altrettanto. L'azione, per essere risolutiva, deve svolgersi contestualmente su più livelli. Nel caso delle droghe sintetiche, in Italia, le indagini sono a zero....

Relazione Direzione Investigativa Antimafia p. 318

Eroina

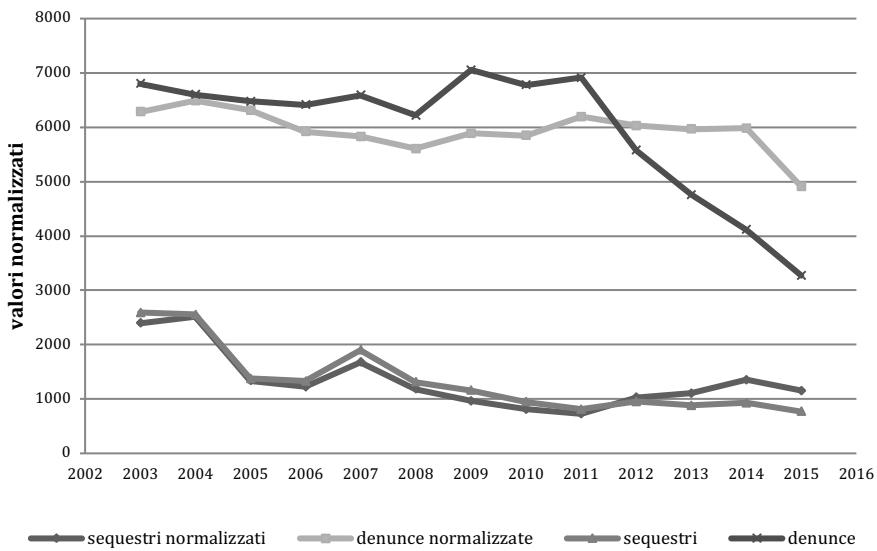
Se si vogliono interpretare rigorosamente i dati, in modo da fornire informazioni valide sul mercato “visibile” dell' eroina e confrontare tra loro i diversi anni, occorre passare ad una “normalizzazione”, perché i sequestri e le denunce in un certo anno dipendono soprattutto dal numero di operazioni, oltre che dalla dimensione del mercato, come si vede dalla Tabella 3. Per esempio, se si effettua un confronto senza normalizzazione tra il 2009 e il 2015, appare che l'eroina sequestrata è diminuita del 34% e le denunce sono diminuite del 54%. Ma se poi si tiene conto che il numero di operazioni è diminuito del 44%, si conclude invece che in realtà l'eroina sequestrata è aumentata (+19%), ma non le denunce (-17%), come mostrano anche gli indicatori di efficacia per operazione di Tabella 4.

Tabella 3. Dati totali relativi al contrasto per l'eroina nel periodo 2003-2015 (fonte DCSA).

Eroina	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media
Numero di operazioni	3491	3281	3313	3497	3647	3579	3864	3741	3599	2983	2573	2220	2150	3226
Sequestri in Kg	2592	2557	1374	1329	1899	1312	1156	944	811	951	884	931	767	1347
Denunce	6801	6601	6480	6414	6592	6221	7056	6779	6914	5578	4760	4116	3271	5968

Tabella 4. Indicatori di efficacia relativi al contrasto per l'eroina nel periodo 2003-2015.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media	Int. Conf. 95%
su sequestri	0,74	0,78	0,41	0,38	0,52	0,37	0,30	0,25	0,23	0,32	0,34	0,42	0,36	0,42	(0,08; 0,77)
su denunce	1,95	2,01	1,96	1,83	1,81	1,74	1,83	1,81	1,92	1,87	1,85	1,85	1,52	1,84	(1,72; 2,02)

Figura 6. Andamento del mercato di eroina visibile e normalizzato per il numero di operazioni

Per avere un valore normalizzato, quindi confrontabile, per i sequestri e le denunce sui diversi anni, occorre fissare un unico valore di riferimento per il numero di operazioni, per esempio la media sul periodo, o altri valori simili, e poi moltiplicare i due indicatori di efficacia di un'operazione per quel valore; si ottengono quindi la Tabella 3bis e le Figure 6 e 6bis, che ripropongono qualitativamente l'andamento dei due indicatori di efficacia.

Tabella 3bis. Dati normalizzati relativi al contrasto per l'eroina nel periodo 2003-2015.														
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media
operazioni	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226	3226
sequestri (Kg)	2395	2514	1338	1226	1680	1183	965	814	727	1028	1108	1353	1152	1345
denunce	6285	6490	6310	5917	5831	5607	5891	5846	6197	6032	5968	5981	4908	5943

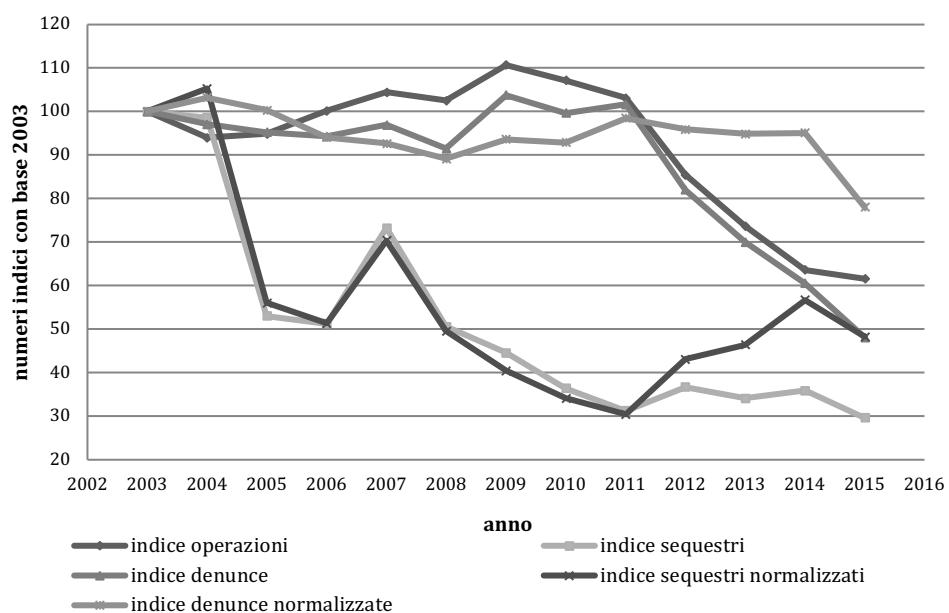
Sia dagli indicatori sia dai dati normalizzati si evidenzia chiaramente la tendenza all'aumento del mercato dell'eroina (come già osservato per esempio negli U.S.A. e nel Regno Unito) negli anni recenti; nel 2014 si ha un aumento dei sequestri di eroina rispetto al 2013, a parità di numero di operazioni, di ben il 22%, anziché del 5,3%, come riportato esplicitamente nella Relazione annuale della DCSA e nella Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia. E, senza utilizzare la normalizzazione, nel 2015 c'è una diminuzione del 18% e non del 15% come risulta dai dati normalizzati. Un altro metodo utilizzato per confrontare rigorosamente l'andamento del fenomeno sulla base dei dati del periodo è procedere con il calcolo dei "numeri indici semplici"¹⁵, assumendo come base i valori relativi al 2003 (Tabella 5 e Figura 7).

Tabella 5. Numeri indici semplici dei dati DCSA sul contrasto all'eroina nel periodo 2003-2015.														
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
operazioni	100	94	94,9	100,2	104,5	102,5	110,7	107,2	103,1	85,4	73,7	63,6	61,6	
sequestri	100	99	53	51,3	73,3	50,6	44,6	36,4	31,3	36,7	34,1	35,9	29,6	
denunce	100	97,1	95,3	94,3	96,9	91,5	103,7	99,7	101,7	82	70	60,5	48,1	
sequestri normalizzati	100	105,3	56	51,4	70,4	49,5	40,4	34,1	30,4	43,1	46,4	56,7	48,2	
denunce normalizzate	100	103,2	100,3	94,1	92,7	89,1	93,6	92,9	98,5	95,9	94,9	95,1	78	

¹⁵ Molto spesso interessa confrontare nel tempo grandezze economiche, sociali..., per far emergere le tendenze di fondo dei fenomeni. In tali situazioni, è utile considerare, invece dei dati, dei particolari rapporti statistici chiamati "numeri indici". Il numero indice, generalmente costruito prendendo una determinata "situazione" (che può essere un determinato anno) come base, permette di valutare immediatamente le variazioni tra detta base e il "momento" che interessa, consentendo un rapido confronto. Indicando con p_0 il prezzo di un bene al tempo preso come base, e con p_t il prezzo dello stesso bene al tempo " t ", il numero indice che esprime la variazione del prezzo tra l'anno t e l'anno preso come base è calcolato con formula: $I_t = 100 \frac{p_t}{p_0}$. Se si considera lo stesso tempo come base per tutti i tempi successivi di un certo periodo, si ottengono numeri indici semplici per rappresentare il fenomeno nel periodo considerato.

Il grafico (Figura 7) mostra chiaramente che l'andamento nel tempo (in particolare, dal 2011) delle denunce si sovrappone quasi completamente all'andamento del numero di operazioni, infatti è pressoché costante l'indice dei denunciati per singola operazione fino al 2014, mentre nel 2015 si ha una decrescita dell'efficienza di denunce per operazione; dal 2011 è in aumento la differenza tra l'indice dei sequestri e l'indice dei sequestri normalizzati. Come si vede, il mercato di eroina “visibile” è in crescita dal 2011 al 2014 e in lieve decrescita nel 2015.

Figura 7. Andamento del contrasto del mercato di eroina con i numeri indice fissi a partire dai valori base del 2003



Tutta l'analisi dimostra che tale aumento nei sequestri è legato a operazioni che, pur identificando in media sempre lo stesso numero di spacciatori, colgono, sempre in media, persone con maggior quantità di sostanza da sequestrare, e questo fenomeno è coerente con la purezza media della sostanza sequestrata, pubblicata fino al 2014 nella Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia (pagine 62-64) e riportata nel Box che segue. Per ottenere conferma dell'aumento dell'uso di eroina è necessario, come propone l'approccio olistico, utilizzare contemporaneamente, oltre ai dati sull'offerta, anche i dati sulla domanda, sia

amministrativi sia da indagini¹⁶. Rimane comunque valida la stima della quota visibile del fenomeno globale, compresa tra il 5% e il 10%, come dalle analisi sulla “mano d’opera” nel mercato e le considerazioni riportate nel Rapporto della Direzione Investigativa Antimafia.

Cocaina

Se si considerano i dati relativi alla cocaina, si ottengono tabelle e figure analoghe alle precedenti, e analogamente interpretabili.

Come si vede dai dati normalizzati, il decremento nei sequestri di cocaina tra il 2013 e 2014 risulta pari a -0,04% e tra il 2014 e 2015 pari al 4,2%, mentre il massimo decremento osservato in due anni consecutivi (2011-2012) risulta pari a -13%. Come si vede dai grafici (Figura 8 e 8bis) i sequestri rimangono praticamente costanti dal 2012. Analogi andamento si osserva rispetto alle denunce fino al 2014, mentre nel 2015 c’è un decremento di denunce e una minore efficacia per singola operazione. Si può anche tener presente l’informazione sulla purezza della cocaina, riportata in diminuzione dopo il 2005, seguita da un nuovo aumento dopo il 2011; che conferma che i sequestri riguardano maggiori quantità per singola denuncia.

Tabella 6. Dati totali relativi al contrasto per la cocaina nel periodo 2003-2015.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media
Numero operazioni	5134	5887	6440	6482	7111	7422	7420	7135	6992	6735	6090	4758	5.180	6368
Sequestri in Kg	3539	3589	4383	4639	3936	4135	4101	3846	6353	5324	4972	3883	4048	4365
Denunce	9502	11837	12182	12705	13216	13306	13628	13854	13253	12386	11757	9070	9206	11992

Tabella 6bis. Dati normalizzati relativi al contrasto al mercato della cocaina nel periodo 2003-2015.

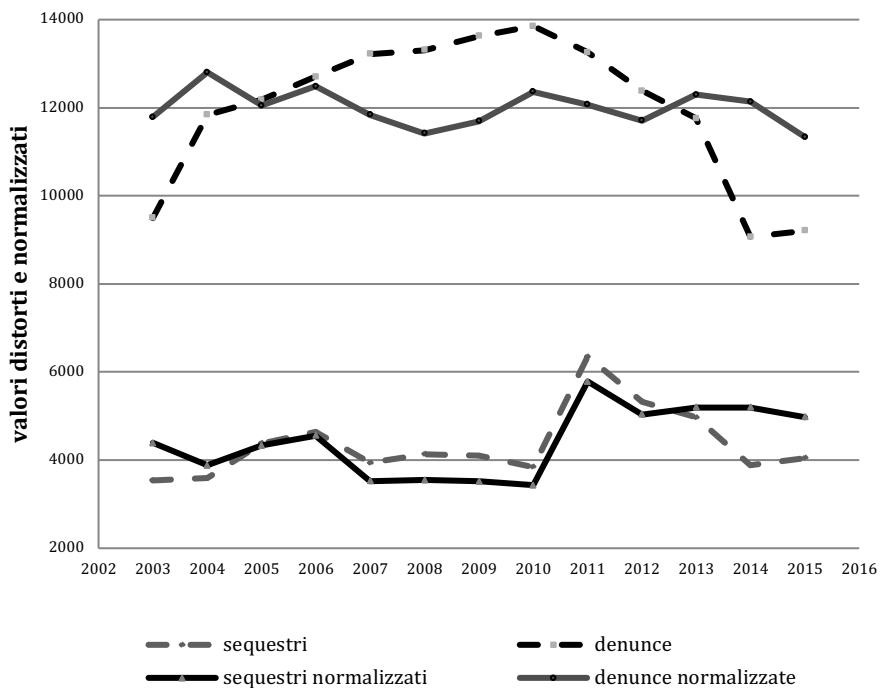
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media
Numero operazioni	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368	6368
Sequestri in Kg	4390	3882	4334	4557	3525	3548	3520	3433	5786	5034	5199	5197	4976	4414
Denunce	11786	12804	12046	12482	11835	11416	11696	12365	12070	11711	12294	12139	11317	11997

¹⁶ Purtroppo l’unica indagine che si può utilizzare è quella del progetto ESPAD 2015, condotto dal CNR, in cui si riporta che la percentuale di ragazzi 15/16enni che hanno utilizzato eroina è aumentata di oltre il 50% nell’ultimo anno.

Tabella 7. Indicatori di efficacia relativi al contrasto per la cocaina nel periodo 2003-2015.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media	Int.Conf. 95%
su sequestri	0,69	0,61	0,68	0,72	0,55	0,56	0,55	0,54	0,91	0,79	0,82	0,82	0,78	0,69	(0,44; 0,93)
su denunce	1,85	2,01	1,89	1,96	1,86	1,79	1,84	1,94	1,90	1,84	1,93	1,91	1,78	1,89	(1,78; 2,01)

Figura 8. Andamento del mercato di cocaina visibile e normalizzato nel periodo 2003-2015



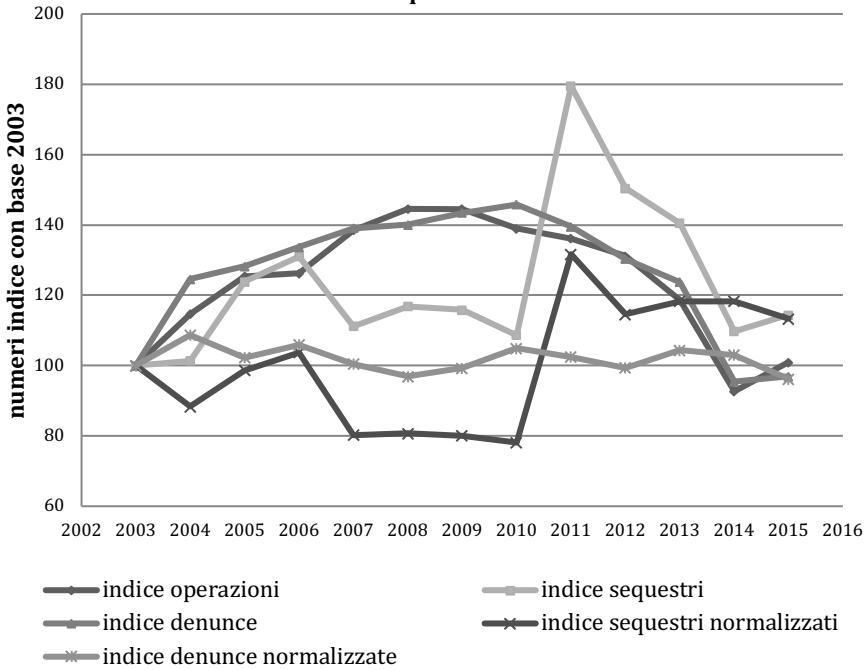
Dal grafico relativo ai numeri indice (Figura 9) si osserva che l'aumento dei sequestri di cocaina nel 2014 rispetto al 2003 è del 20% e delle denunce solo del 3%, mentre tra il 2014 e 2015 si osserva una diminuzione del 4,3% dei sequestri e del 6,8% delle denunce; l'indice delle denunce e delle operazioni segue una traiettoria analoga a quella vista per l'eroina. Anche per la cocaina rimane costante nel periodo l'efficacia di un'operazione rispetto alle denunce, mentre la quantità media di cocaina sequestrata per operazione mediamente aumenta.

Anche questi aumenti di quantità sequestrata media per “spacciatore” vengono qualitativamente confermati dall’analisi sugli stessi anni della purezza media, riportata nel Box 2.

Tabella 8. Numeri indici semplici relativi al contrasto per la cocaina nel periodo 2003-2014.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
operazioni	100	114,7	125,4	126,3	138,5	144,6	144,5	139,0	136,2	131,2	118,6	92,7	100,9
Sequestri in Kg	100	101,4	123,8	131,1	111,2	116,8	115,9	108,7	179,5	150,4	140,5	109,7	114,4
denunce	100	124,6	128,2	133,7	139,1	140,0	143,4	145,8	139,5	130,4	123,7	95,5	96,9
Sequestri normalizzati	100	88,4	98,6	103,7	80,2	80,7	80,1	78,1	131,7	114,6	118,3	118,3	113,3
Denunce normalizzate	100	108,7	102,2	105,9	100,5	96,9	99,3	105,0	102,5	99,4	104,4	103,0	96,2

Figura 9. Andamento del contrasto al mercato di cocaina con i numeri indici fissi a partire dai valori base del 2003



Cannabis

Per analizzare il contrasto al mercato della cannabis, anche se i dati sulle operazioni e le denunce rimangono analoghi ai precedenti, occorre anche una distinzione rispetto alla marijuana e all'hashish (Tabella 9 e 9bis) secondo i dati riportati nelle relazioni DCSA.

Si osserva un andamento molto diverso rispetto al contrasto per eroina e cocaina (Tabella 10 e 11 e Figura 11): fra il 2003 e il 2014, il numero assoluto di operazioni e di denunce aumenta del 28%; diminuisce invece lievemente l'indice di denunciati per operazione. Aumenta poi moltissimo, nel periodo 2003-2014, l'indice relativo ai sequestri sia di marijuana (fino al 220%) sia di hashish (fino al 450%), mentre gli analoghi aumenti per gli indici normalizzati per operazione sono un po' più limitati: marijuana 170% nel 2014 e hashish 350% nel 2014. Comunque, dato che l'indice delle denunce normalizzate invece diminuisce, si deduce anche in questo caso, come per l'eroina e la cocaina, che chi commette il reato di spaccio di cannabis, e viene denunciato, dispone di quantitativi maggiori da sequestrare.

Tabella 9. Dati totali relativi al contrasto per la cannabis nel periodo 2003-2015.													
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Numero di operazioni	9027	8567	9013	9551	10008	10704	10770	10189	11362	12060	12241	11528	9482
Sequestri di marijuana Kg	15339	3491	2485	4985	4551	2401	8098	5505	10926	21496	28846	33441	9313
Sequestri di hashish Kg	25181	16423	23199	19730	20035	34616	20312	20452	20327	21893	36351	113157	67829
Denunce	11945	11156	10757	11908	12375	12929	13411	15877	15382	15466	15459	14488	11942

Tabella 10. Indicatori di efficacia relativi al contrasto per la cannabis nel periodo 2003-2015.														
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Int.Conf. 95%
su sequestri di marijuana	1,70	0,41	0,28	0,52	0,45	0,22	0,75	0,54	0,96	1,78	2,36	2,90	0,98	(0; 2,74)
su sequestri di hashish	2,79	1,92	2,57	2,07	2,00	3,23	1,89	2,01	1,79	1,82	2,97	9,82	7,15	(0; 8,01)
su denunce	1,32	1,30	1,19	1,25	1,24	1,21	1,25	1,56	1,35	1,28	1,26	1,26	1,26	(1,11; 1,47)

Tra il 2014 e 2015 c'è invece una diminuzione sia del numero di operazioni sia di quello delle denunce (-18%) e una diminuzione più considerevole dei sequestri di marijuana (-72%) e di hashish (-40%). Di conseguenza, le denunce si riferiscono mediamente a soggetti con minori quantità di sostanza da sequestrare rispetto all'anno precedente.

Tabella 9bis. Dati normalizzati relativi al contrasto per la cannabis nel periodo 2003-2015.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	media
Numero medio di operazioni	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346	10346
Sequestri di marijuana	17580	4216	2853	5400	4705	2321	7779	5590	9949	18441	24380	30012	10162	11030
Sequestri di hashish	28860	19833	26630	21372	20712	33458	19512	20767	18509	18782	30724	101555	74010	33440
Denunce	13690	13473	12348	12899	12793	12497	12883	16122	14007	13268	13066	13003	13030	13314

Figura 10. Andamento del mercato di cannabis visibile e normalizzato nel periodo 2003-2015

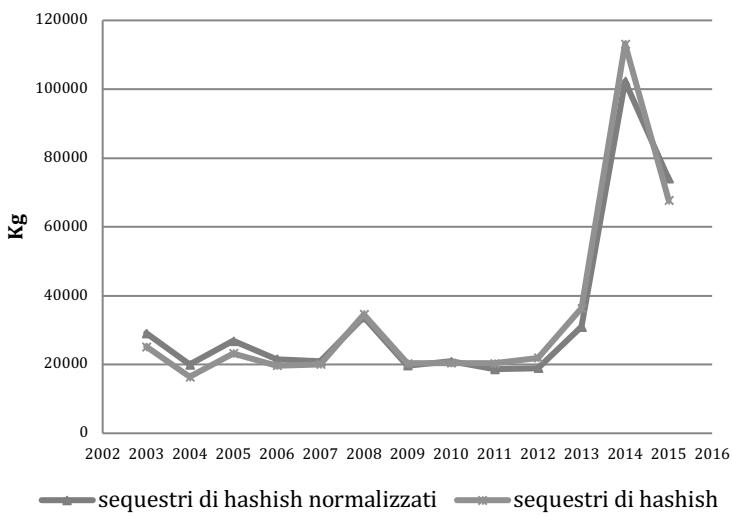
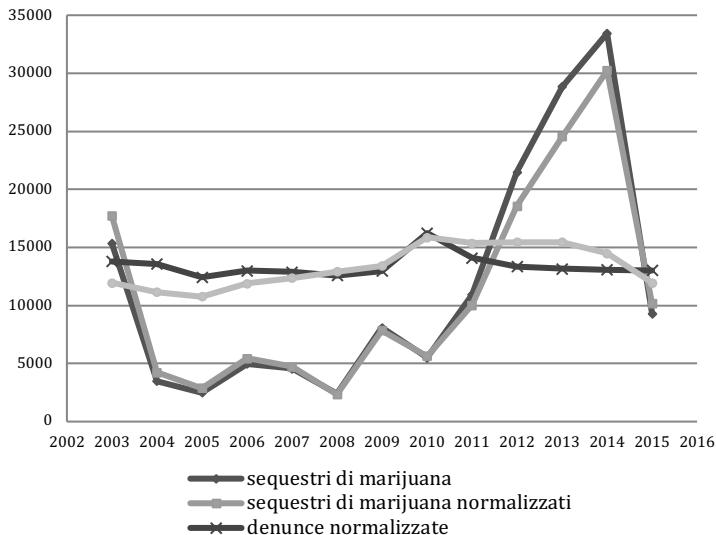


Tabella 11. Numeri indici semplici relativi al contrasto per la cannabis nel periodo 2003-2015.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indice operazioni	100	94,9	99,8	105,8	110,9	118,6	119,3	112,9	125,9	133,6	135,6	127,7	105
Indice sequestri di marijuana	100	22,8	16,2	32,5	29,7	15,6	52,8	35,9	71,2	140,1	188,1	218	60,7
Indice sequestri di hashish	100	65	91,8	78	79,2	136,9	80,3	80,9	80,4	86,6	143,8	447,6	268
Indice denunce	100	93,4	90	99,7	103,6	108,2	112,3	132,9	128,8	129,5	129,4	121,3	100
Indice sequestri di marijuana normalizzati	100	24	16,2	30,7	26,8	13,2	44,3	31,8	56,6	104,9	138,7	170,7	57,9
Indice sequestri di hashish normalizzati	100	68,7	92,2	74	71,8	115,9	67,6	72	64,1	65,1	106,5	351,9	256,4
Indice di denunce normalizzate	100	98,4	90,2	94,2	93,4	91,3	94,1	117,8	102,3	96,9	95,4	95	95,1

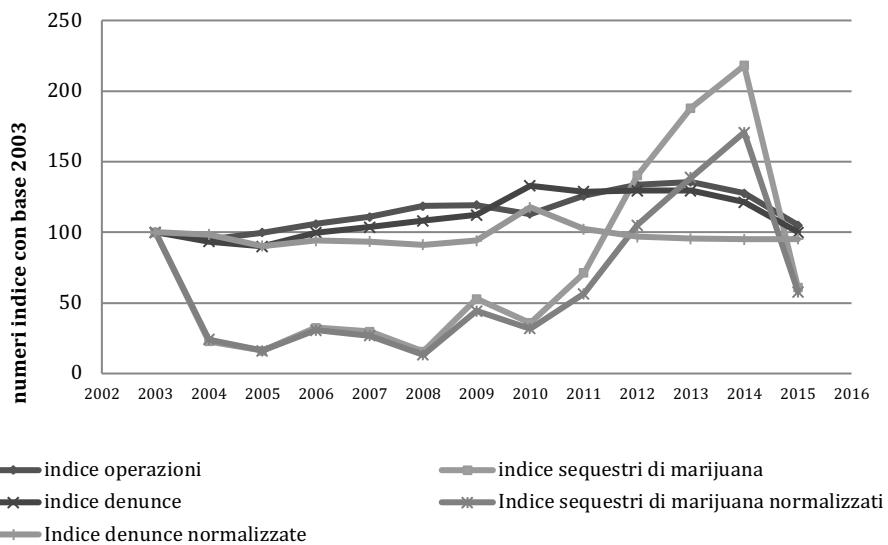
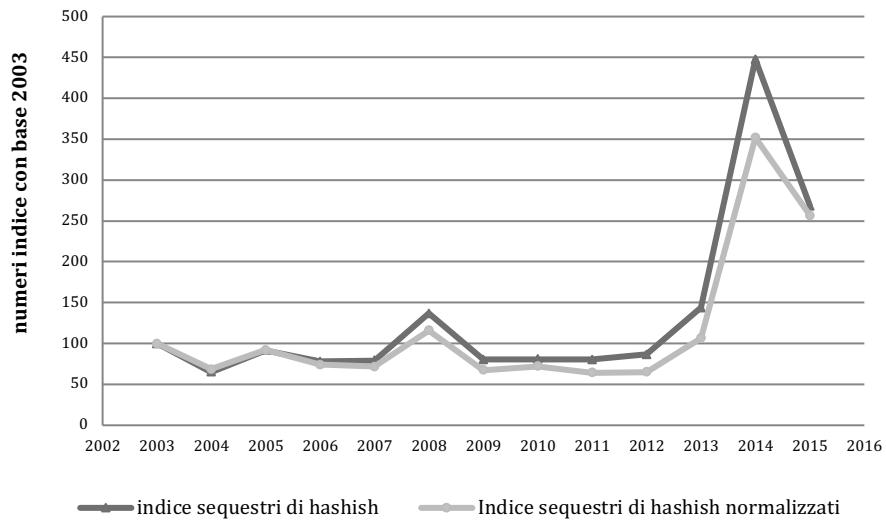
Figura 11. Numeri indici semplici relativi al contrasto al mercato di cannabis nel periodo 2003-2014 a partire dai valori base del 2003

Figura 11. Numeri indici semplici relativi al contrasto al mercato di cannabis nel periodo 2003-2014 a partire dai valori base del 2003

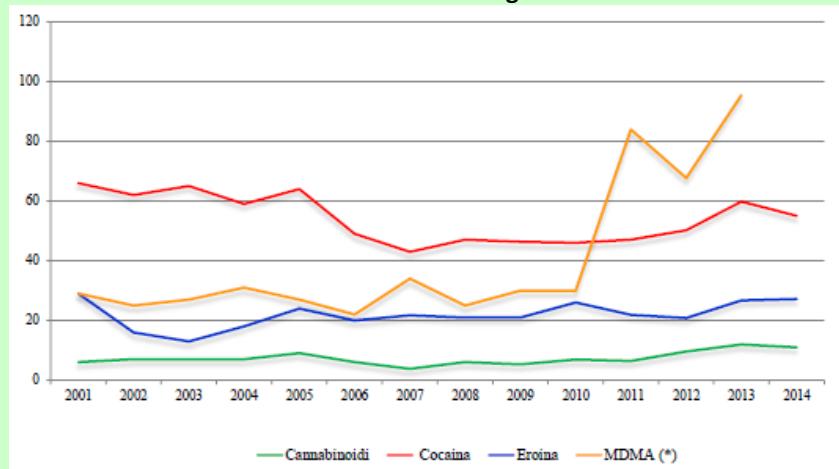


Box 2. Conferma degli incrementi dello spaccio di sostanze “naturali”

I dati sulla purezza delle sostanze stupefacenti derivano dalle analisi effettuate dalla Sezione Indagini sulle Droghe del Servizio Polizia Scientifica della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato inseriti nelle schede dell’Osservatorio Europeo (*EMCDDA - European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addictions*). I dati sono relativi sia ai sequestri di grandi quantitativi (operazioni marittime, aeroportuali, ecc.) sia ai piccoli sequestri “da strada”.

Nel 2014, la percentuale media di principio attivo rilevata nei campioni analizzati è rimasta stabile sia per l’eroina (27%) sia per i cannabinoidi (THC) (11%); per la cocaina si osserva invece una diminuzione, passando dal 60% nel 2013 al 55% nel 2014. Per quanto riguarda l’MDMA, per l’anno di riferimento non è disponibile la quantità media in mg per pasticca/unità; l’ultimo dato disponibile è riferito all’anno 2013, con una quantità media di 96 mg. È da evidenziare che le analisi vengono condotte su un campione esiguo di sostanze, perciò il valore medio è soggetto ad elevata variabilità sia all’interno del campione sia tra campioni di sostanze rilevati in periodi differenti (Figura 30, Tabella 6).

Figura 30: Percentuale media di sostanza pura riscontrata nelle sostanze rinvenute delle FFOO negli anni dal 2001 al 2014.



Per l’MDMA viene riportato il trend del peso medio in mg per pasticca/unità.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell’Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

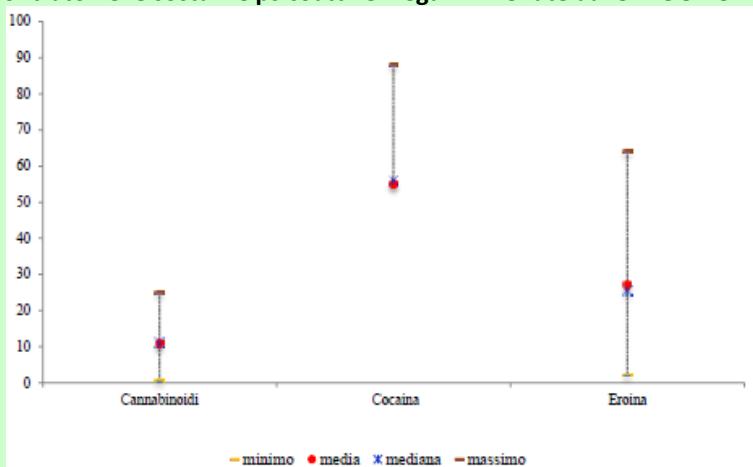
Nella Tabella 6 sono contenuti i valori massimi, minimi, medi e mediani di principio attivo riscontrato nelle sostanze psicoattive illegali nel 2014. La variabilità è molto elevata: dall’1% al 25% per i cannabinoidi, dal 55% all’88% per la cocaina e addirittura dal 2% al 64% per l’eroina.

Tabella 6: Valori medi, minimi e massimi delle Percentuali di principio attivo riscontrato nelle sostanze psicoattive illegali. Anno 2014.

	Cannabinoidi	Cocaina	Eroina
minimo	1	55	2
media	11	55	27
mediana	11	56	26
massimo	25	88	64

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

Figura 31: Variabilità nella quantità di principio attivo riscontrato nelle sostanze psicoattive illegali rinvenute dalle FFOO nel 2014



Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

L’analisi della purezza delle sostanze stupefacenti può dipendere molto dal mixing della tipologia dei sequestri (di grosse partite o al dettaglio); questo può causare forti differenze di percentuale di principio attivo riscontrato.

3. Nuovo indicatore di efficacia basato su denunce e mano d’opera nel mercato illegale.

Si può ora riprendere e raffinare la valutazione dell’indicatore di efficacia introdotto nel blocco 2.1, basato sul rapporto tra le denunce e la stima della mano d’opera del mercato, elaborandolo per singola sostanza. Le

denunce sono già note per singola sostanza; invece, occorre ripartire la mano d'opera, stimata sulla base dei dati del DAP in cui non è indicata la sostanza, fra i gruppi principali occupati nel mercato di singole sostanze¹⁷. Per fare questo occorre tener conto sia delle denunce per ogni sostanza (Tabella 12) sia della media di denunciati per ogni operazione per le diverse sostanze; per esempio per il 2014: 1,29 per la cannabis, circa 1,88 per la cocaina e per l'eroina. Si possono ottenere valori “normalizzati” moltiplicando le denunce per cannabis per il rapporto $1,88/1,29=1,46$. Analogamente per gli altri anni, sempre considerando come numeratore l'indice di efficacia più elevato tra i tre relativi alle sostanze e come denominatore l'indice proprio di ogni sostanza nell'anno considerato. Si ottiene allora la Tabella 12 e le Figure 12 e 12bis. In questo modo si ottiene una migliore, anche se non perfetta, distribuzione percentuale della suddivisione della mano d'opera sulle diverse sostanze (trascurando il polispaccio, molto diffuso, come si vedrà nel capitolo 2).

Gli indicatori di efficacia sono riportati in Figura 13. L'indicatore medio è quello valutato su tutta la mano d'opera delle tre sostanze considerate e il totale su tutta la mano d'opera del mercato, come quello riportato nella Figura 5.

Tabella 12. Denunce e percentuali di denunce per sostanza nel periodo 2003-2015.													
Denunce													
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cannabis	11945	11156	10757	11908	12375	12929	13411	15877	15382	15466	15459	14488	11942
Cocaina	9502	11837	12182	12705	13216	13306	13628	13854	13253	12386	11757	9070	9206
Eroina	6801	6601	6480	6414	6592	6221	7056	6779	6914	5578	4760	4116	3271
Totale	28248	29594	29419	31027	32183	32456	34095	36510	35549	33430	31976	27674	24419
Percentuali di denunce per sostanza													
Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cannabis	42	38	37	38	38	40	39	43	43	46	48	52	49
Cocaina	34	40	41	41	41	41	40	38	37	37	37	33	38
Eroina	24	22	22	21	20	19	21	19	19	17	15	15	13
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁷ In realtà esiste l'offerta contemporanea di più sostanze che si è ampliata dopo il 2006, entrata in vigore della Fini-Giovanardi, come è stato verificato in precedenza (Mascioli & Rossi, 2015).

Tabella 13. Denunce normalizzate per efficacia di cattura e distribuzioni percentuali di sostanze offerte dalla mano d'opera del mercato illegale 2003-2015.

Denunce normalizzate rispetto agli indicatori di efficacia

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
cannabis	16741	17249	17085	18672	18563	19126	19741	19744	21649	22232	23679	21962	16870
cocaina	11969	11970	11971	11972	11973	11974	11975	11976	11977	11978	11979	11980	11981
eroina	6458	6595	6262	6854	6783	6406	7110	7258	6838	5489	4966	4240	3827
Totale	35169	35814	35317	37498	37319	37507	38826	38978	40464	39699	40624	38182	32679

Stima della percentuale di denunciati normalizzati rispetto all'efficacia che fornisce una migliore percentuale di popolazione inserita nel mercato della droga a livello medio-basso

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
cannabis	48	48	48	50	50	51	51	51	54	56	58	58	52
cocaina	34	33	34	32	32	32	31	31	30	30	29	31	37
eroina	18	18	18	18	18	17	18	19	17	14	12	11	12

Figura 12. Distribuzione percentuale delle denunce rispetto alle sostanze

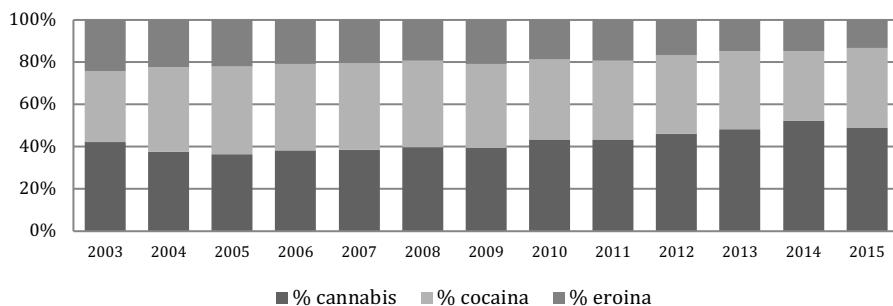


Figura 12bis. Distribuzione percentuale stimata dei soggetti impegnati nel mercato rispetto alle sostanze

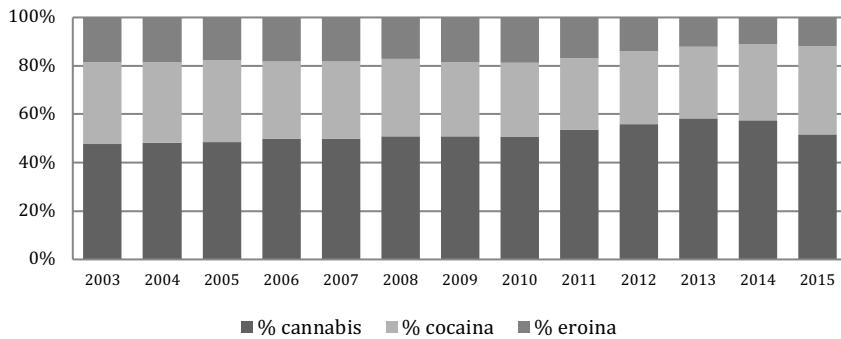


Tabella 14. Stima delle popolazioni inserite nel mercato della droga a livello medio-basso per le diverse sostanze per il calcolo degli indicatori di efficacia.

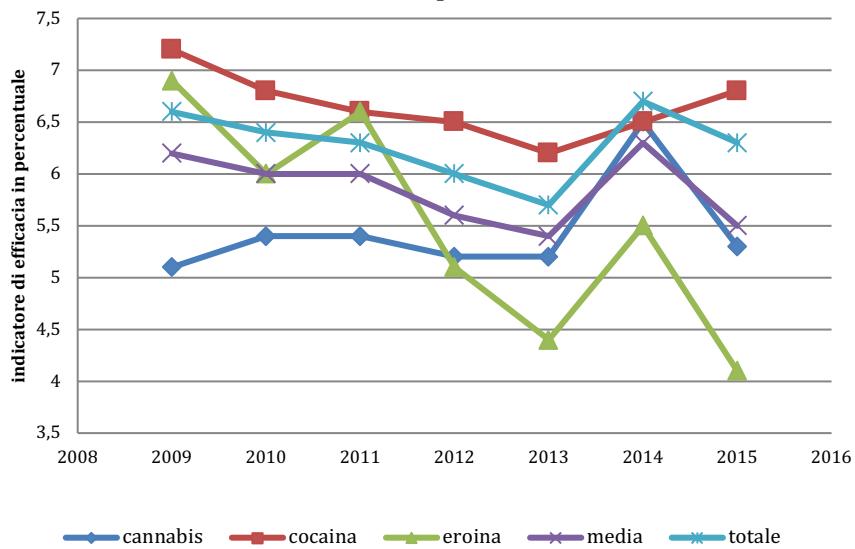
Mano d'opera del mercato illegale della droga a livello medio-basso per le diverse sostanze

Anno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
cannabis	263.471	295.136	286.247	297.994	295.206	223.005	223.718
cocaina	188.370	204.814	200.571	191.071	190.412	139.613	135.710
eroina	101.642	112.840	104.910	109.389	107.879	74.696	80.572
Totale	553.483	612.790	591.728	598.454	593.497	437.314	440.000

Indicatori di efficacia (rapporto tra le denunce e la popolazione stimata inserita nel mercato della droga a livello medio-basso espresso in percentuale) per le diverse sostanze

Anno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
cannabis	5,1	5,4	5,4	5,2	5,2	6,5	5,3
cocaina	7,2	6,8	6,6	6,5	6,2	6,5	6,8
eroina	6,9	6	6,6	5,1	4,4	5,5	4,1
media	6,2	6	6	5,6	5,4	6,3	5,5
totale	6,6	6,4	6,3	6	5,7	6,7	6,3

Figura 13. Efficacia delle operazioni sulla mano d'opera del mercato in percentuale



Avendo definiti alcuni nuovi indicatori di efficacia per monitorare le azioni di contrasto al mercato si può passare a valutarne i relativi costi (Capitolo 2) nonché utilizzare il lavoro fatto per procedere alla stima del valore del mercato (Capitolo 3), almeno per le tre sostanze “storiche” considerate. Ciò non è ancora possibile, purtroppo, per le droghe di sintesi, vista l’assoluta carenza di dati disponibili, come da commento della Direzione Generale Antimafia riportato in precedenza.

Riferimenti bibliografici

Bouchard, M. & Tremblay, P. (2005). Risks of arrests across drug markets: a capture-recapture analysis of “hidden” dealer and user population. *Journal of Drug Issues*, 733-754.

Direzione Centrale Servizi Antidroga - Relazioni Annuali pubblicate nel 2013, 2014, 2015.

<http://www.poliziadistato.it/articolo/view/29541/>

http://img.poliziadistato.it/docs/DCSA_2013.pdf

<http://img.poliziadistato.it/docs/Annuale%202014.pdf>

Direzione Nazionale Antimafia - Relazione Annuale 2014 (periodo 01/07/2013 - 30/06/2014) Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014, Gennaio 2015.

<http://www.camera.it/temiap/2015/03/04/OCD177-1033.pdf>

Direzione Nazionale Antimafia - Relazione Annuale 2015 (periodo 01/07/2014 - 30/06/2015) Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 - 30 giugno 2015, Febbraio 2016.

https://www.radioradicale.it/sites/www.radioradicale.it/files/documenti/2016/03/RELAZIONE_DNA_2015.pdf

Dipartimento Politiche Antidroga (2015). *Relazione Annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia*. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Roma.

<http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2015/presentazione.aspx>

Mascioli F., Rossi C. (2015). Useful supply indicators for evaluating law enforcement efficacy, the size of the drug market and other issues, *Proceedings of the Eighth ISSDP Conference*, 189-209.

Rossi C. (2013). Monitoring the size and protagonists of the drug market: combining supply and demand data sources and estimates, *Drug Abuse Rev.* 2013 Jun; 6(2):122-129.

Zuzzi S., Rossi C., Scalia Tomba G. (2013), Estimates of cocaine use in Milan, *Drug Abuse Rev.* 2013 Jun;6(2): 165-17

Criminalità e costi della giustizia indotti dal proibizionismo

Luca Di Censi e Francesco Fabi

Sintesi

Il presente contributo propone una stima dei costi del Sistema giustizia (detenzione, *law enforcement* e tribunali) relativo al fenomeno droga. La stima è stata effettuata per sette anni dal 2008 al 2014. Le stime effettuate per la componente detenzione sono da considerarsi complete ed attendibili per la parte che riguarda i costi relativi alle persone che hanno reati di offerta di “droga”, mentre non sono calcolabili attualmente quelli relativi agli altri reati (furto, rapina..) commessi da consumatori per finanziare gli acquisti di “droga”, che producono anche costi di polizia e di tribunali. Quelle del *law enforcement* considerano solo i costi del personale e non i costi delle strutture e dei mezzi, per cui sono da considerarsi delle stime parziali. Quelle relative alle spese dei tribunali considerano solo una parte del personale (magistratura ordinaria), per cui sono da considerarsi stime molto parziali. La spesa che incide maggiormente nei costi è quella derivata dai costi di detenzione, indipendentemente dal fatto che le altre sono sottostimate. Il costo medio calcolato per i sette anni è di circa 1,3 miliardi con una spesa minima di 1,1 miliardi ad una massima 1,5 miliardi.

I costi stimati o più correttamente molto sottostimati, al momento, si attestano per questi anni sullo 0,08 del PIL con una spesa media pro-capite di circa 22 €.

Data la valutazione dell’efficacia della politica repressiva in Italia è ora necessario calcolarne il costo, e gli effetti criminogeni, anche se, per limitatezza dei dati disponibili attualmente, i costi stimati sono approssimati (per difetto) rispetto ai costi reali, ma è comunque possibile studiarne gli andamenti nel tempo in modo coerente attraverso le serie temporali omogenee.

La presente stima è stata desunta dai dati provenienti da fonti amministrative (Ministero di Giustizia, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ragioneria Generale dello Stato, Istat). La stima è desunta da tre componenti di spesa: la prima componente sono i costi dei detenuti droga correlati (per reati relativi alla legge antidroga), dati globali forniti pubblicamente come costo giornaliero di un detenuto, che può essere anche stratificato, se necessario (Libianchi e Rossi, 2014); la seconda componente

sono i costi, parziali¹, della pubblica sicurezza per interventi contro l'offerta di droghe, ovvero i costi (sottostimati) di law enforcement; la terza componente sono i costi dei procedimenti giudiziari derivanti da tali interventi, ancora più parziali², che producono una forte sottostima, sia parziale che globale, del costo della giustizia, ma che possono essere utilizzati per analizzare la serie storica dipendente dai diversi tipi di legge in vigore. La stima è effettuata sui soli "costi diretti"; non vengono quindi inclusi in questa stima i costi per la collettività derivanti dalle azioni criminali di altro tipo commesse da utilizzatori di sostanze per reperire fondi necessari ad acquistare droga. Naturalmente non vengono neppure inclusi tutti gli enormi costi "indiretti" che gravano sui denunciati per droga e sulle loro famiglie (assistenza sanitaria, cura di interessi, spese legali, trasferte, ecc.) come stimato a livello internazionale e riportato nel Capitolo sulla corruzione.

Stimare quanto costano il contrasto e la repressione dell'offerta di droga non è cosa semplice in quanto i dati a disposizione sono per lo più aggregati, ad esempio "costo totale degli stipendi dei magistrati" non suddivisi tra penale e civile. Così non si ha la possibilità di rintracciare la specifica voce di spesa rilevante per la stima, quindi è necessario effettuare una redistribuzione che può restituire in media la stima del costo della specifica componente all'interno della macro voce economica.

1. Stima dei costi degli effetti diretti della legge sulla droga della giustizia italiana: metodologia e fonti dati

La stima dei costi è stata realizzata al fine di fornire una comprensione generale dell'impatto economico attribuibile al contrasto e repressione del fenomeno droga, ovvero del loro "peso" sulla spesa pubblica, e di considerare questo costo, rispetto al PIL e alla spesa pro-capite, per quanto riguarda i tre settori considerati, polizia, magistratura e prigioni. Per i dati disponibili, si arriva ad una cifra parziale per quanto specificato sopra.

Per il settore "detenzione", l'analisi è stata condotta per determinare il costo dei detenuti per reati specificamente previsti dalla legge antidroga. La stima è stata ottenuta moltiplicando il numero di detenuti per tali reati per il

¹ Purtroppo sono solo basati sugli stipendi dei dipendenti, senza poter considerare, come per i detenuti, le spese accessorie, strutture, automobili, benzina ecc..

² Le stime sono esclusivamente basate sull'unica informazione attualmente disponibile, ovvero i compensi della magistratura ordinaria, senza poter includere gli stipendi degli altri dipendenti, molto più numerosi, delle strutture ecc., tra l'altro l'ampia durata delle procedure penali in Italia, mostra quanto il personale giudiziario sia basso in relazione alle esigenze.

costo medio giornaliero di un detenuto. Il costo giornaliero di tali detenuti è stato moltiplicato per 365, per ottenere una stima del totale annuo.

La stima dei costi delle forze dell'ordine è stata ottenuta calcolando anzitutto il costo medio per reato, cioè dividendo il totale delle retribuzioni per il personale stabile dei corpi di polizia, dipendente dalle pubbliche amministrazioni (esclusa la polizia penitenziaria i cui costi sono già inclusi nella stima per la detenzione), per il totale di reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria. Il risultante costo medio per reato è stato poi moltiplicato per il numero di reati denunciati relativamente alla legge antidroga. Questa stima è da considerarsi parziale, in quanto non tiene conto della reale quota tempo impiegata nelle operazioni antidroga e del relativo supporto logistico a queste, come ad esempio l'impiego di mezzi di trasporto per pedinamenti, appostamenti o nelle intercettazioni o le infrastrutture dedicate al contrasto del fenomeno droga.

Per il settore giudiziario, bisogna sottolineare ancora che questa stima è solamente indicativa per tre motivi: il primo, perché non è possibile un calcolo accurato della spesa penale, i capitoli di spesa per i tribunali sono composti sia dai costi dei tribunali penali sia di quelli civili; il secondo perché si è considerato non il costo totale della giustizia penale, ma solo i compensi della magistratura ordinaria, quindi solo una parte dei costi sostenuti dal sistema giudiziario e non di tutte le figure professionali coinvolte nei processi (amministrativi, cancellieri, CTU, etc). Pertanto la stima dei costi dei tribunali deve essere considerata molto parziale e, più esattamente, è la stima dei costi della magistratura ordinaria.

Fatte queste premesse, la (sotto)stima è stata ottenuta calcolando il costo medio per ogni procedimento, ottenuto dividendo il totale dei costi della magistratura ordinaria per tutti i procedimenti penali e civili. Successivamente il costo per procedimento ricavato è stato moltiplicato per i procedimenti penali relativi alla legge antidroga.

Si potrebbe avere una stima migliore se si avesse l'indicazione sul costo medio dei procedimenti “droga”, che non è detto coincida con il costo medio dei procedimenti in generale³.

I dati per la stima dei tre costi provengono da fonti istituzionali nazionali. Le principali fonti di dati accessibili e raccolti sono:

- ISTAT (popolazione, PIL prezzi correnti; reati registrati dalla polizia; numero procedimenti penali 309/1990).

³ Per ottenere informazioni e dati su questo aspetto è necessario effettuare rilevazioni (anche campionarie, ma rappresentative) presso i tribunali per rilavare il numero di udienze e la durata, per esempio, dei processi relativi a reati della legge antidroga.

- Ragioneria Generale dello Stato (numero personale Corpi di Polizia; Costo personale Corpi di Polizia; costo personale Magistratura ordinaria)
- Direzione Amministrativa Penitenziaria (numero totale di detenuti; numero detenuti Legge droga; Costo giornaliero detenuti).
- Ministero della Giustizia (Numero procedimenti penali; numero procedimenti civili)

I dati sono stati raccolti per gli anni dal 2008 al 2014 e, in qualche caso, anche per il 2015.

2. Costi della reclusione

Come detto sopra il costo stimato per la detenzione per reati di droga è stato ottenuto moltiplicando il numero di giorni-persona di persone detenute (incluse quelle in attesa di giudizio) per il costo medio al giorno per i diversi anni presi in considerazione, moltiplicando poi il costo medio giornaliero per 365 per ottenere la stima del totale annuo (Tabella 1)⁴. In questo caso i dati disponibili permettono anche la stima per il 2015.

Tabella 1. Costi dei detenuti per la legge antidroga anni 2008-2015.

	Anno							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(Costo medio giornaliero per singolo detenuto)	152,05	120,95	116,67	119,01	124,73	123,78	141,76	147,76
DETENUTI LEGGE DROGA	23.505	26.931	28.199	27.459	26.160	24.273	18.946	17.676
COSTO DETENUTI “DROGA” PER ANNO (in milioni di euro)	1.304	1.188	1.200	1.192	1.190	1.096	980	953

Fonte: Ministero della Giustizia, Direzione Amministrativa Penitenziaria

La spesa per i detenuti “droga” negli anni presi in considerazione è particolarmente elevata, l’anno in cui si registra la spesa più alta è il 2008, mentre la spesa più bassa è del 2015 (Tabella 2, Figura 1). Dato il metodo di stima adottato, le percentuali di spesa ricalcano quelle dei detenuti “droga” sul totale detenuti.

⁴ Il costo del personale risulta annualmente pari a circa l’82% del costo totale.

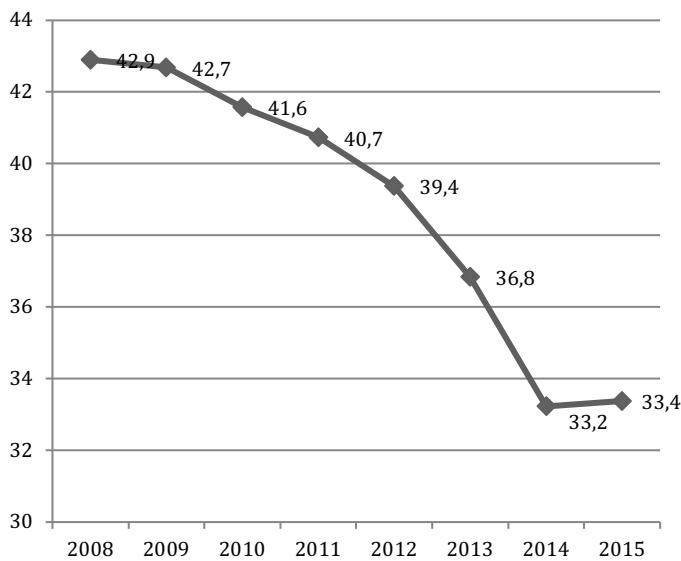
Tabella 2. Percentuale del costo dei detenuti per la legge Drogen sulla spesa totale dei detenuti.

	Costo detenuti (milioni di euro)		% spesa detenuti droga sul totale dei detenuti
	per "droga"	totale	
2008	1.304.	3.040	42,9
2009	1.188	2.785	42,7
2010	1.200	2.888	41,6
2011	1.192	2.927	40,7
2012	1.190	3.025	39,4
2013	1.096	2.976	36,8
2014	980	2.950	33,2
2015	953	2.856	33,4

Fonte: Ministero della Giustizia, Direzione Amministrativa Penitenziaria

Il calo, nel tempo, delle percentuali non deriva da minor diffusione dei reati di droga, ma da misure legislative e amministrative. In particolare, i provvedimenti per la riduzione del sovraffollamento sono stati accompagnati nel 2014 dalle modifiche relative alla legge antidroga, riguardanti l'articolo 73. Con la sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale, che ha comportato l'illegittimità costituzionale delle modifiche alla normativa sugli stupefacenti introdotte nel 2006. Sono di conseguenza state riportate in vigore le norme previgenti del DPR n. 309/90, con la distinzione delle sostanze stupefacenti in droghe pesanti e droghe leggere e la diversificazione delle pene previste dall'articolo 73. Nell'ipotesi della lieve entità del fatto le pene sono state ulteriormente ridimensionate. I detenuti condannati, ai sensi dell'articolo 73 del DPR n. 309/90, hanno potuto beneficiare, nel caso di droghe leggere, della rideterminazione della pena e della scarcerazione, se imputati. Pur non essendo propriamente un provvedimento "svuotacarcere", la sentenza della Corte costituzionale ha avuto un impatto sulla popolazione detenuta: alla fine dell'anno 2014 la percentuale di detenuti presenti con ascritto il reato di cui all'articolo 73 è arrivata al 34%, il valore più basso riscontrato dal 2000, analogamente è diminuita la spesa (Figura 1), rimasta pressoché costante nel 2015. L'influenza delle modifiche di legge è ben spiegata nel capitolo "Il secolo proibizionista".

Figura 1. Percentuale di spesa detenuti per articoli antidroga sul totale dei detenuti



Fonte: nostre elaborazioni su Ministero della Giustizia,
Direzione Amministrativa Penitenziaria

3. Costi delle Forze di Polizia

Diverse fonti di dati sono state utilizzate per stimare i costi attribuibili al contrasto e alla repressione del fenomeno droga da parte dei corpi di polizia.

Come detto sopra, la stima è stata ottenuta dividendo il totale delle retribuzioni dei corpi di polizia per il totale dei crimini denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria. Il costo medio risultante per crimine è stato moltiplicato per il numero di reati relativi alla normativa sugli stupefacenti.

Per migliorare questa stima sarebbe necessario indagare le singole operazioni di polizia e il relativo personale impiegato per capire in dettaglio le risorse spese mediamente per l'attività di contrasto. Ovviamente le operazioni hanno delle caratteristiche diverse l'una dall'altra, ma potrebbe essere possibile una classificazione dei costi per tipologia di operazione suddivisa per durata, quantitativi sequestrati e numero di denunciati.

I dati e i risultati sono riportati nella Tabella 3.

Tabella 3. Costo delle forze dell'ordine per il contrasto del fenomeno droga anni 2007-2014.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni	333.492	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717	313.987
Corpi di Polizia								
Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni	331.614	325.664	325.376	320.031	318.853	314.728	313.245	308.894
Corpi di Polizia								
Total del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione Corpi di Polizia (in milioni di euro)	16.514	16.619	17.168	17.033	17.947	17.106	16.894	16.740
Ministero della Giustizia personale Polizia Penitenziaria	41.405	40.717	40.291	39.180	39.978	39.807	39.366	38.565
Ministero della Giustizia Costo Polizia Penitenziaria (in milioni di euro)	1.958	1.945	1.985	2.015	1.988	2.016	2.006	2.000
Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni Corpi di Polizia (Esclusa la Polizia Penitenziaria)	290.209	284.947	285.085	280.851	278.875	274.921	273.879	270.329
Total del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione di Polizia (Esclusa la Polizia Penitenziaria) (in milioni di euro)	14.555	14.673	15.182	15.017	15.958	15.089	14.887	14.740
Numeri di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria	2.933.146	2.709.888	2.629.831	2.621.019	2.763.012	2.818.834	2.892.155	2.812.936
Numeri di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria sulla Normativa sugli stupefacenti	34.439	34.082	34.101	32.761	34.034	33.852	33.578	33.246
STIMA DEI COSTI "DROGA" RELATIVI ALL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO DEI CORPI DI POLIZIA (in milioni di euro)	170	184	196	187	196	181	172	174

Fonte: nostre elaborazioni su dati di Ragioneria Generale dello Stato, Istat, Direzione Centrale Servizi Antidroga

4. Costi dei Tribunali

Come per la stima dei costi dei corpi di polizia, anche la stima dei costi relativi al sistema giudiziario è stata costruita utilizzando diverse fonti di dati.

Come già esplicitato la stima sui costi dei tribunali è solo indicativa e molto parziale, in quanto non è stato ancora possibile reperire le informazioni necessarie ad un'attenta e completa analisi. I costi dei tribunali disponibili sono accorpati tra le spese per il civile e quelle per il penale. Questo comporta, oltre alle ragioni sopra esposte (costi di gran parte del personale e delle strutture che non vengono conteggiati), l'impossibilità di definire esattamente il carico di spesa per i procedimenti “droga”.

La stima è stata ottenuta dividendo il totale delle spese per le retribuzioni della magistratura ordinaria per il totale dei procedimenti civili e penali e il costo medio risultante per ogni procedimento è stato moltiplicato per il numero dei procedimenti relativi alla normativa sugli stupefacenti.

Come anticipato questa stima è quella più limitata in quanto è stata presa in considerazione solamente una voce di costo (stipendi della Magistratura ordinaria). Per avere una stima verosimile dovrebbe essere preso in considerazione il costo di un singolo procedimento droga sia per quanto concerne la durata, che il personale impiegato incluso il pubblico patrocinio; solo così facendo sarà possibile determinare il costo del fenomeno droga per i tribunali. È previsto, in futuro, uno studio pilota in alcuni tribunali italiani per reperire questo tipo di informazioni e procedere ad una stima più adeguata aggiungendo ai costi della magistratura i costi della cancelleria, i costi amministrativi, i costi della difesa e dei consulenti tecnici.

Di seguito sono riportati i dati e i risultati della stima effettuata sui costi della magistratura ordinaria (Tabella 4).

Tabella 4. Costo dei procedimenti per la legge droga anni 2008-2014.

Procedimenti PENALI con autore noto ISCRITTI negli uffici giudiziari per tipologia di ufficio Dato nazionale	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTALE GENERALE	3.277.951	3.410.326	3.503.415	3.329.781	3.366.529	3.401.613	3.277.325
Procedimenti CIVILI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTALE	4.639.479	4.748.068	4.735.599	4.511.732	4.524.605	4.569.332	4.549.472
TOTALE Procedimenti penali con autore noto ISCRITTI negli uffici giudiziari + procedimenti civili Definitivi	7.917.430	8.158.394	8.239.014	7.841.513	7.891.134	7.970.945	7.826.797
Procedimenti 309/90 INIZIO AZIONE PENALE+ARCHIVIATI	55.244	53.674	47.755	45.500	41.881	41.544	36.396
Totali Costi Personale dipendente ed estraneo all'amministrazione della MAGISTRATURA ORDINARIA (in milioni di euro)	1.561	1.569	1.635	1.561	1.723	1.767	1.811
<u>COSTO MEDIO PROCEDIMENTO CALCOLATO SUL TOTALE DEI COSTI DEL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA</u>	197,18	192,33	198,56	199,15	218,41	221,77	231,39
STIMA COSTI Procedimenti 309/90 INIZIO AZIONE PENALE+ARCHIVIATI (in milioni di euro)	10	10	9	9	9	9	8

Fonte: nostre elaborazioni su dati di Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica, Ragioneria Generale dello Stato, ISTAT

5. Costi totali

Sommmando le 3 stime valutate si ottiene una sottostima, per le ragioni spiegate sopra, ma coerente per lo studio della serie storica, di quanto lo Stato spende per il contrasto dell'offerta di droghe. Le stime prodotte per gli anni dal 2008 al 2014 registrano una spesa media di circa 1,3 miliardi, tradotta nello 0,08 del PIL circa, e una spesa media pro-capite (tutta la popolazione italiana, compresi neonati e ultracentenari) di 22 euro circa.

La spesa più alta si è registrata nel 2008 (1,5 miliardi), nel 2014 si ottiene un valore più basso (1,1 miliardi) a seguito delle modifiche della legge che hanno ridotto i costi giudiziari (-8,6%) e di detenzione (-2,8%), mentre i costi relativi alle operazioni di polizia risultano più alti (+0,8%), nonostante il numero di operazioni antidroga sia minore negli ultimi anni, come visto nel capitolo 1.

Tabella 5: Riepilogo dei costi di giustizia droga anni 2008-2014

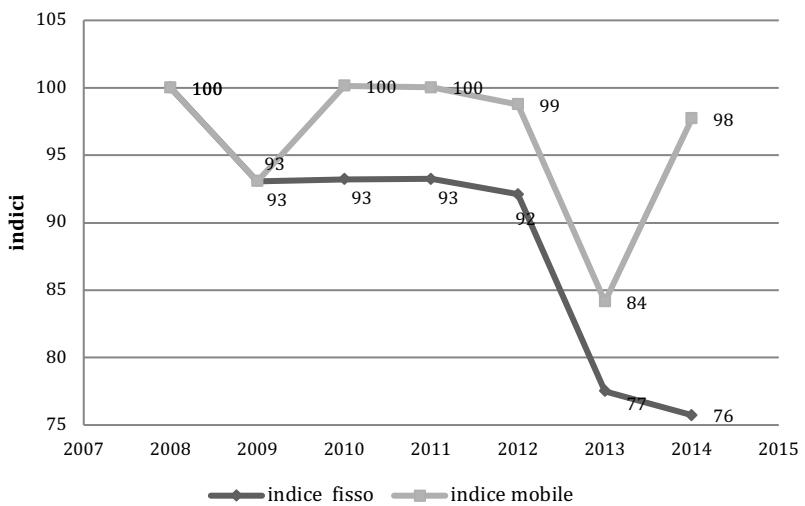
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
COSTO DETENUTI DROGA PER ANNO (in milioni di euro)	1.304	1.188	1.200	1.192	1.190	980	953
STIMA DEI COSTI DROGA RELATIVI ALL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO DEI CORPI DI POLIZIA (in milioni di euro)	184.	196	187	196	181	172	174
STIMA COSTI Procedimenti 309/90 INIZIO AZIONE PENALE + ARCHIVIATI (TOTALE SALARI MAGISTRATURA ORDINARIA) (in milioni di euro)	10	10	9	9	9	9	8
TOTALE COSTI GIUSTIZIA "DROGA" (in milioni di euro)	<u>1.499</u>	<u>1.396</u>	<u>1.398</u>	<u>1.398</u>	<u>1.381</u>	<u>1.162</u>	<u>1.135</u>
Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato (in milioni di euro)	1.632.150.	1.572.878	1.604.514	1.637.462	1.613.265	1.604.477	1.611.884
POPOLAZIONE residente al 1° gennaio	59.619.290	60.045.068	60.340.328	59.433.744	59.394.207	59.685.227	60.782.668
% COSTI GIUSTIZIA DROGA SUL PIL	0,092	0,089	0,087	0,085	0,086	0,072	0,070
SPESA PROCAPITE COSTI GIUSTIZIA DROGA	25,16	23,25	23,17	23,53	23,26	19,48	18,69

6. Andamento delle serie storiche

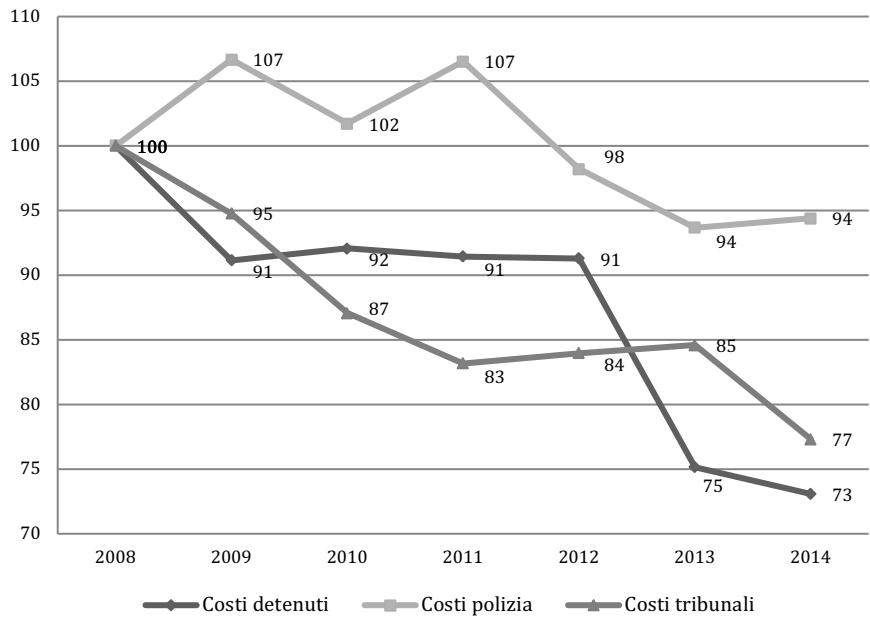
Per l'analisi delle serie storiche si utilizzano i numeri indici introdotti nel primo capitolo.

Dai grafici che seguono (Figure 2-4) emerge un andamento decrescente dei costi di giustizia legati alla legge antidroga. In particolare, si nota come l'andamento dei costi del carcere influenzi fortemente l'andamento dei costi totali, essendo la spesa in proporzione maggiore e meno parzialmente stimata rispetto alle altre due. I costi di detenzione decrescono maggiormente (circa del 27% fra il 2008 e il 2014) rispetto ai costi di polizia e ai costi dei tribunali (Figura 3). In Figura 4 si nota che la riduzione maggiore dei costi per la detenzione si registra fra il 2012 e il 2013 (primi provvedimenti svuota-carcere). I costi di polizia per il contrasto al fenomeno droga seguono lo stesso andamento, con un lieve aumento nel 2009 e nel 2011 (circa il 7%) e poi un trend in diminuzione fra il 2011 e il 2014 (di circa il 10%), dovuto alla diminuzione del numero di operazioni (capitolo 1). I costi dei tribunali, in via indicativa, registrano un decremento di circa il 23% fra il 2008 e il 2014. Dalle Figure 3 e 4 si nota come tale decremento avvenga in maniera abbastanza costante negli anni. Questi andamenti sono concordi con gli indicatori di efficacia delle azioni “di polizia” che mostrano, infatti, un decremento dal 2009 al 2013 dell'indicatore e un miglioramento nell'indice dal 2014, che è dovuto principalmente alle modifiche introdotte nella legge antidroga dopo la sentenza della Corte Costituzionale e del d.l. n. 146/2013, poi convertito con l. n. 10/2014.

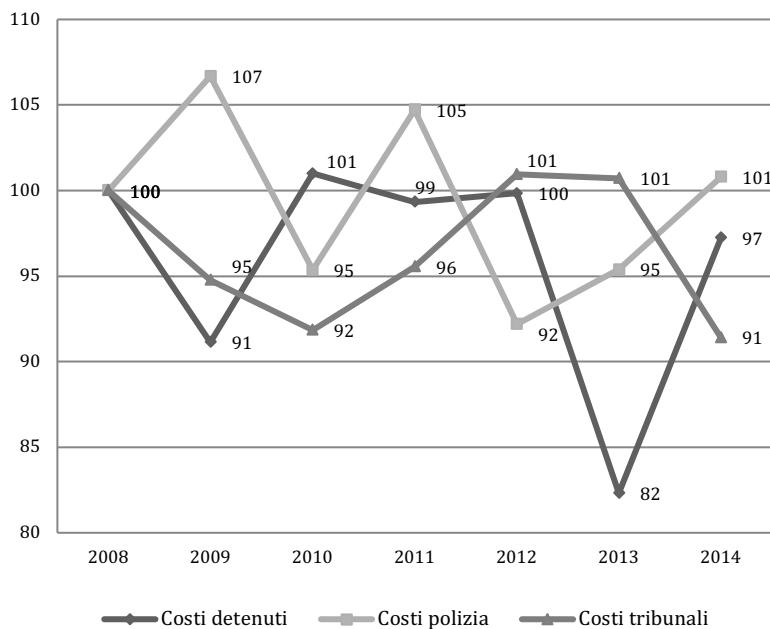
**Figura 2. Andamento dei numeri indici del
TOTALE COSTI GIUSTIZIA “DROGA”**



**Figura 3. Numeri indice a base fissa
dei costi per comparto**



**Figura 4. Numeri indice a base mobile
dei costi per comparto**



7. Un'ulteriore considerazione sulle stime

Un ulteriore aspetto per affermare che le stime sopra descritte sono delle sottostime si deduce da una analisi effettuata sugli ingressi in carcere dal 1991 al 2001. In questo periodo si può osservare che c'è una percentuale di ingressi di tossicodipendenti che entra in carcere per reati non dipendenti dal Testo Unico 309/90 (Tabella 6) e che non sono considerati, data la mancanza di dati utilizzabili, per la stima dei costi di detenzione. Questi soggetti, utilizzatori di sostanze, incarcerati per altro tipo di reati, non pesano neanche sulle altre voci di spesa, dove doverosamente devono essere transitati (contrasto e giudizio).

Si può quindi affermare che i costi finora stimati dovrebbero essere incrementati di almeno il 15% circa per la stima dei costi di detenzione e analogamente per le altre voci di spesa. Questa analisi è stata possibile solo su questo arco temporale in quanto i dati successivi al 2001 non sono reperibili al momento, ma si può fare con altri dati di un'indagine per un progetto europeo descritta sotto.

Tabella 6: Serie storica flusso ingressi in carcere detenuti tossicodipendenti

ANNO	Flusso Tossicodipendenti entrati in carcere dalla libertà per reati			tossicodipendenti in carcere per reati differenti al TU 309/90 sul totale dei detenuti		entrati in carcere per TU 309/90 sul totale dei detenuti	Droga correlati
	Legge 309/90	altri	TOTALE	detenuti entrati in carcere per reati legge 309/90 dalla libertà	TOTALE GENERALE		
1991	15.628	13.206	28.834	32.154	78.781	16,8 %	40,8 %
1992	18.891	14.309	33.200	36.900	94.318	15,2 %	39,1 %
1993	16.406	16.145	32.551	32.869	99.544	16,2 %	33,0 %
1994	16.425	15.040	31.465	37.515	100.207	15,0 %	37,4 %
1995	13.875	13.654	27.529	33.065	91.763	14,9 %	36,0 %
1996	14.693	13.563	28.256	34.316	92.340	14,7 %	37,2 %
1997	16.347	14.791	31.138	34.919	92.398	16,0 %	37,8 %
1998	14.733	15.520	30.253	33.360	88.718	17,5 %	37,6 %
1999	13.984	15.131	29.115	32.668	90.486	16,7 %	36,1 %
2000	12.103	11.970	24.073	31.496	87.576	13,7 %	36,0 %
2001	11.557	12.016	23.573	28.185	80.958	14,8 %	34,8 %
							49,7 %

Un'altra conferma del fatto che i costi di giustizia calcolati vanno aumentati viene, infatti, dai risultati di un'indagine sulle abitudini e sul consumo pregresso di sostanze svolta, nell'ambito del progetto europeo “New methodological tools for policy and programme evaluation”, nel 2012 presso comunità terapeutiche e servizi di bassa soglia (Ricci e Rossi, 2013). L'indagine ha coinvolto quattro paesi: Italia, Spagna, Portogallo e Repubblica Ceca. Per l'Italia sono stati raccolti 723 questionari (611 maschi, 106 femmine, 6 mancata risposta alla domanda sesso). I risultati dell'indagine relativi alle fonti per finanziarsi il consumo di droga e le esperienze di arresto e carcere sono riportati nelle Tabelle che seguono e confermano quanto derivato dai dati amministrativi sul carcere fino al 2001.

Tabella 7. Fonti di finanziamento legali e illegali per l'acquisto di droga in Italia.	
Solo fonti legali	26 %
Attività illegali	74 %
Totale	100 %
<i>Fonte: Progetto Europeo “New methodological tools for policy and programme evaluation” 2012</i>	

Tabella 8. Fonti di finanziamento solo illegali per l'acquisto di droga in Italia.	
Spaccio	28,7 %
Prostitutione	1,2 %
Furto	25,6 %
Spaccio e prostituzione	1,4 %
Spaccio e furto	31,9 %
Prostitutione e furto	1,0 %
Spaccio, prostituzione e furto	3,1 %
Altre attività illegali	7,2 %
Totale	100 %
<i>Fonte: Progetto Europeo “New methodological tools for policy and programme evaluation” 2012</i>	

Dalla Tabella 7 si nota come le fonti di finanziamento del consumo di droga siano per lo più illegali (74%). Tra quelle illegali, prevalgono lo spaccio e i furti (Tabella 8); in particolare il 58,1% degli intervistati dichiara di aver spacciato e il 61,6 dichiara il furto (eventualmente insieme ad altri mezzi). Questo dimostra che lo spaccio non è l'unica fonte di finanziamento illegale del consumo di droga, ma il furto incide anche di più.

Se poi si passa a verificare come ci si avvicina alle attività illegali, mediante i dati dell'indagine, si verifica che le proposte di attività legate allo spaccio provengono dagli stessi spacciatori che vendono droga ai consumatori.

Tabella 9. Proposta di vendere droghe dal suo spacciato abituale (Si/No) per genere.

ITALIA	maschi	femmine
Si	55,4 %	66,3 %
No	44,6 %	33,7 %
Totale	100 %	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

Tabella10. Proposta di vendere droghe almeno una volta dallo spacciato abituale per genere.

ITALIA	maschi	femmine
Spesso	42,6 %	50,8 %
Qualche volta	57,4 %	49,2 %
Totale	100 %	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

Al 55,4% dei maschi e al 66,3% delle femmine è stato proposto di spacciare dallo spacciato abituale almeno una volta, ma per più del 40% dei casi anche più spesso. Ciò mette in luce uno stretto rapporto fra distributori e consumatori e fa sì che alcuni consumatori diventino anche distributori. A seguito dell'ingresso nella micro-criminalità si subiscono le conseguenze, tra cui l'arresto. A questo proposito, la Tabella 12 mostra che ancora è più probabile, nel 2012 come si era visto fino al 2001 nei dati ufficiali, essere arrestati per reati diversi da quelli relativi alla legge 309/90.

Tabella 11.: Arresti per genere.

ITALIA	maschi	femmine
No	32 %	51,8 %
Si	68 %	48,2 %
Totale	100 %	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

Tabella 12. Motivo dell'arresto per genere.

ITALIA	maschi	femmine
Spaccio	40,6 %	48,1 %
Altri crimini	59,4 %	51,9 %
Totale	100 %	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

Quasi il 70% dei maschi e quasi il 50% delle femmine ha avuto almeno una esperienza di arresto. Per i maschi prevalgono allo spaccio gli altri crimini (circa il 60%), le femmine si dividono abbastanza equamente fra spaccio e altri crimini. La droga, usata in modo problematico, porta spesso a problemi con la giustizia. Le Tabelle 13 e 14 mostrano anche la distribuzione degli episodi di detenzione e i reati relativi alla legge 309/90 altro.

Tabella 13. Detenzione per genere.		
ITALIA	maschi	femmine
No	34,5 %	60 %
Si	65,5 %	40 %
Totale	100 %	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

Tabella 14. : Motivo di detenzione per genere		
ITALIA	maschi	femmine
Spaccio	38,29 %	45,45
Altri crimini	61,71 %	54,55 %
Totale	100 %	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

Il 65,5% dei maschi e il 40% delle femmine ha avuto almeno un'esperienza detentiva. La motivazione prevalente non è lo spaccio: il 61,7% dei maschi e 54,6% delle femmine ha avuto almeno un'esperienza detentiva per crimini diversi dallo spaccio.

Dalla tabella 15 si nota come più di un quarto degli intervistati è stato arrestato per spaccio, ma meno di un quarto è stato detenuto per lo stesso motivo. Si può affermare che lo spaccio viene perseguito in modo meno pesante rispetto agli altri reati, che mostrano anche un periodo di detenzione più lungo¹. Inoltre, tra lo spaccio di una singola sostanza e lo spaccio di più sostanze prevale il secondo (58,9%) come si vede dalla Tabella 16.

Tabella 15.: detenuti : motivi di arresto e detenzione in Italia.		
Arresto	Spaccio	27,9 %
	Altri crimini	48,9 %
	Spaccio e altri crimini	23,3 %
	Totale	100 %
Detenzione	Spaccio	24,2 %
	Altri crimini	51,7 %
	Spaccio e altri crimini	24,2 %
	Totale	100 %

Fonte: Progetto Europeo "New methodological tools for policy and programme evaluation" 2012

¹ Parisi A. et altri, 2013.

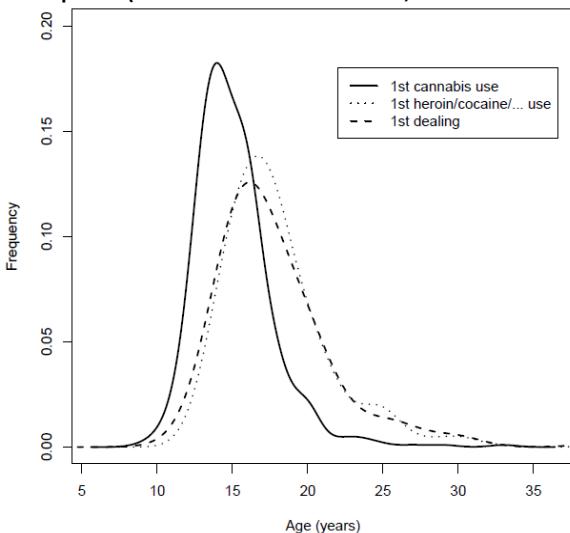
Tabella 16. Tipologia di spaccio in Italia.	
Spaccio di una singola sostanza	41,1
Polispaccio	58,9
Total	100
<i>Fonte: Progetto Europeo “New methodological tools for policy and programme evaluation” 2012</i>	

8. Il nesso tra normativa e criminalità

Dai dati desunti dall’indagine europea emerge con chiarezza che chi usa sostanze ha un’alta probabilità di incorrere in attività criminali e, in media, il 60% è stato arrestato. Il consumatore si finanzia in larga parte, attraverso attività illecite, micro-criminalità, spaccio o entrambi.

Se poi si analizza il tempo in cui principalmente si iniziano a commettere attività criminali nella “carriera” di un consumatore, in particolare lo spaccio, si riscontra che l’ingresso nella criminalità coincide con il passaggio a sostanze pesanti, come rappresentato in Figura 5, quando aumentano i costi di consumo e ci si avvia verso un consumo problematico. Le curve dell’andamento per età relative all’uso di sostanze pesanti, dopo aver iniziato con cannabis, mostrano un andamento quasi sovrapposto. L’età media in cui si inizia a fare uso di sostanze pesanti dopo aver iniziato con cannabis (18,3 anni) è quasi identica a quella in cui si spaccia per la prima volta (18 anni). Inoltre il fatto che l’età di primo spaccio risulti inferiore all’età di passaggio dalla cannabis alle sostanze pesanti dipende dal fatto che alcuni consumatori non iniziano il loro uso con la cannabis (solo il 73%), ma direttamente con le sostanze pesanti: 12% cocaina, 7% eroina e 8% altra sostanza diversa dalla cannabis e, di conseguenza, il loro passaggio allo spaccio è immediato.

Figura 5. Distribuzione dell'età di primo uso di cannabis, primo uso di sostanze pesanti, prima attività di spaccio (fonte: articolo di Mammone, Scalia Tomba e Rossi, 2013).



Un consumatore di sostanze psicotrope, prima di essere problematico dal punto di vista della diagnosi sanitaria, viene criminalizzato ed emarginato dalla società.

Considerazioni sull'impatto della legge proibizionista sulla generazione di criminalità (dalla tesi di laurea di Francesca De Marinis)

La legislazione penale in materia di stupefacenti si è caratterizzata per essere orientata in senso repressivo, in maniera più o meno esacerbata a seconda della stagione politica, e tale assetto, mitigato solo parzialmente dalla Corte costituzionale con la sent. n. 32/2014, permane tutt'oggi immutato nelle sue scelte di fondo, prestandosi a numerose critiche. Da un lato, perché in contrasto con i diversi principi costituzionali che presidiano alla corretta previsione e applicazione delle norme penali e, dall'altro lato, perché inefficace nel perseguire i concreti risultati sperati.

In relazione al secondo profilo, va evidenziato che anche la legge n. 79/2014 di conversione del d.l. n. 36/2014, introdotta a seguito della sent. della Corte costituzionale, non ha il pregio di ripensare alla scelta politica che è sottesa alla legislazione sugli stupefacenti, mirando alla sola riorganizzazione della materia. È mancata, quindi, un'analisi circa l'efficacia del protrarsi di una politica proibizionista, in termini di riduzione del consumo, né si è vagliata la possibilità di procedere ad una riallocazione delle ingenti risorse destinate alla repressione del fenomeno. La riduzione del consumo ben potrebbe perseguirsi impiegando una parte di tali risorse in

più efficaci programmi di prevenzione, tesi alla cura del fenomeno della tossicodipendenza piuttosto che alla sua criminalizzazione.

Il fallimento del modello repressivo, in ragione degli elevati costi e degli scarsi risultati, è efficacemente spiegato nella relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia, relative al periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014. Vi si legge testualmente:

“[...] senza alcun pregiudizio ideologico, proibizionista o anti-proibizionista che sia, si ha il dovere di evidenziare a chi di dovere, che, oggettivamente, e nonostante il massimo sforzo profuso dal sistema nel contrasto alla diffusione dei cannabinoidi, si deve registrare il totale fallimento dell’azione repressiva (rectius: degli effetti di quest’ultima sulla diffusione dello stupefacente in questione)”, La relazione conclude, sempre relativamente al contrasto dei cannabinoidi, che “davanti a questo quadro, che evidenzia l’oggettiva inadeguatezza di ogni sforzo repressivo, spetterà al legislatore valutare se, in un contesto di più ampio respiro (ipotizziamo, almeno, europeo, in quanto parliamo di un mercato oramai unitario anche nel settore degli stupefacenti) sia opportuna una depenalizzazione della materia [...]”, mettendo in luce gli effetti positivi che “la depenalizzazione avrebbe in termini di deflazione del carico giudiziario, di liberazione di risorse disponibili delle forze dell’ordine e magistratura per il contrasto di altri fenomeni criminali e, infine, di prosciugamento di un mercato che, almeno in parte, è di appannaggio di associazioni criminali agguerrite”².

La tesi proibizionistica è sovente giustificata dal fatto che una politica di rigida repressione delle sostanze stupefacenti sia funzionale a ridurre il numero di reati, sostenendo che ci sia una relazione di causa-effetto tra l’assunzione di sostanze stupefacenti e la propensione alla commissione di reati, soprattutto di natura violenta. Questo rapporto tra droga e violenza è stato studiato per la prima volta da Goldstein, il quale individua tre paradigmi secondo i quali si esplica la relazione tra questi due fattori: i primi due, caratterizzati da una violenza indotta da ragioni farmacologiche o economiche, sono direttamente collegati all’uso di droga; mentre il terzo, caratterizzato da una violenza sistematica, è correlato alla stessa politica proibizionista il cui imprescindibile corollario è l’esistenza di un mercato illegale dei beni³

² DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014*, pubblicato su www.camera.it.

³ Cfr. GOLDSTEIN P. J., *Drugs/violence nexus: a tripartite conceptual framework*, in *Journal of Drug Issues Dated 1985*, vol. 15, n. 4, pp. 493 ss..

“Il primo paradigma, c.d. “psychopharmacological violence”, analizza la relazione sussistente tra l’uso di sostanze psicoattive e la propensione a commettere atti violenti, in quanto causati dall’eccitazione provocata dalla sostanza stessa. Estremamente complessa si rivela la possibilità di effettuare una esatta stima dei reati violenti commessi sotto gli effetti delle sostanze stupefacenti, per due principali ordini di motivi: il basso tasso di denunce di questi reati e l’ancora più basso tasso di registrazione, nei rapporti ufficiali, dello stato psicofisico del reo all’atto della commissione di un reato⁴.

Il secondo paradigma, c.d. di “economic compulsive violence”, rileva, invece, come una porzione di assuntori di sostanze stupefacenti possa essere spinta a commettere reati contro il patrimonio dalla necessità di sostenere gli ingenti costi delle sostanze stupefacenti; la violenza, in tal caso, è un effetto indiretto del reato, in quanto fortemente legata alle circostanze in cui quest’ultimo è commesso (ad es la reazione della vittima). Occorre, però, ricordare che prezzi così elevati sono un effetto diretto dello stesso proibizionismo. Quest’ultimo, infatti, da un lato rende più difficile e, quindi, dispendioso il traffico delle merci che, spesso, sono costrette a effettuare rotte più lunghe del dovuto per disperdere le proprie tracce⁵; dall’altro, impone di includere nel prezzo finale anche il valore del rischio assunto da ogni soggetto che prende parte alla catena produttiva e di distribuzione delle sostanze, per cui più sarà incisiva e restrittiva la politica proibizionista, più il prezzo di tali sostanze salirà.

Il terzo paradigma è, infine, quello della violenza sistemica (“systemic violence”). Tutti i mercati danno luogo a liti commerciali e necessitano di strumenti per affermare e tutelare i propri diritti di proprietà. Nel caso dei mercati legali, le eventuali controversie trovano risoluzione mediante sistemi convenzionali, quali contenzioso giudiziario, negoziazione informale, arbitrato etc. Nel caso di mercati illegali, come è ovvio, non si può fare ricorso a tali metodi di risoluzione delle controversie, innescandosi, quindi, un uso sistematico della violenza per regolare qualsiasi rapporto commerciale o di “lavoro” intercorrente tra i soggetti che fanno parte della rete illegale di produzione e distribuzione di tali beni⁶ (ad es. lotte per aggiudicarsi il controllo sul territorio, eliminazione degli informatori, violenza perpetrata all’interno della stessa gerarchia degli spacciatori).

Vi sono, poi, ulteriori fattori che, sebbene meno direttamente, contribuiscono, in ogni caso, ad aumentare il grado di violenza in un mercato illegale: gli stessi trafficanti, che hanno a disposizione grandi quantità di liquidità, in ragione del fatto che le transazioni illegali si

⁴ GOLDSTEIN P. J., op. ult. cit., p. 496.

⁵ RUSSO F. F., *Cocaine: the complementarity between legal and illegal trade*, in *The World Economy* 2014, vol. 37, n. 9, p. 1300.

⁶ Si veda, tra i vari, MIRON J. A., Violence and the US prohibitions of drugs and alcohol, in *American Law and Economics Review* 1999, vol. 1, n. 1, pp. 81 ss.

svolgono quasi esclusivamente per mezzo di contanti, sono vittime ideali dei reati predatori. Inoltre, data la natura illecita delle attività che svolgono le vittime in prima persona, le probabilità che si rivolgano alle forze dell'ordine per denunciare il reato subito si riducono drasticamente⁷; in conseguenza di ciò, da un lato, si incentiva la risoluzione di ulteriori conflitti mediante l'uso della violenza privata e, dall'altro, si riduce il costo - valutato in termini di rischio di essere arrestati - di coloro che commettono i reati.

La politica proibizionista svolge, quindi, nell'ambito di questo terzo paradigma un ruolo tutt'altro che neutrale. Un'impennata dei reati violenti può essere conseguenza, in primo luogo, della circostanza dell'emanazione di nuove e più stringenti norme che si risolvono in un corrispondente aumento di transazioni o di accordi relegati al mercato illegale⁸: un classico esempio può essere lo sviluppo della legislazione proibizionista sugli stupefacenti che negli anni è andata imponendo restrizioni su di un numero sempre crescente di sostanze, ampliando, di volta in volta, il mercato nero di queste. Ciò nonostante, pure nella circostanza in cui si mantenga costante l'impianto normativo, un cambiamento nell'allocazione delle risorse, tale da garantire una maggiore effettività degli apparati incaricati della repressione, può generare delle perturbazioni all'interno della struttura delle organizzazioni criminali, così da far venir meno accordi stipulati tra i diversi soggetti, coinvolti nel mercato illegale, incentivando nuovamente l'uso della violenza per la risoluzione delle controversie. Inoltre, fra le stesse forze dell'ordine, incaricate di reprimere il fenomeno, e la struttura criminale che detiene l'offerta dei beni illegali si instaura una lotta che può dar luogo ad episodi di violenza⁹. Ancora, non va sottovalutato che l'incisiva repressione del fenomeno, aumentando il rischio per gli operatori del mercato illegale, genera un aumento dei prezzi, teso a compensare l'aumento di tale rischio. Se questo può portare, da un lato, alla riduzione dell'offerta - e quindi del consumo - generando un effetto di sostituzione dai reati concernenti gli stupefacenti ad altre forme di reato, d'altro canto, comporta anche un aumento dei profitti per quegli operatori che rimangono sul mercato. Ciò costituisce, a sua volta, un incentivo affinché nuovi soggetti entrino nel mercato, dando luogo a nuove lotte per il controllo del territorio¹⁰. In quest'ultima ipotesi, l'inserimento di nuovi soggetti, operanti sul versante dell'offerta, genera un effetto opposto a quello di sostituzione, riducendo o, addirittura, vanificando le possibilità di una riduzione del

⁷ RESIGNATO A. J., *Violent crime: a function of drug use or drug enforcement?*, in *Applied Economics* 2000, vol. 32, n. 6, p. 683

⁸ MIRON J. A., op. cit. nota prec., p. 82

⁹ Cfr. MIRON J. A., op. cit. nota prec., pp. 83-84.

¹⁰ SHEPARD E. M., BLACKLEY P. R., *Economics of crime and drugs: prohibitions and public policies for illicit drug control*, in B. L. BENSON, P. R. ZIMMERMAN (Eds.), *Handbook on the Economics of Crime*, Cheltenham 2010, p. 254.

*consumo attraverso una riduzione dell'offerta che, al contrario, potrebbe rimanere costante*¹¹.

*Dall'analisi teorica possiamo, quindi, affermare che, quanto più rigidamente viene applicato un regime proibizionistico tanto più, pare si vadano a creare ampi spazi di violenza, per regolare i rapporti di un sistema parallelo che sappiamo essere estremamente strutturato*¹².

Il nesso tra droga e violenza è quindi correlato alle dinamiche del mercato illegale delle droghe e al proibizionismo della normativa. Quest'ultima, da un lato contribuisce a regolare il mercato ampliando l'offerta di sostanze con quelle sostanze che nel tempo sono considerate illegali e delegate al mercato della droga, e dall'altro criminalizza i consumatori che sono indotti a procurarsi la droga in circuiti criminali divenendo di fatti responsabili di un reato e di conseguenza perseguiti a norma di legge. È necessario rivedere le politiche pubbliche riguardo al contrasto e alla repressione al fenomeno droga che ogni anno assorbono cospicue risorse, senza rilevanti risultati¹³, che potrebbero essere riallocate in maniera più efficace per la prevenzione, la cura e la riabilitazione dei soggetti tossicodipendenti.

¹¹ GALENIANOS M., PACULA R. L., PERSICO N., A search-theoretic model of the retail market for illicit drugs, in *The Review of Economic Studies* 2012, vol. 79, n. 3, pp. 1251-1253.

¹² Francesca De Marinis; Tesi di Laurea Magistrale in giurisprudenza “*La legislazione in materia di stupefacenti: profili di politica criminale*”, anno accademico 2014/2015, Università degli Studi di Napoli Federico II, relatore: Prof. Antonio Cavaliere.

¹³ Si vedano gli indicatori di efficacia riportati nel capitolo “INEFFICACIA DEL PROIBIZIONISMO - VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI DI “REPRESSIONE””

Riferimenti bibliografici

Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe: Reframing Addictions Project (ALICE RAP), AA.VV., Avoidable cost: a report of the social cost attributable to the abuse of alcohol, illegal drugs and tobacco, with the estimate of the avoidable costs associated with key policy actions. Deliverable 6.2, Work Package 6, April 2015.

http://www.alicerap.eu/resources/documents/doc_download/271-deliverable-06-2-avoidable-costs-of-addiction.html

De Marinis F. Tesi di Laurea Magistrale in giurisprudenza “La legislazione in materia di stupefacenti: profili di politica criminale”, anno accademico 2014/2015, Università degli Studi di Napoli Federico II, relatore: Prof. Antonio Cavaliere.

Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014, pubblicato su www.camera.it.

Galenianos M., Pacula R. L., Persico N., A search-theoretic model of the retail market for illicit drugs, in The Review of Economic Studies 2012, vol. 79, n. 3, pp. 1251-1253.

Goldstein P. J., Drugs/violence nexus: a tripartite conceptual framework, in Journal of Drug Issues Dated 1985, vol. 15, n. 4, pp. 493 ss.

Libianchi S. e Rossi C., Valutazione dei costi e della permanenza di detenuti consumatori di sostanze stupefacenti in carcere in prospettiva di una misura alternativa in Italia, in Queste istituzioni, analisi, opinioni, proposte, 2014, 2, 1-16.

Mammone A., Scalia Tomba G. e Rossi C., Length of stay in different drug using states: lifestyles of problem and recreational drug consumers, Drug Abuse Rev. 2013 Jun; 6(2).

Miron J. A., Violence and the US prohibitions of drugs and alcohol, in American Law and Economics Review 1999, vol. 1, n. 1, pp. 81 ss.

Parisi A., Trovato. G., Vezzani. A., Rossi. C., Analysis the drug-related criminal population in Italy: evidences from the directorate of prisons database technical report ejustice-ws7, 7. CIBB 2013.

Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia 2015,
<http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2015/presentazione.aspx>

Resignato A, J., Violent crime: a function of drug use or drug enforcement?, in Applied Economics 2000, vol. 32, n. 6, p. 683.

Ricci R. e Rossi C., Lifestyles and history of use of drug users in four EU countries: exploratory analysis of survey data, Universitalia di Onorati s.r.l..ISBN 978-88-6507-403-9, 2013.

Russo F. F., Cocaine: the complementarity between legal and illegal trade, in The World Economy 2014, vol. 37, n. 9, p. 1300.

Shepard E. M., Blackley P. R., Economics of crime and drugs: prohibitions and public policies for illicit drug control, in B. L. BENSON, P. R. ZIMMERMAN (Eds.), Handbook on the Economics of Crime, Cheltenham 2010, pp. 249.

Proibizionismo: chi ci guadagna

Fabrizio Fabi e Carla Rossi

Sintesi

La quantificazione di un fenomeno, illegale come il mercato della droga, è ovviamente soggetta a forti difficoltà di reperimento e attendibilità di informazioni basilari. Tuttavia essa è possibile almeno in via approssimata; inoltre, conducendo stime con metodo uniforme su più anni, è possibile derivarne considerazioni piuttosto affidabili sugli andamenti nel tempo dei vari fenomeni e sull'efficacia degli interventi di contenimento messi in atto.

I dati a disposizione sono quelli delle indagini campionarie, che riguardano la “domanda” (consumatori e quantità acquistate), e quelli delle fonti amministrative di natura sanitaria e giudiziaria, che forniscono notizie indirette relative sia sulla domanda sia sull’ “offerta” (spacciatori e quantità smerciate). L'approccio basato sulla domanda è quello generalmente più seguito (per es., dall'Istat).

Nel nostro paese, purtroppo, le indagini campionarie sono in genere scarsamente attendibili, benché teoricamente uniformate a livello europeo. Di fatto, le informazioni di base più affidabili sono quelle sull'offerta, diffuse dagli organismi giudiziari e di polizia. I “prezzi di vendita” al grammo, per sostanza, sono abbastanza ben conosciuti (Capitolo 3). Le “quantità totali di sostanze immesse nel mercato”, indicatore fondamentale, possono essere stimate a partire dalle “quantità sequestrate”, supposti noti i “tassi di sequestro” (trattati nel Capitolo 2). I dati grezzi, nel tempo, sulle “quantità sequestrate”, vanno ulteriormente elaborati per eliminare fluttuazioni casuali (si esegue una normalizzazione rispetto al numero di operazioni antidroga e successivamente si effettuano “medie mobili”).

Ottenute le stime delle quantità sul mercato per cocaina, eroina e derivati della cannabis, vengono condotte analisi e considerazioni sull'andamento nel periodo dal 2004 al 2015. Ne risulta un recente forte aumento del consumo di cannabinoidi e una sostanziale stabilità della cocaina; per l'eroina, dopo un periodo di declino, gli ultimi anni fanno segnare una ripresa. Nel complesso se ne deduce la pratica irrilevanza degli interventi sullo spaccio e sul consumo, soprattutto di quelli di repressione penale, ma anche di quelli tesi alla prevenzione. La ripresa dell'eroina era stata prevista, in assenza di interventi efficaci, alla fine degli anni Novanta, utilizzando modelli previsionali di tipo epidemiologico (sommariamente descritti) che si confermano adatti a trattare la diffusione di droghe pesanti alla stregua di malattie infettive.

1. Le stime del mercato delle droghe in Italia. Metodologie e relativi problemi.

La quantificazione di un fenomeno illegale come il mercato della droga è ovviamente soggetta a forti difficoltà di reperimento e attendibilità di informazioni basilari.

Le stime possono riguardare direttamente l'ampiezza del mercato in termini di aggregato monetario complessivo, senza preoccuparsi della composizione interna. In tal caso, discendono spesso da una stima della percentuale del PIL “illegale” rispetto a quello ufficiale.

Altro approccio, maggiormente seguito, è quello per componenti, del tipo:

$$\text{Mercato} = \text{QuantitàTotale} * \text{PrezzoUnitario}.$$

In tal caso, è necessario anche distinguere i diversi mercati delle diverse sostanze. Inoltre, le quantità possono a loro volta derivare da schemi del tipo:

$$\text{QuantitàTotale} = \text{N.CConsumatori} * \text{Consumo Medio}$$

(stima dal lato “domanda”)

oppure:

$$\text{QuantitàTotale} = \text{N.SSpacciatori} * \text{Spaccio Medio}$$

(stima dal lato “offerta”).

Elementi quali il PrezzoUnitario, il ConsumoMedio e lo SpaccioMedio sono conoscibili con discreta precisione, soprattutto in base a informazioni fornite dai servizi sanitari e da quelli di polizia. Molto più difficili da conoscere sono i numeri relativi ai totali dei consumatori e degli spacciatori.

Possiamo distinguere le informazioni attualmente sfruttabili per la stima del mercato, e i metodi statistici da esse dipendenti, in **tre categorie**.

1^a categoria. Esistono anzitutto le **indagini statistiche campionarie** orientate a rilevare direttamente il numero di consumatori e i consumi medi giornalieri di ciascuno, distinti a seconda della sostanza considerata. Queste indagini sono maggiormente diffuse e complete nei paesi anglosassoni. L'indagine più importante è il GPS (*General Population Survey*), effettuato in un gran numero di paesi, fra cui il nostro.

Se le risposte fossero sufficientemente complete e veritieri, da esso si potrebbero trarre stime abbastanza precise sul numero di consumatori e sull'ampiezza del mercato. Purtroppo, per la natura stessa del fenomeno indagato, i dati di queste fonti sono inevitabilmente affetti da forti lacune connesse a risposte mancanti o non veritieri, come spiegato nel Capitolo 2.

In Italia, poi, le percentuali di risposta risultano bassissime, anche a causa delle modalità poco efficaci di somministrazione dei questionari (postali). Sempre in Italia, appare meglio somministrata l'indagine ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) (o la SPS, *Students Population Survey*), il cui ambito però è limitato alla popolazione scolastica tra 15 e 19 anni.

2^a categoria. Esistono poi **fonti informative (c.d. “amministrative”)** piuttosto attendibili e riferibili direttamente al consumo e allo spaccio di droga, ma che riguardano solo particolari individui direttamente implicati. Si tratta delle fonti di natura sanitaria e giudiziaria, che riguardano la parte “emersa” del fenomeno, cioè, in sostanza: il numero di utilizzatori identificati in quanto hanno in corso un trattamento sanitario o giudiziario; le quantità consumate da costoro; il numero di spacciatori fermati; le quantità di merce sequestrata.

Per mezzo di appropriate tecniche statistiche è possibile stimare il numero totale di utilizzatori e spacciatori, noti ed ignoti, presenti nella popolazione. Le tecniche suddette, tuttavia, richiedono ipotesi di uniformità spaziale e temporale dei comportamenti di ciascuna delle diverse categorie di attori (consumatori di droghe, spacciatori, presidi sanitari, forze dell'ordine).

3^a categoria. Ulteriori fonti informative, anche non direttamente riferite al fenomeno droga, consentono tuttavia una approssimativa quantificazione del mercato in via aggregata. Considerati, ad esempio, i flussi di denaro contante nell'intera economia (informazione conosciuta con buona affidabilità), si può tentare di scomporli per via econometrica fra quelli riferibili alle attività pienamente legali, a quelle “sommersse”¹ e a quelle “illegali”².

Se ne possono trarre stime degli aggregati monetari totali relativi alle tre suddette categorie di attività. Fra le attività illegali, il mercato della droga è una componente sicuramente rilevante ma non a sua volta isolabile per questa via. Naturalmente, i dati riferibili all'economia legale sono molto più abbondanti e sicuri; per questo, le stime relative alla parte illegale sono da considerare come “residuali”.

Dati e tecniche di tutte e tre le categorie suddette presentano **limitazioni molto diverse ai fini delle stime** ed è importante comprendere il verso dell'errore che causano (l'entità è ovviamente più difficile).

¹ Si intendono “sommersse” quelle attività economiche non vietate dalla legge, ma occultate al fisco.

² Si includono nelle “illegali” quelle attività vietate dalla legge, ma pur sempre svolte in regime di scambio volontario fra domanda e offerta, come da definizione Eurostat. Principalmente: il traffico di droga, la prostituzione e il contrabbando.

Sarebbero certamente opportuni trattamenti integrati di tutti i dati a disposizione, ma essi creano, a loro volta, ulteriori difficoltà pratiche, legate soprattutto all'interazione dei diversi fattori di incertezza; di fatto, sono scarsamente praticati. Quasi tutte le stime si appoggiano pressoché esclusivamente a una delle tre categorie informative; è quindi necessario almeno effettuare confronti.

L'uso di informazioni e tecniche della **prima categoria** rappresenta la strada più battuta, nonostante siano ben noti e riconosciuti i limiti dei dati su cui si basano. In Italia, è stata di recente seguita dall'Istat, dal gruppo di ricerca Transcrime e dal ricercatore L. Giommoni.

La stima del mercato delle droghe fatta da Transcrime è nel range 4,5 - 10,9 mld €. Quella dell'Istat, dai consumi, è di 12,7 mld nel 2011; 13,7 nel 2013; 14,0 nel 2014.

Queste elaborazioni possono essere utili soprattutto per calcolare delle stime di minimo (“floor”) del mercato.

I dati emergenti dalla GPS inevitabilmente sono distorti nel senso di non riuscire a includere notevole parte di consumatori di droga, soprattutto quelli molto intensivi, per via di mancata inclusione nel campione oppure a causa di risposte mancanti o non veritiera; quindi, di per sé portano ad una sottostima del mercato.

E' certamente possibile operare correzioni, sulla base di ipotesi sui consumi dei non-rispondenti, sul numero di consumatori intensivi non considerati, ecc. Tuttavia, ipotesi del genere sono necessariamente “caute”; se non lo fossero, diverrebbero contraddittorie con l'uso stesso dei dati GPS. E' dunque verosimile che la fondamentale sottostima non venga corretta quanto occorrerebbe.

Le stime ottenute per questa via sono comunque utili perché il mercato non può sicuramente attestarsi al di sotto di tali valori.

Le informazioni della **seconda categoria** vengono sfruttate essenzialmente osservando l'ambito degli utilizzatori e spacciatori identificati (“catturati”) in un dato arco temporale e contando quelli che, in tale ambito, vengono catturati ripetutamente. Per mezzo di appropriate tecniche statistiche (metodo di “cattura-ricattura”) è possibile stimare il numero totale di utilizzatori o spacciatori, noti ed ignoti, presenti nella popolazione. E' intuitivo che, tendenzialmente, più alta è la quota di “ricatturati”, più bassa sarà la stima del numero di utilizzatori o spacciatori totali.

Questa strada, più spesso battuta per la stima del numero di consumatori, è stata recentemente seguita in Italia anche con riferimento alla stima degli spacciatori, in particolare da C.Rossi dell'**Univ. di Roma Tor**

Vergata e suoi collaboratori. Il mercato delle droghe è stimato a 22,6 mld (Rossi, 2013)³.

Stante la sostanziale affidabilità delle informazioni di base, i dubbi sulle metodologie statistiche derivano soprattutto dalle sottostanti ipotesi di “omogeneità” (degli utilizzatori fra di loro, degli spacciatori fra di loro, dei comportamenti di ciascuno nel corso del tempo). In linea di massima, la presenza di disomogeneità crea un effetto di sottostima rispetto al vero.

Le informazioni e tecniche della **terza categoria** sono state sfruttate soprattutto da alcuni ricercatori della Banca d’Italia (senza che i vertici dell’Istituto li abbiano fatti propri, pur citandoli). Appaiono efficaci soprattutto per produrre stime di massimo (“ceiling”) del mercato⁴.

Queste stime soffrono tendenzialmente del problema opposto rispetto a quelle della prima categoria. Infatti, la scomposizione econometrica di un aggregato monetario nelle quote riferibili ad attività economiche “legali”, “sommerso” ed “illegali”⁵ potrebbe attribuire alla parte stimata in via residuale (quella dell’economia sommersa ed illegale) anche quantità derivanti dall’errore puramente statistico sulla stima effettuata in via principale (quella dell’economia legale). Come del resto la stessa Banca d’Italia riconosce, i valori ottenuti possono essere presi in considerazione come ordini di grandezza del fenomeno.

Secondo questo lavoro, le attività “illegali” potrebbero raggiungere addirittura il 10% del PIL, quindi circa 150 mld. All’interno delle stime dell’economia illegale andrebbe poi isolata la componente relativa al mercato della droga; ciò non è agevole, anche se tale mercato è comunemente considerato come la più importante fra le attività suddette.

Pur nella grande incertezza, il mercato delle droghe ammonterebbe comunque a **svariate decine di miliardi di €**.

In definitiva, le stime ottenute per questa via possono servire a determinare un livello al di sopra del quale non è concepibile che il mercato della droga si attesti realmente. E sono comunque tali da far ritenere

³ In questo caso la stima riguarda il ricavo della vendita al dettaglio. Negli altri casi citati può riguardare il guadagno (Istat).

⁴ Anche in altri casi di stime di un mercato illegale (quello dei prestiti a usura), la Banca d’Italia ha seguito un approccio più adatto a valutare livelli massimi potenziali.

⁵ I ricercatori della Banca d’Italia stimano econometricamente l’economia “illegale” sforzandosi di allinearla alla definizione Eurostat; tuttavia, è verosimile che tale stima includa anche quote di attività criminali ulteriori. Essi usano infatti come regressore la quota di reati per droga e prostituzione sul totale dei reati; però, la loro variabile dipendente (i flussi di contante) comprende anche flussi dovuti a estorsioni, corruzione, prestiti usurari; che, verosimilmente, sono meglio spiegati dal suddetto regressore che non da quelli riferibili all’economia legale o sommersa.

inattendibili talune stime del tutto qualitative che pure sono state pubblicizzate da varie parti.

Confronto stime Mercato Droghe e Attività Illeggali PIL (2011) (Mld €) 1589									
		Transcrime (2009)		Rossi (2011)		ISTAT (2011)*			
		min €	% del PIL	min €	% del PIL	min €	% del PIL		
Eroina	min med max	1842	0,12	3420	0,22				
Cocaina	min	772	0,05	12010	0,76				
	med	1711	0,11						
	max	2649	0,18						
Cannabis	min	1649	0,11	7160	0,45				
	med	3140	0,21						
	max	4632	0,31						
Amfetamine	min	99	0,01						
	med	367	0,02						
	max	636	0,04						
Ecstasy	min	180	0,01						
	med	666	0,04						
	max	1153	0,08						
Totale droghe	min	4541	0,30	22590	1,42	12700	0,80		
	med	7727	0,52						
	max	10912	0,73						

		Transcrime		Banca d'Italia	Eurispes	ISTAT*	
		min €	% del PIL	% del PIL	% del PIL	min €	% del PIL
Totale Attività Illeggali	min	17700	1,17	10,90	11,00	17000	1,07
	med	25700	1,70				
	max	33700	2,23				

* Escluse attività di “organizzazioni” criminali

Avendo descritto sinteticamente i vari approcci si può passare all'utilizzo di uno di questi basato sui dati relativi ai sequestri e alle denunce descritti nel capitolo precedente.

2. Indicatore di ampiezza del mercato sulla base dei “supply indicators”

Avendo a disposizione i dati di base per i *supply indicators* e i possibili indicatori di efficacia della politica di repressione, è interessante considerare il primo indicatore europeo: **Drug Markets (DM)** e il sottoindicatore “dimensione del mercato” definendo un adeguato indicatore sulla base dell’offerta.

Nella Relazione annuale al Parlamento 2015 (riferita al 2014) sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, alle pagine 64-71 viene riportata la stima del mercato effettuata dall'Istat sulla base del consumo, con tutte le difficoltà rilevate, dato che il consumo viene stimato mediante le indagini campionarie, con tutti i limiti citati nel Capitolo 2 e nel precedente paragrafo. Viene solamente accennato agli approcci mediante la stima dell'offerta, che si basano su dati amministrativi e su indagini effettuate su popolazioni più accessibili e disponibili alle interviste, come gli spacciatori detenuti (Matrix Knowledge Group, 2007; Caulkins et al., 2009; Caulkins et al., 2016) e i consumatori/spacciatori presso i servizi a bassa soglia e le comunità terapeutiche (Ricci e Rossi, 2013; dati riportati nel Capitolo 3).

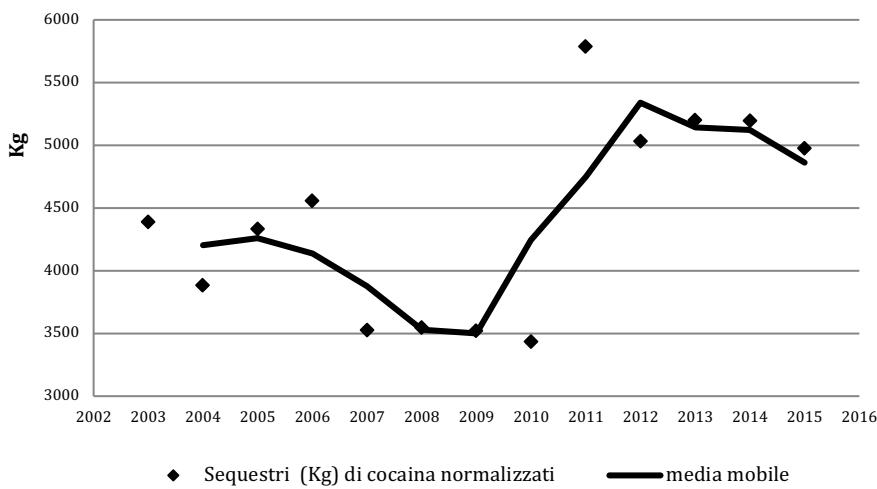
Un indicatore come la quantità di sostanze immesse nel mercato è facilmente stimabile se si conosce il tasso di sequestro che, almeno come ordine di grandezza, è stato stimato, sia per il totale delle droghe sia per le singole sostanze, e riportato nel Capitolo 2. Per semplificare e coprire tutto il periodo, si può assumere per semplicità un tasso di sequestro tra 5%-10% (stima c.d. intervallare) e stimare di conseguenza le quantità a disposizione del mercato (stima minima con tasso di sequestro 10%, massima con 5%).

Se si osservano i dati sui sequestri si rilevano fluttuazioni casuali da un anno all'altro, legate alle operazioni che costituiscono il campione, sulle denunce e sulle quantità sequestrate. Per ridurre l'effetto delle fluttuazioni casuali sulla stima conviene “regolarizzare” le serie storiche, sostituendo ai dati grezzi osservati le loro “medie mobili”⁶. Nel caso dei sequestri normalizzati, si considera la media di tre valori da sostituire al valore centrale dei valori osservati, per poi passare alla stima del mercato. Il valore corrispondente all'ultimo anno risulta dalla media di solo due soli valori, a cui si aggiunge, nella presente applicazione, la media calcolata su tutto il periodo considerato. Come si vede dalla Figura 14 la media mobile regolarizza alquanto l'andamento dei valori sequestrati di cocaina. Dalla curva relativa alla media mobile si ottiene, anno per anno, la stima intervallare del mercato in Kg: il valore minimo si ottiene moltiplicando per 10 (l'inverso di 10%) e il massimo per 20 (l'inverso di 5%) (Figura 15), e

⁶ In ogni istante t effettuiamo una ricostruzione del trend con una perequazione (smoothing) della serie attraverso una opportuna media mobile. Nel caso più generale, una media mobile è una somma ponderata dei valori della serie storica corrispondenti ad istanti temporali intorno a t , cioè dei dati da $t - q_1$ a $t + q_2$, con opportuni valori dei coefficienti di ponderazione c_j . Il numero di termini utilizzati nella trasformazione $q_1 + q_2 + 1$ viene detto ordine della media mobile. La formula viene applicata sequenzialmente, nei diversi istanti t , aggiungendo e togliendo una osservazione alla volta.

sottraendo poi la quantità sequestrata non più a disposizione del mercato⁷. Una stima puntuale orientativa, sempre anno per anno, si può ottenere facendo la media fra massimo e minimo dell'intervallo; naturalmente, si sottrae sempre la quantità sequestrata per calcolare la quantità rimasta nel mercato dopo i sequestri. Analogamente nelle Figure successive (16-21) vengono mostrati gli andamenti dei sequestri e delle stime delle quantità totali delle altre sostanze nel mercato. Per la marijuana, si nota un'anomalia nei dati 2014-15, che verrà discussa nel seguito.

Figura 14. Andamento dei sequestri normalizzati di cocaina e della curva media mobile su tre valori nel periodo 2003-2015



⁷ La stima intervallare è più adeguata perché, come si è visto nel capitolo 2, gli ultimi anni hanno visto un incremento dell'efficacia delle operazioni rispetto alla quantità sequestrata, ma non rispetto alle denunce da cui si calcola il tasso di efficacia rispetto alla mano d'opera. Questo fa pensare a un tasso maggiore di sequestro degli anni precedenti, anche se i prezzi stabili delle sostanze sul mercato al dettaglio mostrano, comunque, un tasso basso di danno al mercato.

Figura 15. Stima del mercato di cocaina in Kg (puntuale e intervallare) nel periodo 2004-2015

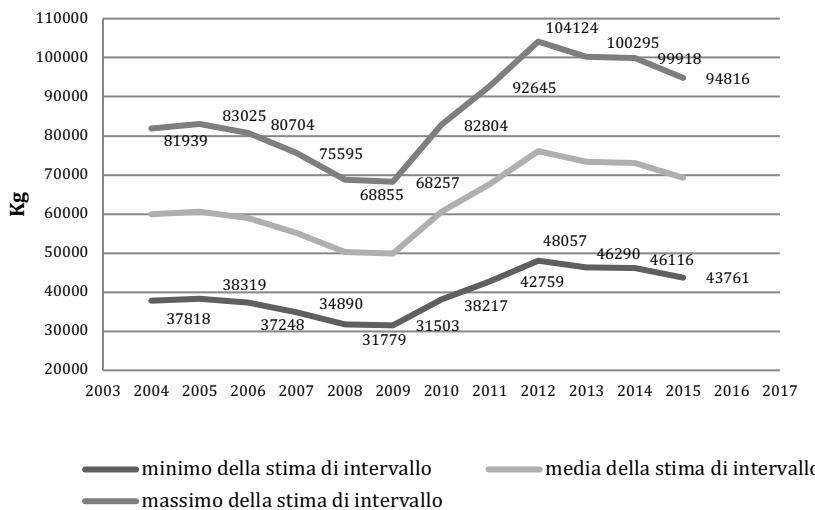


Figura 16. Andamento dei sequestri normalizzati di eroina e della curva media mobile su tre valori nel periodo 2004-2015

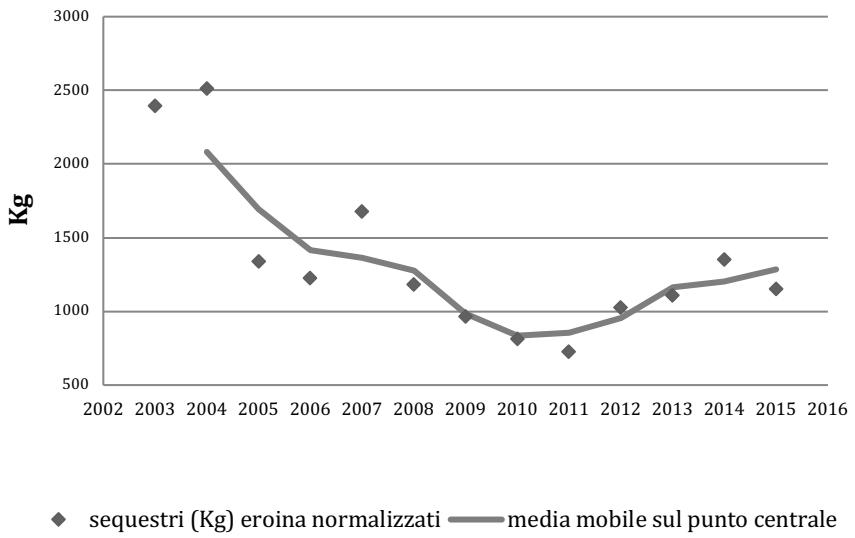


Figura 17. Stima del mercato di eroina in Kg (puntuale e intervallare) nel periodo 2004-2015

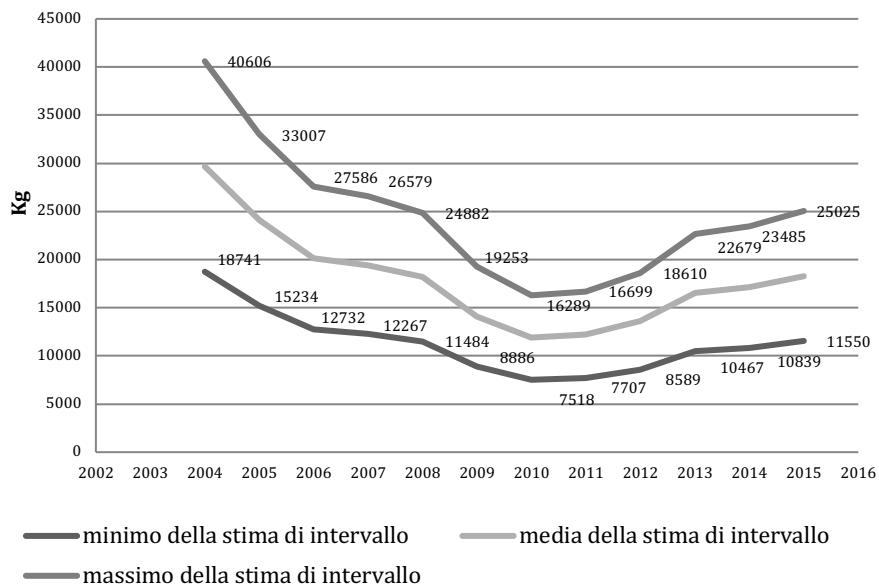


Figura 18. Andamento dei sequestri normalizzati di marijuana e della curva media mobile su tre valori

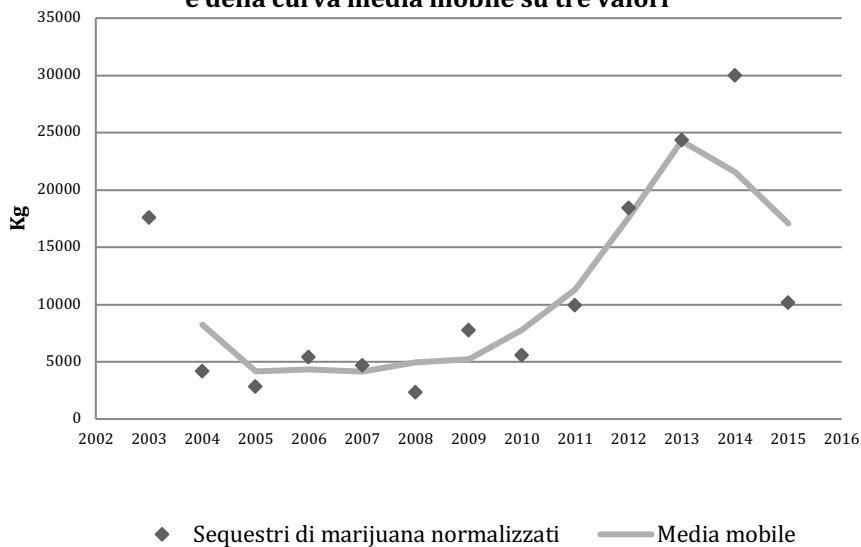


Figura 19. Stima del mercato di marijuiana in Kg (puntuale e intervallare) nel periodo 2004-2015

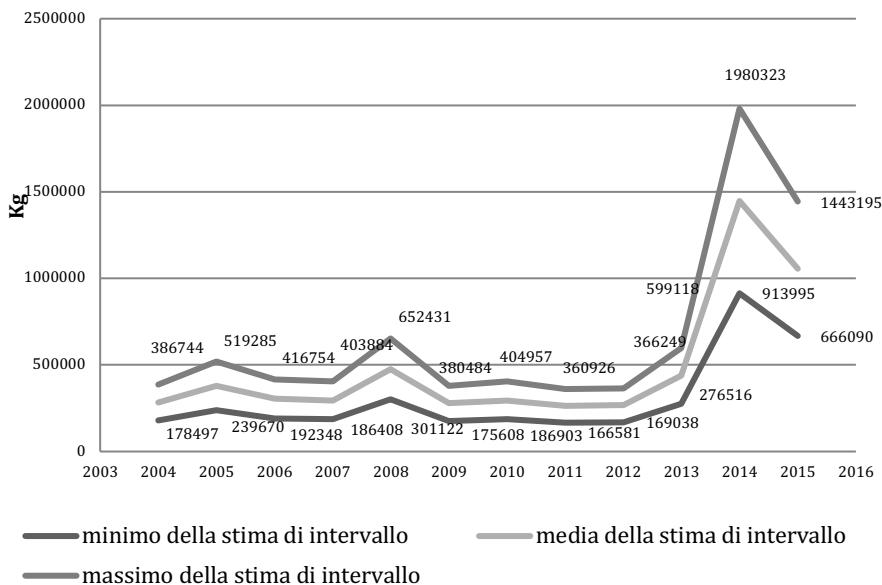


Figura 20. Andamento dei sequestri normalizzati di hashish e della curva media mobile su tre valori

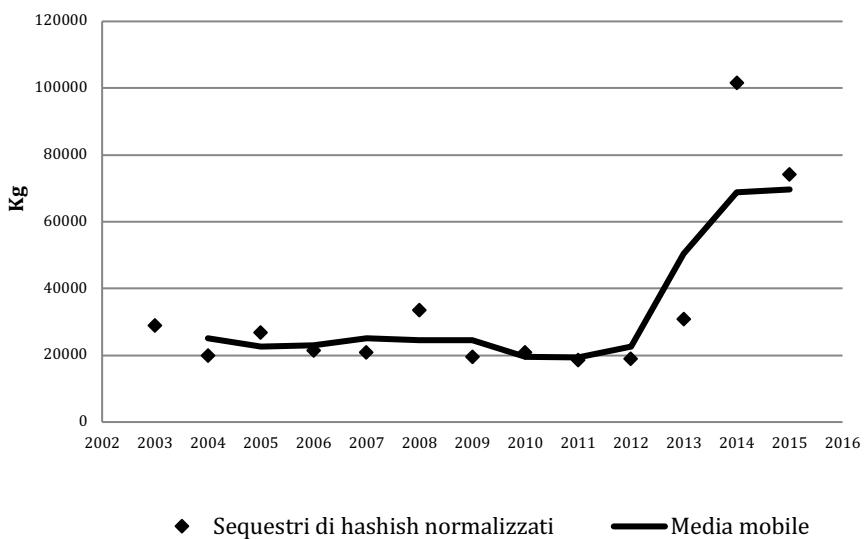
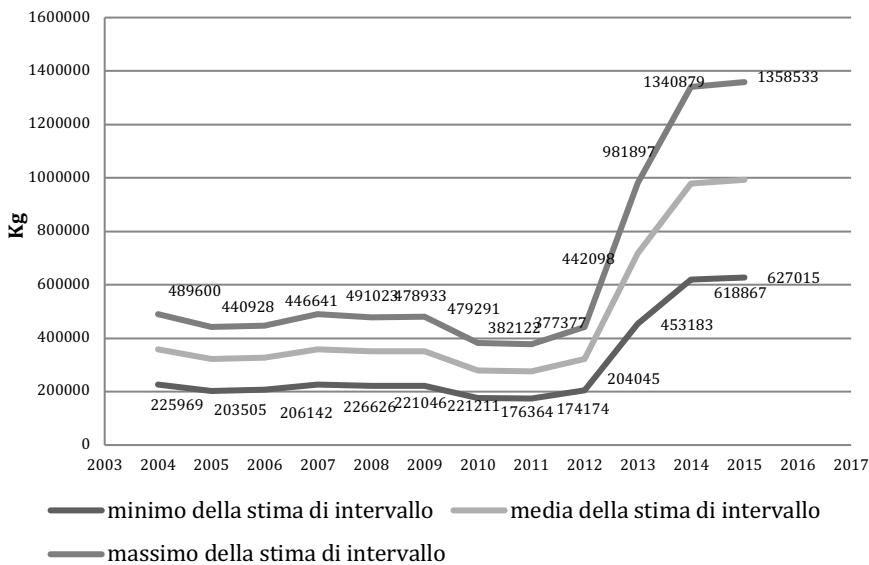


Figura 21. Stima del mercato di hashish in Kg (puntuale e intervallare) nel periodo 2004-2015



Per poter stimare un indicatore che fornisca il valore del mercato in termini monetari (come “ricavo totale”, oppure come “guadagno netto”), occorre almeno abbozzare uno schema che descriva i diversi livelli del mercato e le diverse alterazioni di purezza (c.d. “tagli”) delle sostanze, per produrre le dosi vendute al dettaglio. Infatti, il valore del mercato è da valutarsi sulla purezza delle sostanze quando si vendono al dettaglio, mentre i valori delle quantità sequestrate sono riferiti ai diversi livelli della filiera con diversi gradi di purezza come mostrato nel Capitolo 2. Questo esercizio si rimanda ad un prossimo libro.

Un livello minimo dell’indicatore “ricavo” si può ottenere comunque assumendo che le quantità stimate di sostanze a disposizione del mercato vengano vendute direttamente, senza alterazioni della purezza, al prezzo di vendita al dettaglio. Questo valore si può calcolare moltiplicando le quantità totali stimate di sostanze con purezza analoga a quella delle sostanze sequestrate per il prezzo riportato nei dati ufficiali DCSA come “prezzo al grammo!; che, in realtà, vale per un grammo di “merce finale spacciata” e non di “sostanza pura come quella sequestrata”, quindi assai più basso. Questo aspetto si può verificare facilmente confrontando i dati di fonte DCSA con i dati rilevati nell’indagine descritta nel Capitolo 3 e in Rossi, 2013 (Tabella 1).

Si riportano, in particolare, i dati sui prezzi medi al dettaglio dal 2012 secondo la DCSA e le dichiarazioni degli intervistati dell’indagine (Rossi, 2013). Dai dati DCSA si ha una prima conferma dell’influenza dei sequestri sul mercato, visto che i prezzi restano sostanzialmente costanti, anche nell’anno in cui i sequestri di hashish e marijuana sono stati imponenti (2014). Per l’eroina è anche più evidente, perché negli ultimi anni, in cui i sequestri sono aumentati, il prezzo è persino diminuito, indicando anche un’espansione agevole del mercato che si discuterà dopo.

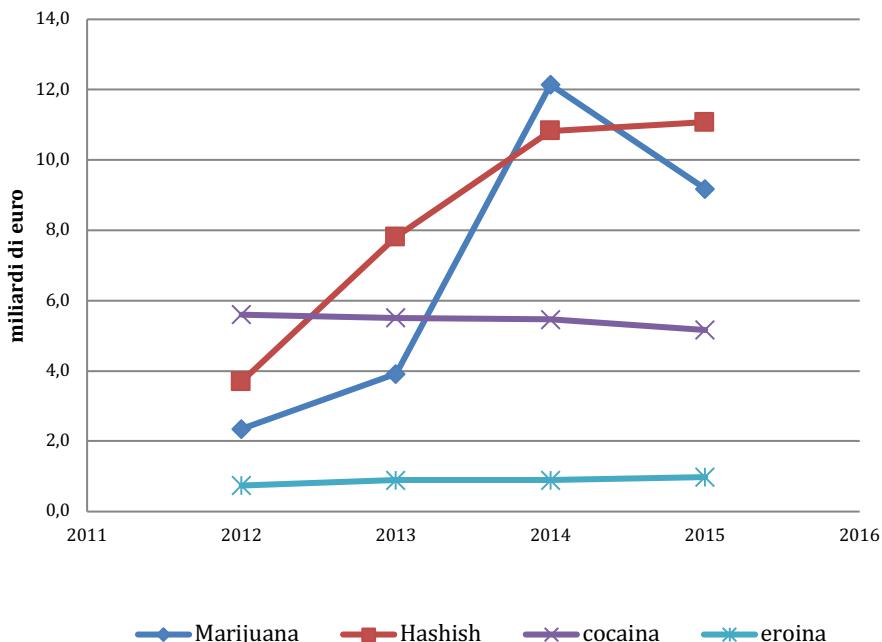
Tabella 1. Prezzi al dettaglio delle sostanze al grammo (da DCSA) e per dose (dall’indagine europea descritta nel Capitolo 3).					
	Sostanza (1 gr)	2012	2013	2014	2015 (media degli anni precedenti)
Fonte: DCSA	Hashish	10,88	10,35	10,5	10,6
	Marijuana	8,35	8,49	7,97	8,27
	Eroina brown	41,45	41,2	39,13	40,6
	Eroina bianca	62	61,5	60,25	61,25
	Eroina prezzo medio	51,73	51,35	49,69	50,93
	Cocaina	69,91	71,37	71,11	70,8
Fonte: Indagine europea	Hashish	9,1			
	Marijuana	9,6			
	Eroina brown	35			
	Eroina bianca	51			
	Cocaina di alta qualità	82,9			
	Cocaina povera	59			
	Cocaina in media	70,95			

Nella Tabella 2 e Figura 22 è riportato l’indicatore, appena definito, relativo al valore del mercato in miliardi di euro, ottenuto utilizzando i prezzi al dettaglio (Fonte DCSA) e le quantità medie stimate dal 2012 al 2015 e riportate nelle Figure 15, 17, 19, 21.

Tabella 2. Indicatori del valore minimo del mercato in miliardi di euro, ottenuti mediante i prezzi al dettaglio (fonte: DCSA) moltiplicati per le quantità medie stimate di sostanze a disposizione degli spacciatori.				
Sostanza	2012	2013	2014	2015
Marijuana	2,4	3,9	12,1	9,2
Hashish	3,7	7,8	10,8	11,1
Cocaina	5,6	5,5	5,5	5,2
Eroina	0,7	0,9	0,9	1
Totale	12,4	18,1	29,3	26,4

Anche se per effettuare una stima aggiornata del mercato occorre approfondire la filiera (Caulkins, 2016), l'indicatore di minimo introdotto è tuttavia già sufficiente per studiarne l'andamento e, soprattutto, per monitorare gli effetti delle politiche.

Figura 22. Nuovo indicatore del valore del mercato per le singole sostanze



Dall'analisi delle serie storiche dei valori per le diverse sostanze si vede chiaramente che il mercato è in crescita per l'hashish e l'eroina, stabile per la cocaina (Figura 22). La decrescita stimata per il 2015 per la marijuana è da attribuire ai dati sui sequestri, molto elevati del 2014 e molto bassi del 2015, che hanno fatto crescere molto la stima per il 2014 (probabilmente per quell'anno il tasso di sequestro ha superato il 10%), e l'hanno invece abbassata per il 2015 (quando il tasso di sequestro potrebbe essere stato inferiore al 5%). Il forte sbalzo tra i due anni impedisce alla media mobile di regolarizzare i sequestri di marijuana, come invece avviene per le altre sostanze. Si capirà dai dati del 2016 quale dei due anni (il 2014 o il 2015) sia stato "eccezionale" per i sequestri di marijuana (e hashish).

C'è anche un'altra ipotesi che potrebbe contribuire a spiegare questo andamento. Il paese che maggiormente rifornisce l'Italia di marijuana è l'Albania; in questo paese, nel 2014 gli interventi di polizia hanno portato a bruciare un'importante piantagione. Tuttavia, ciò non sembra aver diminuito molto la quantità sul mercato italiano, visti i prezzi stabili. E' presumibile che si sia verificato un aumento delle grandi coltivazioni italiane, difese dai criminali con le armi in pugno, che solo di recente sono venute alla ribalta nella cronaca con ('uccisione del maresciallo Silvio Mirarchi, maggio 2016). E' un possibile un indizio che, data l'espansione del mercato della cannabis, la mafia pensa di acquisire un ruolo maggiore nella produzione anche in Italia, limitando la necessità di importare la sostanza dall'Albania e dal Marocco.

3. Considerazioni critiche sull'andamento del mercato di eroina

Il mercato di eroina mostra un regolare decremento dal 2005 fino al 2011, ma un regolare incremento negli anni successivi⁸: +11,4% nel 2012, +21,9% nel 2013, +3,6% nel 2014 e +6,6% nel 2015⁹. Questo andamento "epidemico", cioè analogo a quello di una malattia infettiva, è tipico della diffusione dell'uso di una sostanza, soprattutto "pesante", come sostenuto e dimostrato da ricercatori internazionali¹⁰ e come avvenuto nella precedente

⁸ L'aumento annuale dei sequestri è una proxy dell'incidenza annuale di nuovi consumatori che trova conferma nei dati ESPAD citati nel capitolo 2. I dati ESPAD mostrano un aumento nell'uso maggiore di quelli riassunti dall'indicatore del mercato, perché riguardano maggiormente le età di inizio di uso, rispetto al sequestro che riguarda l'offerta e l'uso nella popolazione generale.

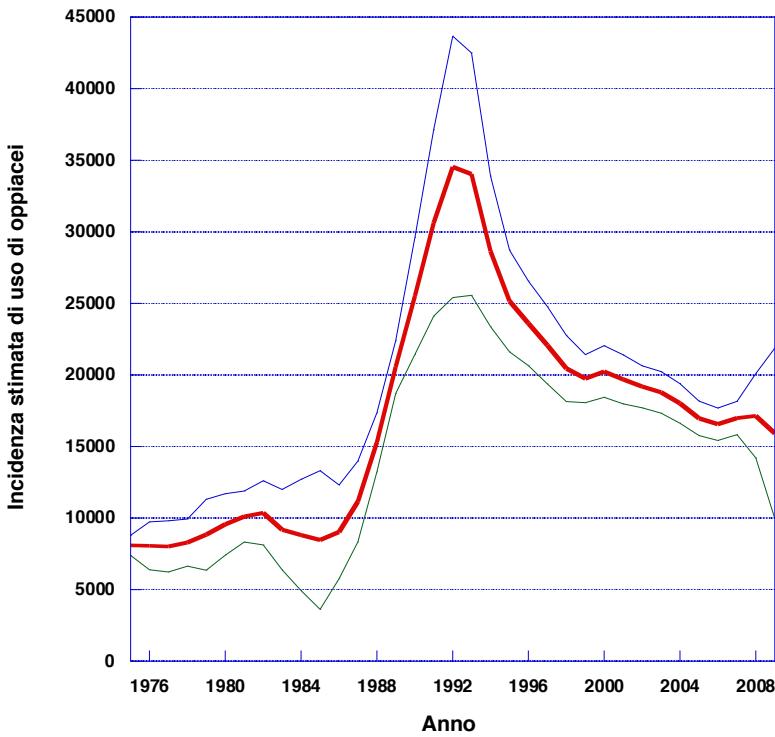
⁹ In realtà, una descrizione più accurata del mercato andrebbe fatta considerando anche gli indicatori di efficacia riportati nel Capitolo 2, Tabella e Figura , che mostrano un andamento decrescente di quelli relativi al contrasto all'eroina suggerisce che il mercato sia sottostimato per gli ultimi anni valutando semplicemente l'intervallo sulla base della valutazione generale della Direzione Nazionale Antimafia del tasso di sequestro.

¹⁰ Drug use is often described as being "contagious". The metaphor is appropriate, even though there is not a physical, pathogenic infection vector as with malaria because initiation rates are significantly influenced by the current prevalence, or level, of use. In particular, most people who start using drugs do so through contact with a friend or sibling who is already using them. Indeed, the metaphor of a drug "epidemic" is commonly used precisely because of that tendency for current users to "recruit" new users (Caulkins 2000).

Traduzione: L'uso di droga viene descritto spesso come "contagioso". La metafora è appropriata, anche se non c'e' un vettore di infezione fisico e patogeno, come nella malaria, perché l'incidenza di nuove infezioni è significativamente influenzata dalla prevalenza in corso, o livello, di uso. In particolare, molti soggetti che iniziano a utilizzare droga lo fanno per un contatto con un amico (o amica) o un fratello (o sorella) che già la usa. In realtà, la metafora di

onda di uso di eroina alla fine degli anni '80 e inizio degli anni '90. Si vedano in proposito le stime dei tassi di variazione (c.d "incidenza") (Figura 23).

Figura 23. Curva di incidenza di uso di oppiacei stimata da dati sanitari in Italia (fonte Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sulle tossicodipendenze in Italia 2010, pag. 57).



Si tratta di un fenomeno osservato negli anni scorsi negli Stati Uniti ed ora citato nella presentazione dello European Drug Report 2016, ufficializzato il 31.5.2016, dove si dice:

"Il problema degli oppiacei in Europa resta una questione centrale nell'analisi del 2016, che riflette il notevole impatto che queste droghe continuano ad avere in termini di mortalità e morbilità. Attualmente assistiamo a una relazione sempre più complessa tra il consumo di eroina e di oppiacei sintetici, accompagnata da un preoccupante aumento delle stime globali dei decessi correlati agli oppiacei. In Europa, i servizi di trattamento devono ora rispondere

“epidemia” di droga si usa di solito proprio per la tendenza degli utilizzatori in corso a “reclutare” nuovi utilizzatori.

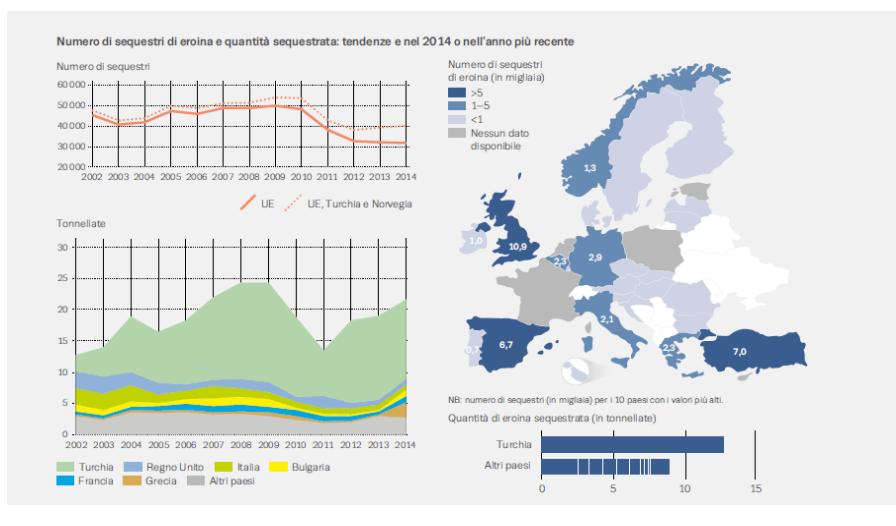
anche alla maggiore complessità delle esigenze sanitarie di una coorte di consumatori di eroina che sta invecchiando; a tale proposito, i responsabili a livello politico devono dirimere la difficile questione di quali siano gli obiettivi terapeutici a lungo termine più appropriati per questo gruppo. Al contempo, le nuove epidemie di eroina segnalate in altre parti del mondo ci ricordano che questo è un ambito che richiede vigilanza e in cui resta fondamentale esercitare una sorveglianza costante.”

Sempre per la UE, si riportano dati e informazioni sui sequestri e sulla purezza dell'eroina, che mostrano un andamento del tutto analogo a quello osservato sui dati italiani, a conferma della crescita recente del mercato di tale sostanza (Figura 24). In particolare:

“La quantità di eroina sequestrata nell’UE è calata nel lungo periodo, passando da 10 tonnellate nel 2002 a 5 tonnellate nel 2012, prima di aumentare notevolmente fino ad arrivare a 8,9 tonnellate nel 2014. Questa inversione di tendenza è dovuta a un aumento dei sequestri di notevole entità (superiori ai 100 kg), come testimoniano diversi paesi che hanno messo a segno sequestri record di eroina nel 2013 e nel 2014. In particolare, dai dati più recenti emerge che la Grecia e in misura minore la Bulgaria hanno segnalato notevoli aumenti delle quantità di eroina sequestrate. Dal 2003 la Turchia sequestra molta più eroina di qualsiasi paese dell’UE: nel 2014 i quantitativi sequestrati sono stati pari a circa 13 tonnellate (Figura 24).

Presso quei paesi che segnalano regolarmente i dati, le tendenze indicizzate suggeriscono che nel 2014 la purezza dell’eroina in Europa è aumentata. Questo dato, contestualmente alle maggiori quantità sequestrate e ad altri sviluppi, potrebbe indicare che esiste il potenziale per un aumento della disponibilità di tale sostanza.”

Figura 24. Numero di sequestri di eroina e quantità sequestrata: tendenze e nel 2014 o nell'anno più recente. (Fonte EMCDDA European Drug Report 2016 pagina 22).

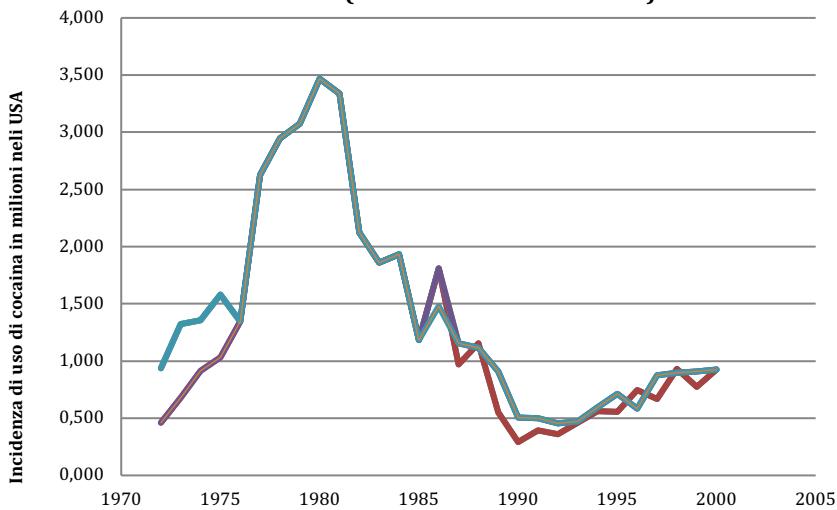


In pratica, assistiamo all'inizio di una seconda ondata epidemica di uso di eroina, a una generazione di distanza dalla precedente. Come accennato, questo fenomeno è ben noto e ben descritto dai modelli epidemiologici che tengano conto dei fenomeni demografici (nascite, morti, emigrazioni e immigrazioni)¹¹, che sono sinteticamente descritti nel Box, fornendo un altro strumento metodologico per la valutazione delle politiche "antidroga". Esso mostra che, nel periodo intermedio, nessun intervento di prevenzione generale ha avuto successo. In realtà, gli interventi di prevenzione in Italia sono stati occasionali e mal calibrati; soprattutto sono stati indifferenziati, cioè non mirati e adeguati alle popolazioni realmente a rischio; tutto ciò è meglio descritto e documentato nel Capitolo 6.

Per quanto riguarda infine il mercato della cocaina, sostanza diffusa in Italia più recentemente dell'eroina e avente conseguenze sanitarie minori, non si può ancora osservare un andamento tipico epidemico. Lo si osserva invece negli Stati Uniti (Figura 25), in cui si è già verificato l'inizio della seconda onda epidemica, dovuta alla politica proibizionista e allo scarso successo delle campagne di prevenzione. Ma si può prevedere che ciò accadrà anche in Italia, in modo analogo a quanto successo con l'eroina, se l'approccio alla prevenzione sarà ancora carente, come è attualmente, e, comunque, se la politica proibizionista avrà ancora ampio spazio.

¹¹ Per esempio C.Rossi (2001, 2002, 2004).

Figura 25. Curve di incidenza di uso di cocaina stimate con diversi modelli (Tabella 2 in Caulkins 2004)



Box: Il ruolo dei modelli dinamici nell'epidemiologia dell'uso di droga.

Il processo di diffusione nella popolazione dell'uso di una droga, in particolare “pesante”, presenta forti analogie con quello di una malattia infettiva; di conseguenza, può essere studiato con i metodi dell'epidemiologia, ben noti nella letteratura scientifica medica.

Come per le malattie infettive, parte della popolazione è pressoché immune rispetto al contagio, per questioni psicologiche e ambientali, come se ci fosse stata una vaccinazione che ha raggiunto una percentuale dei soggetti in un certo istante.

Con riferimento all'eroina, uno studio di circa vent'anni fa (Rossi 2001) condotto appunto su quelle basi, previde che, dopo una prima crescita importante fino a raggiungere un picco, la diffusione si sarebbe ridotta negli anni immediatamente seguenti, per poi risalire in epoca successiva, in assenza di interventi efficaci, senza comunque riportarsi ai livelli della fine del secolo scorso. I dati sull'uso di eroina nelle scuole riferiti al 2015 (Capitolo 2) ora confermano quelle previsioni, dimostrando in pari tempo che gli interventi effettuati dalle autorità, sia di prevenzione sia di repressione del fenomeno, sono stati sostanzialmente irrilevanti.

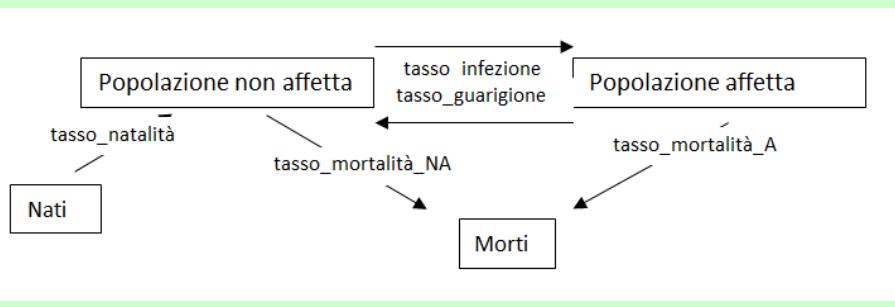
L'analogia fra la diffusione dell'uso dell'eroina e l'infezione, per esempio, da virus HIV, discende dal fatto che entrambi i fenomeni sono causati dall'azione, sul soggetto contagiato, di un “agente patogeno”. Nel caso della malattia infettiva “tradizionale”, esso è tipicamente un batterio o un virus;

nel caso della droga è invece uno spacciatore o altro soggetto che usa la sostanza e che induce a farne uso. Questa analogia concettuale è traducibile in un “modello” matematico-statistico che fornisce previsioni e indicazioni operative verificabili.

La popolazione generale si evolve nel tempo, principalmente a causa delle nascite e delle morti¹². La diffusione, nel corso del tempo, della patologia considerata (indifferentemente per una “malattia tradizionale” o per “uso di una droga”) dipende: dalla probabilità di contrarre l’infezione; dalla probabilità di guarirne; dai tassi di mortalità, differenti per i soggetti affetti e non affetti dalla patologia; dai tassi di natalità generali. Sono questi i cosiddetti “parametri” da cui dipendono l’intensità e l’andamento dell’epidemia; sono riferiti all’unità di tempo considerata (anno, mese, ecc.). Naturalmente, efficaci interventi dall’esterno (vaccinazioni, cure, campagne informative, isolamento, ecc.) possono alterare i parametri suddetti, consentendo di contenere l’epidemia; interventi errati invece sono suscettibili addirittura di peggiorarla.

I parametri possono essere stimati con metodi statistici a partire dai dati grezzi, siano essi rilevati nel corso della ordinaria attività medica o amministrativa, ovvero rilevati da indagini specifiche. Una volta calcolati i valori dei parametri, si ha a disposizione un “modello” operativo, ossia uno strumento di calcolo che consente valutazioni previsive per i tempi futuri.

Come già appare dal grafico, il modello si basa su due classi di concetti: i “livelli” (o “stock”) e i “flussi”. Dal punto di vista pratico, interessano soprattutto i livelli; quasi sempre però, è più facile agire su qualcuno dei flussi.



¹² La maggior parte dei modelli dinamici per epidemie non tiene conto delle dinamiche demografiche della popolazione limitandosi a descrivere l’andamento del fenomeno in un gruppo di popolazione “chiuso”. Quest’ipotesi è matematicamente “comoda”, ma non permette l’uso operativo dei modelli per la valutazione delle politiche e per le previsioni, fondamentali per i “decision makers” nel medio e lungo periodo.

Il modello molto semplice sopra delineato può essere raffinato introducendo distinzioni entro gli aggregati (livelli) e relativi tassi di passaggio (flussi). Tale raffinamento dipende dal caso specifico in esame e soprattutto dai dati grezzi disponibili. Ogni raffinamento comporta maggior complessità di stima statistica dei parametri; quindi, esso produce vero arricchimento (= maggior capacità di lettura e previsione dei fenomeni) solo se esistono o sono reperibili adeguate informazioni grezze di base.

Molte patologie, incluse le tossicodipendenze, possono ammettere stadi anche molto diversi di gravità. Può dunque essere opportuno distinguere la popolazione in modo corrispondente, identificando dei “compartimenti”, omogenei al loro interno ad ogni singolo istante, ma fra i quali un individuo può spostarsi in periodi diversi. Per esempio, può esserci uno stadio iniziale della patologia, poco afflittivo e facilmente reversibile, poi uno stadio avanzato più grave e non trattato, quindi uno stato ancora grave ma trattato; ecc.. Fra questi vari stadi esisteranno tassi di passaggio, nonché tassi di mortalità differenziati.

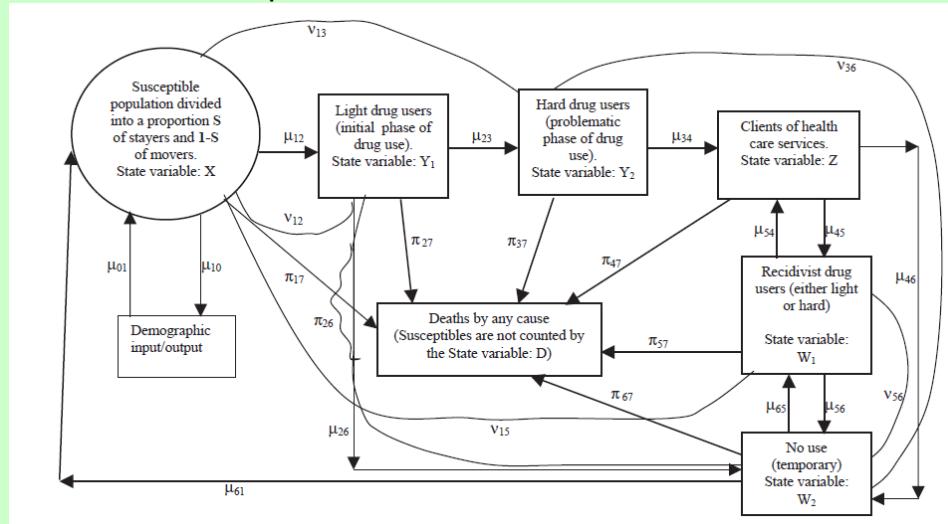
La stessa popolazione non affetta può essere caratterizzata da maggiore o minore esposizione alla patologia. Per esempio, in ciascun periodo di tempo, essa potrebbe essere compartmentata fra individui immuni dalla possibilità di infezione e individui ad essa esposti (Rossi, 2001 e 2004). Quest'ultima schematizzazione è molto utilizzata nella modellistica economica, ma può essere riportata a quella epidemiologica, indicando come “mover” un individuo esposto all'infezione e come “stayer” uno immune. Si parla pertanto di modelli “mover-stayer”, che hanno avuto successo per descrivere e prevedere lo sviluppo dell'infezione (c.d. AIDS) da virus HIV (Rossi, 1991).

Nel caso dell'infezione da HIV, è mover l'individuo che tiene qualche comportamento a rischio (indispensabile affinché il virus possa trasmettersi); è invece stayer l'individuo che se ne astiene. Naturalmente, con il trascorrere del tempo, un individuo stayer può divenire mover, e viceversa.

Lo schema mover-stayer è adatto anche per modellare la patologia connessa all'uso di eroina. Un individuo privo di contatti con il mondo dell'eroina è tipicamente uno stayer: è fisicamente impossibilito ad acquistare ed assumere droga. Ma può diventare successivamente un mover se, magari per caso, entra in rapporti con uno spacciatore o con un conoscente consumatore. Un individuo mover, a sua volta, non diviene automaticamente consumatore di eroina, però ha una significativa probabilità di farlo (per esempio: se viene colpito da eventi a forte impatto psichico).

Anche la gravità della dipendenza è caratterizzabile con stadi differenziati secondo quanto sopra esemplificato (modello “a compartimenti”). Lo schema modellistico sopra delineato si arricchisce pertanto nella rappresentazione riportata in Figura B1, tratta da Rossi (2001).

Figura B1. Schema del modello che tiene conto di diversi compartimenti rispetto allo stato di un consumatore di eroina.



Lo schema precedente suppone, per semplicità, che i tassi di passaggio rimangano fissi nel tempo, cioè che non ci siano interventi esterni volti a abbassare i tassi di passaggio verso gli stadi più afflittivi e ad aumentare i tassi corrispondenti verso gli stadi più salubri; ma è possibile simulare scenari in cui si effettuano interventi che modificano i parametri (Rossi, 2004) per prevedere come si evolve il fenomeno in presenza di efficaci campagne di prevenzione, miglioramenti dell'assistenza, ecc..

Nel caso dell'eroina e delle altre droghe, l'intervento principale è da anni quello della repressione penale dell'uso e, soprattutto, dello spaccio; questa azione è tesa a ridurre il tasso di passaggio dei movers dallo stadio di non uso a quello di uso, anche moderato. Di fatto, tale intervento, lungi dal produrre l'effetto desiderato, è stato praticamente inefficace; senza escludere che possa essere stato controproducente, avendo invece incrementato, rendendola più lucrativa, l'attività di un ceto di spacciatori che operano attivamente nel senso di accrescere il tasso di cui sopra.

Mediante tale modello, circa vent'anni fa furono sviluppate alcune elaborazioni che prevedevano, in caso di interventi di prevenzione non adeguati, una seconda onda epidemica dopo una generazione circa.

E'proprio quello che sta accadendo di recente, confermando l'assoluta inefficacia degli interventi di prevenzione effettuati negli ultimi 25 anni.

Per rappresentare anche altri aspetti dei fenomeni si può generalizzare il modello, purché però sia ancora possibile stimare i parametri che lo caratterizzano, cioè i tassi di passaggio tra i vari compartimenti. Per esempio, se si vuole modellare la diffusione del virus HCV, si rende più complesso lo schema (Esposito & Rossi, 2004) e si prevedono gli andamenti dello sviluppo dell'epidemia di HCV tra gli utilizzatori di droga per via iniettiva e se ne valuta la prevenzione attraverso, per esempio, interventi di riduzione del danno.

Recentemente, dato che l'offerta di sostanze è divenuta molto più complessa (in particolare, per via del "poli-spaccio"), si è introdotto un modello diverso. Esso permette di effettuare la previsione a breve termine dell'andamento dell'uso sia della sola cannabis sia di tutte le sostanze "pesanti" e della possibile modifica dell'andamento "spontaneo" a seguito di interventi di prevenzione diretti alla popolazione generale (ridurre l'ingresso di nuovi utilizzatori) ovvero agli utilizzatori di cannabis (affinché non passino all'utilizzo di sostanze "pesanti") ovvero agli utilizzatori occasionali (affinché non intensifichino la frequenza di uso).

Proprio la necessità di affinare il modello, come rappresentato sotto (Figura B2), dimostra già l'assoluta inefficienza di ogni intervento di riduzione della domanda e di riduzione dell'offerta attuato in Italia dal 1990 e della politica sulla droga in generale.

Come si vede dallo schema, si è scelto di modellare situazioni a breve termine, considerando solo i movers per non complicare troppo il modello, assumendo che gli stayers restino invariati. Rimuovendo tale restrizione diverrebbe possibile invece la generazione di scenari anche a medio e lungo termine.

I risultati ottenuti simulando i diversi scenari sono riportati in una pubblicazione internazionale (Santoro e altri, 2013).

Figura B2. Modello dinamico minimo adattato alla nuova situazione del mercato e utilizzo di sostanze.

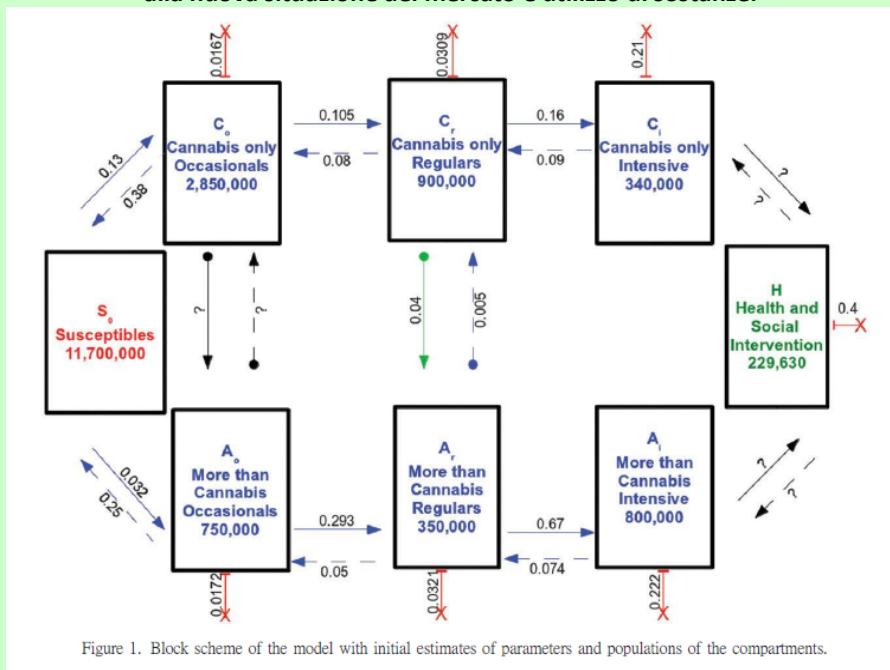


Figure 1. Block scheme of the model with initial estimates of parameters and populations of the compartments.

Un prossimo libro sarà completamente dedicato allo sviluppo e all'utilizzo di questi modelli dinamici nella programmazione di interventi di politica "antidroga" preventivi e di riduzione del danno come l'UNDCP ora UNODC ha fatto in anni molto "antichi".

Riferimenti bibliografici

Bouchard M. & Tremblay P. (2005). Risks of arrests across drug markets: a capture-recapture analysis of “hidden” dealer and user population, *Journal of Drug Issues*, 733-754.

Caulkins J.P., Behrens D.A., Knoll C., Tragler G., Zuba D. (2004). Markov Chain Modeling of Initiation and Demand: The Case of the US Cocaine Epidemic, *Health Care Management Science*. Vol. 7, No. 4, 319-329.

Caulkins J.P., Gurga, B., Little, C., (2009) Economic analysis of drug transaction ‘cycles’ described by incarcerated UK drug dealers, *Global Crime* 10:1-294-112.

Caulkins J.P., Jonathan P., Emma Disley, Marina Tzvetkova, Mafalda Pardal, Hemali Shan, and Xiaoke Zhang (2016). Modeling the structure and operation of drug supply chains: The case of cocaine and heroin in Italy and Slovenia. *International Journal of Drug Policy*. DOI.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.003>.

de Alarcón R. (1969). The spread of heroin abuse in a community, *Bulletin on Narcotics*, (United Nations publication), vol. XXI (3), 17-22.

Direzione Centrale Servizi Antidroga - Relazioni Annuali pubblicate nel 2013, 2014, 2015, 2016.

Direzione Nazionale Antimafia - Relazione Annuale 2014 (periodo 01/07/2013 - 30/06/2014) *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014*, Gennaio 2015.

<http://www.camera.it/temiap/2015/03/04/OCD177-1033.pdf>

Direzione Nazionale Antimafia - Relazione Annuale 2015 (periodo 01/07/2014 - 30/06/2015) *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 - 30 giugno 2015*, Febbraio 2016.

https://www.radioradicale.it/sites/www.radioradicale.it/files/documenti/2016/03/RELAZIONE_DNA_2015.pdf

Dipartimento Politiche Antidroga (2015). *Relazione Annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia*. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Roma.

<http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2015/presentazione.aspx>

Esposito N. and Rossi C., "Modelling injecting drug use in the European Union", in "Impact and Costs of Hepatitis C in Injecting Drug Users in the European Union", EMCDDA Scientific Monograph Series, 2004, no. 7, 161-177.

Esposito N. and Rossi C., "A nested-epidemic model for the spread of hepatitis C among injecting drug users", Mathematical Biosciences, 2004, vol. 188, (1,2), 29-45.

Mascioli F. and Rossi C. (2015). Useful supply indicators for evaluating law enforcement efficacy, the size of the drug market and other issues, *Proceedings of the Eighth ISSDP Conference*, 189-209.

Ricci R. e Rossi C. editors. *Lifestyles and history of use of drug users in four EU countries: exploratory analysis of survey data*, Universitalia di Onorati s.r.l..ISBN 978-88-6507-403-9, 2013.

Matrix Knowledge Group, 'The Illicit Drug Trade in the United Kingdom', Home Office Online Report 20/07 (2007)

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr2007.pdf>

Rossi C., "A stochastic mover-stayer model for HIV epidemic", *Mathematical Biosciences*, 1991, 521-545;

Rossi C., "A Mover-Stayer type model for epidemics of problematic drug use", *UN Bulletin on Narcotics*, Vol. LIII, Nos 1-2, 2001, 39-64;

Rossi C., "The role of dynamic modelling in drug abuse epidemiology", *United Nations Bulletin on Narcotics. Drug Abuse Epidemiology: Science and Practice*, Volume No. LIV, No.s 1 and 2. 2002, 33-44.

Rossi C., "Operational models for epidemic of problematic drug use: the Mover-Stayer approach to heterogeneity.", *Socio-Economic Planning Sciences*, 2004, 38, 73-90;

Rossi C. (2013). Monitoring the size and protagonists of the drug market: combining supply and demand data sources and estimates, *Drug Abuse Rev.* 2013 Jun;6(2):122-129.

Santoro M., Triolo L. e Rossi C. (2013). Drug user dynamics: a compartmental model of drug users for scenario analyses, *Drugs: Education, Prevention & Policy*, Jun 2013, Vol. 20, No. 3: 184-194.

Proibizionismo, corruzione, ridotta competitività

Paolo Caserta e Carla Rossi

Sintesi

La non trasparenza, cioè la corruzione diffusa nelle pubbliche amministrazioni, favorisce la criminalità organizzata in tutte le sue attività e compromette gravemente la competitività sui mercati internazionali dei paesi affetti da questa piaga. Questo lavoro dimostra che questa non è solo un'affermazione etico-filosofica, ma è anche statisticamente comprovabile ed è possibile stimare i danni arrecati all'economia legale.

La corruzione viene misurata tramite l'indice elaborato da Transparency International, la cui attendibilità viene verificata mediante il confronto con altri due indici proposti recentemente a livello internazionale. Viene verificato il legame, molto significativo, fra trasparenza e competitività, quest'ultima misurata dagli indici del World Economic Forum, sul complesso di trentuno paesi europei. Viene quindi analizzato il legame, anch'esso significativo, fra il giro d'affari della "droga", misurato su sette paesi europei in modo comparabile, e l'indice di competitività, dimostrando che i guadagni delle organizzazioni criminali influiscono negativamente sull'economia legale del paese. È anche significativo il legame del valore del mercato della droga con l'indice di corruzione, riprendendo i risultati di un progetto europeo del 2012¹ di cui questo capitolo è l'aggiornamento.

Fra i sette paesi europei analizzati (Italia, Germania, Spagna Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Repubblica Ceca) l'Italia si dimostra nettamente il peggiore, con il valore più basso dell'indice di competitività (4,5, inferiore anche a quello medio di tutti i paesi dell'Unione Europea, pari a 4,7); ma, soprattutto, con il valore per l'indice di corruzione (5,6) assai alto rispetto alla media europea (3,6). Per l'Italia, inoltre, l'influenza sul PIL del giro d'affari della droga è stimata allo 0,6%, ben maggiore che negli altri sei paesi, dove è pari allo 0,25% in media.

¹ Paolo Caserta e Carla Rossi. *Corruption, competitiveness and illicit drug market: a quantitative analysis*, Universitalia di Onorati s.r.l., ISBN 978-886507-408-4, 2013.

1. Introduzione.

Questo capitolo costituisce l'aggiornamento del libro, pubblicato nel 2013 nell'ambito del progetto *EU project JUST/2010/DPIP/AG/1410, "New methodological tools for policy and programme evaluation"*.² In esso per la prima volta si metteva quantitativamente in relazione l'*indice di trasparenza* fornito da *Transparency International* (misura descritta e valutata nel Box che segue), on l'*indice di competitività* (descritto nel seguito) fornito da *World Economic Forum* e con i *ricavi delle organizzazioni criminali dal mercato delle droghe*. Queste ultime informazioni erano fornite dall'*UNODC* in una pubblicazione del 2011, dove si riportavano alcune stime del mercato a livello mondiale in anni anche molto diversi tra loro come, per esempio, gli Stati Uniti nel 2000 e l'Italia ne 2010 (*"Estimating illicit financial flows Resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes"*).³

L'analisi sviluppata nel presente lavoro è più accurata perché si dispone di valutazioni del mercato della droga in relazione al PIL, meglio comparabili fra paesi dell'Unione Europea, perché effettuate con lo stesso metodo, e in anni più recenti.

2. Principali fonti dei dati e metodologie.

Nel libro si riportava:

"La corruzione costa, la trasparenza, alla lunga, ripaga". Questo, che è ormai diventato un assioma noto e accettato da tutto il mondo civile, ha fatto molta fatica ad affermarsi, essendo stato inizialmente interpretato come fatto meramente religioso prima ed etico-filosofico poi, dal *Calvinismo* sino ai nostri giorni. Ora, con l'aggiornamento, si conferma.

Transaparency international (Trasparenza)

Transparency International (TI) è un'organizzazione internazionale senza fini di lucro che ha come scopo istituzionale quello di monitorare la *trasparenza* nella Pubblica Amministrazione e - più in generale - nel modo di condurre gli affari di quasi tutti i Paesi del mondo. Il *quasi* sta a indicare che, per alcuni paesi, i dati disponibili non sono sufficienti per una valutazione attendibile dell'indicatore principale - il *CPI* (*Corruption*

² Paolo Caserta e Carla Rossi. *Corruption, competitiveness and illicit drug market: a quantitative analysis*, Universitalia di Onorati s.r.l., ISBN 978-886507-408-4, 2013.

³ <http://www.globalinitiative.net/wpfb-file/unodc-estimating-illicit-financial-flows-resulting-from-drug-trafficking-and-other-transnational-organized-crime-pdf/>

Perception Index: Indice di Percezione della Corruzione) - sulla base del quale sono stilate le classifiche annuali di **trasparenza**.

L'indice di *Percezione della Corruzione (CPI)* di TI è il risultato di una serie di indagini ed elaborazioni, che riflettono la percezione di operatori economici e di analisti, sia residenti, sia non residenti, nei paesi di riferimento. L'indagine si basa su alcune *survey* (in numero variabile secondo la disponibilità dei Paesi invitati a collaborare) eseguite da istituzioni internazionali indipendentemente o su commissione di TI, oltre che dai ricercatori di TI stessa.

Affinché per un Paese possa essere valutato il CPI, sono necessari i risultati di almeno tre di queste indagini su argomenti diversi (*pools*).

I risultati delle indagini sono elaborati all'Università di Passau, sotto la direzione del Prof. Dr Johann Graf Lambsdorff, dando luogo a un punteggio fra 1 e 10 che - per quanto ancora chiamato '*Indice di Propensione alla Corruzione È (CPI)*' -, rappresenta in realtà il suo complemento a 10. È, cioè, tanto più alto quanto maggiore è la **trasparenza**.

Al valore dell'indice viene associato un “intervallo di confidenza”, che riflette sia la distribuzione dei valori ottenuti, sia il numero delle *indagini* disponibili. In generale, i paesi più virtuosi sono anche quelli per quali sono disponibili un maggior numero di indagini. Ciò si traduce in un intervallo di confidenza più stretto attorno alla stima del punteggio⁴.

Sono in realtà disponibili e utilizzati anche altri indici di trasparenza che, recentemente sono stati comparati come in sintesi si riporta nel Box.

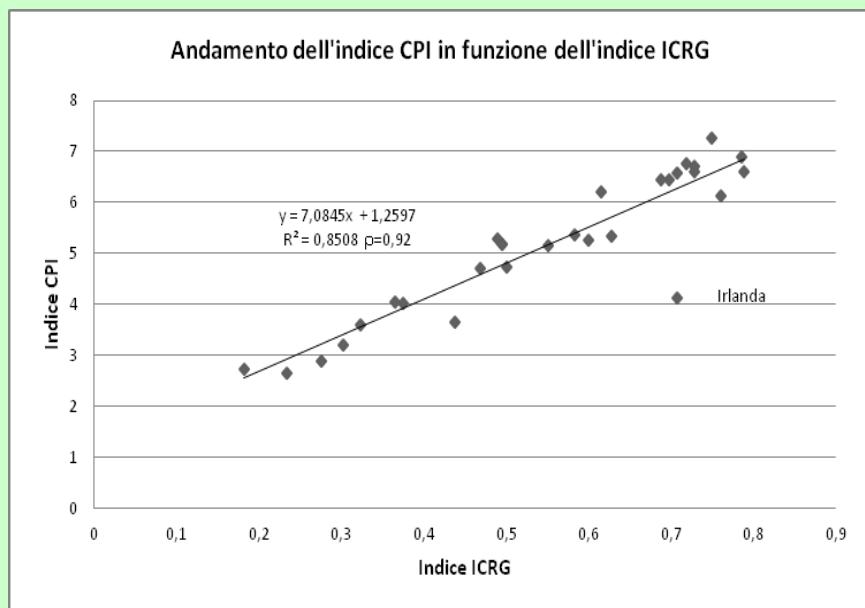
⁴ <http://www.transparency.org/cpi2015>

Box: Equivalenza dei diversi indici di trasparenza

In questo capitolo si utilizza ancora, come indicatore di trasparenza, l'indice CPI fornito da Transparency International, come spiegato ampiamente nel libro che si aggiorna, per coerenza con il libro da aggiornare e anche perché ora si dispone di uno studio del Parlamento Europeo⁵ (EPRI | European Parliamentary Research Service) di marzo 2016 che confronta i tre indici principalmente utilizzati internazionalmente (COC⁶, CPI⁷ e ICRG⁸) per misurare la trasparenza; lo studio mostra, con un'applicazione a 24 paesi dell'Unione Europea, l'equivalenza e quindi l'affidabilità di tutti, mediante il calcolo delle correlazioni. Si rinvia ai siti indicati e al documento europeo per la descrizione del calcolo degli indici, mentre, per la verifica dell'equivalenza, si riporta graficamente lo studio della correlazione.

I risultati sono rappresentati nella Figura B1 mediante diagrammi di dispersione e rette di regressione.

Figura B1

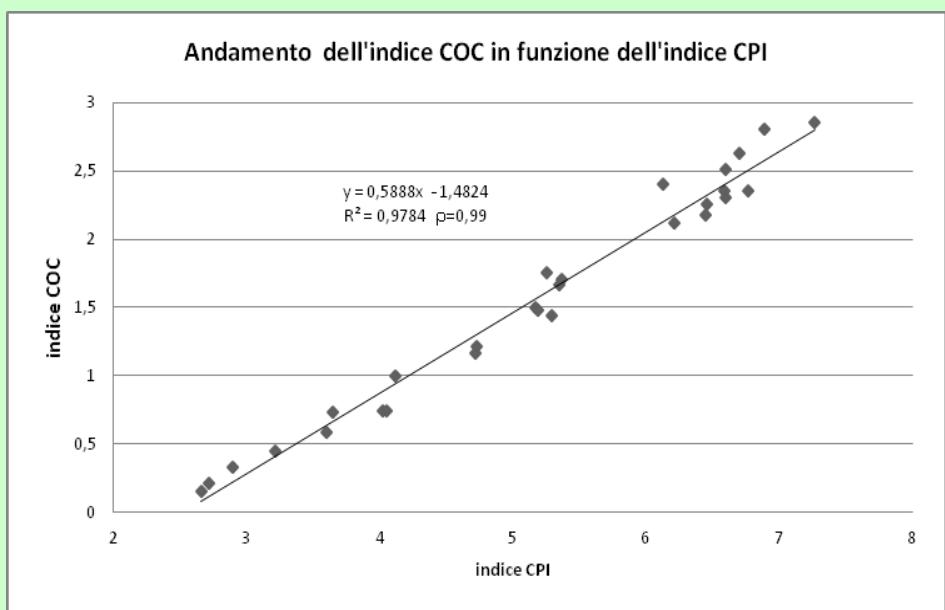
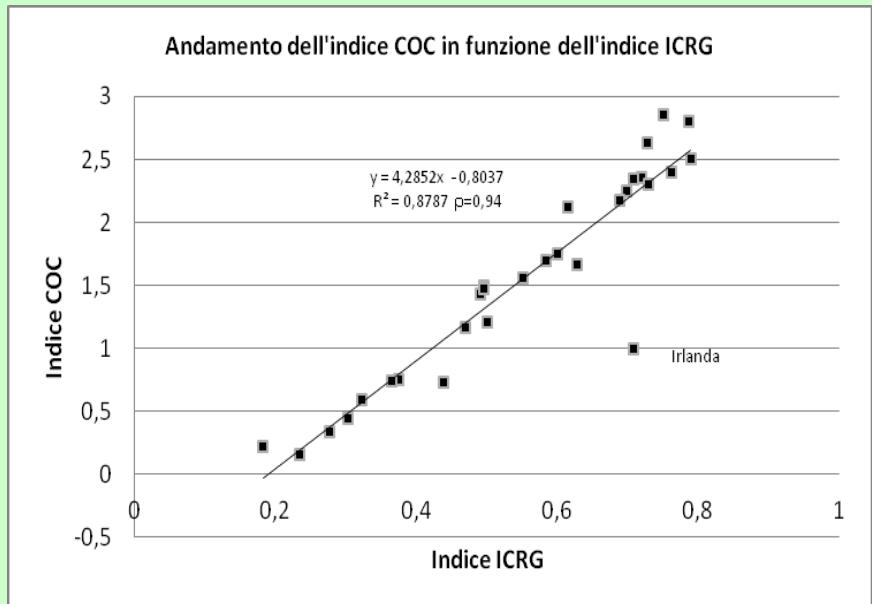


⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRI_STU\(2016\)579319_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRI_STU(2016)579319_EN.pdf)

⁶ <https://bribery.wikispaces.com/World+Bank+Corruption+Index>

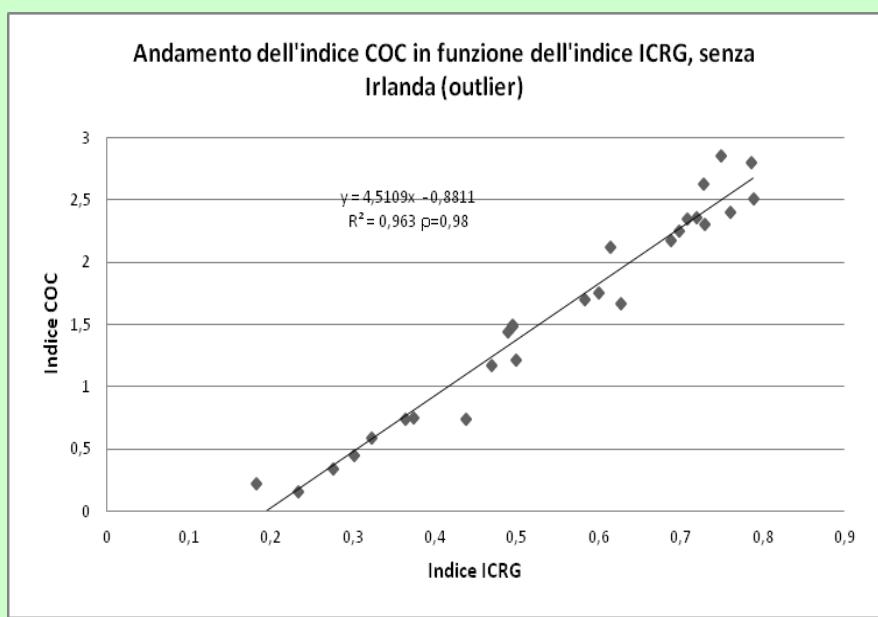
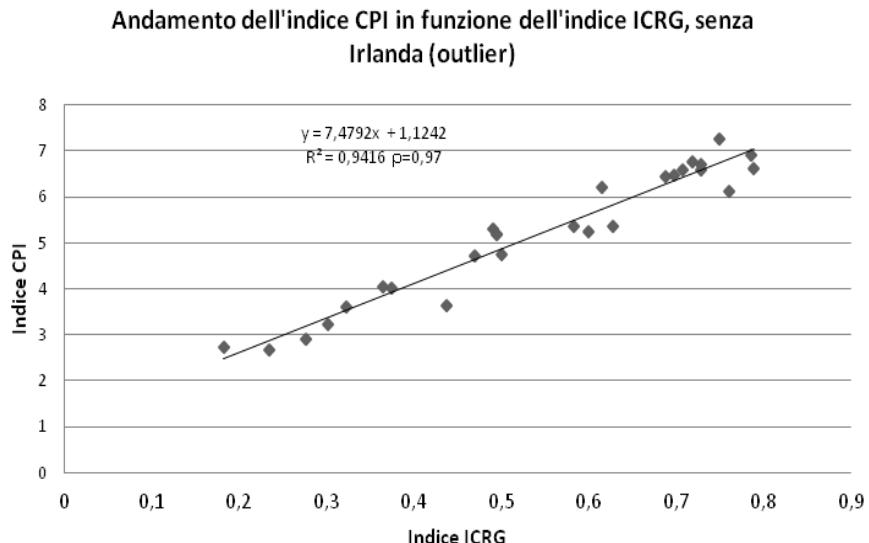
⁷ <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

⁸ <https://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg>



Come si vede i tre indici danno misure sostanzialmente concordi con coefficienti di correlazione elevati. In particolare sono concordi gli indici CPI e COC, mentre l'indice ICRG mostra un singolo valore, relativo all'Irlanda, discorde rispetto agli altri due indici rendendo il paese “outlier”.

Per verificare l'influenza di questo solo dato sulla correlazione, si esclude l'Irlanda e si ripetono le figure relative all'andamento degli indici CPI e COC rispetto all'indice ICRG che mostrano per tutti gli altri paesi una elevata concordanza.



World Economic Forum (Competitività)

Il livello di competitività viene valutato, ogni anno dal 1999, dal *World Economic Forum* (WEF), che pubblica un ben documentato rapporto, il *Global Competitiveness Report* (CGR), disponibile sul sito del WEF⁹.

Inizialmente rivolto ai soli paesi industrializzati, lo studio si è esteso sino a coprire, attualmente, circa 140 paesi, che sono classificati anche in relazione al loro stadio di sviluppo (*stage of development*) descritto dettagliatamente nel libro del 2013.

La metodologia si basa su una serie di rilevazioni e di analisi, condotte da funzionari del WEF in collaborazione con specialisti ed esperti locali (nel caso dell'Italia, partecipano l'Università Bocconi di Milano e un noto studio di consulenza) su dodici fondamentali dell'economia (chiamati *pillar* nel rapporto e tradotti con 'fondamentali' [dell'economia]).

Indipendentemente dall'appartenenza all'uno o all'altro stadio di evoluzione del paese, la metodologia seguita è la stessa. Varia la posizione del paese rispetto ai valori di riferimento dei dodici fondamentali relativi allo stadio in cui trova il paese in esame, che sono evidentemente diversi secondo il livello di sviluppo.

I dodici 'fondamentali' per i quali, per completezza, è riportata anche la denominazione inglese usata dal WEF, sono i seguenti:

1	Istituzioni	(Institutions)
2	Infrastrutture	(Infrastructure)
3	Stabilità macroeconomica	(Macroeconomic stability)
4	Sanità e Scuola primaria	(Health and primary education)
5	Scuola superiore e formazione	(Higher education and training)
6	Efficienza del mercato delle merci	(Goods market efficiency)
7	Efficienza del mercato del lavoro	(Labor market efficiency)
8	Sofisticatezza del mercato finanziario	(Financial market sophistication)
9	Prontezza tecnologica	(Technological readiness)
10	Dimensioni del mercato	(Market size)
11	Complessità degli affari	(Business sophistication)
12	Innovazione	(Innovation)

Di ciascuno di questi fondamentali, vengono prese in considerazione più sotto-componenti, in numero variabile secondo la complessità del fondamentale. Nel caso delle dimensioni del mercato, ad esempio, queste componenti sono soltanto due (dimensioni del mercato interno e di quello estero), mentre per altri sono in numero maggiore: oltre venti, ad esempio, per le *Istituzioni*.

⁹ <http://www.weforum.org/>

I risultati delle indagini e delle interviste danno luogo a un “punteggio di merito” (da 1 a 7) per ciascun fondamentale, riportato sia in tabella sia in diagramma a rete nelle due pagine del *profilo* dedicate a ciascun paese esaminato. In Tabella 1 e in Figura 1 è riportato - come esempio - il confronto fra Italia e Germania, relativamente all'anno 2015, rispettivamente in forma tabellare e in forma grafica. Il confronto è ottenuto riportando sulla stessa tabella e sullo stesso grafico i “punteggi di merito” attribuiti ai fondamentali dei due Paesi dal GCR e analogamente rappresentati, ma in un unico grafico a rete¹⁰ e, nella tabella, dove è stata aggiunta la colonna che riporta la percentuale di differenza (Delta%) dell'Italia rispetto alla Germania per singolo fondamentale, e differenziale minimo, medio, mediano e massimo. I punteggi evidenziano la maggiore competitività della Germania rispetto all'Italia.

Fra i principali problemi che - secondo il rapporto del WEF - rendono difficile alle Imprese italiane competere a livello internazionale, figurano la farraginosità dalla Pubblica Amministrazione e la corruzione, che assommano, per l'Italia, a oltre il 25% del totale delle risposte date nelle indagini, mentre per la Germania, valgono, sempre complessivamente, meno nella metà (circa 12%).

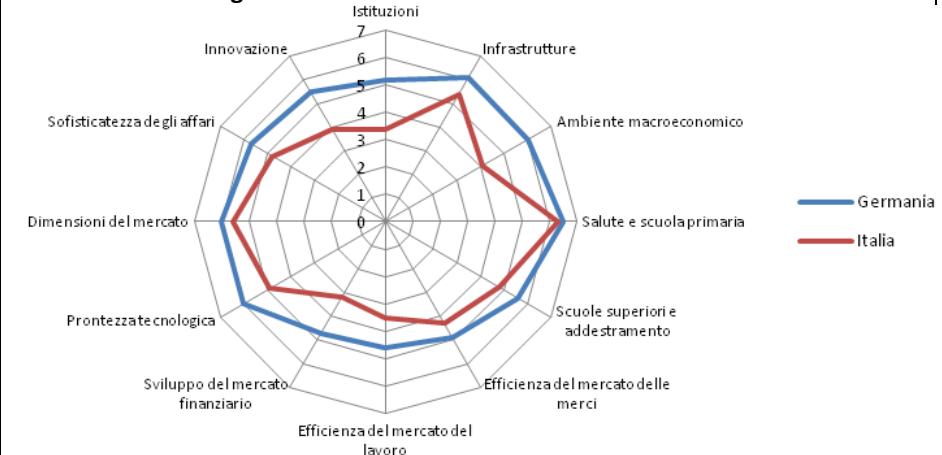
**Tabella 1. Tabella confronto Germania-Italia
sui 12 pillar dell'economia (fonte WEF - dati 2015/16)**

Dati 2015 (report 2016)

Pillar		Germania	Italia	Delta% P/I
1	Istituzioni	5,2	3,4	34,62
2	Infrastrutture	6,1	5,4	11,48
3	Ambiente macroeconomico	6,0	4,1	31,67
4	Salute e scuola primaria	6,5	6,3	3,08
5	Scuole superiori e addestramento	5,6	4,8	14,29
6	Efficienza del mercato delle merci	4,9	4,3	12,24
7	Efficienza del mercato del lavoro	4,6	3,5	23,91
8	Sviluppo del mercato finanziario	4,7	3,2	31,91
9	Prontezza tecnologica	6,0	4,9	18,33
10	Dimensioni del mercato	6,0	5,6	6,67
11	Sofisticatezza degli affari	5,7	4,8	15,79
12	Innovazione	5,5	3,9	29,09
media		5,6	4,5	
Delta % medio				+19,42
Delta% Max (Istituzioni)				+34,62
Delta% min (Salute e scuola primaria))				3,08
Delta% mediano				17,06

¹⁰Nel rapporto originale di WEF, grafici analoghi sono pubblicati per ogni paese, unitamente alla media dell'area di appartenenza (nel caso di Italia e Germania, i paesi OCSE)

Figura 1. Grafico a rete sui dati della Tabella 1.



Controllando le modifiche di competitività dal 2012 al 2015, dove il Delta% è calcolato sui dati del 2015 rispetto agli analoghi del 2012, per entrambi i paesi (Tabelle 2 e 3 e Figure 2 e 3) si rileva anche un incremento maggiore la Germania, dove il miglioramento più importante si ha per Scuole superiori e addestramento e un lieve peggioramento per diversi altri fondamentali, mentre l'Italia vede un miglioramento notevole per prontezza tecnologica, innovazione e infrastrutture, ma un peggioramento su sviluppo del mercato finanziario, ambiente macroeconomico e istituzioni.

Tabella 2. Tabella di confronto Italia - Italia sui 12 pillar dell'economia 2012/2015

Pillar	Italia 2012	Italia 2015	Delta% I2015/I2012
Istituzioni	3,6	3,4	-5,9
Infrastrutture	4,9	5,4	9,3
Ambiente macroeconomico	4,5	4,1	-9,8
Salute e scuola primaria	6,3	6,3	0,0
Scuole superiori e addestramento	4,6	4,8	4,2
Efficienza del mercato delle merci	4,2	4,3	2,3
Efficienza del mercato del lavoro	3,8	3,5	-8,6
Sviluppo del mercato finanziario	3,7	3,2	-15,6
Prontezza tecnologica	4,1	4,9	16,3
Dimensioni del mercato	5,6	5,6	0,0
Sofisticatezza degli affari	4,8	4,8	0,0
Innovazione	3,4	3,9	12,8
Media	4,5	4,5	0,4
Delta% max (prontezza tecnologica)	6,3	6,3	16,3
Delta% min (sviluppo del mercato finanziario)	3,4	3,2	-15,6
Delta% mediano	4,35	4,55	0,0

Figura 2. Grafico a rete sui dati della Tabella 2.

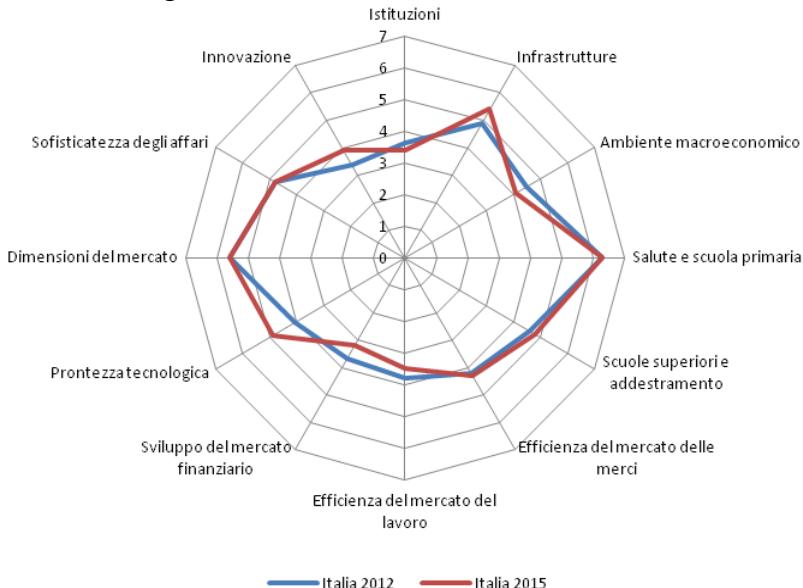
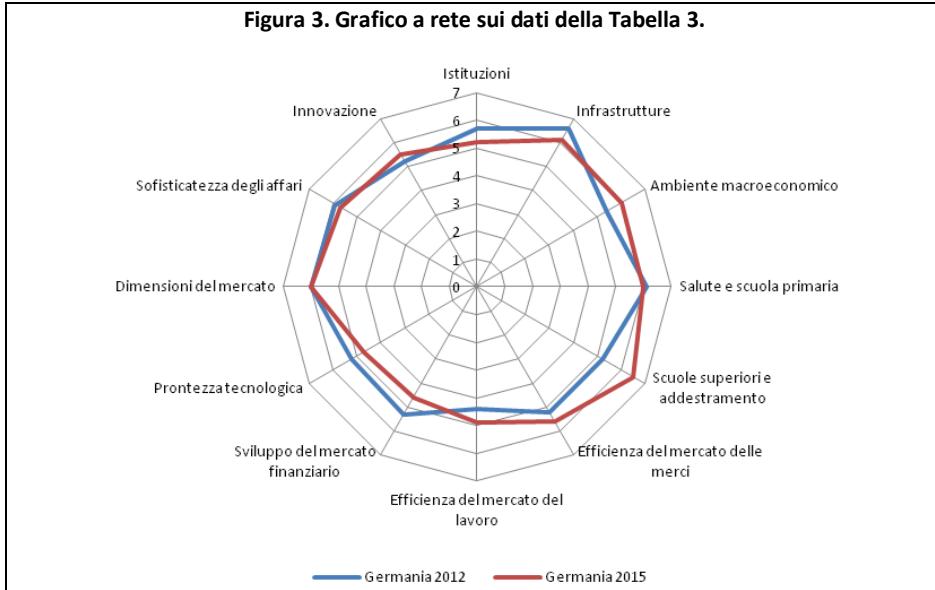


Tabella 3. Tabella di confronto Germania - Germania sui 12 pillar dell'economia 2012/2015.

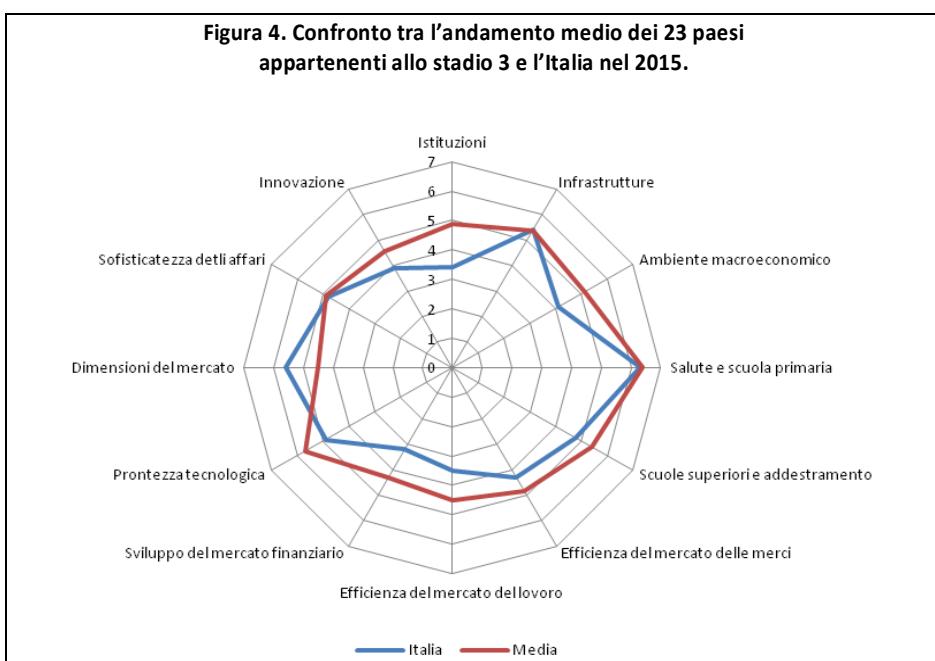
Pillar	Germania 2012	Germania 2015	Delta% G2015/G2012
Istituzioni	5,7	5,2	-8,8
Infrastrutture	6,6	6,1	-7,6
Ambiente macroeconomico	5,4	6,0	11,1
Salute e scuola primaria	6,1	6,0	-1,6
Scuole superiori e addestramento	5,2	6,5	25,0
Efficienza del mercato delle merci	5,2	5,6	7,7
Efficienza del mercato del lavoro	4,4	4,9	11,4
Sviluppo del mercato finanziario	5,3	4,6	-13,2
Prontezza tecnologica	5,2	4,7	-9,6
Dimensioni del mercato	6,0	6,0	0,0
Sofisticatezza degli affari	5,9	5,7	-3,4
Innovazione	5,2	5,5	5,8
Media	5,52	5,57	
Delta% medio			1,4
Delta% max (scuola superiore e addestramento)	6,6	6,5	25
Delta% min (sviluppo del mercato finanziario)	4,4	4,6	-13,2
Delta% mediano	5,35	5,65	-0,8

Figura 3. Grafico a rete sui dati della Tabella 3.



Se si calcola la media dei fondamentali dei 23 paesi appartenenti allo stadio 3 (tra i 31) si verifica quanto l’Italia sia in una situazione critica (Fig. 4) rispetto alla competitività, a parte la dimensione del mercato.

Figura 4. Confronto tra l’andamento medio dei 23 paesi appartenenti allo stadio 3 e l’Italia nel 2015.



È importante ora aggiornare i dati sul CPI (trasparenza) e controllare se la correlazione tra i due indici, osservata nel 2012, rimane ancora valida.

3 Rilevazioni ed analisi della correlazione degli indici di trasparenza e competitività (aggiornamento delle analisi del 2012).

In questo aggiornamento sono stati presi in considerazione 31 paesi: i 28 dell'UE più Albania, Turchia e Norvegia; i primi due come candidati all'ammissione nell'Unione Europea, la terza come paese omogeneo - dal punto di vista geografico e socio-economico, ai più avanzati dell'Unione Europea.

I punteggi di merito per *Trasparenza e Competitività* sono stati affiancati, in ordine crescente di *Trasparenza*, nella Tabella 4. I dati sono anche stati riportati sul diagramma di dispersione (Figura 4), unitamente alla retta di regressione e al calcolo del coefficiente di correlazione, che è pari a **0,92** circa. In parole semplici, l'indice di trasparenza permette di valutare, in media, l'indice di competitività mediante l'equazione della retta di regressione con grande accuratezza; più alto è l'indice di trasparenza, più alto è l'indice di competitività di un paese.

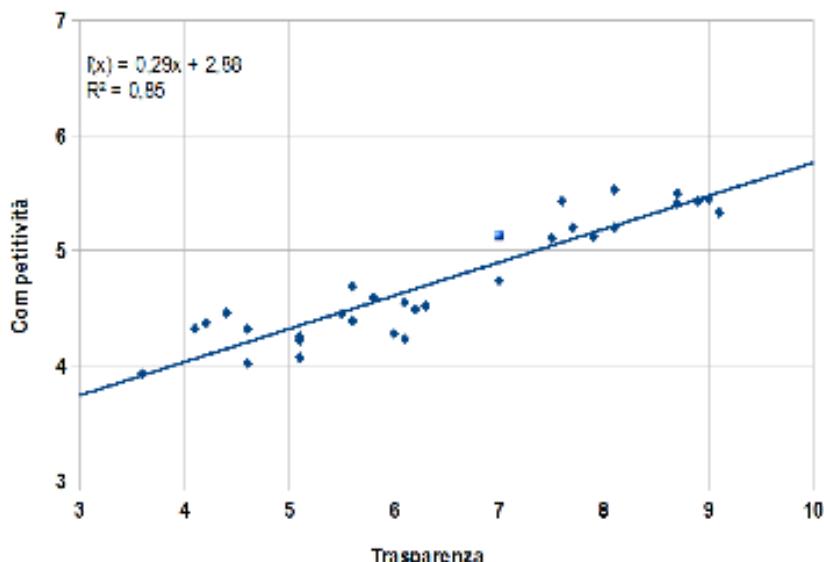
Dalla Tabella si vede chiaramente che l'Albania ha la minore trasparenza e anche la minore competitività, mentre il paese più trasparente è la Danimarca che ha anche un indice di competitività elevato (5,33), anche se il più alto è quello della Germania (5,53), ma non molto diverso da quello della Danimarca. L'indice di trasparenza dell'Italia è solo il quarto in ordine crescente; hanno indice di trasparenza inferiore solo l'Albania, la Bulgaria e la Turchia. L'indice di

Tabella 4. Tabella Trasparenza - Competitività per i paesi considerati, ordinati per voto di trasparenza crescente (Dati 2015)

	Paese	Trasparenza	Competitività
1	Albania	3,6	3,93
2	Bulgaria	4,1	4,32
3	Turchia	4,2	4,37
4	Italia	4,4	4,5
5	Romania	4,6	4,32
6	Grecia	4,6	4,02
7	Ungheria	5,1	4,25
8	Slovacchia	5,1	4,22
9	Croazia	5,1	4,07
10	Lettonia	5,5	4,45
11	Repubblica Ceca	5,6	4,69
12	Malta	5,6	4,39
13	Spagna	5,8	4,59
14	Slovenia	6,0	4,28
15	Lituania	6,1	4,55
16	Cipro	6,1	4,23
17	Polonia	6,2	4,49
18	Portogallo	6,3	4,6
19	Francia	7,0	5,13
20	Estonia	7,0	4,74
21	Irlanda	7,5	5,11
22	Regno Unito di GB	7,6	5,43
23	Bielo	7,7	5,20
24	Austria	7,9	5,12
25	Germania	8,1	5,6
26	Lussemburgo	8,1	5,20
27	Paesi Bassi	8,7	5,50
28	Norvegia	8,7	5,41
29	Svezia	8,9	5,43
30	Finlandia	9,0	5,45
31	Danimarca	9,1	5,33

competitività dell'Italia ha una classifica molto migliore essendo, in ordine crescente, il quattordicesimo sui 31 paesi. Ora bisogna correlare trasparenza e competitività con il mercato della “droga” per verificare se è ancora valido il risultato ottenuto nel 2013.

Figura 5. Diagramma di dispersione competitività-trasparenza con la retta di regressione.



4. I proventi del mercato delle droghe illegali, la Trasparenza e la Competitività: piccolo aggiornamento.

Per agevolare la lettura, si riporta una sintesi della prima parte dell’analogo paragrafo dal libro (Caserta e Rossi, 2013).

Prime analisi a livello globale.

Il livello di corruzione è influenzato dalla dimensione dei proventi dell’economia illegale che, in molti paesi, provengono principalmente dal traffico di droghe e sono in gran parte re-investiti in attività economiche legali e illegali, ma anche utilizzati per la corruzione. L’UNODC (*Illicit financial flows-2011*) stima che, considerando solo il traffico di droga e le altre attività transnazionali delle organizzazioni criminali, nel 2009 i

proventi a livello globale fossero equivalenti a 870 miliardi di dollari, pari all' 1,5% del prodotto interno lordo mondiale, e i fondi utilizzabili per riciclaggio ammontassero a circa 580 miliardi di dollari, pari all'1% del prodotto interno lordo mondiale. I più alti guadagni per le organizzazioni criminali, a livello mondiale, provengono proprio dal traffico di droga e ammontano a circa il 50% di tutti i proventi dei crimini transnazionali, cioè dallo 0,6% allo 0,9% del prodotto interno lordo mondiale. I fondi provenienti dal traffico di droga disponibili per riciclaggio sono stimati tra lo 0,4% e lo 0,6% del prodotto interno lordo mondiale.

Le attività di contrasto sono ritenute scarsamente efficaci a livello mondiale, come dimostrato, per esempio, per l'Italia nel capitolo primo di questo libro; il tasso d'intercettazione antiriciclaggio, secondo il documento UNODC, è pari al massimo all'1% dei fondi disponibili e, più verosimilmente, intorno allo 0,2%.

L'analisi dell'impatto socio-economico suggerisce che le maggiori conseguenze della finanza criminale risiedono nella perpetuazione e nello sviluppo delle attività criminali. In particolare, per quanto riguarda il traffico di droga, si stima a livello mondiale, che i costi socio-economici legati all'abuso di droghe siano il doppio del guadagno delle organizzazioni criminali e, in alcuni paesi, come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, si può raggiungere anche un rapporto di 3:1 (Fonte UNODC).

Le "perdite" per i consumatori vanno ben oltre la spesa per il consumo. Si pensi soltanto alla perdita di produttività che negli Stati Uniti, per esempio, si stima sia il maggior costo sociale legato al mercato della droga. Gli altri costi sono conseguenza dei problemi di salute (Fabi et al. 2013; Mammone et al., 2014), della violenza e della corruzione.

È importante ricordare anche che i proventi della "droga" che vengono "riciclati" nell'economia legale, influiscono negativamente sulla competitività. Infatti, le conseguenze vanno dalla distorsione degli investimenti e dei prezzi, alla concorrenza sleale, all'indebolimento delle istituzioni. È plausibile che un investitore di fondi illegali decida il loro impiego sulla base della probabilità di essere individuato piuttosto che sull'ottimizzazione della produttività dell'investimento. Pertanto, i fondi illegali investiti nell'economia legale hanno un effetto negativo sulla crescita economica anche considerando la scorretta allocazione delle risorse verso attività meno produttive.

Stime nei paesi industrializzati mostrano che un aumento delle attività di riciclaggio è associato a una riduzione del tasso di crescita economica. Uno studio OCSE ha mostrato, per esempio, che ogni miliardo di dollari riciclato nell'economia legale riduce la crescita economica tra 0,04% a

0,06% nei 17 paesi dell'OCSE analizzati. Un riciclaggio di 300 mld (stima dei proventi del traffico di droga) ridurrebbe quindi la crescita di circa 1,5 punti percentuali.

Infatti, il riciclaggio di denaro sporco e la sua successiva immissione nell'economia legale non può avvenire senza connivenze o, almeno, scarsa sorveglianza a livello istituzionale, e questa connivenza si ottiene essenzialmente attraverso la corruzione. Questa, oltre a favorire direttamente la criminalità organizzata, la favorisce anche indirettamente, attraverso una penalizzazione dell'impegno e dell'intraprendenza e, quindi, della competitività e della crescita. Tutto ciò sua volta genera disoccupazione e disagio giovanile, che sono, a loro volta, altamente funzionali al crimine organizzato, come illustrato in Caserta e Rossi (2013) e nel primo capitolo di questo testo.

A conclusione, merita di essere citato un importante passaggio della Relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento: Attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, 1° semestre 2014, pag.207¹¹

INFILTRAZIONI CRIMINALI NELL'ECONOMIA LEGALE

Antiriciclaggio

Il riciclaggio di denaro ed il reinvestimento dei proventi che derivano da attività criminali, per la loro progressiva espansione su scala nazionale ed internazionale, continuano a rappresentare vere e proprie emergenze economico-sociali.

Il fenomeno assume una considerevole rilevanza, segnatamente sul piano macroeconomico, dal momento che i flussi di denaro illecito, che la pratica del *money laundering* riversa nel sistema finanziario nel suo complesso, generano gravi distorsioni nell'economia legale alterando le condizioni di concorrenza, il corretto funzionamento dei mercati, nonché i meccanismi fisiologici di allocazione delle risorse, con riflessi, in definitiva, sulla stabilità ed efficienza del sistema economico nella sua globalità.

Ne consegue che la lotta al riciclaggio è ormai una consolidata, imprescindibile necessità per la salvaguardia dell'integrità economico-finanziaria del sistema-paese.

In tale contesto la strategia adottata, ed unanimemente condivisa, per sviluppare l'attività di contrasto, è rivolta sostanzialmente a prevenire e perseguire l'accumulazione di capitali illeciti, la ripulitura di questi e la tracciabilità degli investimenti effettuati mediante tali risorse.

¹¹ <http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semprestrali/sem/2014/1sem2014.pdf>

Esempio europeo di correlazione tra proventi del traffico di droga e competitività.

Nel libro del 2013 veniva stimata una correlazione molto evidente ($\rho=0,99$) tra corruzione e traffico di droga. Venivano in particolare usati dati desunti dalla pubblicazione dell'UNODC *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. (soprattutto con riguardo ad alcuni studi particolari, che quantificano, non necessariamente con la stessa metodologia, i proventi del traffico e del commercio di droghe illegali in alcuni paesi in anni diversi, dal 2000 in poi) e dati relativi alla trasparenza di quegli stessi paesi negli stessi anni, riportati da Transparency International.

In questo capitolo di aggiornamento vengono invece presi in considerazione dei dati europei sui ricavi del mercato della droga su anni più recenti, forniti in modo assolutamente comparabile, e si utilizzerà l'indice di competitività, più significativo in termini strettamente economici, anziché l'indice di trasparenza, per studiare la correlazione in modo analogo a quanto fatto nel 2013, ma maggiormente rigoroso per le stime, condotte e fornite in modo assolutamente comparabile, sulla dimensione del mercato.

Tali stime, riportate in Tabella 5, sono state presentate nel corso di un importante seminario ISTAT¹² e permettono di studiare la correlazione tra competitività e mercato delle sostanze illegali nei 7 paesi, dopo aver verificato, per coerenza con l'analisi condotta sui 31 paesi nel paragrafo precedente, la correlazione tra competitività e trasparenza.

Tabella 5. Indici: mercato droga, trasparenza e competitività in alcuni paesi dell'Unione Europea.

Paese	Anno	Droga (quota valore aggiunto sul PIL)	Indice di trasparenza	Indice di competitività
Germania	2011	0,1	7,9	5,41
Francia	2013	0,1	6,9	5,05
Spagna	2010	0,5	6,2	4,54
Paesi Bassi	2010	0,3	8,9	5,41
Regno Unito	2009	0,3	7,6	5,25
Italia	2011	0,6	4,2	4,40
Repubblica Ceca	2010	0,2	4,4	4,67

Se si traccia un diagramma di dispersione tra competitività e trasparenza, con la retta di regressione corrispondente, si ottiene la Figura 5 che mostra la correlazione tra i due indici per i 7 paesi considerati. Il valore

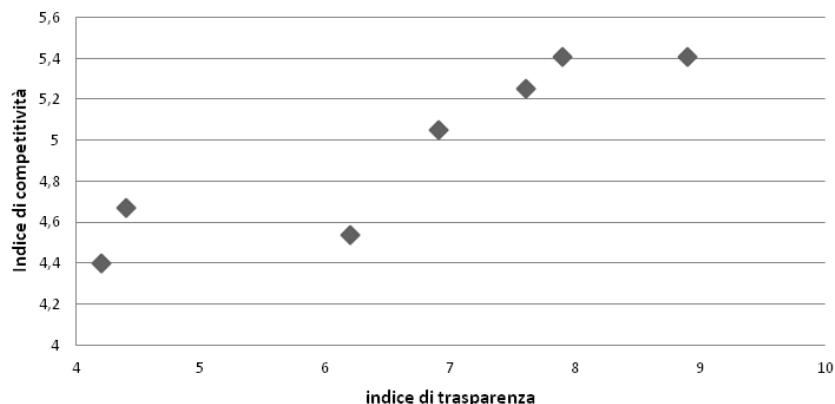
¹² <http://www.istat.it/it/archivio/145254>

del coefficiente di correlazione risulta $\rho=0,91$ che mostra una stretta correlazione lineare monotona tra i due indici, analogamente a quella mostrata dalla Figura 4.

Passando a considerare singolarmente le correlazioni di ciascuno dei due indici con il valore del mercato della droga, si possono utilizzare i grafici analoghi, riportati nella Figura 6. I coefficienti di correlazione, negativi e meno elevati in valore assoluto del precedente tra trasparenza e competitività, sono rispettivamente $\rho=-0,44$ e $\rho=-0,68$. Il risultato implica che maggiore è l'indice di trasparenza, minore è il ricavo dei trafficanti di droga, ma maggiore è il ricavo dei trafficanti, minore è la competitività del paese; e questa seconda relazione è anche più stretta della precedente.

L'Italia inoltre mostra sempre la situazione peggiore, rispetto agli altri paesi europei considerati, per tutti gli indici. Inoltre, la Repubblica Ceca ha un comportamento che in parte si discosta, soprattutto relativamente alla correlazione fra trasparenza e mercato della droga; tale situazione può essere spiegata considerando informazioni ulteriori sulla politica antidroga in vigore nel paese al momento della rilevazione dei dati di Tabella 5.

Figura 5
Andamento dell'indice di trasparenza (x) e di competitività corrispondente (y)



Retta di regressione dell'indice di competitività (y) in funzione dell'indice di trasparenza (x)

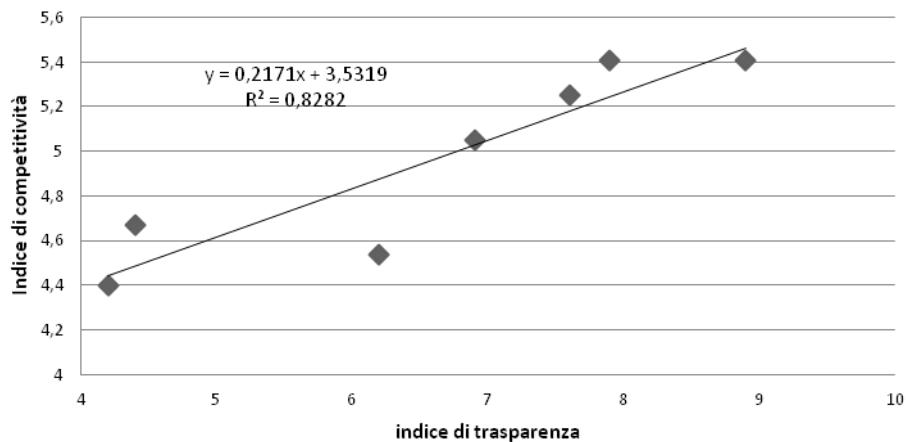
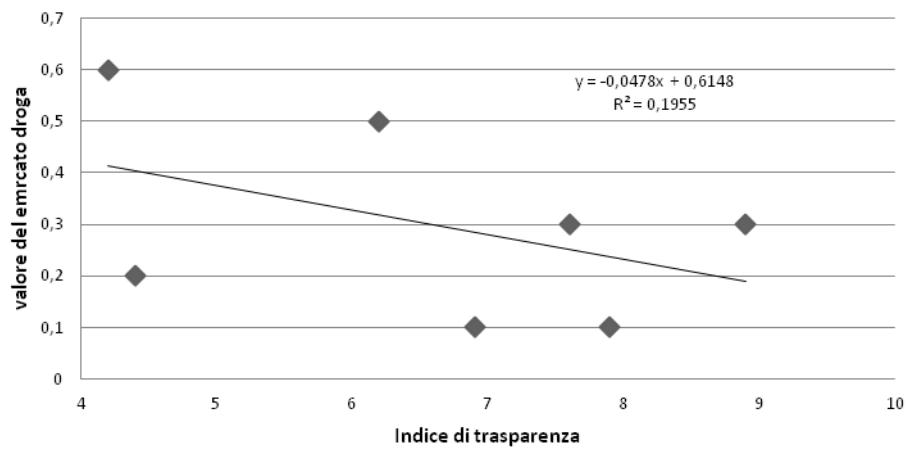
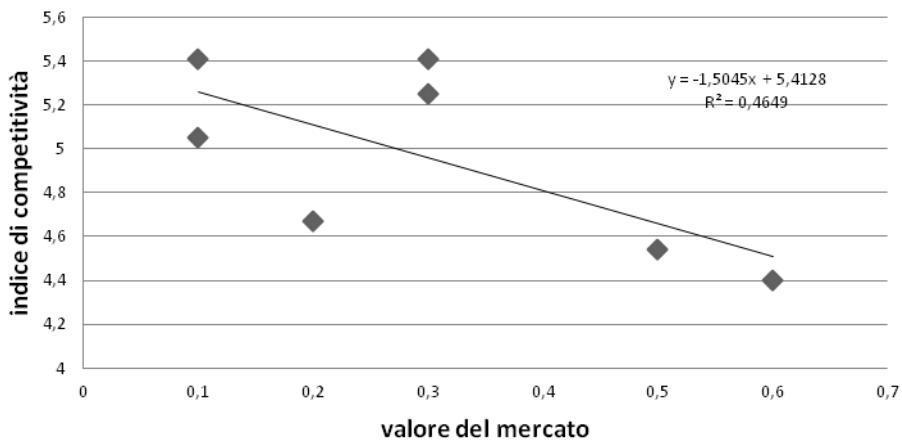


Figura 6
**Correlazione tra indice di trasparenza (x) e valore del mercato (y)
attraverso la retta di regressione**



**Correlazione tra valore del mercato(x) indice di competitività (y)
attraverso la retta di regressione**



La Repubblica Ceca, a seguito di un’analisi scientifica ampia delle conseguenze non volute della legge in vigore, nel 2010 ha modificato la normativa, passando alla depenalizzazione totale del consumo e, contemporaneamente, all’assistenza molto efficace dei consumatori. Tale novità, riportata nella dichiarazione di Praga¹³, è stata analizzata in seguito in due pubblicazioni che mostrano l’efficienza e l’efficacia molto maggiore della nuova politica antidroga. Riducendo il finanziamento delle azioni repressive si è incrementato quello relativo all’assistenza e alla prevenzione, con risultati positivi, per esempio, sul “poli-uso”, così diffuso in Italia e assolutamente molto meno nella Repubblica Ceca (Fabi e Rossi, 2013; Mammone at al., 2014); a rinforzo del risultato appena ottenuto e riportato in questo capitolo.

Spaccio di droga e corruzione di dipendenti pubblici.

In quest’ultimo paragrafo si riportano alcune evidenze da una fonte piuttosto insolita, ma significativa; rafforzano le evidenze sul legame tra corruzione e mercato della droga a qualunque livello. Si tratta di risposte ad interviste a detenuti per droga, sia italiani sia di altri paesi europei, circa la presenza di corruzione di pubblici ufficiali, sempre in materia di droga. I dati sono stati raccolti tra i detenuti per reati relativi ad art. 73 e art. 74 della legge antidroga in vigore al momento della rilevazione 2012-2013 (Finì-Giovanardi) nell’ambito del progetto europeo Alice Rap¹⁴.

¹³ <http://www.praguedeclaration.com>

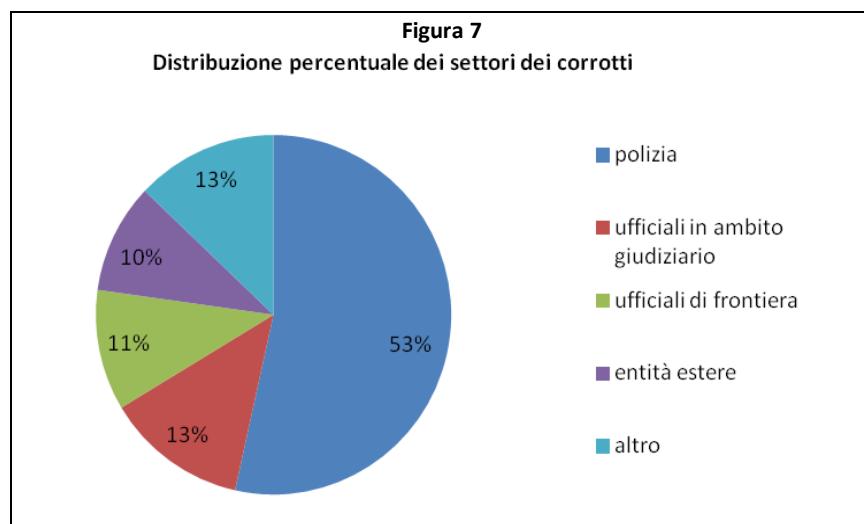
¹⁴ <http://www.alicerap.eu>

In Italia sono stati intervistati 72 detenuti utilizzando un questionario, disponibile sul sito citato in versione inglese, composto da 75 domande. Le risposte hanno dato tante notizie sul mercato, utilizzate nel capitolo corrispondente di questo testo, e soprattutto alcune interessanti informazioni sulla corruzione presente nel contesto dello spaccio a livello medio-basso. L'interesse discende soprattutto dalla scarsità di notizie di dettaglio sul legame tra la corruzione dei pubblici ufficiali e lo spaccio e il traffico della droga (prescindendo dagli studi a livello macro-economico, come quello riportato nei paragrafi precedenti).

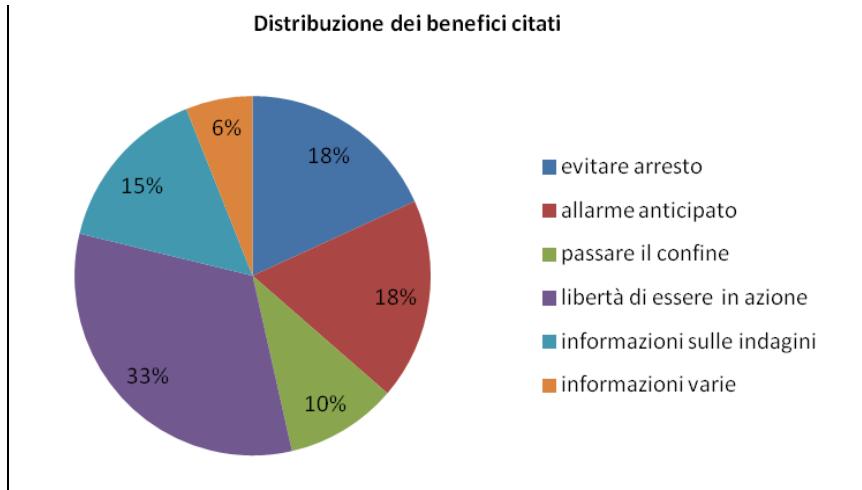
Sulla domanda relativa a tangenti a “pubblici ufficiali”, elargite da loro (detenuti intervistati) o da altri nell’ambito del commercio delle droghe in Italia, il 69% ha dato risposta positiva e il 31% risposta negativa.

Rispetto al tipo di ufficiali “tangentati” le risposte hanno mostrato tanti diversi tipi di soggetti di diverse istituzioni: in Italia 54% polizia, 11% ufficiali di frontiera, 13% ufficiali in ambito giudiziario; molti rispondenti hanno inoltre citato più di una categoria. I benefici percepiti dai detenuti da parte degli ufficiali “tangentati” sono di vario genere essendo ben 83% i rispondenti italiani. La somma supera 100 perché i soggetti potevano citare più di un beneficio nella risposta.

La Figura 7, desunta dal documento Alice Rap¹⁵, illustra la situazione italiana.



¹⁵ Tzvetkova, M., Pardal, M., Rena, A., Liquori, A., Libianchi, S., Disley, E., Talic, S., Forberger, S., Khan, M. A. A. and Perschall, A. (2014). Drug dealers’ careers, behaviours and strategies - in their own words. A study of imprisoned drug dealers in Italy, Slovenia and Germany. ALICE RAP deliverable D10.1 submitted to the European Commission.



Tipiche risposte ricevute da Italiani:

Anche i giudici sono corrotti, ognuno ha un prezzo [...] Si può anche operare senza problemi...Più tu paghi i giudici, più breve è la condanna. Non è vero che tutti sono uguali davanti alla legge. È giusto una riga scritta dietro alle scrivanie dei giudici (I38)¹⁶

Un altro spacciato ci disse...Ho sentito che anche I giudici sono corrotti:...c'era un tizio che aveva avuto una lunga pena, il suo avvocato gli chiese 100.000 euro e lui ottenne gli arresti domiciliari (I36)¹⁷

5. Considerazioni conclusive.

Le analisi quantitative effettuate forniscono una misura del legame perverso esistente da una parte tra corruzione e scarsa competitività economica, dall'altra, tra proventi delle organizzazioni criminali (in particolare dal mercato delle droghe, il riciclaggio) e corruzione, con conseguente perdita di competitività.

Il traffico delle droghe illegali costituisce una fetta importante dei proventi dell'economia illegale, che permettono alle organizzazioni criminali di inserirsi nell'economia legale dei vari paesi, riducendo la

¹⁶ “Judges are corrupt too, everyone has a price [...] You could operate without having any problems...The more you pay the judges, the shorter the sentence. It isn't true that all are equal before the law. That's just a line written behind the judges' bench” (I38)

¹⁷ Another dealer also told us that, “...I've heard that judges are bribed too: ...there was this guy who had received a very long sentence, his lawyer asked him for 100,000 euros and the guy got house arrest. The reason? His dog was sick.” (I36)

competitività. L’Italia è particolarmente esposta a questo circolo vizioso e ne subisce pesantemente le conseguenze.

In Europa e nel mondo si assiste a un progressivo modificarsi delle politiche proibizioniste sulle droghe¹⁸. Sono sempre di più anche i paesi dell’Unione europea che depenalizzano l’uso personale, come Portogallo e Repubblica Ceca, o rendono facoltativa l’azione penale, come la Polonia. Ma questo non è sufficiente a modificare la dinamica dell’offerta, perché si dimostra utile solo nel ridurre le conseguenze non volute dal lato della domanda, riducendo il costo sociale del consumo. Questo si ottiene anche introducendo la possibilità di interventi terapeutici come la somministrazione controllata di oppiacei o le stanze dove utilizzare in modo protetto le sostanze per via iniettiva (le cosiddette “stanze del buco”). Questi interventi sono stati valutati scientificamente¹⁹ e si stanno diffondendo in tutto il mondo, compresi paesi “insospettabili” come l’Iran; solo in quei paesi dove le politiche sulla droga hanno basi fortemente ideologiche, e di conseguenza non scientificamente basate sulle evidenze, o dove i politici non sono preparati per tener conto delle evidenze scientifiche (Drug policy evidence based), questi interventi vengono esplicitamente esclusi e si agisce, anche in ambito internazionale, per ostacolarne la diffusione altrove.

Per fare un salto di qualità e spezzare il circolo vizioso che inquina l’economia legale, anche attraverso la corruzione delle Istituzioni, non c’è altra strada che la legalizzazione, selettiva, graduale e attentamente monitorata, delle sostanze attualmente proibite.

¹⁸ http://www.agi.it/estero/2016/04/20/news/canada_legalizzer_marijuana_nel_2017-711126/

¹⁹ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/harm-reduction>

Riferimenti bibliografici

Marco Arnone ed Eleni Iliopoulos, *La corruzione costa*, Vita e Pensiero, Milano, 2005.

Paolo Caserta e Carla Rossi, *Corruption, competitiveness and illicit drug market: a quantitative analysis*, Universitalia di Onorati s.r.l., ISBN 978-886507-408-4, 2013.

Raffaele Coppier, *Corruzione e crescita economica*, Carocci, 2005.

EMCDDA. *Harm reduction: evidence, impacts and challenges*, Monograph 2010.

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/harm-reduction>.

Francesco Fabi, Alessia Mammone e Carla Rossi, *New indicators of illegal drug use to compare drug user populations for policy evaluation*, Epidemiology, Biostatistics and Public Health, 2014, 11-2, 8891-1/8891-7.

Alessia Mammone, Francesco Fabi, Emanuela Colasante, Valeria Siciliano, Sabrina Molinaro, Ludwig Kraus e Carla Rossi, *New indicators to evaluate and to compare harmful drug use among adolescents in 38 European countries*, Nordic studies on alcohol and drugs, vol. 31, 2014, 243-258.

Guido Rey, Carla Rossi e Alberto Zuliani, *Il mercato delle droghe: Dimensione protagonisti, politiche*, Marsilio editori, Venezia, 2011.

Roberto Ricci e Carla Rossi, *Lifestyles and history of use of drug users in four EU countries: exploratory analysis of survey data*, Universitalia di Onorati s.r.l., ISBN 978-88-6507-403-9, 2013.

Appendice: Principali fonti dei dati

Sigla	Denominazione	Sito Web
WEF	World Economic Forum	www.weforum.org
OCSE	Organisation for Economic Co-operation and Development	http://www.oecd.org
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	http://www.unodc.org/
IMF	International Monetary Fund (Fondo Monetario Internazionale)	http://www.imf.org/external/index.htm
ISTAT	Istituto nazionale di statistica	http://www.istat.it/

La prevenzione che non previene

Claudio Cippitelli

Sintesi

Le politiche di prevenzione all'abuso di droghe e alcol, e in particolare le campagne istituzionali, non dovrebbe partire da presupposti etici, non essendo questo l'approccio di uno stato laico; non dovrebbe fornire una visione unica di vita buona, essendo gli stili di vita dei cittadini molteplici e legittimi; non dovrebbe parlare di chi consuma droga in termini offensivi, banali, svalutanti. Tutto questo non si dovrebbe fare, e non solo perché profondamente ingiusto, ma perché rende la comunicazione del tutto inefficace. Eppure, come viene tematizzato nell'articolo, tutta la comunicazione istituzionale a carattere preventivo, fatte rare eccezioni, si basa proprio su quanto stigmatizzato dai più autorevoli membri della comunità scientifica che si occupa di salute e droghe. Con il risultato che il consumo di droghe non solo non ha avuto alcuna flessione, ma che molte scelte, soprattutto dei giovanissimi, non vengono fatte sulla scorta di informazioni e consapevolezza, ma eterodirette da un mercato illegale sempre più vasto e pervasivo.

1 Introduzione

Un vero capolavoro. A osservare il panorama del consumo di sostanze psicotrope in Italia, sia legali sia illegali, non si possono non definire come un autentico capolavoro quarant'anni di implementazione di politiche istituzionali sulle droghe: abbassamento dell'età di esordio, un mercato illegale mai così vasto, oppiacei assunti sia nella forma iniettiva sia fumata, policonsumo, cocaina diffusa in tutti gli strati sociali, in ambo i sessi e in tutte le fasce d'età, interi quartieri colonizzati dallo spaccio, carceri affollate da cittadini italiani e stranieri accusati di spaccio o per reati connessi alle droghe. Sembra che negli ultimi quaranta anni la politica sulle droghe l'abbia fatto il mercato illegale, coinvolgendo una parte sempre più vasta della popolazione nel consumo di stupefacenti.

A osservare meglio però, la debacle non riguarda tutte le politiche pubbliche di intervento sulle sostanze psicotrope illegali. Com'è noto, le politiche pubbliche su droga e tossicodipendenza si basano sui cosiddetti quattro pilastri: prevenzione (riduzione della domanda), cura e reinserimento socio-lavorativo, riduzione del danno e repressione del traffico di stupefacenti (riduzione dell'offerta). Mentre i pilastri centrali, i

servizi di cura e di riduzione del danno, hanno preso in carico in questi anni centinaia di migliaia di consumatori, abusatori e dipendenti, perseguitando il loro mandato istituzionale tra mille difficoltà, delegittimazioni e scarsità di risorse, i pilastri tesi alla riduzione dell'offerta - la repressione del traffico - e della domanda - la prevenzione - non avrebbero offerto delle performance adeguate. È così? Prendiamo ad esempio il consumo e lo spaccio di cannabis, la sostanza che turba più di ogni altra il fronte del proibizionismo italiano. Ecco cosa si può leggere a pag. 354 e 355 della relazione annuale del Procuratore Nazionale Antimafia presentata il 24 febbraio 2015:

Quanto al dato sui sequestri di cannabis, lo stesso, come anticipato, evidenzia un picco che appare altamente dimostrativo della sempre più capillare diffusione di questo stupefacente. Non essendo maturate nuove e particolari tecniche investigative in tale ambito deve ragionevolmente ritenersi che a sequestri così imponenti ed in aumento corrisponda una massa circolante di cannabinoidi decisamente in aumento. Per avere contezza della dimensione che ha, oramai, assunto il fenomeno del consumo delle cd droghe leggere, basterà osservare che - considerato che, come si è detto, il quantitativo sequestrato è di almeno 10/20 volte inferiore a quello consumato - si deve ragionevolmente ipotizzare un mercato che vende, approssimativamente, fra 1,5 e 3 milioni di Kg all'anno di cannabis, quantità che soddisfa una domanda di mercato di dimensioni gigantesche. In via esemplificativa, l'indicato quantitativo consente a ciascun cittadino italiano (compresi vecchi e bambini) un consumo di circa 25/50 grammi pro capite (pari a circa 100/200 dosi) all'anno. Invero, di fronte a numeri come quelli appena visti - e senza alcun pregiudizio ideologico, proibizionista o anti-proibizionista che sia - si ha il dovere di evidenziare a chi di dovere, che, oggettivamente, e nonostante il massimo sforzo profuso dal sistema nel contrasto alla diffusione dei cannabinoidi, si deve registrare il totale fallimento dell'azione repressiva (rectius: degli effetti di quest'ultima sulla diffusione dello stupefacente in questione). E quando si parla di "massimo sforzo profuso" in tale specifica azione di contrasto, si intende dire che - fatti salvi i sempre possibili miglioramenti qualitativi, ovvero la razionalizzazione o gli aggiustamenti nell'impiego delle risorse - attualmente, il sistema repressivo ed investigativo nazionale, che questo Ufficio osserva da una posizione privilegiata, è nella letterale impossibilità di aumentare gli sforzi per reprimere meglio e di più la diffusione dei cannabinoidi. Ciò per la semplice ragione che, oggi, con le risorse attuali, non è né

pensabile né auspicabile, non solo impegnare ulteriori mezzi ed uomini sul fronte anti-droga inteso in senso globale, comprensivo di Direzione Nazionale Antimafia - Relazione Annuale 2014 (periodo 01/07/2013 - 30/06/2014 Pagina 355 tutte le droghe (impegno che assorbe già enormi risorse umane e materiali, sicché, spostando ulteriori uomini e mezzi su tale fronte, di conseguenza rimarrebbero "scoperte" e prive di risposta investigativa altre emergenze criminali virulente, quali quelle rappresentate da criminalità di tipo mafioso, estorsioni, traffico di essere umani e di rifiuti, corruzione, ecc) ma, neppure, tantomeno, è pensabile spostare risorse all'interno del medesimo fronte, vale a dire dal contrasto al traffico delle (letali) droghe "pesanti" al contrasto al traffico di droghe "leggere". In tutta evidenza sarebbe un grottesco controsenso.

e continua a pagina 358:

Dunque, davanti a questo quadro, che evidenzia l'oggettiva inadeguatezza di ogni sforzo repressivo, spetterà al legislatore valutare se, in un contesto di più ampio respiro (ipotizziamo, almeno, europeo, in quanto parliamo di un mercato oramai unitario anche nel settore degli stupefacenti) sia opportuna una depenalizzazione della materia, tenendo conto del fatto che, nel bilanciamento di contrapposti interessi, si dovranno tenere presenti, da una parte, le modalità e le misure concretamente (e non astrattamente) più idonee a garantire, anche in questo ambito, il diritto alla salute dei cittadini (specie dei minori) e, dall'altra, le ricadute che la depenalizzazione avrebbe in termini di deflazione del carico giudiziario, di liberazione di risorse disponibili delle forze dell'ordine e magistratura per il contrasto di altri fenomeni criminali e, infine, di prosciugamento di un mercato che, almeno in parte, è di appannaggio di associazioni criminali agguerrite.

Quanto appena riportato, evidenzia come l'inefficacia delle politiche di contrasto al traffico di droghe illegali non risieda nello scarso impegno o poca professionalità delle forze dell'ordine, quanto piuttosto nell'impostazione tutta ideologica di un fenomeno sociale, il consumo di stupefacenti, che ha condotto il nostro Paese ad accodarsi a scelte fatte da altri: la sconfitta delle politiche di contrasto fa parte della più generale sconfitta della "war on drugs" (guerra alla droga), dichiarata dal presidente Richard Nixon nel 1971 che, come ormai è evidente a tutti, è fallita. A certificarlo, tra gli altri e con ampia dovizia di evidenze sociali, politiche ed economiche, è l'*Alternative World Drug Report*, a cura della campagna

internazionale *Count the Cost*, pubblicato in concomitanza con la pubblicazione del WDR2012 dell’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Drogena e il Crimine. Tale rapporto evidenzia il fallimento dei governi e delle Nazioni Unite e nelle conclusioni si invitano gli Stati membri delle Nazioni Unite a calcolare i costi della war on drugs e a esplorare tutte le possibili alternative. D’altronde, gli stessi dati dell’UNODOC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) evidenziano tale sconfitta: a fronte di più di un trilione di dollari spesi, circa 270 milioni di persone oggi utilizzano sostanze psicotrope illegali.

E la performance raggiunta dalle politiche di riduzione della domanda, ovvero dalla prevenzione?

La prevenzione del consumo di droghe è motivata dalla necessità di tutelare la salute che può essere compromessa da consumi rischiosi. L’Organizzazione Mondiale della Salute (OMS), nella sua Costituzione del 1948 definiva la salute come uno stato di completo benessere fisico, sociale e mentale, e non soltanto l’assenza di malattia o di infermità. La salute viene tematizzata non tanto una condizione astratta, quanto un mezzo finalizzato ad un obiettivo che, in termini operativi, si può considerare una risorsa che permette alle persone di condurre una vita produttiva sul piano individuale, sociale ed economico. La salute è una risorsa per la vita quotidiana e non lo scopo dell’esistenza. Si tratta di un concetto positivo che valorizza le risorse sociali e personali, oltre alle capacità fisiche. Nella successiva Carta di Ottawa del 1986 si sottolineavano i complessi legami esistenti tra le condizioni sociali ed economiche, l’ambiente fisico, gli stili di vita individuali e la salute. La salute per l’OMS quindi non è un feticcio, bensì una risorsa dell’individuo da tutelare, mediando rispetto ai suoi stili di vita. Si tratta di un concetto ben espresso, durante la Terza Conferenza Nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope tenutasi a Genova nel novembre del 2000. In quella occasione Maurizio Coletti, nel sintetizzare le proposte emerse nella sessione di lavoro “Etica dei trattamenti e della prevenzione”, riteneva che vi potesse essere un ampio consenso su due aspetti: Il primo è relativo alla necessità di un profondo rispetto dei soggetti destinatari. È indispensabile conoscere e accettare, non sfidare le convinzioni dei gruppi target, sia che si tratti di azioni informative che di azioni dirette agli stili di vita o alla rimozione di alcune concasse; il secondo aspetto riguardava la necessità di partire sempre dal presupposto che l’azione preventiva vuole influenzare (scelte, comportamenti individuali e collettivi) e che quindi devono essere tenute in conto le opinioni dei soggetti destinatari, le loro richieste esplicite e implicite, la molteplicità di sensibilità, di convinzioni del gruppo target.

D'altronde, nell'ideare e realizzare attività e campagne preventive in merito alle droghe, sono quanto mai preziosi due principi definiti dal Prof. Gori, professore ordinario di Farmacologia all'Università di Milano : il primo impone il riconoscimento dell'individuo come agente morale libero di scegliere; il secondo ribadisce la neutralità dello Stato nei confronti della varietà di concezioni di vita buona cui gli individui decidono di attenersi.

Fare prevenzione, quindi, non dovrebbe partire da presupposti etici, non essendo questo l'approccio di uno stato laico; non dovrebbe fornire una visione unica di vita buona, essendo gli stili di vita molteplici e legittimi; non dovrebbe parlare di chi consuma droga in termini offensivi, banali, svalutanti. Tutto questo non si dovrebbe fare, e non solo perché profondamente ingiusto, ma perché rende la comunicazione del tutto inefficace. Eppure, come vedremo subito dopo, tutta la comunicazione istituzionale a carattere preventivo, fatte rare eccezioni, si basa proprio su quanto stigmatizzato dai più autorevoli membri della comunità scientifica che si occupa di salute e droghe.

2. La prevenzione. Le campagne istituzionali.

La legge che regolamenta il fenomeno droga in Italia, il Testo Unico 309/90, prevede all'articolo 1 comma 13 (modificato dalla Legge 18 febbraio 1999, n. 45) apposite campagne informative nazionali:

"13. Le campagne informative nazionali sono realizzate attraverso i mezzi di comunicazione radiotelevisivi pubblici e privati, attraverso la stampa quotidiana e periodica nonché attraverso pubbliche affissioni e servizi telefonici e telematici di informazione e di consulenza e sono finanziate nella misura massima di lire 10 miliardi annue a valere sulla quota del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga destinata agli interventi previsti dall'articolo 127. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la solidarietà sociale da lui delegato determina, con proprio decreto, in deroga alle norme sulla pubblicità delle Amministrazioni pubbliche, la distribuzione delle risorse finanziarie tra stampa quotidiana e periodica, emittenti radiofoniche e televisive nazionali e locali nonché a favore di iniziative mirate di comunicazione da sviluppare sul territorio nazionale.";

Negli anni, il dicastero titolare delle politiche antidroga e, successivamente, il Dpa, Dipartimento Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno prodotto e diffuso campagne generaliste, rivolte indistintamente ai giovani italiani di qualsiasi genere, fascia di età, condizione socioculturale. Il risultato è stato che tali campagne, volute allo

scopo di prevenire i consumi di droghe, nei fatti si sono risolte in un messaggio rassicurante, poco incisivo verso chi era diretto e, al massimo, apprezzato dal mondo adulto. Come previsto dalla legge, le campagne vengono prodotte da importanti agenzie pubblicitarie, molto capaci nel vendere prodotti ma, evidentemente, in difficoltà nell'affrontare messaggi dissuasivi: la pubblicità, infatti, mentre ha strumenti sofisticati per consigliare acquisti, è più in difficoltà quando si tratta di pensare campagne in grado di osteggiare o ridurre consumi ritenuti desiderabili almeno da una parte del target. Perché, al fondo, la questione è la seguente: mentre la prevenzione risulta efficace su oggetti non controversi (la carie dentaria, il colesterolo, ecc.) essa è molto più aleatoria sino all'inefficacia su oggetti molto controversi, come le droghe. In tal modo la prevenzione si trasforma in un'arena di conflitto (esplicito o implicito) su visioni opposte dello stesso fenomeno: panel giovanili o gruppi socioculturali che apprezzano e desiderano una o più sostanze psicotrope, diventano l'improbabile target di campagne volte a dissuaderne l'uso. Campagne che non prevedono alcun tipo di monitoraggio o valutazione e che spesso non poggiano sulle politiche di intervento territoriale, le uniche in grado di raggiungere efficacemente i diversi target ai quali ci si rivolge.

Just say no. Fatta eccezione per una sola edizione, quella del 1998, tutte le campagne antidroga realizzate dai diversi governi nel nostro Paese sono accomunate dallo stesso stile e dallo stesso approccio: tutto ciò che si intendeva comunicare attraverso gli spot radiotelevisivi si può sintetizzare con *Just say no*, ovvero "tutto quello che devi sapere sulle droghe è che devi dire no". *Just Say No* è lo slogan creato e sostenuto dalla *First Lady* Nancy Reagan durante la presidenza di suo marito negli anni della war on drugs, fallimentare politica condotta dal governo statunitense, divenuta particolarmente aggressiva con l'elezione di Ronald Reagan. Per illustrare il concetto *Just Say No* si sono utilizzate negli anni diverse agenzie pubblicitarie, ma il prodotto, in termini di stile, è molto spesso assai simile.

Si veda la campagna del 2002, dove si narra di Marco, adolescente alle prese con le amicizie e le prime esperienze con le ragazze. Prima questione: tutte le campagne si rivolgono ai giovani, in particolare agli adolescenti, come se i consumi di sostanze psicotrope riguardasse solo ed esclusivamente questa fascia di età; cosa non vera nel '900, figuriamoci nel terzo millennio. Marco, nello spot, ad un certo punto, cambia e questa mutazione è resa con il più classico degli stereotipi, il tunnel: sotto la volta di un ponte Marco, per frazioni di secondo, è poggiato al muro, seduto sull'argine, poi scompare. La narrazione continua illustrando il conflitto con il padre - che cerca di parlargli ma lui...figurati - e l'impegno del suo amico,

voce narrante dello spot, che tenta di dissuaderlo - la droga no! - spintonandolo all'interno di uno spogliatoio. La storia finisce bene, Marco torna ad essere uno che ce l'ha fatta: o ci sei o ti fai; io voglio esserci è il claim finale. Insomma lo sport e l'amicizia salvano dal tunnel. Forse. Resta il fatto che lo spot non fornisce alcuna competenza allo spettatore: non da informazioni sulle sostanze, non mette in guardia su eventuali rischi fisici, non dice neanche cosa fa cambiare Marco. Una campagna che inizia e finisce con la mistificazione della realtà, ovvero con l'idea che esista la droga, al singolare, e non tante e sempre nuove sostanze psicotrope rispetto alle quali le istituzioni avrebbero il compito di fornire informazioni serie e diversificate. Ma è evidente che la comunicazione istituzionale delle campagne nazionali è indirizzata a trasmettere una visione piuttosto che strumenti per la cura della salute pubblica, vero obiettivo di uno stato laico.



2002 Campagna antidroga governativa “O ci sei o ti fai”

Altro esempio memorabile di campagna governativa è l'edizione del 2008, dove il cervello di un adolescente è rappresentato come un lampadario con le lampadine che si fulminano a causa dell'assunzione delle droghe.



Spot del Dipartimento per le politiche antidroga- 2008

Di seguito, l'illustrazione della campagna così come si può leggere nel sito del DPA. In questo caso, si passa finalmente dal singolare droga al plurale droghe, ma il messaggio non cambia: sì, le droghe sono tante, ma gli effetti sono uguali e basta anche una semplice assunzione per danneggiare i neuroni e procurare una serie di danni che vanno dalla capacità di decidere sino alla lesione delle funzioni psichiche e dello sviluppo della personalità. Da notare come la musica techno, musica generazionale amata dai giovani ai quali è rivolto il messaggio, sia definita assordante: evidentemente, oltre a terrorizzare in merito ai consumi di droghe si intende stigmatizzare interi stili di vita, tra i quali la frequentazione degli ambienti di loisir notturno.

2008 - Campagna istituzionale di comunicazione antidroga

Lo spot video

» Video della campagna

Nel filmato Un gruppo di ragazzi balla al ritmo assordante della musica techno.

Primo piano di un ragazzo sui 16 anni, dall'espressione stravolta.



Voce fuori campo: Le droghe, tutte le droghe, anche se prese una sola volta, danneggiano il cervello, perché alterano i neuroni, intaccano le funzioni psichiche, le emozioni, la capacità di decidere e lo sviluppo della personalità.

Le droghe ti bruciano il cervello, e non ne hai un altro. Non usarle mai.



Pianificazione

In onda dal 20 ottobre 2008 sulle principali reti nazionali e locali con oltre 2000 passaggi.

Spot del Dipartimento per le politiche antridroga- 2008

Nel 2009 è la volta dei testimonial di grande fama. Raul Bova è il protagonista di uno spot tratto dal film “Sbirri”, successivamente ritirato per la protesta della Medusa film Spa. Nello spot¹ si parte subito affermando che la “neve”, la cocaina, è un'emergenza sociale: Bova spiega da un

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=LbB3hqqVIIE>

balcone di un palazzo quello che tutti sanno (il consumo è trasversale, la prendono tutti, ecc.) per poi illustrare perché, secondo lui, la gente prende la cocaina (la bamba), per poi terminare con le paste, le pasticche, ancora una volta stigmatizzando e ridicolizzando il mondo del ballo e della techno (descritta come semplice ripetersi di rumore - dum,dum, dum..). Lo slogan è quanto mai generico: passa oltre. Sempre nel 2009, viene lanciata la campagna “Fai goal nella vita, dai un calcio alla droga”. Il mondo del calcio, un po’ temerariamente visti gli scandali ricorrenti che percorrono quel mondo e la non totale estraneità ai comportamenti trasgressivi, viene arruolato nell’impegno contro la droga, attraverso frasi tanto esortative quanto banali, espresse da importanti calciatori. Lo slogan è “fai goal nella vita, dai un calcio alla droga”. Drogena, al singolare. A lanciare i messaggi ritenuti dissuasivi, i fuoriclasse di cinque squadre di serie A: Juve, Milan, Inter, Roma e Lazio.



2009 - Campagna: “Fai goal nella vita, dai un calcio alla droga”

Purtroppo, quando si arruolano *testimonial* loro malgrado, si può incappare in problemi non di poco conto. Ad esempio, il noto campione Mario Balotelli, dopo aver affermato nello spot governativo che “mi piace giocare a calcio, mi piacciono le gioie vere, ma detesto la droga” viene fotografato in discoteca attaccato prima ad un narghilè e poi al collo di una bottiglia di Champagne, ingenerando cospicui ed evidenti problemi di dissonanza cognitiva nel target giovanile che si intendeva influenzare.

Real news, real entertainment...in real time



Da segnalare l'affermazione di Rino Gattuso che dice: “ meglio un bicchier di vino a tavola, con i genitori, che fare uso di droga”. Tale affermazione, che sarà piaciuta moltissimo al Senatore Giovanardi, sottosegretario nel governo Berlusconi con delega alle tossicodipendenze e grande estimatore del lambrusco, deve aver provocato più di un mal di pancia nel mondo dell'alcologia che stima in 20mila i decessi alcol correlati in Italia.

Per quanto alte fossero le vette raggiunte dalle campagne istituzionali nostrane, si deve attendere il 2011 per vedere un cortometraggio la cui poetica polverizza ogni produzione precedente. La campagna del 2011, dal titolo “Non ti fare, Fatti la tua vita”, è incentrata su un cortometraggio che, nelle intenzioni degli autori, doveva in pochi minuti esprimere il concetto che la droga (sempre al singolare) - dietro un aspetto seducente rappresentato da una giovane e bellissima ragazza - cela un mostro, anzi una vampira pronta a uccidere.



“Non ti fare, Fatti la tua vita”
Campagna governativa contro la droga 2011

Di seguito, il commento a questo spot prodotto dallo scrivente per la rubrica curata da Fuoriluogo su Il Manifesto del 23 marzo 2011:

“Da qualche tempo si può vedere in tv lo spot della nuova campagna nazionale contro la droga. Per chi non l'avesse visto, eccone una breve sintesi: un giovanotto, in procinto di partire per una vacanza sulla neve, viene raggiunto di corsa da un amico che gli passa un sacchetto trasparente contenente un discreto numero di compresse, senza alcuna contropartita in denaro. Il ragazzo sale sul pullman e siede accanto ad una ragazza che sembra aspettarlo, e che, avendo osservato la scena, lo guarda con disapprovazione: lui non ne risulta particolarmente turbato, si addormenta immediatamente e sogna.

Sogna della ragazza che ha al suo fianco? Ma neanche per idea, sogna il suo sacchetto di pasticche che però si trasforma in una donna assai bella e seducente, vestita di bianco come bianca è la pista in cui si incontrano: si abbracciano ma, improvvisamente, la bella in bianco si trasforma in un vampiro/zombie e lo morde. Il giovanotto si sveglia di colpo, scende dal pullman e getta il sacchetto di plastica in un braciere casualmente a disposizione (droga, tu mi bruci il cervello, io brucio te) e, incurante dell'eventuale diossina prodotta, si allontana, mano nella mano, con la ragazza del pullman. Dissolvenza, messaggio in sovraimpressione "Non ti fare - Fatti la tua vita". Musica di Nek (a Sanremo '93 presentò la canzone antiabortista "In te" e forse per questo tanto apprezzato dal Senatore Giovanardi), cantante appetibile tra i giovani sotto i trenta quanto una cover di Claudio Villa. Nella conferenza stampa di presentazione, Bonaiuti ha affermato che, sia la sceneggiatura che la regia, sono "opera prima" di Carlo Giovanardi. Non sappiamo se il senatore abbia una vaga idea di cosa rappresentino attualmente vampiri e zombie nell'immaginario dei giovani: se, per esempio, è a conoscenza del successo al cinema di Twilight saga (Twilight - 2008, New Moon - 2009, Eclipse - 2010) o del film svedese del 2008 Lasciami entrare, delle serie tv True blood (uscita in Italia nel 2009 e di cui è finita da poco la terza serie), il Diario del vampiro (uscita in Italia nel 2010), The walking dead (2010) o Dead set (serie del 2008, 5 episodi ambientati nella casa del Grande Fratello). Solo per elencare i titoli di maggiore successo. Come si può pensare che, per dissuadere i giovani dall'uso di droghe, si possa utilizzare una delle metafore per loro più affascinanti? Il britannico National Social Marketing Centre, ha pubblicato, nel 2007 una checklist per la valutazione dei programmi di marketing sociale. Al secondo punto si legge che tali programmi devono dare prova di una profonda conoscenza dei gruppi target selezionati: sentimenti, atteggiamenti e percezioni. Carlo Giovanardi, e i suoi collaboratori, hanno probabilmente molta paura delle vampire, ma non brillano in conoscenza del gruppo target, né dei loro sentimenti, atteggiamenti e percezioni; forse non sanno che, alla morale proposta - chi si accontenta (della ragazzina del pullman) gode (non viene morso dalla bella vampira/zombie) - di norma ai ragazzi piace di più un altro proverbio, chi non risica non rosica. Ma per cimentarsi sul rischio ci vogliono i professionisti, come dimostrano gli splendidi spot di Davide Ferrario della 7^a campagna nazionale nei quali, in un clima da cinema indipendente, (bianco e

nero, sonoro in presa diretta), rapide conversazioni tra ragazzi mettevano in discussione i luoghi comuni e i miti che ruotano intorno ai consumi di party drugs. Quella campagna, ormai lontana, poteva contare su un'implementazione locale fatta da tante unità di strada che riprendevano territorialmente il messaggio, come raccomanda la citata checklist al punto 5 (coinvolgimento dei referenti locali per l'attuazione e lo sviluppo in modo che siano pronti a sostenere il programma) e al punto 8 (équipe multi - settoriali per aiutare a sviluppare, distribuire e valutare la campagna). Ma la 7^a campagna, era una cosa seria. Ora si teme il sequel: per ristabilire l'egualanza tra i generi, magari un cannibale maschio che, come Hannibal Lecter, divorzi le cervelle (oramai ridotte ad una fetta di emmenthal, per via dei famosi buchi) di una giovane che ha appena rollato una canna. Alla fantasia non c'è limite. Alle sceneggiature del senatore Giovanardi neanche.”

Come affermato nell'articolo sopra riportato, una sola campagna nazionale ha tentato di uscire dalla consuetudine della propaganda ideologica, scegliendo uno stile e una metodologia innovativa. Si tratta della 7^a campagna nazionale del 1998, la sola campagna, in Italia, che abbia tentato una tematizzazione delle droghe fuori dai luoghi comuni, trattando il tema con competenza e con uno stile non retorico. La 7^a campagna nazionale era incentrata sul fenomeno delle cosiddette nuove droghe e viene realizzata da un pool di professionisti che ben conoscevano il fenomeno, allora emergente, del consumo di metamfetamine e affidata, per quanto riguarda gli spot, alla regia di Davide Ferrario. Al di là del valore e dell'innovatività, la 7^a campagna dimostra che una comunicazione efficace, non preconcetta, fortemente ancorata alla realtà che vive il target al quale è diretta, è possibile.

Inoltre, la 7^a campagna prevedeva, oltre l'uso dei media televisivi e radiofonici, il coinvolgimento di diverse unità di strada attive nel panorama del loisir notturno italiano e impegnate in programmi di prevenzione, limitazione del rischio e riduzione del danno. In tale modo la campagna ministeriale veniva reinterpretata e ricodificata da operatori in grado di veicolarla direttamente nei luoghi di consumo, aprendo un dibattito pubblico teso ad allertare i consumatori rispetto ai rischi che assunzioni singole di sostanze e policonsumi portano con se.



Spot Drogen - Fatti furbo- 1998

La settima campagna nazionale, dal titolo NOXS, rappresenta dunque una discontinuità e un nuovo modello, purtroppo non seguito negli anni successivi. Come afferma l'allora Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco rispondendo ad una interrogazione parlamentare nella seduta n. 477 del 3/2/1999, se le prime sei campagne:

“avevano al centro la droga genericamente intesa o quella che era considerata la droga per eccellenza, cioè l'eroina”, la settima “è dedicata, invece, alle cosiddette nuove droghe. (...) Obiettivo della campagna è stato quello di far sapere che queste sostanze sono droghe, fanno male e possono fare peggio se usate sconsideratamente. (...) Per questo la campagna ha cercato di raggiungere i ragazzi ed i giovani nei loro luoghi di aggregazione - eventi musicali e sportivi, discoteche e scuole - e questo è stato il filo conduttore, l'impegno fondamentale ed anche la novità più significativa della campagna. Per questo la campagna si è articolata sul territorio con azioni mirate che hanno coinvolto il volontariato, gli educatori e coloro i quali lavorano nell'industria del divertimento giovanile.” (stenografico seduta camera n. 477 del 3/2/1999).

Il volontariato e gli educatori a cui fa riferimento il testo sono, in realtà, quelle unità di strada di limitazione del rischio che, abbandonato lo stile *just say no*, sin dalla seconda metà degli anni '90 avevano adottato lo slogan *just say know*, ponendo l'accento del loro messaggio sulla conoscenza e la consapevolezza. La 7^a campagna, adottando lo slogan “Fatti furbo, non farti male”, puntava esattamente al raggiungimento di questi obiettivi, mutuando strumenti, stili comunicativi e metodologie di contatto sperimentate nei nuovi progetti di limitazione del rischio.

Emblematicamente, la sigla NOXS *significa*, nella coeva semantica della *club culture* (l'ambito privilegiato di riferimento della campagna), NO

EXCESS, individuando nell'eccesso, quindi in un comportamento, il problema prioritario da affrontare. Per veicolare tale messaggio, la 7^a campagna si doterà di strumenti inediti: giochi multimediali con giochi interattivi (*the X-game*), *promovan*, camion - palcoscenico dotato di 16 schermi video. Con tali mezzi operatori di diverse associazioni e cooperative porteranno NO EXCESS nei templi della *disco*, il *Cocoricò* di Rimini, l'*Insomnia* di Pisa, l'*Ultimo Impero* di Torino, l'*Aida* di Jesolo, l'*Ecu* di Riccione, il *Number One* di Brescia, solo per citare i più noti. NOXS sarà presente all' Adidas Streetball Challenge, e il "Treno Azzurro" avrà una carrozza dedicata alla campagna, con schermi dove scorrono i video di NOXS e con postazioni per il gioco interattivo X-game. Anche i prodotti video adotteranno un linguaggio meno oleografico delle campagne precedenti (niente corse sulla spiaggia, nessuna musica eroico - evocativa), in favore di uno stile asciutto, vero. A dirigere gli spot è chiamato Davide Ferrario ("Tutti giù per terra" del 1997, "Figli di Annibale" del 1998), mentre gli attori saranno selezionati tra 300 ragazzi, studenti e giovani lavoratori. Costoro saranno i protagonisti di ben 5 film, uno di 30 minuti, gli altri di 15: niente adulti, nessun esperto, ma, in un clima da cinema indipendente, (bianco e nero, sonoro in presa diretta), rapide conversazioni tra ragazzi mettono in discussione i luoghi comuni e i miti che ruotano intorno ai consumi di *party drugs*.

3. La prevenzione come promozione della consapevolezza del rischio.

Tutto questo non nasce dal nulla: non è un caso che a "pensare" la campagna sia stata chiamata Fabrizia Bagozzi, autrice del primo saggio italiano sulle metamfetamine e nuovi stili di consumo, *Generazione in Ecstasy*, e che, come operatrice del Gruppo Abele di Torino, ben conosceva le innovazioni metodologiche e strumentali introdotte dalle realtà più avanzate che intervenivano nei contesti notturni. Daranno inoltre il loro fondamentale contributo autorevoli membri della *drugs policy community*, come Renato Bricolo, responsabile del Ser.T. di Padova e pioniere dello studio e dell'intervento nel campo dei nuovi consumi. Il materiale cartaceo (oltre sei milioni del solo opuscolo sulle droghe di sintesi), la diffusione di gadget (T-shirt, spillette), l'uso del questionario, la presenza attiva di operatori in grado di costruire relazioni direttamente nei contesti del loisir notturno, indicano come la 7^a campagna abbia fatto tesoro del nuovo stile comunicativo adottato per fronteggiare in particolare la diffusione e l'abuso di ecstasy. Un approccio che si basava, e per molti ancora si basa, sull'idea

che la prima abilità di un comunicatore deve essere la capacità di ascolto, di empatia e rispetto verso l'interlocutore, sia individuale che collettivo. Vediamo, in estrema sintesi, gli elementi fondanti di tale approccio:

1. *Adottare un metodo “antropologico”: occorre frequentare i contesti dove avvengono consumi e abusi di sostanze psicotrope, con l’obiettivo prioritario di conoscere, raccogliere informazioni, opinioni, osservare e studiare i luoghi, avvicinare gli attori ed i protagonisti dei contesti: trattare tutte queste informazioni come chiavi di lettura per approssimarsi alla comprensione. Adottando tale metodo è fondamentale lasciare a casa preconcetti, letture delle motivazioni al consumo di terza mano, idee stereotipate sugli effetti ricercati.*

2. *Avere la consapevolezza che anche la migliore comunicazione dissuasiva non è sufficiente a determinare una scelta di comportamento, soprattutto quando sono in gioco pulsioni, desideri, piacere, e in maniera particolare quando la comunicazione è rivolta ai giovani. Considerare quindi che l’obiettivo realistico della comunicazione sulle droghe, ed in particolare la comunicazione mirata alla prevenzione, è quello di fornire strumenti (di conoscenza, di riflessione, di relazione) che aiutino le persone ad autodeterminare comportamenti di salute.*

3. *Impostare la comunicazione su evidenze scientifiche e non su sollecitazioni morali. Gran parte dei materiali cartacei prodotti dai progetti di prossimità che in questi anni sono intervenuti nei contesti del loisir notturno si ispirano a tale impostazione: illustrare cos’è ogni singola sostanza (dal punto di vista storico, chimico e farmacologico, come si presenta, ecc.), quali sono i suoi effetti (desiderati ed effetti indesiderati), quanto durano tali effetti, quali i rischi connessi all’assunzione (sia nell’immediato che nell’uso continuativo, ricercando tali informazioni sulle pubblicazioni e riviste maggiormente accreditate in ambito internazionale), quali i rischi dei mix con altre sostanze d’abuso e alcool. Infine, quali sono le conseguenze legali del consumo e del possesso di sostanze illegali e della guida in stato di alterazione.*

4. *Essere consapevoli che una comunicazione che si vuole rivolgere a tutti, rischia di raggiungere pochi. Saper produrre materiali e adottare stili relazionali differenti, distinguendo tra la comunicazione rivolta a coloro che non hanno familiarità con le droghe, quella destinata a coloro che vivono in contesti dove il consumo è presente (comunicazione selettiva), ed infine quella*

dedicata agli individui e ai gruppi che normalmente assumono sostanze (comunicazione dedicata). Assai utile è la produzione di materiale destinato a specifici cluster: a titolo di esempio, produrre materiale rivolto in modo particolare alle donne, come quello prodotto da HIT di Liverpool, “Information for women who use drugs”, che affronta il rapporto tra consumo delle diverse droghe e la salute della donna, il ciclo, la contraccezione e la maternità; temi analoghi a quanto tematizzato nel flyer “Da donna a donna, qualche informazione in più sulle droghe” prodotto dalla Coop. Parsec di Roma.

5. Avere coscienza che nel mondo della rete, dei new media e dei social network, la comunicazione istituzionale e delle organizzazioni non governative è solo una delle tante offerte comunicative disponibili: ciò che può fare la differenza è l'autorevolezza delle fonti, l'adeguatezza, l'utilità e la specificità dei messaggi, la capacità di penetrare e permanere in ambiti e livelli sociali diversi, la formazione e la capacità degli operatori sul campo. Campagne sporadiche e generaliste, discorsi esortativi, affermazioni in genere sulla droga in genere, hanno, in effetti, la sola funzione di rassicurazione sociale.

6. evitare, soprattutto, il ridicolo. Ciò che segue dimostra meglio di mille parole cosa può produrre un ente locale, in questo caso l'Agenzia Capitolina sulle tossicodipendenze di Roma Capitale (dicembre 2013), quando è mossa esclusivamente da interessi ideologici: provate a confrontare questo sciatto manifesto, dove tutto è brutto a partire dallo sfondo, con un qualsiasi prodotto pubblicitario rivolto ai giovani e apparirà nella sua interezza l'incapacità, l'approssimazione e l'incompetenza di chi, si fa per dire, l'ha pensato.



Max Weber sosteneva l'esistenza di una distinzione qualitativa tra l'agire guidato dall'assunzione del rischio, che trascende la banalità della vita quotidiana, e l'agire guidato dall'eliminazione del rischio, che

appartiene alla banalità quotidiana. L'approccio che vede la prevenzione come promozione della consapevolezza del rischio e gli operatori che la propongono, sono forse una alternativa alla banalità che l'approccio *Just say no* sembra inevitabilmente portare con se.

La prevenzione che potrebbe prevenire

Luca Di Censi e Francesco Fabi

Sintesi

Il presente contributo analizza alcuni fattori di rischio correlati all'uso di droghe nella popolazione studentesca e i diversi modelli di prevenzione e la loro efficacia.

L'analisi dei fattori di rischio è stata realizzata sulla base delle indagini Student Population Survey SPS 2010 e 2011, che hanno permesso di evidenziare gli atteggiamenti maggiormente associati al consumo di droghe, permettendo la costruzione di indici sintetici per selezionare gruppi a maggiore rischio di consumo problematico o a stili di vita devianti. Inoltre dall'analisi si evidenzia come difficili rapporti con i genitori siano maggiormente associati al gruppo dei consumatori.

Inoltre è stato effettuato un monitoraggio dalla letteratura per individuare i modelli di prevenzione maggiormente efficaci sia per i loro risultati sia per il loro impatto positivo a cascata sul gruppo dei pari.

1. Premessa

L'approccio alle sostanze psicoattive sembra sempre meno condizionato da particolari variabili di natura sociale e sempre meno “esclusivo” o “confinato” nei classici gruppi a rischio. Proprio per questa considerazione la prevenzione generale, rivolta ai non ancora utilizzatori, deve essere modulata sugli stili di consumo e sul linguaggio dei giovani; le prevenzioni mirate ai probabili neo utilizzatori ancora di più. Una riflessione è stata condotta nell'ambito del progetto *“Better communication for a better prevention”*, realizzato nel 2015, dove è stata effettuata un'analisi di questi aspetti sulla base dei dati rilevati nelle indagini sui consumi di droga e alcol nella popolazione studentesca (Student Population Survey (SPS) 2010, 2011)¹ che hanno permesso di studiare la propensione all'uso di sostanze e l'associazione tra gruppi di studenti e modelli di consumo.

¹ Le indagini analizzate sono state *Student Population Survey (SPS)* 2010, 2011. Le indagini sono state condotte su tutto il territorio nazionale con la raccolta di 35.802 questionari validi nel 2010 e di 32186 questionari validi nel 2011 per gli scopi dell'indagine (studenti fra 15 e 19 anni) studenti nel primo semestre 2010 e primo semestre

I comportamenti a rischio, risultando da caratteri psicologici complessi, non possono essere considerati connessi né a fattori innati né a fattori puramente ambientali, ma ad un'articolata interazione tra vari elementi. Alcuni studiosi hanno indagato quali meccanismi psicologici possono essere alla base della percezione del rischio e del senso di invulnerabilità che i ragazzi percepiscono di fronte a molteplici azioni pericolose. La maturazione biologica dell'adolescenza porta a modificazioni nel sistema cognitivo, nella percezione di sé, nella percezione dell'ambiente sociale e nei propri valori personali. All'interno di questo complesso cambiamento della persona, sono stati individuati alcuni fenomeni particolarmente rilevanti per la percezione del rischio: tra le modificazioni cognitive, l'ottimismo irrealistico; tra i fattori endogeni, la ricerca di sensazioni ovvero la *sensation-seeking*.

La *sensation-seeking*, ovvero la ricerca di sensazioni è stata definita da Zuckerman (Nizzoli U., Colli C., 2004), come un costrutto che, secondo le parole dell'Autore, “esprime il bisogno di varie, nuove e complesse sensazioni ed esperienze e perciò la propensione ad assumere rischi fisici e sociali al solo fine di tale esperienza” (Crispi M., Mangia E., 1999).

Le analisi sui consumi di droga e alcol nella popolazione studentesca forniscono preziosi elementi informativi, sia rispetto alla prevalenza d'uso tra i giovani, sia sui comportamenti cui è maggiormente associato l'inizio e il consumo di droghe.

2. Analisi relative ad aspetti utili per programmi di prevenzione da indagini SPS 2010 e 2011

È importante indagare su possibili fattori di rischio o sintomi correlati all'utilizzo delle sostanze che possono essere utilizzati per “diagnosi precoci” e per meglio programmare interventi di prevenzione.

L'elaborazione dei dati delle indagini ha portato alla costruzione di un “indice di permissività”, dove si intende per “permissività” un insieme di atteggiamenti che caratterizzano una parte della popolazione esaminata, come ad esempio avere o non avere regole precise di condotta dentro e fuori

del 2011 dal Dipartimento per le Politiche Antidroga in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il supporto tecnico-scientifico e solo per il 2010 e 2011 del Centro Interdipartimentale di Biostatistica e Bioinformatica dell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”; nella fase di realizzazione dello studio sono stati coinvolti anche i Referenti Regionali per l'Educazione alla Salute. Per quanto riguarda la metodologia dell'indagine si rimanda alla Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sulle tossicodipendenze in Italia 2010.

casa e comunicare ai propri genitori con chi si trascorre il proprio tempo e quali luoghi si frequenta. All'interno dell'indice sono state individuate tre classi (ad alta, media e bassa permissività)². Considerando una possibile relazione tra permissività e prossimità alle droghe, è stato osservato che l'alta permissività risulta un fattore significativamente predisponente all'uso di droghe, ovviamente insieme ad altri fattori latenti.

Oltre all'”indice di permissività” sono stati considerati altri possibili predittori di consumo quali: il grado di soddisfazione nel rapporto con padre e madre³; i giorni persi a scuola per mancanza di “voglia”⁴; la frequenza dei giorni in cui si esce⁵; la quantità di amici che fanno uso di sostanze⁶; la quantità di denaro speso senza controllo dei genitori⁷. Da questi predittori è stato costruito un “indice di propensione all'uso”. ⁸. Per la costruzione di tale indice è stato utilizzato il modello statistico della regressione logistica.

La regressione logistica risulta utile quando si desidera prevedere la presenza/assenza di una caratteristica o di un risultato in base ai valori di un insieme di altre variabili note. È stato utilizzato il modello logistico per mettere in relazione la variabile dicotomica dipendente Y (in questo contesto: y=1 indica aver riferito USO di sostanze illegali e y=0 indica NON

² L'indice di permissività è stato costruito aggregando le domande:

38.1 Mio padre/madre stabiliscono regole precise sul mio comportamento a casa

38.3 Mio padre/madre stabiliscono regole precise sul mio comportamento fuori casa

38.5 Mio padre/madre sanno dove e con chi sono la sera

39 I tuoi genitori sanno dove trascorri il sabato sera?

³ Ricodificando le risposte alle domande in modo dicotomico:

37a Rapporto con tua madre?

37b Rapporto con tuo padre?

⁴ Ricodificando le risposte alla domanda in modo dicotomico

4.2 Durante gli ULTIMI 30 GIORNI, quanti giorni di scuola hai perso? 4.2 Perché non avevi voglia di andarci.

⁵ Ricodificando le risposte alla domanda in modo dicotomico.

3.2 Uscire la sera (andare in discoteca, al bar, alle feste etc).

⁶ Ricodificando le risposte alla domanda in modo dicotomico

31 Quanti dei tuoi amici pensi che facciano queste cose?

⁷ Ricodificando le risposte alla domanda in modo dicotomico

A5 Quanto spendi di solito alla settimana per le tue esigenze personali, senza il controllo dei tuoi genitori?

Per visualizzare il questionario completo:

<http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/in-ordine-cronologico/report-sps-dpa-2011/presentazione.aspx>

⁸ Per la metodologia utilizzata per la costruzione dell'indice IPU si rimanda a F. Fabi, L. Di Censi, C. Rossi, *Fattori di rischio e modelli di prevenzione nella popolazione studentesca. quali strategie mettere in atto?*, UnivesItalia, 2015.

aver fatto uso di sostanze) con una serie di K componenti indipendenti anch'esse binarie.

Successivamente all'effettuazione dell'analisi logistica si è proceduto alla costruzione di un indice di propensione all'uso di sostanze psicotrope ottenuto attribuendo a ciascuna risposta, significativamente correlata con quelle relative all'uso delle sostanze, il peso individuato dall'Odd-Ratio (che si usa per definire il rapporto causa effetto fra due fattori) secondo la combinazione lineare che segue.

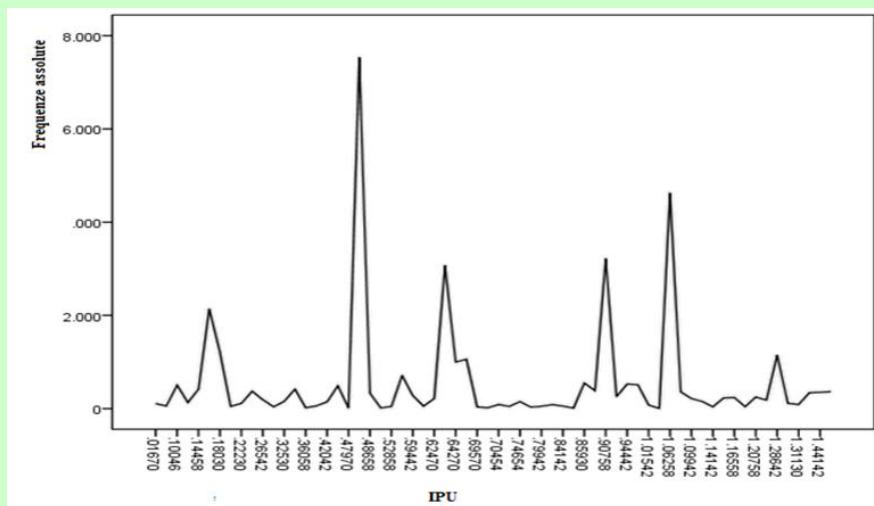
Dette V_1 V_2 le variabili prese in esame per la costruzione dell'indice definiamo **Indice di Propensione all'Uso (IPU)**:

$$IPU = W_1V_1 + W_2V_2 + \dots + W_xV_x$$

dove W_1 W_2 equivalgono ai valori dell' Odd-Ratio individuati dal modello di regressione logistica. Si è poi proceduto alla scelta di 3 valori soglia (utilizzando i quartili della distribuzione rappresentata nella Figura 1) per l'individuazione di quattro livelli di propensione all'uso di sostanze psicotrope.

Figura 1: Quartili e distribuzione di frequenza dell'indice di propensione all'uso (IPU).

Q1	Q2	Q3
0,481	0,636	0,992

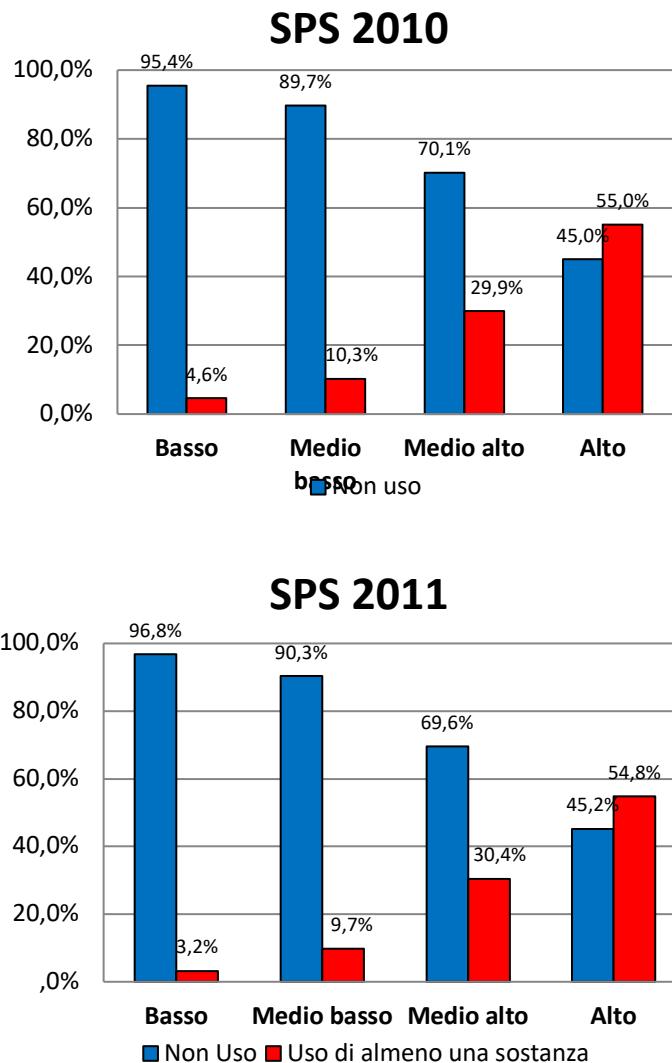


Fonte: nostre elaborazioni su dati Student Population Survey 2010

L'indice di propensione all'uso di sostanze psicotrope può essere utilizzato per valutare gli intervistati che non hanno risposto alle domande sui consumi ma, soprattutto, per individuare le caratteristiche della parte di

popolazione a rischio di utilizzo di sostanze. Un aspetto importante dell'indice introdotto è il legame con gli atteggiamenti familiari che può suggerire approcci coordinati per la prevenzione primaria tra scuola e famiglia e fornire informazioni utili e riscontrabili agli insegnanti (attenti e sensibili).

Figura 2: Studenti che hanno consumato almeno una sostanza psicotropa nei dodici mesi prima della rilevazione (SPS 2010 e SPS 2011) suddivisi rispetto all'indice di propensione all'uso.



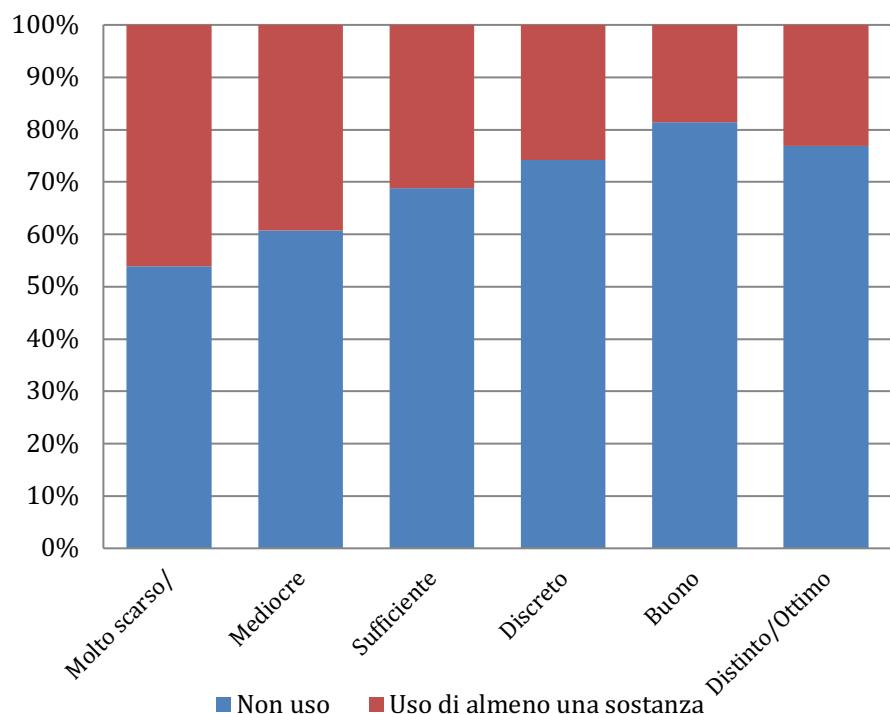
Fonte: nostre elaborazioni su dati Student Population Survey 2010 e 2011

La figura 2 incrocia l'indice di propensione (IPU) con l'utilizzo di almeno una sostanza psicotropa, nei 12 mesi prima della rilevazione, è evidente che a un valore basso dell'IPU si registrano pochissimi consumatori e viceversa ad un valore alto dell'IPU i consumatori sono la maggioranza. È molto rilevante il fatto che l'indice mostri robustezza, fornendo risultati analoghi nei due anni di indagine in cui sono stati rilevati dati indipendenti.

L'indice di propensione all'uso permette di individuare dei sottogruppi a maggiore rischio di utilizzo di sostanze dove è utile svolgere programmi di prevenzione selettiva, anche per ridurre i rischi che un approccio sperimentale alle droghe possa diventare problematico.

Le analisi sulla popolazione studentesca sono un punto di partenza importante per riflettere e capire l'associazione che intercorre tra alcuni aspetti familiari che gli insegnanti possono "indagare" a partire dall'osservazione sulle assenze e sul rendimento (Figura 3).

Figura 3: Studenti suddivisi per uso/non uso di droghe e per rendimento scolastico dell'ultimo quadri mestre.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Student Population Survey 2011

3. Le campagne di prevenzione e la loro efficacia

La usuale campagna preventiva basata sulla semplice demonizzazione della droga, come la maggior parte di quelle impostate nazionalmente dagli Enti pubblici e, in particolare, dal DPA, finisce per essere inutile (o anche dannosa e, comunque, molto costosa) per certi stili di vita proposti dai sistemi di comunicazione di massa e che, indirettamente rendono attraente l'uso di sostanze. Inoltre le campagne preventive sono spesso mirate all'uso generico di droghe, dove non si distinguono i pericoli connessi alla specifica droga e, specialmente, non si distinguono ancora i casi dannosi legati all'uso di sostanze legali. Chi utilizza cannabis difficilmente si riconoscerà nel consumatore di cocaina come l'assuntore di cocaina non si riconoscerà nello stereotipo del consumatore tipo, ma, soprattutto, chi comincia ad avvicinarsi al mondo delle droghe attraverso l'assunzione di farmaci legali, quali tranquillanti o antidolorifici, non ha modo di conoscere le conseguenze di tali assunzioni. Inoltre, a tali difficoltà di penetrazione delle campagne di prevenzione, si aggiunge la "presunzione dell'autodidatta" su quanto è leggera e quanto è pesante una sostanza e sulle classiche frasi "a me non succederà" oppure "io so come limitarmi".

La dimostrazione che le usuali campagne di prevenzione siano fallite è da leggere nel fatto che l'età della prima sperimentazione di sostanze si sta abbassando⁹. Per questo, pur notando alcune disomogeneità territoriali, è utile e indispensabile, fin dalla primissima adolescenza, cominciare a fare chiarezza sui rischi connessi alle sperimentazioni sul proprio fisico e sulle curiosità utili o inutili (Fig. 4).

I dati provenienti da due revisioni sistematiche effettuate dal Dipartimento di Epidemiologia ASL RM/E¹⁰ su interventi nelle scuole evidenziano che non esistono prove sufficienti sull'efficacia di questi interventi per prevenire l'abitudine al fumo (8/76 studi con risultati positivi) e che solo gli interventi mirati a migliorare le capacità di relazioni sociali rispetto ai programmi curriculari sono efficaci rispetto all'uso di sostanze stupefacenti (20% in meno uso di marijuana e 55% in meno uso di sostanze pesanti). I risultati preliminari dello studio europeo EU-dap (European Drug Addiction Prevention trial)¹¹, che utilizza, in contesti scolastici, un programma che prevede l'offerta di conoscenze specifiche e lo sviluppo di capacità interpersonali ed individuali, mostrano che questo intervento è

⁹ Per un maggiore approfondimento si rimanda alle indagini ESPAD-CNR.

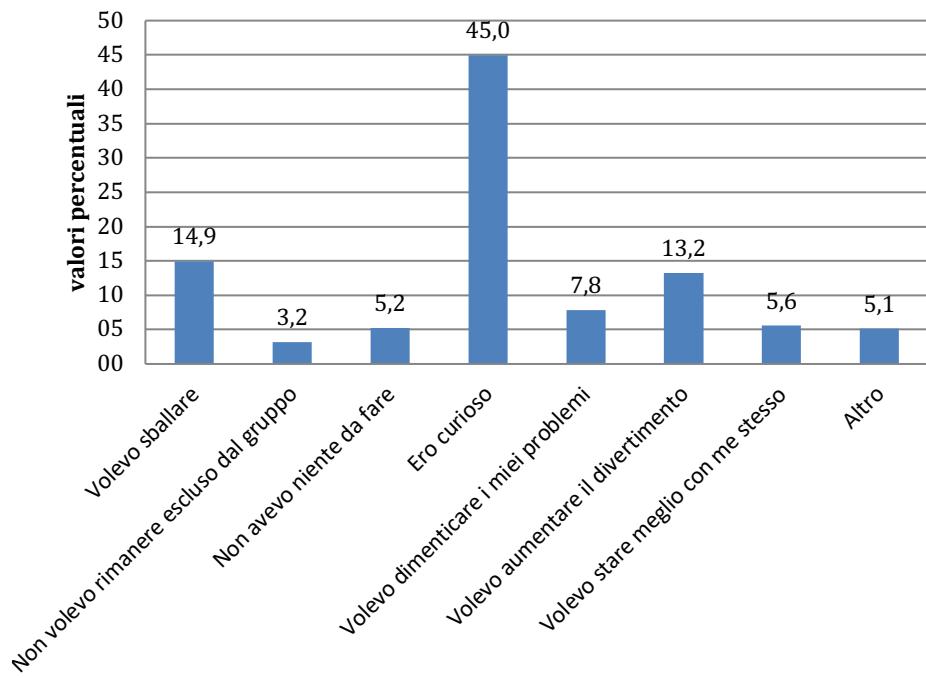
<https://www.ifc.cnr.it/index.php/it/>

¹⁰ <http://www.deplazio.net/it/pubblicazioni>

¹¹ <http://www.eudap.net/>

efficace nel diminuire l'uso quotidiano di Fumo, le “Ubriacature” occasionali e regolari e l'uso occasionale di Cannabis (la sintesi della valutazione è riportata nel paragrafo successivo). Allo stesso tempo è consigliabile una formazione mirata anche ai genitori, non tanto e non solo per insegnare i rapporti con i propri figli, ma per fornire le giuste informazioni atte a dare un corretto fondamento alle loro ansie per intervenire in modo adeguato.

Figura 4: Motivazioni al primo utilizzo di sostanze psicotrope



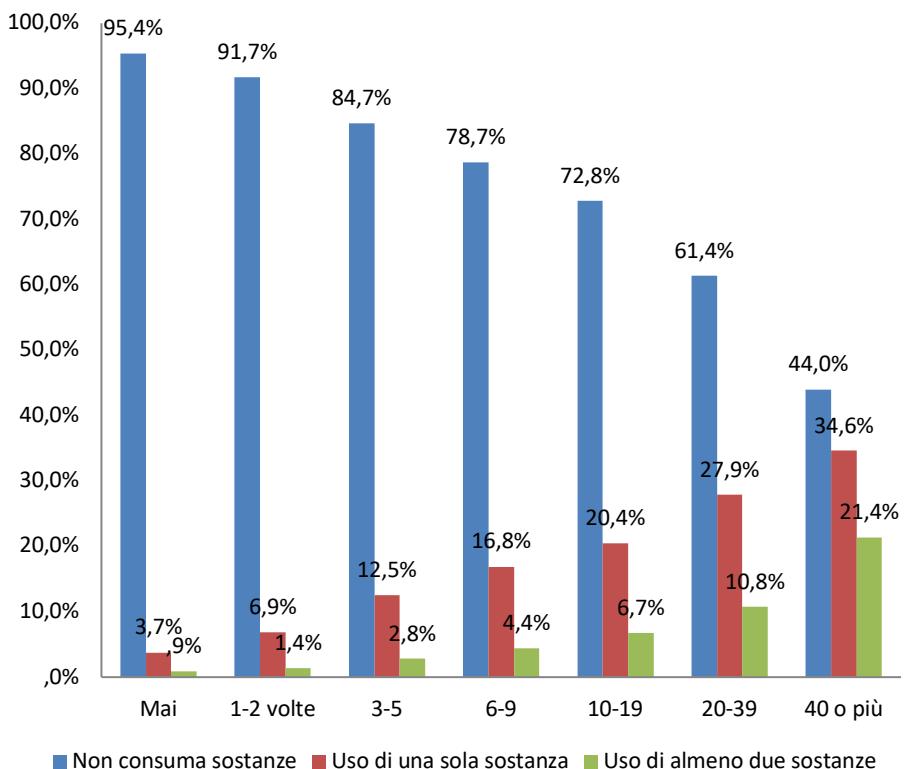
Fonte: nostre elaborazioni su dati Student Population Survey 2011

4. Modelli di prevenzione da adottare

È necessario pertanto realizzare campagne di prevenzione mirate, coinvolgendo più attori possibili, per fornire un'adeguata informazione in merito all'argomento, ma, soprattutto, scegliere il codice comunicativo più adeguato per far passare il messaggio, che deve essere lo scopo principale di ogni azione di prevenzione rivolta a specifici gruppi target (adolescenti, gruppi di genitori, insegnanti, “adulti” delle associazioni per il tempo libero e lo sport).

Da una campagna di prevenzione si attende un ritorno, in termini di conoscenza e informazione, sui fattori di rischio¹², non solo collegati direttamente al consumo di droga, ma anche al tabagismo ed all'alcolismo. I tre abusi sono infatti strettamente correlati e si accompagnano frequentemente a stili di vita che sembrano essere ben identificabili grazie alla mole di informazioni raccolte dalle indagini sul consumo (Figura 5).

Figura 5: Studenti che hanno consumato almeno una sostanza psicotropa nei dodici mesi prima della rilevazione suddivisi per numero di ubriacature nell'ultimo anno.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Student Population Survey 2011

¹² Fattore di rischio (*Risk factor*): Condizioni, comportamenti o ambienti biologici o socioeconomici che sono associati o causano una maggiore suscettibilità ad una determinata malattia, disturbo o trauma. Come per i comportamenti a rischio, una volta identificati, i fattori di rischio possono divenire il punto di partenza o l'elemento centrale delle strategie e delle azioni di promozione della salute.

Capire i gruppi devianti e le motivazioni che li spingono ad infrangere le norme orienta verso più complesse strategie di prevenzione, ritenendo che per contrastare i comportamenti a rischio bisogna occuparsi dell'atteggiamento verso il rischio, quindi sensibilizzare, per programmi di prevenzione per i giovani, su temi diversi, quindi non solo le droghe, ma anche gli incidenti stradali, l'HIV e i comportamenti sessuali a rischio, l'uso di bevande alcoliche, il bullismo e le difficoltà relazionali. In sintesi è importante intervenire sull'insieme dei comportamenti problematici. In quanto i fattori che spingono alla devianza sono molteplici e le devianze sono tra loro correlate.

In generale, gli interventi di prevenzione del consumo di sostanze stupefacenti in ambito scolastico si basano sulla teoria comportamentale (Kelli A et. al., 2002; Tobler N.S., 2000) e mirano a ridurre il primo utilizzo di alcool, tabacco o droghe da parte degli adolescenti, diminuendo i fattori di rischio personali e sociali, e rafforzando i fattori protettivi personali e sociali (Ennett S.T., 2003).

I pilastri per realizzare programmi di prevenzione efficaci e duraturi si traducono in educazione alla salute, *peer education*¹³, rafforzamento delle *life skill*¹⁴ ed *empowerment*¹⁵ individuale e di comunità, dove tutti gli attori e le istituzioni comunicano per un ambiente migliore.

Il modello che negli ultimi anni ha raccolto molte conferme sulla sua efficacia è la *peer education*, ed è per questo motivo che è il più raccomandabile per la prevenzione tra gli adolescenti. Di seguito sono riportati i principali motivi raccolti dalla letteratura internazionale della sua efficacia:

- È più conveniente rispetto agli altri metodi (Jones, 1992; HEA, 1993; Peers et al., 1993).

¹³ La *peer education* è un metodo educativo in base al quale alcuni membri di un gruppo vengono responsabilizzati, formati e reinseriti nel proprio gruppo d'appartenenza per realizzare precise attività con i propri coetanei (Boda, 2001).

¹⁴ Con il termine *life skills* si intendono le capacità di assumere comportamenti positivi che consentono di trattare efficacemente le richieste e le sfide della vita quotidiana.

¹⁵ Con il termine *empowerment* viene indicato un processo di crescita, sia dell'individuo sia del gruppo, basato sull'incremento della stima di sé, dell'autoefficacia e dell'autodeterminazione per far emergere risorse latenti e portare l'individuo ad appropriarsi consapevolmente del suo potenziale. L'*Empowerment* è un costrutto multilivello che in base alla tripartizione di Zimmerman (2000) si declina in: 1. psicologico-individuale; 2. organizzativo; 3. socio-politico e di comunità. Questi tre livelli sono analizzabili individualmente ma strettamente interconnessi.

- I pari sono una fonte credibile di informazione (Perry, 1989; Woodcock et al., 1992; Clements and Buczkiewicz, 1993; Jarvis 1993).
- L'educazione tra pari aumenta l'*empowerment* delle persone coinvolte (HEA, 1993).
- Utilizza mezzi già collaudati per diffondere informazioni e consigli (Finn, 1991; Clements and Buczkiewicz, 1993; Jarvis, 1993).
- Le *Peer* riscuotono più successo in quanto c'è una maggiore identificazione con i propri pari (Clements and Buczkiewicz, 1993; Peers et al., 1993).
- *Peer educators* fungono da modelli positivi (Perry and Sieving, 1993; Clements and Buczkiewicz, 1993).
- L'educazione tra pari è vantaggiosa per coloro che sono coinvolti nella fornitura di essa (Klepp et al., 1986; Ford and Inman, 1992; Hamilton, 1992; HEA, 1993; Phelps et al., 1994).
- L'istruzione presentata da pari può essere accettabile quando da altri non lo è (HEA, 1993).
- L'istruzione fra pari può essere utilizzata per istruire coloro che sono difficilmente raggiungibili attraverso i metodi tradizionali (King, 1993; Rhodes, 1994).
- I pari possono rafforzare l'apprendimento attraverso il contatto continuo (Jay et al., 1984; Kelly et al., 1991).

Molti studi hanno confrontato l'efficacia di diversi interventi a base scolastica. *Life Skills* (Botvin G.J., Baker E., Dusenbury L., Botvin E.M., 1995), *Project Northland* (Perry C.L., 1996), *The Midwestern Prevention Project* (Pentz M.A., Dwyer J.H., MacKinnon D.P. et al., 1989), *Project SMART* (Hansen W.B. and Graham J.W., 1991) e *Project ALERT* (Ellickson P.L. et. al., 1996) sono esempi di programmi scolastici di prevenzione che insegnano agli adolescenti, capacità di resistenza, generali, sociali e personali. Sebbene gli interventi basati sul modello *Life Skills* sembrano i più promettenti per quanto riguarda la riduzione dell'iniziazione alla droga (Foxcroft D.R., Ireland D., Lister-Sharp D.J., Lowe G., Breen R., 2004; Faggiano F., Vigna Taglianti F., Borraccino A., Angius P., Versino E., Lemma P., 2004; Thomas R., 2004), i risultati di diversi progetti evidenziano generalmente un effetto moderato sul tabagismo ed effetti incoerenti sull'alcolismo e la tossicodipendenza (Tobler N.S., 2000; Ashton B., 2000).

In una ricerca di ampie dimensioni, Tobler dimostra come un intervento interattivo, che coinvolga maggiormente gli studenti, sia più efficace di uno non interattivo e basato essenzialmente su lezioni frontali,

nella prevenzione dell'uso di droghe legali e illegali tra gli adolescenti (Tobler N.S., 2000). Tobler, inoltre, identifica diverse caratteristiche dell'intervento che si rivelano fondamentali nell'aumentare l'efficacia dei programmi scolastici. Queste caratteristiche sono:

1. Informazioni appropriate sulle droghe, incluse informazioni sugli effetti a breve termine e sulle conseguenze a lungo termine
2. Focus sulle capacità di resistenza personale e sociale, identificando i fattori di pressione interni (ansia e stress), o esterni (i pari e la pubblicità)
3. Enfasi sull'educazione normativa e sull'aumento della consapevolezza del fatto che molti adolescenti non fanno uso di alcool, tabacco o altre droghe
4. Formazione di capacità strutturate come la definizione di obiettivi, la gestione dello stress, le capacità di comunicazione, le capacità sociali generali
5. Formazione degli insegnanti e supporto da parte di chi ha sviluppato il programma o di esperti di prevenzione
6. Coinvolgimento attivo delle famiglie e della comunità
7. Sensibilità culturale - per esempio includendo attività che richiedono input dagli insegnanti e dagli studenti e che possono essere adattate all'esperienza culturale della classe (Kelli A et. al., 2002).

Questi dovrebbero essere i punti di riferimento per programmare interventi di prevenzione efficaci che hanno notevoli ricadute positive sull'individuo e la comunità locale.

5. Valutazione dell'impatto degli interventi di prevenzione

L'efficacia di un intervento di prevenzione non può essere solo basata su presupposti teorici, ma deve essere verificata nell'ambito di studi sperimentali di qualità. Alcuni di questi studi hanno dimostrato addirittura effetti negativi degli interventi. La fonte più attendibile sull'efficacia degli interventi socio-sanitari è rappresentata dalle revisioni sistematiche della letteratura scientifica che, attraverso una ricerca accurata ed esaustiva di tutti gli studi pubblicati ed una valutazione di qualità degli stessi, consentono di stabilire se esistono prove sufficienti sull'efficacia dell'intervento o se sono necessari altri studi. La *Cochrane Library*¹⁶ (The Cochrane Library 2006) è la principale fonte di revisioni sistematiche.

¹⁶ <http://www.cochranelibrary.com>

In sintesi si riporta il modello di prevenzione che ha avuto una valutazione positiva dalla revisione effettuata dalla rete *Cochrane*:

L'analisi effettuata dimostra che il programma "Unplugged" (Trial europeo EU dap - European Drug Addiction Prevention trial) funziona, almeno a breve termine, e rappresenta quindi il primo programma europeo dotato di prove di efficacia per la prevenzione di fumo, alcool e droghe.

Sintesi dei risultati del programma "Unplugged" (Trial europeo EU dap - European Drug Addiction Prevention trial): Efficacia statisticamente significativa dell'intervento per Uso quotidiano di Fumo, "Ubriacature" occasionali, "Ubriacature" regolari e Uso occasionale di Cannabis.¹⁷

Questo studio è stato finanziato dalla Comunità Europea e ha coinvolto 7 Paesi (Austria, Belgio, Germania, Grecia, Italia, Spagna, Svezia).

Gli obiettivi del programma sono stati:

- Costruire un programma di prevenzione scolastica dell'uso di sostanze che è stato denominato "Unplugged";
- Valutarne l'efficacia attraverso un disegno di studio randomizzato controllato, con la randomizzazione per cluster.

Il programma "Unplugged" è un programma scolastico, appositamente costruito per questo studio, basato su un approccio di influenza sociale comprensivo (comprehensive social influence approach). Questo programma è composto di tre parti, è somministrato dall'insegnante, dopo una formazione di 3 giorni ed è costituito da 12 unità di un'ora.

Prima parte: Conoscenze ed attitudini

Unità 1: Introduzione

Introduzione al programma ed inizio di una riflessione sulle conoscenze disponibili sulle droghe.

Unità 2: Scelte- rischi e fattori di protezione

Gli studenti imparano che vi sono diversi fattori che influenzano le persone nella scelta di usare droghe (effetti desiderati, aspettative sugli effetti della sostanza, fattori ambientali e personali).

Unità 3: Droghe: essere informati

¹⁷ Amato L., Efficacia dei trattamenti di prevenzione per l'uso di tabacco, alcol e sostanze stupefacenti nei giovani: una overview delle revisioni sistematiche della letteratura, in *Medicina delle Dipendenze - Italian Journal of the Addictions*, Vol. 2, giugno 2012.

Gli studenti imparano quali sono gli effetti positivi, quelli negativi ed i rischi legati all'uso delle singole sostanze stupefacenti.

Unità 4: Fumare tabacco: essere informati

Gli studenti imparano quali sono gli effetti, con particolare enfasi su quelli negativi, del fumo di tabacco; come gli effetti aspettati siano diversi da quelli reali ed imparano che le conseguenze positive a breve termine spesso ci sembrano più importanti di quelle negative a lungo termine.

Seconda parte: Sviluppo di capacità interpersonali

Unità 5: Le tue convinzioni, le regole che segui e le informazioni che hai: sono corrette?

Gli studenti imparano ad essere critici verso le varie fonti di informazione ed apprendono quali sono le differenze tra le proprie convinzioni e le conoscenze disponibili.

Unità 6: essere o non essere in un gruppo:

Gli studenti imparano a riconoscere quanto le proprie opinioni sono influenzate o vengono modificate dal gruppo e sperimentano come ci si sente quando si è esclusi dal gruppo, riflettendo su questa esperienza.

Unità 7: Esprimete voi stessi

Gli studenti sono stimolati ad imparare a comunicare le proprie emozioni in modo adeguato, a distinguere tra la comunicazione verbale e non verbale, a sperimentare che comunicare è più che parlare.

Unità 8: Party tiger

Gli studenti imparano a riconoscere e ad apprezzare le qualità positive dei propri compagni, ad accettare dei feed-back positivi, a sperimentare come entrare in contatto con gli altri, come utilizzare modalità verbali e non per presentarsi agli altri.

Terza parte: Sviluppo di capacità individuali

Unità 9: Alzati in piedi

Gli studenti danno e ascoltano esempi di assertività, imparano a far riconoscere dagli altri le proprie ragioni, a sviluppare il rispetto delle ragioni e delle opinioni degli altri.

Unità 10: Apprendere nuove capacità

Conversazioni tra pari sulle proprie difficoltà e sulle proprie emozioni, gli studenti imparano che le emozioni negative non sono né negative né pericolose, affrontano le proprie debolezze ed i propri limiti in modo costruttivo.

Unità 11: Risolvere i problemi e prendere le decisioni

Gli studenti imparano tecniche specifiche per risolvere i loro problemi, imparano un pensiero creativo, imparano a fermarsi ed a pensare quando si

trovano di fronte ad un problema piuttosto che reagire impulsivamente, imparano a distinguere tra effetti positivi a breve-medio termine e conseguenze negative a lungo termine delle varie azioni e comportamenti.

Unità 12: Stabilire gli obiettivi

Gli studenti cercano di modificare gli obiettivi a lungo termine in obiettivi a medio termine, e gli viene richiesto di riflettere sulle opportunità di applicare nel loro individuale contesto ciò che hanno imparato nel corso e di esplorare situazioni e modalità per consolidare l'influenza positiva di queste lezioni sul gruppo classe.

Questo intervento è quello di base ed è stato somministrato in tutte le scuole coinvolte (escluse ovviamente quelle che fungevano da controllo). In alcune scuole all'intervento base sono stati associati altri due interventi che prevedevano il coinvolgimento dei genitori e/o il coinvolgimento dei pari.

L'intervento che coinvolge i genitori prevede che l'intervento di base è condotto oltre che sugli alunni anche sui loro genitori al di fuori dell'ambiente scolastico da un esperto, nell'intervento che coinvolge i pari, l'intervento di base è condotto da alcuni alunni (*peer education*), opportunamente formati in ogni classe con una supervisione minima da parte dell'insegnante.

Popolazione in studio: All'inizio dello studio (novembre 2004) sono stati arruolati 7079 studenti, di cui sono stati valutati al momento d'inizio l'uso di sigarette, di alcol e di cannabis.

Fra novembre 2004 e febbraio 2005 è stato condotto il programma nelle scuole di intervento e 6604 studenti hanno partecipato alla follow-up svoltosi a maggio 2005. La valutazione al follow-up è stata effettuata almeno 3 mesi dopo la fine del programma.

La percentuale di successo dell'accoppiamento tra questionario baseline e primo follow-up è stata del 91.5%

Misure di risultato considerate:

- Uso occasionale di Fumo: almeno una volta negli ultimi 30 giorni;
- Uso regolare di Fumo: almeno 6 volte negli ultimi 30 giorni;
- Uso quotidiano di Fumo: almeno 20 volte negli ultimi 30 giorni;
- "Ubriacature" occasionali: almeno una volta negli ultimi 30 giorni;
- "Ubriacature" regolari: almeno 3 volte negli ultimi 30 giorni;
- Uso occasionale di Cannabis: almeno una volta negli ultimi 30 giorni;
- Uso regolare di Cannabis: almeno 3 volte negli ultimi 30 giorni;
- Uso occasionale di droghe: almeno un uso di droghe illecite (esclusa la cannabis) negli ultimi 30 giorni.

Analisi: Per valutare l'efficacia dell'intervento in studio, si è scelto di utilizzare un Modello Multi-Level, che consente di: controllare l'effetto cluster (la sovrastima della precisione dovuta alla variabilità intraclasse), tener conto delle differenze di prevalenza fra i centri e correggere lo sbilanciamento nelle caratteristiche rilevato al baseline (i controlli hanno prevalenze di uso al baseline più alte dei partecipanti al progetto).

Risultati:

Esito	Variazioni	Intervallo di confidenza al 95%
Uso occasionale di Fumo	-12 %	-29% a +8 %
Uso regolare di Fumo	-14 %	-33% a +10%
Uso quotidiano di Fumo	-30 %	-48% a -6%
"Ubriacature" occasionali	-28 %	-42% a -52%
"Ubriacature" regolari	-35%	- 52% a -1%
Uso occasionale di Cannabis	-23%	-39% a -2%
Uso regolare di Cannabis	-24%	-47% a +9%
Uso occasionale di droghe	-11%	-31% a +15%

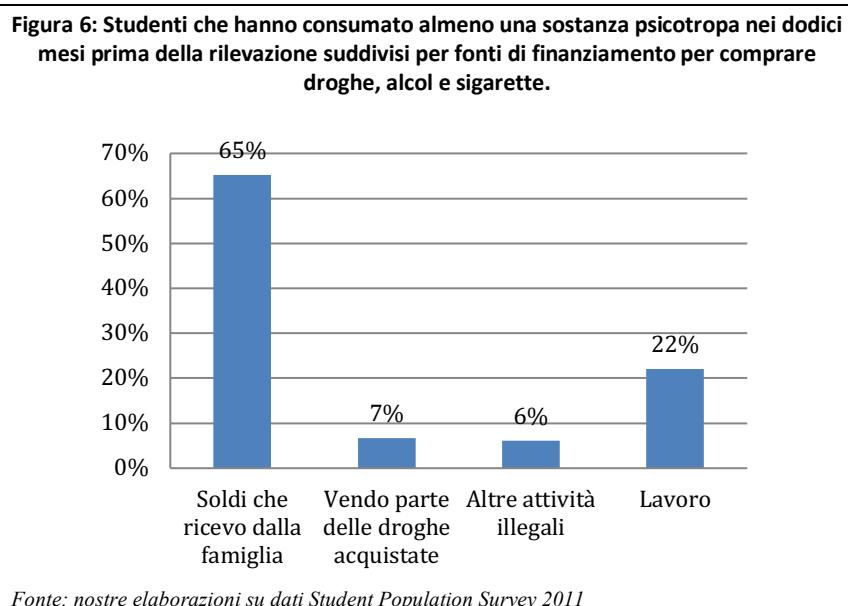
I risultati di questa revisione dimostrano che gli interventi di prevenzione in ambito scolastico tesi a sviluppare capacità di relazione sociale specifiche sono quelli più efficaci per prevenire l'uso precoce di sostanze.

Il programma “Unplugged” di prevenzione scolastica dell’uso di sostanze basato sul modello dell’Influenza Sociale (Vadrucci, 2015) è stato portato avanti dall’Osservatorio Epidemiologico delle Dipendenze della Regione Piemonte fino all’anno scolastico 2011/2012. Al post-test gli studenti torinesi delle scuole di intervento, che avevano dunque ricevuto Unplugged, rispetto agli studenti delle scuole di controllo, mostravano una riduzione (statisticamente significativa) del 42% della probabilità di fumare quotidianamente, del 46% di essersi ubriacati almeno una volta nell’ultimo mese, del 51% di essersi ubriacati almeno tre volte, e del 43% di aver usato cannabis almeno tre volte nell’ultimo mese (Vigna Taglianti et al., 2016).

Gli elementi per la valutazione dei programmi di prevenzione non dovrebbero limitarsi alle prevalenze di consumo prima e dopo l’intervento, ma estendere la valutazione di impatto ad altri indicatori che dovrebbero essere influenzati da queste iniziative: sono il livello della dispersione scolastica e dell’abbandono prematuro della scuola, il numero di giovani iscritti nei Sert, il livello di piccola criminalità.

È infatti un dato già rilevato e confermato che la maggior parte del finanziamento del consumo di droghe e dell’abuso di alcol e tabacco viene

dalle stesse famiglie, ma, oltre a questo, un po' per trasgressione ed un po' per bisogno e stile di vita acquisito, una parte non piccola di studenti si dedica, già nella scuola secondaria, a spaccio ed altre attività illegali, cominciando pericolosamente ad entrare nell'area della criminalità (Figura 6).



In sintesi i fattori di rischio individuati vanno a sostegno di modelli di prevenzione che completano le strategie universali fornendo interventi selettivi mirati a coloro che più di altri corrono il rischio di diventare consumatori abituali.

L'analisi effettuata ha, inoltre, evidenziato la necessità di accrescere le conoscenze e la comprensione dei comportamenti a rischio, concentrandosi sugli aspetti psico-sociali degli intervistati per meglio identificare e migliorare modelli e pratiche di prevenzione, in particolare per sviluppare percorsi di educazione alla salute da inserire nella attività della scuola dell'obbligo, dato che l'età di inizio di uso di sostanze si è abbassata negli anni recenti.

L'educazione alla salute è un utile e indispensabile strumento per chi è in preadolescenza, ma non ha molta efficacia per chi ha già sperimentato una sostanza, per questi ultimi serve una comunicazione mirata, un modello di prevenzione che smonta l'ingannevole fascino delle droghe e riporti l'individuo verso uno stile di vita sano e allo stesso tempo fornisca strumenti aggiuntivi per rafforzare la propria individualità, per far fronte alle pulsioni e difficoltà tipiche dell'adolescenza.

Per questi motivi e per le evidenze sopra descritte si possono ritenere maggiormente efficaci modelli di prevenzione basati sulla *peer education* per la capacità che ha questo modello di fare informazione sulle droghe con un linguaggio comprensibile tra pari e allo stesso tempo proporre modelli comportamentali positivi, nonché la capacità di parlare di droghe senza demonizzare il consumo, che paradossalmente potrebbe accrescere la curiosità degli adolescenti e la propensione a sperimentare le sostanze.

Riferimenti bibliografici

Amato L., *Efficacia dei trattamenti di prevenzione per l'uso di tabacco, alcol e sostanze stupefacenti nei giovani: una overview delle revisioni sistematiche della letteratura*, in Medicina delle Dipendenze - Italian Journal of the Addictions, Vol. 2, giugno 2012.

Ashton B. 2002, *Education's uncertain saviour*, Drug and Alcohol findings issue 3, 2000.

Bishop, Y. M., Fienberg, S. E., Holland, P. W., *Discrete Multivariate Analysis, Theory and Practice*, Springer-Verlag New York, 2007, (Originally published by MIT Press, 1975).

Boda G., *Life skill e peer education: strategie per l'efficacia personale e collettiva*, R.C.S. Libri, Milano, 2001.

Botvin G.J, Baker E., Dusenbury L., Botvin E.M., *Long-term follow-up results of a randomised drug abuse prevention trial in a white middle class population*. JAMA 1995; 273: 1106-1112.

Clements I. and Buczakiewicz M., *Approaches to Peer-Led Health Education: A Guide for Youth Workers*. London, Health Education Authority. 1993.

Crispi M. e Mangia E., *Il disagio giovanile contemporaneo. Immagini di un'adolescenza tradita*, Palermo, Ila Palma, 1999.

Ellickson P.L. et al., *Preventing adolescents drug use: Long-term results of a junior high program*. American Journal of Public Health 83(6): 856-861, 1993.

Ennett S.T., A comparison of current practices in School-Based Substance Use Prevention Programs with Meta-Analysis Findings, *Prevention Science*, Vol. 4, No.1, March 2003.

Fabi F., Di Censi L., Rossi C., *Fattori di rischio e modelli di prevenzione nella popolazione studentesca. quali strategie mettere in atto?*, UniversItalia, 2015.

Faggiano F., Vigna Taglianti F., Borraccino A., Angius P., Versino E., Lemma P., *School-based prevention for illicit drugs' use*. The Cochrane Library, Issue 2, 2004.. Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Finn P. (1991) *Teaching students to be life long peer educators*. Health Education, 13-16.

Ford N. and Inman M., *Safer sex in tourist resorts*. World Health Forum, 13, 77-80. 1992.

Foxcroft D.R., Ireland D., Lister-Sharp D.J., Lowe G., Breen R., *Primary prevention for alcohol misuse in young people (Cochrane Review)*. The Cochrane Library, Issue 1, 2004. Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Burkhart G., Woodcock A., Stenner K. and Ingham R., *All these contraceptives, videos and that... Young people talking about school sex education.* Health Education Research, 7, 517-531 1992.

Hamilton V., *HIV/AIDS: a peer education approach.* Youth Policy, 36, 27-31. 1992.

Hansen W.B. and Graham J.W., *Preventing alcohol, marijuana and cigarette use among adolescents: Peer pressure resistance training versus establishing conservative norms.* Preventive Medicine 20:414-430, 1991.

HEA *Peers in Partnership: HIV/AIDS Education with Young People in the Community.* Health Education Authority, London. 1993

Jarvis M., *Peering into health.* Youth Clubs, September, 26-28. 1993.

Jay M.S., DuRant R.H., Shoffitt T., Linder C.W. and Litt I.F., *Effect of peer counsellors on adolescent compliance in use of oral contraceptives.* Paediatrics, 73, 126-131. 1984.

Jones J.M., *Understanding the mental health consequences of race: Contributions of basic social psychological processes.* In Ruble D., Costanzo P. & Oliveri M. (Eds.), *The social psychology of mental health: Basic mechanisms and applications* (pp. 199-240). New York. Guilford Press. 1992.

Kelli A. et. al., *Strategies to Prevent Underage Drinking,* Alcohol and Research Health Vol. 26, No. 1, 2002.

Kelly J.A., St Lawrence J.S., Diaz-Yolanda E., Stevenson L.Y., Hauth A.C., Brasfield T.L., Kalichman S.C., Smith J.E. and Andrew M.E. *HIV risk behaviour reduction following intervention with key opinion leaders of population: an experimental analysis.* American Journal of Public Health, 81, 186-171. 1991.

King E., *Safety in Numbers.* London, Cassell. 1993.

Klepp K.I., Halper A. and Perry C.L., *The efficacy of peer leaders in drug abuse prevention.* Journal of School Health, 56, 407-411. 1986.

Nizzoli U. e Colli C., *Giovani che rischiano la vita. Capire e trattare i comportamenti a rischio negli adolescenti.* Milano, Mc Graw-Hill. 2004.

Peers I.S., Ledwith F. and Johnston M., *Community Youth Project HIV/AIDS.* University of Manchester School of Education Report to the Health Education Authority. 1993.

Pentz M.A., Dwyer J.H., MacKinnon D.P. et al., *A multicomunity trial for primary prevention of adolescent drug use.* JAMA 1989; 261: 3259-66.

Perry C.L. and Sieving R., *Peer Involvement in Global AIDS Prevention among Adolescents.* University of Minnesota/World Health Organisation. 1993.

Perry C.L., *Prevention of alcohol use and abuse in adolescents: teachers versus peer led intervention*. Crisis, 10, 52-61. Medline
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/2736949?dopt=Abstract> 1989.

Perry C.L., *Outcomes of a community-wide alcohol use prevention program during early adolescence: Project Northland*. American Journal of Public Health 86: 956-965, 1996.

Phelps F.A., Mellanby A.R., Crichton N.J. and Tripp J.H., *Sex education: the effect of a peer programme on pupils (aged 13-14 years) and their peer leaders*. Health Education Journal, 53, 127-139. 1994.

Relazione annuale al Parlamento 2015 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia.
<http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2015/presentazione.aspx>.

Rhodes T., *HIV outreach, peer education and community change: developments and dilemmas*. Health Education Journal, 53, 92-99. 1994

Vigna Taglianti F., Randino S., Salmaso S., Bobbio A., Vadrucci S., *Valutazione di impatto del programma di prevenzione unplugged in Piemonte*, Dal Fare al Dire 1-2016.

Thomas R., *School-based programmes for preventing smoking (Cochrane Review)*. The Cochrane Library, Issue 1, 2004. Chichester, UK: John Wiley & Sons,

Tobler N.S., *School-Based Adolescent Drug Prevention Programs: 1998 Meta-Analysis*, The Journal of Primary Prevention p. 275-334, Vol. 20, No 4, 2000.

Vadrucci S., Vigna Taglianti F. D., van der Kreeft P., Vassara M., Scatigna M., Faggiano F., *The theoretical model of the school-based prevention programme Unplugged*, Global Health Promotion June 10, 2015.

Zimmerman M.A, *Empowerment Theory. Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis*. In Rappaport J. and Seidman, E., *Handbook of Community Psychology*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000.

Come cambiano i consumi fra i giovani nel contesto delle drug-policy

Arianna Cutilli, Elisa Benedetti, Valeria Siciliano,
Marco Scalese, Sabrina Molinaro

Sintesi

Lo studio si basa sull'analisi dei dati ESPAD®ITALIA (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs), indagine realizzata annualmente dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR sugli studenti con età compresa tra i 15 ed i 19 anni. Attraverso l'utilizzo di uno degli indicatori chiave a livello europeo per la stima della diffusione di sostanze psicoattive, ovvero quello della prevalenza d'uso, si è analizzato il trend delle diverse quote di "consumatori correnti" di sostanze illegali (utilizzatori almeno una volta negli ultimi trenta giorni) e della percezione della loro disponibilità tra i giovani, tra il 2003 e il 2015. I risultati hanno evidenziato una lieve riduzione del consumo e della disponibilità di cannabis proprio negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi, con il contestuale aumento del consumo e delle disponibilità di altre sostanze. Dal 2007 al 2012, una tendenza alla diminuzione si è osservata anche nella percezione della disponibilità in tutti i luoghi di elezione per il reperimento delle sostanze. A partire dal 2012, la disponibilità delle sostanze "per strada" subisce un sensibile aumento, mentre si stabilizza quella "a scuola" o "presso lo spacciatore". Tali risultati suggeriscono che i consumatori correnti sono in grado di adattarsi ai cambiamenti del mercato e del quadro normativo. Il presente lavoro di ricerca offre degli elementi di riflessione che se integrati con i flussi di dati ufficiali sul mercato delle sostanze illegali, sono in grado di fornire un quadro di orientamento sia per il policy making sia per la pianificazione di interventi di prevenzione.

La legge n. 49/2006, nota come Legge Fini-Giovanardi dal nome dei suoi promotori, modificando la precedente disciplina in materia di sostanze psicotrope¹, ha di fatto annullato, per il periodo in cui è stata in vigore (ovvero dal 2006 al 2014), la distinzione tra droghe pesanti (come ad es. eroina e cocaina) e droghe leggere (hashish e marijuana), inasprendo di conseguenza la disciplina per i consumatori di cannabis e marijuana, ed introducendo, rispetto al possesso di sostanze per uso personale, limiti

¹ D.P.R. 309/90 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza".

quantitativi massimi oltre i quali, in modo automatico, l'uso personale diventava perseguitabile penalmente.

Con la sentenza 12 febbraio 2014, n. 32, la Corte Costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della Legge n. 49/2006², riportando in vita la disciplina previgente e quindi la Legge Jervolino-Vassalli n. 162/1990³. Secondo questa legge, la detenzione a scopo di uso personale non è punibile, indipendentemente dal quantitativo (la «dose media giornaliera» oltre la quale si configura il reato di spaccio non è esplicitata) e dalla sostanza.

Nonostante, dunque, la normativa ad oggi in vigore abbia di fatto reintrodotto la distinzione tra cannabis e le cosiddette “droghe pesanti”, è indubbio l’interesse di analizzare quali effetti abbia avuto la disciplina che ha regolamentato il settore dal 2006 al 2014 e se, e in che misura, gli effetti desiderati abbiano trovato riscontro in una reale diminuzione dei consumi di sostanze e della loro disponibilità sul mercato.

A tal fine, e in considerazione del fatto che tale mercato è illegale, e dunque non facilmente misurabile, i dati di prevalenza appaiono come uno degli strumenti di stima più indicati. Rappresentando infatti una finestra sulla società e i movimenti che la attraversano, tali dati consentono l’analisi di una popolazione che di fatto risulta “nascosta” e costituiscono perciò una importante base a supporto sia del policy making sia di una valutazione dell’efficacia delle politiche applicate in materia di sostanze illecite.

² La sentenza di illegittimità costituzionale, emessa per violazione delle norme che regolano la procedura di conversione dei decreti-legge, rimuove le modifiche apportate agli articoli 73, 13 e 14 del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

³ Secondo la legge n. 162/1990 sull’uso, la produzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti, così come modificata in seguito al referendum del 1993, l’uso personale di droghe veniva considerato illecito, sia che si trattasse di droghe “leggere” (marijuana, hashish) sia “pesanti” (cocaina, eroina). Nel 1991 una sentenza della Corte costituzionale ha precisato che la detenzione di una quantità leggermente superiore a quella considerata come “dose media giornaliera” non comporta il reato di spaccio. Nel 1993, infine, con un referendum abrogativo sono state abolite in ogni caso le sanzioni penali (il carcere) per l’uso solo personale di droga. Le sanzioni previste sono soprattutto di tipo amministrativo come la sospensione della patente, del porto d’armi e del passaporto, per un periodo non superiore a tre mesi, applicate in seguito alla segnalazione al Prefetto. Nel caso di segnalazioni reiterate è previsto l’intervento dell’autorità giudiziaria, che può imporre al soggetto di non allontanarsi dal Comune e di presentarsi periodicamente ai carabinieri. Il giudice, inoltre, in caso di violazione delle prescrizioni imposte può disporre l’arresto fino a tre mesi. La produzione e lo spaccio delle sostanze stupefacenti sono puniti con la reclusione per periodi distinti secondo che si tratti di droghe leggere o pesanti e che la quantità sia “modica” o, invece, notevole.

Obiettivo del presente lavoro è quello di verificare se e come sono cambiati i consumi di sostanze stupefacenti in conseguenza delle modifiche apportate dalla Legge Fini-Giovanardi alla normativa in materia, attraverso l'utilizzo di tre principali indicatori: prevalenza dei consumi, tipologia di sostanze utilizzate e reperimento delle stesse. Al fine di fornire una misurazione, seppur indiretta, dei cambiamenti indotti sul mercato, saranno analizzati i mutamenti registrati nella percezione della facilità di reperimento, e dunque della disponibilità delle sostanze, anche in relazione ai luoghi di acquisto. Un osservatorio privilegiato è senza dubbio la popolazione giovanile, nella quale si rileva una maggiore diffusione dell'uso di sostanze e che per tale motivo ci permette di meglio valutare gli effetti delle politiche.

A tal fine, sono stati analizzati i dati forniti dallo studio ESPAD®ITALIA, l'unico studio a copertura nazionale che consente di monitorare la diffusione di comportamenti a rischio tra i giovani di 15-19 anni.

ESPAD®ITALIA si inserisce nell'omonimo progetto europeo ESPAD (*The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*), studio quadriennale sull'uso di alcol, tabacco e altre sostanze ad azione psicoattiva tra gli studenti europei [Hibell et al., 2012].

Realizzata sin dal 1995 dall'Istituto di Fisiologia Clinica del Consiglio Nazionale delle Ricerche, ESPAD®ITALIA, applicando la metodologia validata all'interno dello studio europeo, prevede l'auto-somministrazione di un questionario anonimo da parte degli studenti e dal 1999, a differenza di quella europea, si ripete con cadenza annuale su un campione rappresentativo di tutti gli studenti che frequentano le classi dalla prima alla quinta delle scuole secondarie di secondo grado presenti sul territorio nazionale.

Va specificato che lo studio ESPAD®ITALIA, anche grazie alla disponibilità di trend su più anni, permette di descrivere con un certo grado di fiducia l'impatto dell'introduzione della Legge Fini-Giovanardi sui consumi, sebbene un quadro più completo potrebbe essere fornito dall'introduzione di altri fattori sia politici che socio-economici nell'analisi. Pur essendo uno studio sulla popolazione studentesca che esclude i cosiddetti giovani *Neet* (*Not in Education, Employment or Training*) della stessa fascia di età, ovvero tutti quei giovani che non sono inseriti in un percorso scolastico/formativo, esso permette di avere comunque un quadro della maggior parte della popolazione giovanile.

In considerazione del fatto che la cannabis è, come vedremo, la sostanza psicoattiva illegale più utilizzata in Italia [Molinaro et al., 2011] e che la legge n. 49/2006 ha di fatto annullato la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, equiparando dunque la cannabis alle altre sostanze

psicotrope illegali (eroina, cocaina, allucinogeni e stimolanti) saranno messi a confronto i consumatori di sola cannabis con quelli che hanno utilizzato qualsiasi altra sostanza illegale (associata o no alla cannabis), al fine di isolare e meglio rilevare l'impatto della misura legislativa sui due tipi di consumo.

Inoltre, al fine di osservare i possibili effetti delle drug policy sui consumi e sulle modalità di utilizzo l'attenzione sarà rivolta in particolar modo agli studenti che hanno riferito di aver utilizzato sostanze illecite nei 30 giorni precedenti la rilevazione, generalmente individuati come “consumatori correnti”. Essendo questi i consumatori più contigui alle varie sostanze illecite, modifiche nei loro comportamenti ci permettono di avere una visione più approfondita della diffusione ed uso di sostanze, e di conseguenza del loro mercato. Va precisato, a questo proposito, che i “consumatori correnti” rappresentano comunque una percentuale ristretta rispetto sia a coloro che hanno provato la sostanza una volta nella vita, sia nell’ultimo anno di rilevazione. Nel 2015, infatti, i giovani “consumatori correnti” rappresentano solo il 17% di tutta la popolazione studentesca. In altre parole, l’83% di tutti gli studenti dichiara di non aver fatto uso di alcuna sostanza nell’ultimo mese (Fig. 1).

1. Chi sono dunque i giovani consumatori di sostanze?

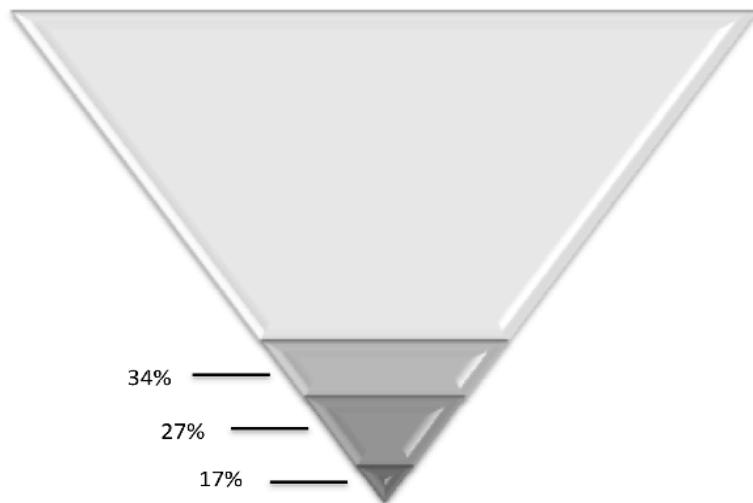
La tipologia di consumo oggetto di questo studio è stata suddivisa nelle seguenti categorie, individuate attraverso l'applicazione dell'analisi statistica dei *clusters*. Per agevolare la lettura, senza perciò voler qualificare i consumi, sono state utilizzate delle definizioni “di comodo”. Useremo pertanto le seguenti definizioni:

- “*consumo ordinario di cannabis*”: utilizzo della sola cannabis da 1 a 19 volte nell’ultimo mese
- “*consumo frequente di cannabis*”: utilizzo della sola cannabis oltre 20 volte *nell’ultimo mese*
- “*policonsumo*”: utilizzo di altre sostanze illecite tra cocaina, eroina, allucinogeni e/o stimolanti (associate o no alla cannabis) almeno una volta nell’ultimo mese.

La cannabis, è in assoluto, sia nell’ultimo anno di rilevazione come in tutti gli anni di osservazione considerati, la sostanza psicoattiva illegale più utilizzata dai ragazzi italiani. Basti osservare che quasi il 27% di tutti gli studenti ha utilizzato cannabis nell’ultimo anno, contro il 2,5% che ha consumato cocaina, il 2,6% stimolanti, il 2,2% allucinogeni e l’1% eroina e, rispetto ai consumi negli ultimi 30 giorni, il 17% ha utilizzato cannabis

contro l'1,5% che ha fatto uso di cocaina, l'1,6% stimolanti, l'1,2% allucinogeni e lo 0,7% eroina.

Figura 1: Prevalenze di consumo di almeno una sostanza illegale tra gli studenti di 15-19 anni. Anno 2015



Fonte: ESPAD®ITALIA 2015

Oltre la metà dei “policonsumatori” ha consumato cocaina (58%), stimolanti (61%), e cannabis (78%). Circa il 35% ha consumato eroina e il 48% allucinogeni. Il 28% ha fatto uso di *smart drugs*⁴, percentuale nettamente superiore rispetto a quella dei consumatori di sola cannabis (intorno al 3%). Per quanto riguarda il consumo di sostanze “lecite”, il 26% ha consumato tranquillanti senza prescrizione medica rispetto al 5% dei consumatori di sola cannabis. Percentuali superiori per i “policonsumatori” si registrano anche riguardo al consumo di energy drinks e alla pratica del “*binge drinking*” (ovvero 5 o più bevute in una singola occasione). I “policonsumatori” sono anche più attratti dal gioco d’azzardo e per il 42%, attraverso l’utilizzo del test SOGS-Ra⁵, è stato delineato, infatti, un

⁴ Le “*smart drugs*”, definite appunto droghe furbe, sono chiamate così proprio perché al confine tra legalità ed illegalità. Particolarmente commercializzate on-line come prodotti naturali, hanno effetti simili o analoghi a quelli delle altre sostanze psicoattive illegali, pur risultando legali fino a che non vengono classificate e ricomprese nelle tabelle, allegate al D.P.R. 309/90, delle sostanze stupefacenti soggette a vigilanza.

⁵ Lo studio ESPAD®Italia include anche un test di screening specifico sul gioco, il test Sogs-Ra - *South Oaks Gambling Screen, Revised for Adolescents* [Winters et al., 1993; Poulin, 2002], validato a livello nazionale [Colasante et al., 2014], che permette di classificare il comportamento di gioco sulla base del grado potenziale di problematicità

comportamento di gioco a rischio o problematico (contro il 13% dei consumatori “ordinari” e il 22% dei consumatori “frequenti” di cannabis). I “policonsumatori” si distinguono anche rispetto alla qualità delle relazioni familiari, facendo registrare una minore soddisfazione sia nei rapporti con i genitori sia con i fratelli/sorelle. Ma anche nel rapporto con gli insegnanti riferiscono di avere gravi problemi (49%), rispetto ai consumatori di sola cannabis (“ordinari” 27%; “frequenti” 36%). E proprio rispetto alla scuola, circa un terzo dei “policonsumatori” riferisce di non esserci andato per 3 o più giorni nell’ultimo mese perché non ne aveva voglia, così come i consumatori “frequenti” di cannabis, mentre per i consumatori “ordinari” di cannabis tale percentuale di attesta al 21%. Non si rilevano differenze tra le tre tipologie di consumatori rispetto al rendimento scolastico. Sono i “policonsumatori” a percepire meno attenzione da parte dei propri genitori.

**Tabella 1. Caratteristiche dei consumatori correnti,
stratificati per tipologia di consumo**

	Consumo di cannabis		Policonsumo
	ordinario	frequente	
sostanze usate negli ultimi 30 giorni			
cannabis	100	100	77,7
cocaina	0	0	57,7
eroina	0	0	34,5
stimolanti	0	0	61,1
allucinogeni	0	0	47,9
energy drink	44,6	56,2	63,4
smart drug	3,4	3,8	28,2
tranquillanti	5,6	4,9	25,8
binge drinking	67,4	73,5	79,4
Altri comportamenti a rischio			
Gioco d’azzardo	36,2	45,5	53,6
Gioco d’azzardo problematico	13	21,7	42,2
Rapporto con la scuola			
Aver perso più di 3 giorni di scuola senza motivo	20,5	33,9	33,9
Problemi con gli insegnanti	26,6	36,0	49,4
Rendimento scolastico basso	8,3	11,6	9,7
Rapporto con la famiglia			
Soddisfatto del rapporto con la madre	73,8	71,8	66,9
Soddisfatto del rapporto con il padre	62,5	61,8	57,6
Soddisfatto del rapporto con i fratelli/sorelle	65,0	65,9	58,3
Percepire attenzione da parte dei genitori	77,7	69,8	60,8

Fonte: ESPAD®ITALIA 2015

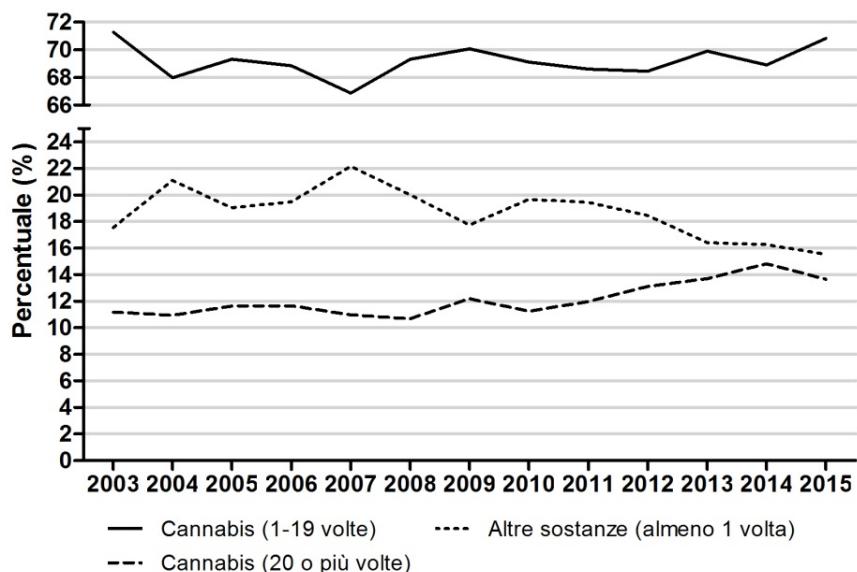
valutato in base alle risposte fornite alle domande che compongono lo strumento. Il SOGS-Ra definisce le domande (items) basandosi sui criteri diagnostici stabiliti dal *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders - DSM*.

Tra tutti i consumatori correnti, dal 2003 al 2015, si rileva che la quota di consumatori “ordinari” di sola cannabis da un valore pari al 71,3% registrato nel 2003 decresce lievemente raggiungendo il valore minimo nel 2007 (66,9%). Questo presumibilmente è stato un effetto immediato della nuova disciplina normativa, nonché delle campagne ad esso collegate. Tuttavia, a guardare l’andamento degli stessi consumi negli anni successivi, sembrerebbe che tale effetto, se pur immediato, non sia stato duraturo. Infatti, già a partire dall’anno successivo si registra un nuovo incremento della quota che, nel 2015, torna a valori compresi tra il 69% ed il 70%.

La quota di consumo “frequente” di sola cannabis rimane stabile per tutto l’arco di tempo che va dal 2003 al 2010, periodo in cui la quota di studenti che fanno uso della sostanza per più di 20 volte al mese si attesta su valori compresi tra 11,2% e 12%. Dal 2011 in poi si evidenzia una tendenza all’aumento di questa quota di consumatori che raggiunge il valore di 14,8% nel 2014.

Un andamento quasi diametralmente opposto si osserva, invece, per i “policonsumatori”: infatti, nel 2003 essi rappresentano il 17,5% e mostrano una tendenza all’aumento fino al 2007, quando raggiungono il valore massimo osservato nel periodo in considerazione (22%), per poi tornare a diminuire progressivamente fino a toccare il valore minimo nel 2015, pari al 15,5%.

Figura 2: trend dei consumi “ordinario” e “frequente” di cannabis e consumo di altre sostanze (in associazione o no alla cannabis) negli anni 2003 al 2015.



Fonte: ESPAD®ITALIA

Si potrebbe ipotizzare un effetto di riduzione del consumo ordinario di cannabis dovuto all’entrata in vigore della legge del 2006, tuttavia non duraturo perché limitato all’anno successivo all’entrata in vigore della nuova disciplina.

La riduzione della quota di utilizzatori di sola cannabis ha coinciso con un aumento della quota di cosiddetti “policonsumatori”. Tale fenomeno potrebbe essere indicativo di una sorta di “effetto sostituzione” della cannabis con le altre sostanze, subito dopo l’entrata in vigore della legge.

Va rilevato, infine, anche quello che potrebbe essere un “effetto sostituzione” all’ inverso, tra cannabis e altre sostanze, che si osserva negli anni 2007-2014 confrontando il trend della quota dei “policonsumatori” con quella dei consumatori “frequenti” di cannabis: il primo in diminuzione ed il secondo in aumento. A giustificazione di tale andamento, si può ipotizzare un corrispondente mutamento dell’offerta di sostanze sul mercato della droga.

2. Percezione della disponibilità e luoghi di reperimento

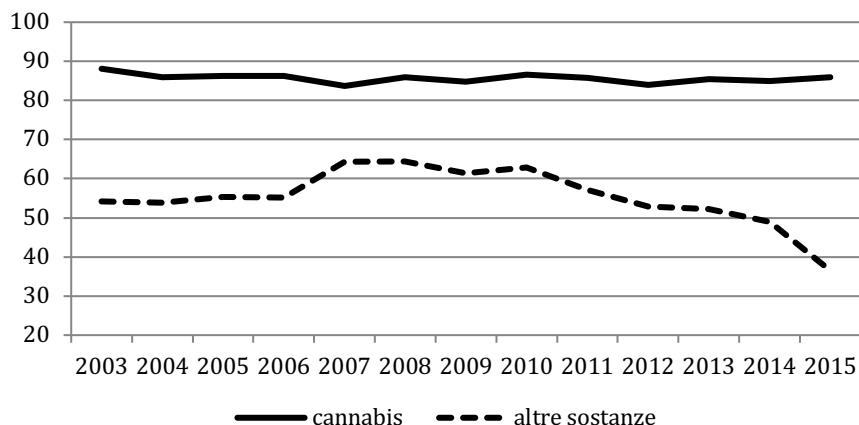
Al fine di comprendere meglio i cambiamenti registrati nei trend delle diverse tipologie di consumatori, una attenzione particolare è da riservare alla percezione della facilità d’accesso alle sostanze, essendo la disponibilità delle stesse uno dei fattori fortemente associati al consumo [Piontek, 2013]. È stata inoltre dimostrata una stretta relazione tra gli effetti di una minore accessibilità alle sostanze e il loro consumo o la sostituzione tra i giovani [Chaloupka, 1999; Chaloupka, 1997].

Negli anni antecedenti l’entrata in vigore della Legge n. 49/2006, circa l’86% dei consumatori correnti, riferiva di avere facile accesso alla cannabis e circa il 55% alle altre sostanze illecite; tali percentuali sono rimaste sostanzialmente stabili fino al 2006. Un primo cambiamento si osserva nell’anno successivo all’introduzione della legge, il 2007, con una lieve riduzione nella disponibilità di cannabis ed un incremento sostanziale nella percezione della reperibilità di altre sostanze. Successivamente, mentre la percezione della disponibilità di cannabis è ritornata ai livelli iniziali già a partire dal 2008, quella riferita alle altre sostanze è rimasta essenzialmente stabile fino al 2010, anno in cui ha iniziato una costante diminuzione fino a raggiungere il 36,5% del 2015.

Uno sguardo più approfondito alla disponibilità delle sostanze tra le diverse tipologie di utilizzatori, evidenzia una diversa percezione di accesso a seconda delle sostanze consumate. In particolare, i consumatori “ordinari” di cannabis, costituendo la maggioranza dei consumatori correnti, mostrano un andamento del tutto simile a quello descritto precedentemente. Infatti, si

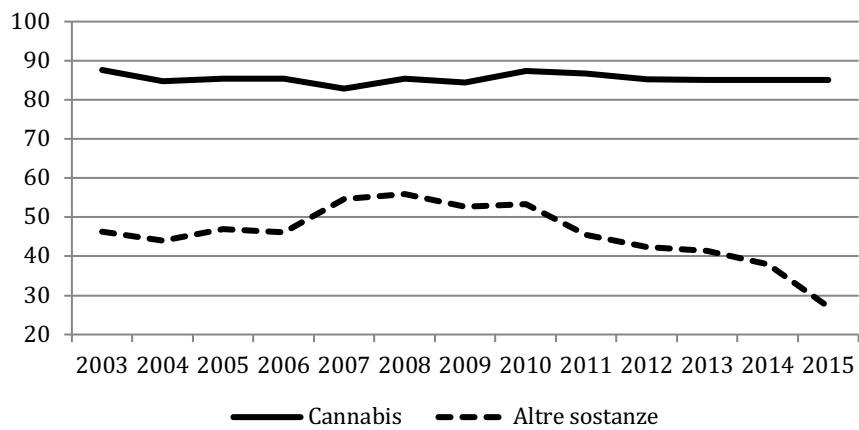
osserva la percentuale più bassa nel 2007 per quel che riguarda l'accesso alla cannabis (82,9%), e più alta per quel che riguarda le altre sostanze tra il 2007 e il 2008 (intorno al 55%).

Figura 3: Trend della percezione della facilità di accesso alle diverse sostanze tra tutti i consumatori correnti (uso di almeno una sostanza negli ultimi 30 giorni).



Fonte: ESPAD®ITALIA

Figura 4: Trend della percezione della facilità di accesso alle diverse sostanze tra i consumatori “ordinari” di sola cannabis (uso da 1 a 19 volte negli ultimi 30 giorni).

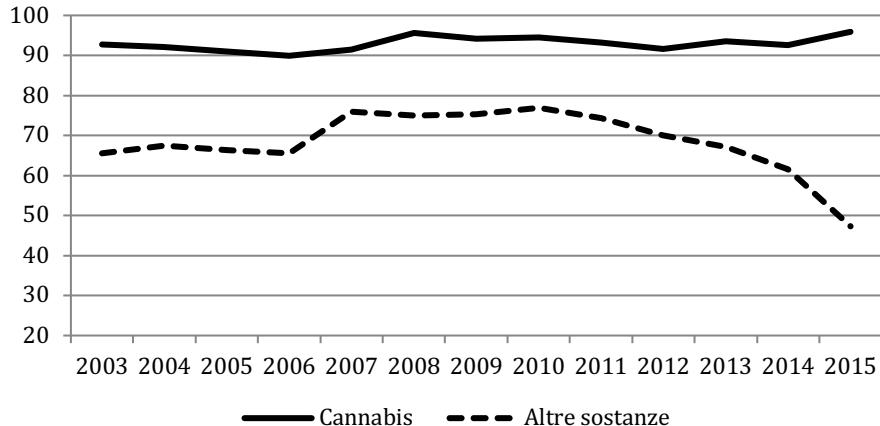


Fonte: ESPAD®ITALIA

Tra i consumatori “frequenti” di cannabis, si conferma il trend che riguarda la disponibilità delle altre sostanze, mentre è interessante notare che non si rileva la leggera diminuzione nella disponibilità di cannabis evidenziata per i consumatori “ordinari” in corrispondenza dell’entrata in

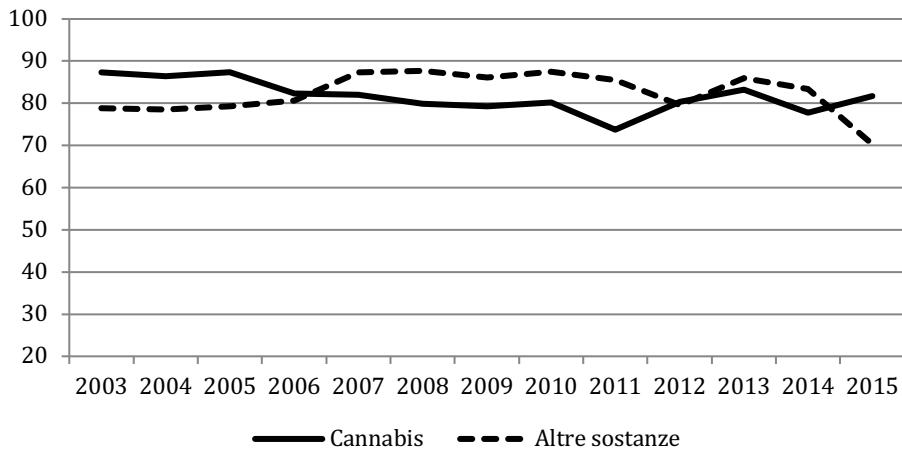
vigore della legge, anzi il 2007 segna l'inizio di una tendenza in aumento che dura fino al 2010.

Figura 5: Trend della percezione della facilità di accesso alle diverse sostanze tra i consumatori “frequenti” di sola cannabis (uso 20 o più volte negli ultimi 30 giorni).



Fonte: ESPAD®ITALIA

Figura 6: Trend della percezione della facilità di accesso alle diverse sostanze tra i “policonsumatori” (almeno una volta negli ultimi 30 giorni).



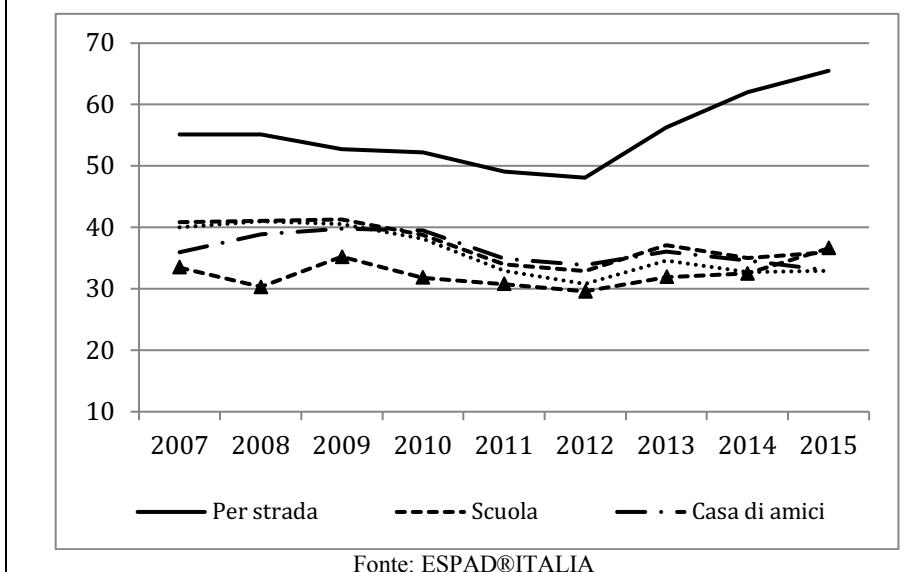
Fonte: ESPAD®ITALIA

Tendenze diverse si osservano tra i “policonsumatori”: fino al 2006 la cannabis era la sostanza più facilmente reperibile, trend che si inverte a partire dal 2007 fino al 2014. Tra il 2012 e il 2013, la facilità di accesso tra le due tipologie di sostanze risulta comunque sovrapponibile.

3. Luoghi di reperimento delle sostanze

Un altro indicatore che è importante analizzare per descrivere la disponibilità delle sostanze è il luogo elettivo di reperimento tra i consumatori correnti. Per quel che riguarda la cannabis, la “strada” si conferma in assoluto il luogo in cui è più facile procurarsela. Sebbene le percentuali mostrino un costante decremento dal 2007 al 2012, negli ultimi anni abbiamo assistito ad una vera e propria impennata. La reperibilità a “casa di amici”, “scuola” e “in discoteca” è caratterizzata da un andamento altalenante tendente alla diminuzione, anche se senza picchi di rilievo. Per quel che riguarda l’acquisto a “casa dello spacciato”, si registra un andamento tendenzialmente stabile fino al 2012, con un incremento negli ultimi tre anni di rilevazione.

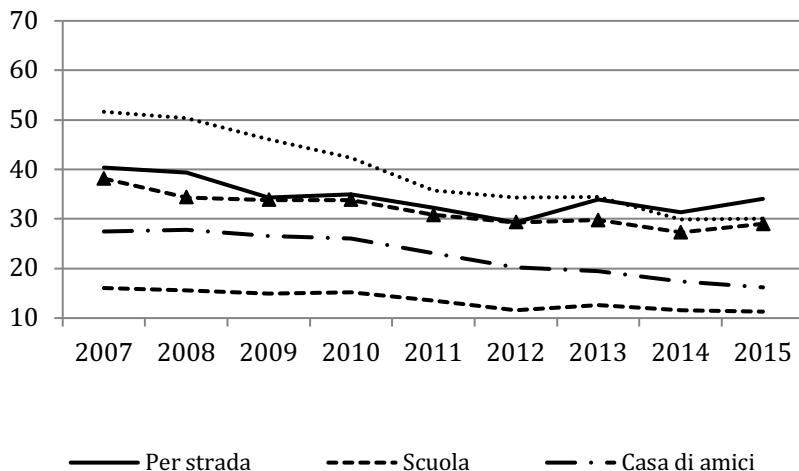
Figura 7: Trend della percezione di facilità di reperimento di cannabis per tipologia di luogo tra i consumatori correnti (almeno una volta negli ultimi 30 giorni).



Rispetto alle tipologie di luogo in cui facilmente si possono reperire le altre sostanze illegali, emergono dei trend differenti. Mentre fino al 2012 la “discoteca” si confermava il luogo di elezione, nel 2015 viene sostituita dalla “strada”. Questo cambiamento potrebbe essere indicativo di una maggiore diffusione di tali sostanze che dai frequentatori di luoghi di divertimento come le discoteche iniziano a diffondersi a tutta la popolazione giovanile. Dal 2007 al 2012 si è osservata una tendenza alla diminuzione

della disponibilità per tutti i luoghi menzionati. Tuttavia, a partire dal 2012, se da un lato la reperibilità a “casa di amici” continua a diminuire, e quelle a “scuola” e a “casa dello spacciatore” si stabilizzano, dall’altro si nota un aumento della facilità di reperimento “per strada”.

Figura 8: Trend della percezione di facilità di reperimento di altre sostanze per tipologia di luogo tra i consumatori correnti (almeno una volta negli ultimi 30 giorni).



Fonte: ESPAD®ITALIA

Oltre ai luoghi descritti nel grafico, un ulteriore canale di acquisto è il web, che dal 2007 ad oggi ha subito un leggero aumento passando per la cannabis dal 3% al 6% e per le altre sostanze dal 6% all’8%.

Il presente studio è basato sull’utilizzo di uno degli indicatori chiave a livello europeo per l’analisi della diffusione e uso di sostanze psicoattive nella popolazione, ovvero quello della prevalenza d’uso. L’analisi riportata nel lavoro, se integrata con i dati esistenti relativi all’offerta del mercato, come ad esempio quelli riguardanti le operazioni antidroga effettuate dalle Forze dell’Ordine, i quantitativi di stupefacenti sequestrati, le segnalazioni, le denunce e i provvedimenti giudiziari per reati previsti dal DPR 309/90, fornirebbe senza dubbio un quadro più esaustivo del fenomeno in esame. Inoltre, un particolare interesse rivestirebbe un’integrazione qualitativa, svolta ad esempio attraverso focus groups e interviste mirate. Ciò consentirebbe un approfondimento conoscitivo rispetto alle prospettive e percezioni individuali, nonché al ruolo dei diversi fattori che possono influenzare le traiettorie d’uso di sostanze, anche in relazione ai diversi sotto-gruppi di popolazione ed ai contesti culturali e sociali specifici.

L’analisi del trend delle diverse quote di consumo di sostanze illegali e della percezione della loro disponibilità sul mercato tra i giovani, effettuata in riferimento al periodo compreso tra il 2003 e il 2015, ha evidenziato una riduzione del consumo di cannabis proprio negli anni immediatamente successivi all’entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi, con il contestuale aumento del consumo di altre sostanze. Si osserva tuttavia che, a distanza di qualche anno, tale andamento ha subito una inversione di tendenza, per quanto riguarda sia il consumo “frequente” (a partire già dal 2010), sia quello “ordinario” di cannabis (dal 2012).

Anche esaminando il trend relativo alla percezione della facilità di reperimento di cannabis si registrano mutamenti nel 2007, tuttavia non di rilievo e comunque di segno negativo. Al contrario, lo stesso anno è caratterizzato da un incremento nella disponibilità percepita di altre sostanze, sia tra i consumatori di cannabis sia tra i “policonsumatori”.

Dal 2007 al 2012, una tendenza alla diminuzione si è osservata anche nella percezione della disponibilità in tutti i luoghi inclusi nell’analisi. Tuttavia, negli ultimi tre anni di rilevazione (2012-2015), la disponibilità delle sostanze “per strada” subisce un deciso aumento, mentre si stabilizza quella “a scuola” o “presso lo spacciatore”.

In conclusione, è possibile ipotizzare che l’entrata in vigore della Legge 49/2006 abbia in effetti prodotto una diminuzione del consumo corrente di cannabis, controbilanciata però dall’aumento nei consumi di tutte le altre sostanze illegali, quasi ad indicare una sorta di effetto “sostituzione” nella domanda. Si tratta, tuttavia, di un effetto di modesta entità e temporaneo, seguito dal 2010 in poi da una nuova tendenza all’aumento, diffusa soprattutto tra i consumatori “frequenti”.

Detto effetto è confermato anche per quanto riguarda la percezione della disponibilità delle sostanze e, dunque, della loro presenza sul mercato: mentre la cannabis negli anni 2006-2007 diminuisce, le altre sostanze mostrano invece un aumento.

Le politiche restrittive in materia di sostanze psicoattive illegali sono concepite per ridurne la disponibilità e scoraggiare, attraverso disincentivi di natura penale, oltre alla sperimentazione, soprattutto il consumo corrente. Tali politiche dovrebbero dunque essere in grado di influenzare i consumi, facendo diminuire la prevalenza, la frequenza d’uso e la disponibilità di sostanze [Winters et al., 1993].

I dati e le analisi svolte nel presente lavoro non supportano questa tesi, suggerendo invece che i consumatori correnti sono in grado di adattarsi ai cambiamenti del mercato, gestendo e modificando i propri consumi anche sulla base di fattori socio-culturali ed economici.

Riferimenti bibliografici

- Chaloupka F. et al. (1997). *Do youths substitute alcohol and marijuana? Some econometric evidence.* Eastern Economic Journal 23 (3): 253-276.
- Chaloupka F. et al. (1999). *Do higher cigarette prices encourage youth to use Marijuana?* NBER Working Paper no. 6938. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Colasante E., Gori M., Bastiani L., Scalese M., Siciliano V. & Molinaro S. (2014). *Italian Adolescent Gambling Behaviour: Psychometric Evaluation of the South Oaks Gambling Screen: Revised for Adolescents (SOGS-RA) Among a Sample of Italian Students.* Journal of Gambling Studies, 30(4):789-801. doi: 10.1007/s10899-013-9385-6.
- Corte Costituzionale, sentenza 12 febbraio 2014, n. 32, (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 11 del 5 marzo 2014).
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 31 ottobre 1990 - Supplemento Ordinario).
- Hibell B, et al. (2012). *The 2011 ESPAD Report. Substance use among students in 36 European countries.* Stockholm: CAN.
- Legge 21 febbraio 2006, n. 49, *Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi* (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2006 - Supplemento Ordinario n. 45).
- Legge 26 giugno 1990, n. 162 *Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685 , recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 147 suppl.ord. del 26/06/1990).
- Molinaro S. et al. (2011). *Illegal substance use among Italian high school students: Trends over 11 years (1999-2009).* PLOS One, 6(6), e20482.
- Piontek D. et al. (2013). *Individual and Country-Level Effects of Cannabis-Related Perceptions on Cannabis Use. A Multilevel Study Among Adolescents in 32 European Countries.* Journal of Adolescent Health 52: 473-479.
- Poulin C. (2002). *An assessment of the validity and reliability of the SOGS-RA.* Journal of Gambling Studies, 18(1): 67-93.

Reinarman C. et al. (2004). *The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco*. American Journal of Public Health, 94(5): 836-842.

Winters K.C. et al. (1993). *Toward the development of an adolescent gambling problem severity scale*. Journal of Gambling Studies, 9 (1):63-84. doi: 10.1007/BF01019925.

CONCLUSIONI

Come si giustifica il regime di “proibizionismo” in materia di sostanze stupefacenti? Fondamentalmente vengono addotti tre obiettivi: tutela sociale; tutela sanitaria; prevenzione sull’uso-abuso di droghe. Se questi sono gli obiettivi, il “proibizionismo” non solo ha sortito esiti insoddisfacenti, ma ha creato una serie di “meccanismi perversi” che hanno ulteriormente aggravato le situazioni che si proponeva di correggere.

Infatti, sul piano della tutela sanitaria, l’attuale regime proibizionista ha aggravato:

- 1) la salute dei tossicodipendenti, privilegiando la presenza sul mercato delle sostanze più tossiche rispetto a quelle meno tossiche;
- 2) ha privilegiato le somministrazioni più pericolose a quelle meno pericolose perché le prime permettono una minore spesa;
- 3) ha creato un mercato “nero” in cui la sostanza non dà alcuna garanzia di qualità e questo determina i maggiori rischi di morte per il consumatore;
- 4) ha costretto i tossicodipendenti a modi di vita precari per l’alto prezzo delle sostanze offerte dal mercato nero, con conseguenze gravi per la loro salute.

Inoltre il proibizionismo ha aperto le porte alla nascita e allo sviluppo delle più estese e potenti organizzazioni criminali della nostra epoca attorno al traffico di droga: l’infiltrazione del grande business sulla droga nelle istituzioni di molti paesi è l’elemento decisivo della sua inattaccabilità dalla repressione giudiziaria. È evidente che il proibizionismo mantiene una sua funzionalità sul piano della repressione diretta ed unilaterale. D’altra parte l’efficacia del messaggio deterrente si è progressivamente annullata, dando luogo a effetti opposti a quelli che si prefiggeva: infatti è aumentato rapidamente l’uso di massa delle sostanze proibite.

Il proibizionismo nasce nel 1914 negli Stati Uniti, e rapidamente viene adottato da altri paesi e per altre sostanze. Salvo poche eccezioni, si può dire l’uso di droghe sia aumentato in tutti i paesi.

Come è stato possibile che un apparato di controllo creato per stroncare un’attività illegale abbia invece coagulato attorno a tale attività una gigantesca struttura organizzata? Accade quello che si può definire il “paradosso della repressione marginale”: un meccanismo perverso il cui dato di partenza consiste nel fatto che la repressione non riesce a incidere sul traffico che in una misura marginale (gli esperti calcolano che non si superi i 15 per cento). La “marginalità” della repressione è chiaramente

insufficiente come strumento di dissuasione per i livelli più alti della organizzazione del traffico; è però sufficiente per concretare per i livelli “bassi” e “medi” della distribuzione un margine di “rischio”, che si traduce in un altissimo margine di profitto. La combinazione di questi due fattori (margine di rischio + margine di profitto) privilegia la criminalità organizzata rispetto a quella “spicciola”; potenzia le grandi organizzazioni; permette profitti così elevati da consentire collusioni e complicità istituzionali. Le infiltrazioni del grande business della droga nelle istituzioni di molti paesi è ampiamente documentata, e costituisce l’elemento decisivo della loro inattaccabilità dalla repressione. Si perpetuano così i presupposti per cui la repressione è destinata a rimanere marginale.

È ormai un unanime dato acquisito che il traffico della droga sia un’arma puntata contro l’intero pianeta. Lo sostengono i documenti ufficiali di singoli governi, le indagini della Comunità europea, le relazioni dei servizi segreti statunitensi, i rapporti dell’organo di controllo sugli stupefacenti delle Nazioni Unite.

A fronte di questa mole di documenti e autorevoli studi, si assiste alla tetragona politica dei governi, che non hanno il coraggio di modificare la politica di repressione penale del consumo e del commercio delle droghe adottata col massimo del rigore a partire dal 1961, anno della convenzione ONU di New York, e anzi, spesso le inaspriscono. Ammettere il fallimento dell’attuale regime proibizionista significherebbe per molti riconoscere un errore quasi trentennale; continuare nella politica di proibizione giustifica il passato e consente al tempo stesso di conservare gli eccezionali privilegi economici e di status che le organizzazioni sovranazionali e i singoli Stati assegnano ai professionisti dell’antidroga. È l’ONU stessa ad affermare con cruda chiarezza che “l’uso delle droghe illegali, tanto naturali che sintetiche, ha conosciuto una crescita così rapida negli ultimi vent’anni che minaccia oggi tutti i paesi e tutti gli strati sociali. La produzione e fabbricazione clandestina di droghe tocca un numero crescente di paesi. Attività, che raggiungono proporzioni allarmanti, sono finanziate e dirette da organizzazioni criminali che hanno ramificazioni internazionali e beneficiano di complicità nel sistema finanziario. Avendo a disposizione fondi pressoché illimitati, i trafficanti corrompono i funzionari, diffondono la violenza e il terrorismo, influenzano l’applicazione delle convenzioni internazionali per la lotta contro la droga ed esercitano nei fatti un vero e proprio potere politico ed economico in molte regioni del mondo”.

Una situazione che non è esagerato definire come Narcocrazia. Sono le quotidiane cronache a documentare come gli enormi capitali che la criminalità organizzata ricava dall’industria della droga sono diventati la

principale fonte di violenza, corruzione e degrado sociale; al tempo stesso costituiscono un gravissimo ostacolo allo sviluppo delle potenzialità delle zone più povere del mondo e di quelle situate all'interno dei paesi industrializzati. Una somma oscillante fra i 500 e gli 800 miliardi di dollari si riversa ogni anno nelle casse delle organizzazioni mafiose internazionali. Il denaro della droga invade gli istituti della società civile, le banche, la Borsa, le attività economiche legali ed illegali, si trasforma in corruzione, ricatto, violenza armata nei confronti delle istituzioni giudiziarie e politiche.

Un circolo vizioso: il denaro della droga alimenta la criminalità, la criminalità alimenta il mercato della droga. Il numero di tossicodipendenti aumenta di anno in anno, perché ogni nuovo arrivato è costretto, per pagarsi la dose quotidiana, a diventare immediatamente il commesso viaggiatore delle droghe, come le “mule della cocaina”. Oppure a rubare, uccidere, prostituirsi. Ogni anno sono milioni nel mondo le vittime di una violenza insensata, che non appartiene alla natura né della droga né dei drogati, ma ad una necessità imperiosa di denaro, provocata da una legge folle e disumana. Denaro che finisce con l'arricchire e rendere sempre più invincibile lo stesso nemico che la proibizione vorrebbe debellare e la cui potenza invece non riesce neppure a scalfire: ogni anno viene bloccato e sequestrato appena il 5-10% delle droghe in circolazione.

Nel quotidiano turbinio di notizie web, televisive e giornalistiche è passato, quasi in silenzio, il Rapporto *War on Drugs*, pubblicato dalla *Global Commission on Drug Policy*; ci permettiamo di aggiungere che si tratta di una voce assai autorevole, essendo pronunciata da una Commissione Indipendente, voluta dall'ONU per esaminare nel dettaglio la politica globale sulla droga.

Ecco, in sintesi, la situazione esistente in questo settore:

1) Le mafie mondiali sono più ricche e potenti che mai. Malgrado non siano mancati successi, per così dire, militari e numerose bande di trafficanti siano state sgominate, le organizzazioni malavitate che, a livello mondiale, gestiscono il mercato della droga si sono dimostrate invincibili e simili ad idre dalle cento teste: se ne toglie una e, subito dopo, ne spunta un'altra.

2) Le scelte politico-economiche perseguite, sino ad ora, dall'ONU per liberare i contadini dell'Afghanistan dalla schiavitù dell'oppio, incentivando altre produzioni agricole, non hanno dato i risultati sperati, per la semplice ragione che, ad un contadino afghano, la rendita finanziaria, derivata dalla coltivazione dell'Oppio (anche se modestissima, se noi la rapportiamo agli ampi guadagni di tutti gli altri componenti della vasta filiera di addetti allo spaccio) è, tuttavia, superiore di almeno dieci volte

rispetto a quella riferita ad altre produzioni agricole, anche se fondamentali per l'alimentazione umana.

Analogo discorso può essere fatto, per quanto concerne la Colombia; già nel 2008, la situazione era stata descritta dal quotidiano “The Independent”:

“...Gli interessi del narcotraffico si inseriscono nel quadro di una situazione politica precaria, intrecciandosi a quelli dei guerriglieri rivoluzionari della FARC e dei paramilitari delle AUC. I fiumi di denaro che scaturiscono dal mercato della droga rappresentano l'elemento fondamentale che alimenta un conflitto sanguinoso di fronte al quale il governo si rivela impotente: ogni anno, circa 3.000 colombiani perdono la vita in agguati ed attentati terroristici. È un bilancio da guerra civile, cui si aggiungono i tre milioni di rifugiati: uomini, donne, bambini costretti ad abbandonare le loro case, comunità rurali e tribù locali, schiacciate dalla violenza dei trafficanti. La lotta per l'influenza politica e per il controllo del territorio è spietata e fa largo uso dello strumento dei sequestri. Ma, è una guerra che miete vittime anche con le mine, piazzate da Narcos e guerriglieri a protezione delle coltivazioni di coca; dal 1990, quasi 500.000 persone sono state uccise o mutilate dall'esplosione di questi ordigni. Spietati e scaltri, i Narcos, per salvare la loro fonte di guadagno, invadono le riserve protette per deforestarle e convertirle in piantagioni di coca. È uno sfregio ambientale, che si aggiunge alla tragedia umanitaria, in uno scenario di crisi endemica che, ormai, non fa più notizia: mentre in Europa ed in America si consuma, sempre di più, coca, la verde Colombia è in ginocchio.”

È necessario dunque cambiare strategia e prendere atto dei fallimenti raggiunti dall'attuale strategia, che ha comportato:

- Ulteriore diffusione, su tutto il territorio nazionale del fenomeno droga, inteso non soltanto come aumento del numero dei consumatori, ma, soprattutto, del numero degli spacciatori;
- Di conseguenza, otteniamo un ulteriore aumento della criminalità;
- Massiccio, ma soprattutto, irrazionale impiego delle forze dell'ordine;
- Sovraccarico operativo dei tribunali, con evidente crisi della giustizia, che rischia di condurre alla paralisi l'intero Sistema Giudiziario, impegnato a discutere, prevalentemente, il reato di detenzione e consumo di droga;
- Innaturale sovraffollamento delle carceri: pensiamo in proposito, che oltre un terzo dei detenuti italiani è imprigionato per spaccio o uso di sostanze stupefacenti.

Nasce da queste considerazioni l'esigenza di percorrere strade nuove.

Gli autori

Benedetti Elisa: MS è ricercatore presso la Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari dell'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR di Pisa, si occupa di analisi delle drug policy e del loro impatto ed è responsabile di attività di project management in ambito nazionale e internazionale.

Caserta Paolo: Ingegnere, consulente free lance ha collaborato - fra altri - con l'American University of Rome e con l'IDLI (International Development Law Institute). Nel corso degli anni '90 ha collaborato con numerose Società di consulenza internazionale in ambito Commissione Europea; in particolare per i programmi Phare (Programma per l'ammissione in UE dei dieci paesi entrati a farne parte nel 2004) e TACIS (Techical Assitance to CIS countries).

Cippitelli Claudio: sociologo, ricercatore e formatore, ha curato diverse pubblicazioni, tra le quali, *Consumatori di normalità - giovani e droghe al tempo della crisi* e *In estrema sostanza*, con F. Bagozzi. È autore del capitolo sulle nuove droghe nell'Atlante delle Dipendenze del Gruppo Abele. È responsabile di progetti di prevenzione e unità di strada per la Coop. Parsec da oltre 20 anni.

Cutilli Arianna: è ricercatore presso la Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari dell'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR di Pisa. Specializzata in Economia e Management dei Servizi Sanitari, si occupa dello studio dei fenomeni di uso e abuso di sostanze stupefacenti, tutela della privacy negli studi epidemiologici e supporto alla progettazione ed alla gestione amministrativa degli studi.

De Marinis Francesca: si è laureata in giurisprudenza con una tesi magistrale dal titolo "La legislazione in materia di stupefacenti: profili di politica criminale". Dopo alcune esperienze all'estero, lavorando come intern nello studio legale dell'ESA a Parigi e come consulente legale nell'associazione SOSRacisme a Barcellona, è attualmente praticante avvocato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e tirocinante presso la Corte di Appello di Napoli.

Di Censi Luca: ricercatore sociale, i suoi ambiti di studio riguardano il welfare, le dipendenze e la povertà estrema. Ha partecipato a numerose ricerche e commissioni in ambito nazionale e internazionale. Ha collaborato

con istituzioni pubbliche e universitarie, ed Enti del terzo settore. I suoi ultimi lavori riguardano le povertà urbane emergenti e l'analisi dei costi della giustizia relative al fenomeno droga.

Fabi Fabrizio: laureato in Matematica ha lavorato per molti anni presso importanti Amministrazioni Pubbliche. Si è occupato principalmente di statistiche, modelli matematici e procedure informatiche, soprattutto per applicazioni di tipo economico e finanziario. Ha pubblicato vari lavori e si è anche occupato di formazione in tali settori.

Fabi Francesco: laureato in Statistica. I suoi ambiti di studio riguardano le dipendenze. In tale ambito ha collaborato a indagini e progetti nazionali e internazionali. Recentemente ha collaborato al progetto europeo Alice Rap. Ha inoltre partecipato al gruppo redazionale per la stesura della “Relazione al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze 2015”. Ha pubblicato diversi lavori nel settore di interesse.

Farina Coscioni Maria Antonietta: Laureata in Economia Aziendale, Presidente dell'*Istituto Luca Coscioni*. È stata dal 2008 al 2013 Parlamentare e Segretario della Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati. Co-fondatrice dell'*Associazione Don Lorenzo Milani* per la tutela dei diritti del malato e la lotta alle malattie neurologiche e muscolari. Autrice del volume *Matti in Libertà - L'inganno della Legge Basaglia*, (Editori Riuniti Internazionali, 2011). Ha collaborato alla realizzazione del libro *Il maratoneta, storia di una battaglia di libertà* (Stampa Alternativa, 2003) e del film-documentario *Io Luca Coscioni*.

Molinaro Sabrina: Psy.D. MS, PhD Ricercatore Epidemiologo e Responsabile della Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari dell'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR di Pisa. Specializzata in Biostatistica e in Salute Pubblica. È Responsabile italiano dell'indicatore della prevalenza dell'uso di sostanze nella popolazione. Collabora con l'European Monitoring Center of Drug and Drug abuse (EU Commission).

Rossi Carla: vice presidente del Consiglio Italiano per le Scienze Sociali; responsabile per l'Italia dell'indicatore HRDU (High Risk Drug Use) presso l'European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA); tra i fondatori della rivista *Induzioni*. Si è laureata in Matematica con Bruno de Finetti; dal 1980 al 2014 Docente di Statistica Matematica e Statistica Medica, all'Università di Lecce e a Roma Tor Vergata. Autrice di oltre 150 pubblicazioni relativi a modelli statistici clinici, sociali, sanitari, e oltre 40 libri e articoli in ambito didattico. Sin dagli anni '80 si è dedicata allo studio quantitativo dei fenomeni droga-correlati; dal 2000 al 2015 è stata eletta dal

Parlamento Europeo nel “Management Board” dell'EMCDDA.

Scalese Marco: PhD Epidemiologo e Biostatistico, è ricercatore presso la Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari dell'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR di Pisa si occupa dell'analisi e modellizzazione dei dati della prevalenza dei consumi di sostanze nella popolazione.

Siciliano Valeria: PhD Epidemiologo e Biostatistico, si occupa della progettazione e del coordinamento di studi e ricerche epidemiologiche sulla popolazione generale e su popolazioni specifiche e dell'applicazione di modelli statistici innovativi al fine di studiare l'impatto dei fattori socio-ambientali, economici ed individuali sui consumi di sostanze psicoattive.

Sitografia

Count the Costs www.countthecosts.org

Cupihd www.cupihd.org

Drug Policy Alliance www.drugpolicy.org

European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction
www.emcdda.europa.eu

Fuoriluogo www.fuoriluogo.it

Global Commission on Drug Policy www.globalcommissionondrugs.org

Global Commission on HIV and the Law (convened by UNDP)
www.hivlawcommission.org

Igarapé Institute www.igarape.org.br

Intercambios www.intercambios.org.ar

International Drug Policy Consortium www.idpc.net

International Harm Reduction www.ihra.net

International Narcotics Control Board www.incb.org

International Network of People who use Drugs www.inpud.net

LSE Ideas; International drug policy project
www.lse.ac.uk/ideas/projects/idpp/international-drug-policy-project.aspx

OCSE (OECD) www.oecd.org/

Open Society Foundations www.opensocietyfoundations.org

Talking Drugs www.talkingdrugs.org

The Beckley Foundation www.beckleyfoundation.org

The Prague declaration www.praguedeclaration.com/en

The Vienna Declaration www.viennadeclaration.com/the-declaration/

Transform Drug Policy Foundation www.tdpf.org.uk

Transnational Institute; drug law reform resources www.druglawreform.info

Transparency International www.transparency.it

UK Drug Policy Commission www.ukdpc.org.uk/reports.shtml

UN Interregional Crime and Justice Research Institute www.unicri.it

UN Office on Drugs and Crime www.unodc.org

Washington Office on Latin America - Drug Policy program

www.wola.org/program/drug_policy

West Africa Commission on Drugs www.wacommissionondrugs.org

World Economic Forum www.weforum.org