

# L'ART. 75 DEL D.P.R. 309/90 E IL CONSUMO DI DROGHE ILLEGALI UNA RICERCA SU PRASSI APPLICATIVE, ESPERIENZE, INNOVAZIONI

## OBIETTIVI, SINTESI DEI RISULTATI E CONCLUSIONI<sup>1</sup>

### 1. LE FINALITÀ E IL DISEGNO DELLA RICERCA

#### 1.1. il quadro di riferimento e la rilevanza della ricerca

Tra i molti tasselli che compongono il quadro delle politiche italiane in materia di droghe, la procedura ed i servizi previsti dall'art. 75 del DPR 309/90 hanno senza dubbio una rilevanza e una significatività non marginale. Si tratta, infatti, di un tassello che ha impegnato, in questi anni, molte risorse organizzative e professionali e che ha intercettato un numero sicuramente consistente di individui che hanno rapporto di utilizzo personale di sostanze psicoattive illegali.

I dati di cui disponiamo – dall'analisi pubblicata nel dicembre 2007 dal Ministero dell'Interno<sup>2</sup> sui dati raccolti dalle Prefetture tra il 1990 e il 2006, alle diverse edizioni (l'ultima quella del 2007, pubblicata nel luglio del 2008) della Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia – lo testimoniano.

Ci parlano del numero dei soggetti segnalati alle Prefetture per possesso di sostanze stupefacenti e del suo andamento crescente nel tempo, di una maggioranza di persone che risultano essere segnalate per la prima volta (e dunque presumibilmente una sola volta), di una prevalenza netta di segnalazioni per detenzione di cannabis, con andamenti in costante crescita per la cocaina e più contrastati per gli oppiacei. Ci parlano, d'altra parte, dell'attività dei servizi attivati presso tutte le Prefetture (i Nuclei operativi per le tossicodipendenze – N.O.T.), delle migliaia di colloqui svolti ogni anno (con un picco di 45.000 nel 1999 e una più recente tendenza ad assestarsi intorno ai 27.000) e degli esiti di tali incontri tra consumatori e assistenti sociali e funzionari degli stessi N.O.T., nell'articolazione tra la semplice ammonizione (il cosiddetto "formale invito" a non far più uso) e le sanzioni amministrative previste dalla norma (che registrano nell'ultimo anno considerato, il 2007, una significativa crescita, attestandosi sui 10.000 provvedimenti).

Infine i dati ci indicano l'esistenza di un rapporto tra Prefetture e Servizi per le tossicodipendenze che, come previsto dalla normativa, possono essere e in molti casi sono, ambiti cui i soggetti segnalati vengono indirizzati per l'avvio del percorso terapeutico che può dar luogo (in forme diverse a seconda del periodo di riferimento, per effetto dei cambiamenti intervenuti nella stessa norma) a revoca delle stesse sanzioni.

La rilevanza del lavoro delle Prefetture e le diverse implicazioni che l'impianto della norma e gli aspetti complessi e problematici della sua applicazione hanno messo in luce nel corso del tempo, sono stati all'origine della richiesta della Committenza (in allora il Ministero della Solidarietà sociale, competente nella materia) di poter disporre di una ricerca empirica sulle modalità di attuazione e implementazione dell'art. 75 che consentisse, a distanza di 18 anni dall'entrata in vigore della legge 309 e in considerazione dei mutamenti intervenuti con le modifiche apportate nel

---

<sup>1</sup> A cura di Franco Prina (Università di Torino)

<sup>2</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, Direzione Centrale per la documentazione e la statistica: *Analisi dei mutamenti del consumo tra le persone segnalate ai Prefetti per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti dal 1991 al 2006*, che è disponibile sul sito all'indirizzo:

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/droga/0995\\_2008\\_01\\_16\\_Analisi\\_persone segnalate art 75 1991-06- Documentazione Statistica.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/droga/0995_2008_01_16_Analisi_persone segnalate art 75 1991-06- Documentazione Statistica.html)

decreto del 2005 convertito in legge 49/2006, di esplorare a fondo i meccanismi organizzativi, le prassi attuative, le sperimentazioni innovative. Ma anche, per quanto possibile, il significato e l'impatto della norma sui destinatari.

## **1.2. Gli obiettivi conoscitivi della ricerca**

Gli obiettivi conoscitivi che ci si è posti sono stati essenzialmente tre:

- descrivere il funzionamento del complesso sistema che dà attuazione all'art. 75;
- comprendere le modalità di implementazione del dettato normativo in termini di gestione del "mandato" assegnato alle diverse strutture, di scelte operative effettuate, di misure adottate;
- cogliere – almeno in parte – elementi che possano far meglio comprendere l'impatto e la rilevanza della stessa norma, in relazione alla funzione preventiva-dissuasiva che vi è attribuita dal legislatore.

Il primo degli obiettivi si pone per la necessità di disporre, al di là e ad integrazione dei dati quantitativi, di elementi qualitativi che possano far comprendere come funziona il sistema nelle sue parti e nell'interazione tra le parti.

Il secondo obiettivo riguarda l'esigenza di ricostruire (in una prospettiva squisitamente sociologico-giuridica) il complesso processo di implementazione della norma, guardando in modo particolare ai criteri ed orientamenti, elaborati a livello locale, in merito alle prassi organizzative più opportune e alle modalità di relazione delle istituzioni (e degli operatori che vi lavorano) con i destinatari dei provvedimenti previsti, nonché ai provvedimenti erogati.

In questo contesto, particolare rilevanza assume la riflessione sul ruolo che la "segnalazione", il successivo iter procedurale previsto dalla norma – con al centro il "colloquio" presso la Prefettura – e i provvedimenti adottati dal N.O.T. hanno assunto nel corso degli anni. Molteplici, infatti, sono state le valenze che (dallo stesso legislatore, in primis, ma sicuramente ancor più nel momento attuativo) sono state attribuite al dettato normativo. Il contatto, l'incontro, l'eventuale sanzione sono stati definiti, separatamente a volte, congiuntamente altre, come:

- strumenti finalizzati alla dissuasione dalla reiterazione della condotta illecita (così come si configura la detenzione e il consumo di sostanze psicoattive illegali);
- occasioni di informazione sulla stessa normativa, sulla natura di illecito che essa sancisce a proposito nel loro utilizzo;
- momenti di trasmissione di conoscenze sulle sostanze e sulle conseguenze del loro uso;
- incontri atti a motivare gli individui a farsi carico dei problemi psicologici, sanitari, relazionali correlati all'abuso e alle dipendenze, spesso non percepiti dai soggetti, nonché sulle opportunità esistenti per affrontarli (in termini di servizi e risorse).

Infine, con riferimento al terzo obiettivo, forte era l'interesse di comprendere – anche in questo caso al di là dei dati quantitativi che ne descrivono alcune caratteristiche essenziali – il punto di vista dei consumatori (segnalati e non), in termini di conoscenza della normativa, di valutazione del suo significato, per tentare di formulare alcune riflessioni sull'impatto dei provvedimenti adottati dalle Prefetture nelle vicende degli individui che entrano in contatto con il sistema di azioni e ruoli, così come definito dalla norma e che ne sperimentano le conseguenze.

Nel perseguire gli obiettivi conoscitivi qui illustrati, di rilevante interesse appare il confronto tra la situazione antecedente e quella seguente al mutamento intervenuto con la legge 49/2006 che, culturalmente, ha segnato un approccio parzialmente diverso dal precedente alla questione del consumo di droghe illegali (a partire dalla non distinzione in categorie, tra "leggere" e "pesanti", per intenderci) e, proceduralmente, ha ridisegnato le modalità di "incontro" e di "trattamento" del consumatore che incorre nelle segnalazioni.

Proprio queste considerazioni rendono evidente l'importanza dell'adozione della prospettiva sociologico-giuridica, interessata a individuare i nessi tra definizioni sociali e definizioni normative dei fenomeni, a indagare gli aspetti inerenti la genesi e le funzioni attribuite alle norme nel contesto della decisione legislativa, a studiare le modalità di applicazione e implementazione delle stesse norme, a misurarne l'effettività e, almeno in parte, l'efficacia. Un approccio integrato dalle acquisizioni che, in merito allo specifico tema del consumo di sostanze psicoattive illegali e delle dipendenze che ne possono derivare, sono maturate nella sociologia della devianza, con attenzione sia agli aspetti fenomenologici e al cambiamento nel tempo dei comportamenti e dei significati a essi attribuiti dai soggetti implicati, sia al ruolo delle definizioni sociali e istituzionali di quegli stessi comportamenti, sia alle conseguenze che il trattamento istituzionale ha sullo sviluppo delle cosiddette "carriere" devianti.

Infine ci si è avvalsi delle competenze statistiche, con particolare riferimento alla statistica medica, alla statistica applicata alla ricerca nel campo dell'evoluzione del fenomeno delle tossicodipendenze e dei sistemi e dei flussi informativi in materia.

### **1.3. Lo svolgimento della ricerca**

La ricerca si è sviluppata in tre fasi complementari e si è realizzata nell'arco dell'anno 2008.

#### **a) La raccolta e lo studio della documentazione**

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

- degli elementi normativi, dottrinali e giurisprudenziali utili a descrivere in senso generale i contenuti dei dispositivi normativi e dei loro cambiamenti nel corso del periodo considerato;
- gli atti amministrativi di indirizzo (decreti, atti ministeriali, circolari, studi, documenti di analisi e riflessione, ecc.) che hanno presieduto le modalità di attuazione del dettato normativo,
- della documentazione utile a ricostruire il funzionamento organizzativo e le relazioni interorganizzative e di rete che si sono attivate a livello territoriale;
- dei dati a disposizione per quanto concerne le caratteristiche quali-quantitative dell'utenza trattata, le misure adottate, gli esiti del procedimento,
- delle modalità di interscambio esistenti tra i N.O.T. e i Ser.T. che si sono sostanziate in accordi, protocolli di intesa, forme di integrazione strutturata, ecc.;
- delle ricerche svolte a livello locale in merito alle prassi adottate, ai "modelli" procedurali posti in essere, alle differenze organizzativo-funzionali registrabili localmente, alle specificità dell'utenza incontrata, ecc..

#### **b) Gli studi di caso su aree campione**

Nella seconda fase la ricerca ha assunto la dimensione di ricerca a campione su alcuni significativi e rappresentativi ambiti territoriali in modo da operare i necessari approfondimenti utili a rispondere adeguatamente agli interrogativi posti. Sono stati selezionati 18 N.O.T. (e relativi ambiti di competenza Provinciali), scelti secondo alcuni opportuni criteri di campionamento.

Le linee di ricerca sono state essenzialmente due:

- il modo specifico in cui, nel NOT oggetto di studio, il sistema attiva il processo previsto dalla norma come ridefinito dalla riforma del 2006;
- le modalità di relazione attivate territorialmente tra i N.O.T., i Ser.T. e altri Enti "ausiliari" eventualmente coinvolti, al fine di comprendere la dimensione operativa e la valenza attribuita al lavoro di rete all'interno dello stesso territorio.

### c) Due ricerche sui consumatori (segnalati e non)

Contemporaneamente allo sviluppo delle attività di indagine nei territori prescelti, si è svolta la fase di ricerca che aveva riferimento al terzo obiettivo sopra enunciato. Esso è rappresentato dall'impegno di cogliere elementi utili a descrivere l'impatto e gli effetti del sistema definito dall'art. 75 dal punto di vista dei suoi destinatari. In particolare era interesse dei ricercatori esplorare la conoscenza e la valutazione soggettiva della norma e il ruolo di deterrenza o di induzione al cambiamento (ad esempio, attraverso il ricorso ai servizi) che essa ha o potrebbe avere. A questo scopo si sono realizzate due distinte indagini. La prima è stata un'indagine con interviste dirette a un campione di più di 300 consumatori che hanno avuto l'esperienza della segnalazione, con cui si è voluto indagare la conoscenza della norma precedente il momento della segnalazione; la percezione del rischio di essere segnalati; il grado di timore delle sanzioni e i motivi di non ottemperanza; l'esperienza vissuta a seguito della segnalazione e i giudizi che danno della procedura sperimentata; la valutazione del significato che essa ha avuto e le sue eventuali conseguenze sulle scelte successive.

La seconda è stata un'indagine, che ha utilizzato lo strumento di un questionario *on line* su un certo numero di consumatori non segnalati per valutare il grado di conoscenza della norma, il ruolo del timore della sanzione nelle scelte di consumare o di non consumare, i giudizi in ordine al rischio di essere sanzionati.

## 1.4. Il rapporto di ricerca

Il rapporto contiene i risultati delle indagini empiriche (sui N.O.T. e relativi ambiti territoriali; sui consumatori) e alcuni approfondimenti che dalla raccolta della documentazione e dalle indagini svolte sono scaturiti.

Per questo il rapporto si compone di quattro parti:

La **Parte prima**, centrata sugli studi di caso, si apre (Cap. 1) con una disamina della rete istituzionale in cui opera il N.O.T., al fine di inquadrare l'evoluzione di questo ufficio nell'ambito dei cambiamenti che, in modo sempre più marcato, hanno investito le stesse Prefetture. La tesi che sostiene l'esigenza di svolgere questo inquadramento è che, se le prassi applicative dell'art.75, prima e dopo le modifiche del 2006, si comprendono alla luce degli orientamenti e delle concrete decisioni assunte dai N.O.T, queste ultime si comprendono solo guardando al mutato rapporto delle Prefetture con le altre amministrazioni, ai processi di riforme istituzionali che investono il Paese, alla radicale regionalizzazione che si registra nell'organizzazione sanitaria e nelle strutture del welfare locale.

Il Cap. 2 è dedicato alla descrizione dei criteri che hanno orientato il campionamento, ai fini degli studi di caso, delle Province (i caratteri del sistema di welfare delle diverse regioni e i loro differenti assetti organizzativi; la spesa per le tossicodipendenze; l'intensità del fenomeno nella Provincia) e ai contenuti delle domande conoscitive che sono state sviluppate, con i relativi strumenti.

Il Cap. 3 contiene i diciotto studi di caso presentati secondo una sequenza logica che, intorno a dieci nuclei tematici, ha riunito tutti gli elementi raccolti con i questionari e le interviste proposti ai diversi interlocutori.

Il Cap. 4 opera una sintesi di alcuni dei principali risultati cui si è pervenuti in questa ricognizione e di alcuni "nodi" particolarmente significativi, che danno il senso dell'articolazione delle posizioni rilevate, in un processo di implementazione della norma che è stato capace di interpretare ruoli e procedure con attenzione agli obiettivi ritenuti più realistici e all'esigenza di preservare qualità delle relazioni e identità professionali degli operatori.

La **Parte seconda**, con il cap. 5, illustra i risultati delle due indagini sui consumatori, quella diretta ai consumatori segnalati e quella condotta tramite il questionario on line a consumatori che non hanno mai fatto esperienza di segnalazione. Scenario in cui si collocano le ricerche, obiettivi conoscitivi, definizione dei metodi di campionamenti (per la prima) e dei vantaggi e limiti dell'on line (per la seconda) precedono l'illustrazione dei risultati.

La **Parte terza** contiene tre saggi di approfondimento, frutto del lavoro di ricognizione sulla letteratura e di elaborazione di dati secondari, che offrono alcuni strumenti di riflessione, da prospettive disciplinari differenti, intorno alla domanda: come è possibile, in modo empiricamente controllato, descrivere ed esprimere un giudizio sulle conseguenze dell'art.75? Ciascuno dei capitoli esplicita un interesse valutativo specifico: in relazione all'efficacia giuridica delle previsioni legislative, osservando di conseguenza l'evoluzione normativa e le discussioni che essa ha suscitato sia in dottrina che in giurisprudenza (Cap. 6); in relazione ai benefici economici diretti e indiretti che possono essere ricondotti a una data allocazione dei costi, con riferimento al modello economico della scelta razionale (Cap. 7); in relazione a una "comprensiva" ricostruzione dell'intero ciclo di una *policy*, con riferimento alla letteratura internazionale che si è dedicata alla valutazione delle politiche e delle politiche in materia di droghe, in particolare (Cap. 8).

Infine la **Parte quarta** presenta un capitolo (Cap. 9) che riassume i dati disponibili che costituiscono il patrimonio conoscitivo su segnalazioni, soggetti, decisioni, esiti dell'intero periodo di applicazione dell'art. 75 (1990-2007), cui segue un lavoro (Cap. 10) che, utilizzando tali dati, ne sfrutta la potenzialità informativa ai fini di elaborare una stima della popolazione di consumatori (tipica popolazione nascosta, la cui dimensione appare sempre difficilmente quantificabile). Infine l'ultimo contributo (Cap. 11), sempre utilizzando i dati delle segnalazioni e delle procedure ex art. 75, ma allargando lo sguardo alle fonti più autorevoli a livello internazionale, presenta elementi di scenario sul mercato delle sostanze psicoattive illegali, sulla sua evoluzione recente e sulle tendenze che possono apparire all'orizzonte.

## **1.5. Le équipes di ricerca impegnate**

La ricerca è stata condotta da sei unità di ricerca che hanno diviso il lavoro sulla base di un accordo fondato su valutazioni inerenti le risorse disponibili, le competenze scientifiche e la dislocazione geografica.

Le Unità di ricerca che hanno condotto il lavoro e sono responsabili del presente rapporto sono:

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

## 2. Sintesi e principali risultati

### 2.1. Un bilancio della ricerca

Il primo obiettivo che ci si è posti ha riguardato la ricostruzione, a livello generale e con approfondimento su alcune aree campione, delle modalità dell'applicazione dell'art. 75 nei diversi contesti locali e in relazione ai cambiamenti che sono intervenuti nel tempo della sua vigenza. Cambiamenti che hanno riguardato non solo i contenuti dello stesso dettato normativo e le procedure di trattamento dei soggetti detentori e consumatori di sostanze psicoattive illegali, ma anche il contesto organizzativo delle Prefetture – Uffici territoriali di Governo e le loro relazioni con le altre istituzioni locali.

La ricerca ha mostrato come da questi cambiamenti siano derivate non poche conseguenze a proposito della differenziazione riscontrata negli studi di caso sulle relazioni che gli stessi NOT intrattengono con il sistema di altri servizi che si occupano di droga nel territorio e sulla possibilità o meno che essi svolgano un ruolo nella definizione e attuazione delle politiche locali del settore. Vi torneremo nel **paragrafo 2.3**.

Ma l'attenzione più rilevante è stata posta alle modalità di implementazione della normativa: qui è stato possibile osservare le svariate forme e gli ampi gradi di differenziazione nelle modalità di attuazione di quanto espresso nel testo di legge, sotto il profilo dell'organizzazione e sotto quello della gestione dei margini di discrezionalità che vi sono previsti. Una differenziazione che appare – agli occhi del sociologo del diritto – come un elemento inevitabile in ogni processo di applicazione di normative complesse e che affidano la messa in opera di azioni e interventi, per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati, a istituzioni e professionalità consolidate a livello locale, per definizione titolari di autonomie decisionali (dal livello legislativo regionale a quello amministrativo degli altri enti territoriali), situati in contesti permeati da differenti culture, orientamenti politici, risorse e modelli istituzionali. Una differenziazione che riscontriamo – e la ricerca, come illustrato nel **paragrafo 2.2.**, lo ha messo in luce molto bene – anche quando ad essere investiti di compiti di attuazione di una norma sono uffici di istituzioni che rappresentano un'articolazione territoriale di un'amministrazione (in questo caso quella del Ministero dell'Interno) fortemente centralizzata. La cosa più interessante è stata il constatare che è rimasto alto il livello di autonomia nell'attuazione della legge, anche in presenza di un mutamento (quello del 2006) che ha ridisegnato in parte la filosofia dell'impianto normativo, ridefinito i termini delle procedure e degli strumenti a disposizione, posto maggiori vincoli all'azione degli attori in campo. Con situazioni, dunque, che vanno dall'adesione formalmente rigorosa ai nuovi dettati di legge (per molti versi meno richiedenti impegni di faticosa integrazione tra mandato di sostegno e mandato di controllo) a esperienze che si configurano come interessanti forme di adattamento dei modelli organizzativi e delle prassi quotidiane al mutato insieme di vincoli, al fine di mantenere vivo il “senso” proprio di tale integrazione.

Il secondo obiettivo perseguito è stato quello di esplorare il punto di vista dei destinatari della norma, con l'intento di comprendere – al di là dei dati quantitativi che ne descrivono alcune caratteristiche essenziali – il grado di conoscenza del dettato normativo, i significati a esso attribuiti, l'esperienza vissuta, le valutazioni e le conseguenze che ne sono scaturite, per tentare di formulare alcune riflessioni sull'impatto dei provvedimenti adottati dalle Prefetture nelle vicende degli individui. Ne sono scaturiti risultati molto interessanti, nonostante le difficoltà insite nel fare ricerca su questi temi e di entrare in contatto con l'oggetto dell'indagine, che riprenderemo, in sintesi, nel **paragrafo 2.4**.

Il terzo tassello del lavoro – che non riprendiamo in questa sintesi, data la natura articolata dei contributi – è rappresentato dall'impegno a far scaturire dalla ricognizione sulla documentazione

raccolta e dalla discesa sul campo, attraverso le ricerche nei N.O.T. e sui consumatori, un insieme di analisi in grado di arricchire le riflessioni in merito all'oggetto del nostro interesse. Qui il carattere interdisciplinare delle competenze in campo ha consentito di guardare al significato dell'art. 75 nel contesto, da un lato, dei comportamenti di uso di sostanze psicoattive illegali e, dall'altro, delle politiche di contrasto e di gestione delle problematiche correlate, da punti di vista diversi e complementari (quello giuridico, quello economico, quello politologico) e di utilizzare i dati disponibili, nel contesto di altri più ampi studi sulle tendenze dei consumi e dei mercati, per tratteggiare alcune possibili tendenze e delineare linee di attenzione a sviluppi e connotazioni emergenti del fenomeno.

## **2.2. Le modalità di implementazione della norma**

### **2.2.1. Le procedure e i provvedimenti**

Gli elementi essenziali che connotano **l'avvio della procedura e il colloquio** tenuto presso i N.O.T. possono essere così sintetizzati:

a) L'intero processo di lavoro è oggi, a parer di tutti, piuttosto standardizzato. Il colloquio è quasi sempre condotto da un assistente sociale e rappresenta, nell'ambito del procedimento amministrativo, l'attività centrale. In sede di colloquio non è in genere presente il Funzionario prefettizio, che tuttavia può intervenire in certi casi. Sono gli stessi assistenti sociali che definiscono e comunicano la proposta del provvedimento, anche se la responsabilità dell'adozione è sempre attribuita al Funzionario, che tuttavia, di solito, si limita a ratificare le proposte.

b) In genere, e di ciò molti assistenti sociali si lamentano, il colloquio è unico, cosa che non consente di fare una valutazione approfondita delle situazioni. Non mancano procedure che, invece, prevedono più colloqui, con conseguenze evidenti sulle scelte in merito alle sanzioni e con una chiara interpretazione in senso non rigido del dettato normativo. Naturalmente sulla possibilità o meno di procedere in questo senso pesano anche le condizioni dell'organico dei diversi N.O.T.

c) Il colloquio cosiddetto "motivazionale", in alcuni contesti è sempre usato, in altri solo a volte, in altre mai. Rispetto al suo diffuso utilizzo in anni passati, oggi è piuttosto ridimensionato. Il colloquio motivazionale appare, a molti, utile solo in vista di un programma terapeutico. E questo contrasta sia con il dato oggettivo della maggior parte dei segnalati per droghe cd. leggere (per cui il colloquio assume sempre più i connotati di un momento di informazione, al massimo di "educazione civica"), sia con il minor interesse per le proposte di trattamento quando si applica la norma attualmente in vigore in modo letterale (ossia se si applicano subito sanzioni che eventualmente saranno revocate all'esito di un programma terapeutico che però rischia di concludersi dopo il termine del periodo di sanzioni). La scelta netta tra ammonizione e sanzione, secondo alcuni, determina che il contenuto motivazionale del colloquio sia "ridotto all'osso", non essendovi più un obiettivo motivazionale relativo al percorso da portare avanti presso il Ser.T..

d) Un caso a parte è quello che concerne i minorenni. In questo caso, sebbene non esista alcun automatismo procedurale specifico, si sono definite in molti contesti, modalità particolari di incontro, con il coinvolgimento dei genitori, al fine di fornire loro una corretta informazione sulle sostanze stupefacenti e sulle strutture pubbliche e private a cui rivolgersi per ottenere maggiori informazioni e consulenza.

Circa gli orientamenti e i criteri che guidano **la scelta dei provvedimenti** (tra ammonizione e sanzione), si può in sintesi affermare che:

a) Il panorama di posizioni e di modalità gestionali è piuttosto articolato: esse si differenziano in base alla minore o maggiore percezione dei margini di discrezionalità e dunque della maggiore o minore volontà di elaborare orientamenti autonomi rispetto al dettato normativo nella sua espressione più letterale. Mentre v'è chi parla di alternativa "secca" tra ammonizione, nei casi di lieve entità, e sanzione, di "automatismi" legati al tipo di sostanza stupefacente e alla presenza di recidive, la maggioranza degli operatori sostiene che le scelte operate nel rapporto con i consumatori segnalati non hanno caratteri standardizzati, non sono ispirati ad automatismi, dal momento che la scelta del provvedimento da adottare è condizionata dalle caratteristiche del caso specifico. Da questo punto di vista, è chiaramente rivendicato il principio secondo il quale la normativa può essere applicata "in modo sensato per noi (operatori)".

b) Le differenze di posizionamento in rapporto al dettato normativo sono riflesse nelle scelte in ordine ai provvedimenti da adottare. A tal proposito:

- si osserva il persistere della distinzione tra droghe cd. "leggere" e droghe cd. "pesanti" che la riforma del 2006, voleva superare, negandola: sebbene non manchi chi afferma che nelle ipotesi di lieve entità e prima segnalazione, il soggetto è invitato a non fare più uso di sostanze stupefacenti (indipendentemente che si tratti di droghe leggere o di droghe pesanti, come vorrebbe la norma), in genere l'ammonizione è comminata esclusivamente ai consumatori delle cd. droghe leggere, mentre con sostanze come la cocaina, anche alla prima segnalazione, scatta la sanzione; la motivazione è che in caso contrario si rischia di legittimare una percezione invalsa tra molti consumatori secondo cui una prima assunzione di sostanze anche pesanti sia qualcosa di "lieve";
- alcuni adottano il riferimento al numero di segnalazioni, prevedendo l'ammonizione solo in caso di prima segnalazione, mentre dalla seconda la persona viene sempre sanzionata; altri ancora fanno prevalere, nella scelta del provvedimento da adottare, la storia della persona segnalata e la sua eventuale volontà di aderire a un percorso di recupero;
- in alcune dichiarazioni appare evidente come, più che il cambiamento normativo del 2006, i rilevanti sviluppi del fenomeno del consumo di sostanze abbiano provocato un lungo confronto tra gli operatori per rivedere i criteri fino a quel momento utilizzati: l'abbassamento dell'età dei consumatori e l'aumento dell'uso della cocaina hanno fatto considerare opportuno e necessario dare un segnale di forte contrasto al fenomeno, avvalendosi delle opportunità di maggiore rigore che la norma riformata consentiva (inducendo, ad esempio, a riservare l'ammonizione solo ai soggetti segnalati per la prima volta per "sostanze leggere" e sanzionando nelle altre situazioni).

c) Problematico risulta oggi il rapporto tra sanzione e proposte di trattamento: a questo proposito si può osservare che il meccanismo previsto dalla norma riformata (applicazione della sanzione comunque, indipendentemente dalla disponibilità di affrontare un percorso terapeutico o comunque di accettare un contatto/confronto con i servizi per le tossicodipendenze), a giudizio degli operatori, ha fatto sostanzialmente venir meno l'interesse per il consumatore segnalato di avvicinarsi ai Ser.T., con due ordini di conseguenze:

- in alcuni contesti ha intaccato uno dei principali elementi "motivanti" l'impegno degli operatori sociali delle Prefetture e vanificato lo sforzo di trovare forme originali e costruttive di collaborazione tra N.O.T e servizi del territorio, riducendo i contatti, soprattutto laddove già in precedenza non erano particolarmente intensi;
- altrove ha determinato l'elaborazione di procedure finalizzate a mantenere sostanzialmente in vita il profilo incentivante della minaccia della sanzione, rimandando la sua effettiva applicazione a fasi diverse rispetto al colloquio (unico) che sarebbe previsto dalla norma:

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

Anche a proposito del **tipo e durata delle sanzioni**, il dettato della norma sembra essere interpretato in modi differenti, essenzialmente sotto due profili: la scelta tra comminare una sola o più sanzioni; l'operare in modo routinario o, al contrario, l'affidare la scelta di quale delle possibili, a considerazioni sulle singole persone.

Sebbene, in genere, il provvedimento sanzionatorio consista nella sospensione della patente, diversi N.O. T. affermano che è prassi prestare attenzione alle esigenze, in particolar modo lavorative, dei segnalati, cosa che porta a evitare di sospendere o ritirare documenti che sono del tutto indispensabili per lavorare.

Quanto alla durata dei provvedimenti sanzionatori, ciò che prevale nettamente, in quasi tutte le situazioni studiate, è la tendenza a mantenere le sanzioni nei minimi previsti. Anche in questo caso trova spazio la distinzione tra sostanze, espressa da chi afferma che – dal momento che la normativa consente di dare sanzioni da 1 mese fino a 1 anno – in pratica si può “rimanere legati alla vecchia normativa” che fissava da 1 a 3 mesi il periodo sanzionatorio per le droghe leggere e da 2 a 4 mesi per le droghe pesanti.

### **2.2.2. I cambiamenti rilevanti a seguito della riforma del 2006**

Le modifiche a seguito l'entrata in vigore della L. 49/06 riguardano gli aspetti procedurali e gestionali. Esse concernono:

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

Al di là di questi aspetti di carattere procedurale e di riferimento al dettato normativo, formalmente inteso, sono molti a sostenere che ciò che è profondamente mutata è la valenza attribuita al complesso sistema dell'art. 75, poiché si è anteposta alla funzione educativa e riabilitativa una funzione meramente sanzionatorio-repressiva. I momenti di promozione degli interventi di riabilitazione e recupero, gestiti nell'ambito del colloquio in Prefettura e riferiti alla presa in carico del soggetto da parte del servizio per le tossicodipendenze, sono stati – affermano alcuni – interamente “oscurati” dalla funzione repressiva attribuita al provvedimento sanzionatorio, con l'abolizione della possibilità di sospendere il procedimento.

Diffusa è, in altre parole, la convinzione che le possibilità di aggancio delle persone convocate fossero, in precedenza, maggiori rispetto ad oggi. Così, in alcuni contesti, non sono state più effettuate sospensioni del procedimento, con interruzione degli invii ai Ser.T., dal momento che, si sostiene, oggi quasi nessuno decide di avviare un programma terapeutico in contemporanea all'applicazione della sanzione amministrativa, solo ai fini del recupero. E' stato invalidato il momento della presa in carico del soggetto da parte dei servizi pubblici per le tossicodipendenze, poiché è venuta meno la motivazione – anche se nella maggior parte dei casi strumentale – che spingeva i soggetti a entrare in contatto con il Ser.T..

Tuttavia, in diverse Province molti sono i tentativi e gli aggiustamenti nelle prassi per cercare di mantenere comunque l'idea di aggancio al servizio e l'incentivazione, per coloro che presentano un rapporto problematico con le sostanze, a farvi ricorso. In questo caso la differenza sostanziale riguarda i tempi di conclusione del procedimento molto più ridotti (6 mesi) e una maggiore responsabilizzazione dell'utente: è l'utente stesso che deve recarsi al Ser.T. e fissare un appuntamento. Inoltre la certificazione rispetto all'esito del percorso è consegnata all'utente e non comunicata alla Prefettura.

Certo sono cambiati i rapporti tra N.O.T. e Ser.T.: l'applicazione dell'art. 75, nella sua versione originaria, aveva in molte aree portato all'attivazione di un lavoro di rete per il necessario raccordo tra operatori di strutture diverse. Le modalità di relazione tra le due istituzioni sono state ridefinite, a partire dal "cambio di direzionalità" nel rapporto tra il N.O.T. e i servizi: prima della riforma il rapporto era diretto tra N.O.T. che inviava e Ser.T. che accoglieva; ora tale rapporto è tra persona segnalata e servizi ed il N.O.T. si limita a indicare i servizi disponibili.

La contrazione dei tempi, ha determinato un aumento notevole dei c.d. "programmi di minima": si chiede ai soggetti di astenersi dal consumo di sostanze per un periodo di tempo limitato (che ovviamente varia in ragione dell'età, della sostanza, della storia personale). Questo ha prodotto un effetto paradossale, ben sintetizzato da una frase di un operatore Ser.T.: *"Siamo diventati un servizio delle non-dipendenze. Ci vengono sempre più frequentemente richieste certificazioni che attestino lo stato di non dipendenza, non solo per la Prefettura, ma ai fini più vari (lavorativi, ecc.)"*.

In questo quadro, laddove il confronto tra N.O.T. e Ser.T. è continuato, la sensazione generale è quella di essere in presenza di un faticoso processo di aggiustamenti successivi, nel tentativo di non vanificare l'aspetto preventivo apparentemente sacrificato dalla riforma del 2006.

Nello scenario del cambiamento vanno sottolineate anche alcune conseguenze di altri aspetti della normativa che interagiscono con il ruolo dei N.O.T. e con le vicende degli individui segnalati. Ricordiamo la possibilità di effettuare il ritiro su strada della patente di guida o del libretto di circolazione, nel caso in cui il soggetto fermato abbia "la diretta ed immediata disponibilità" di un'auto o un ciclomotore, che introduce una notevole differenza rispetto alla sospensione ex art. 75. Ciò determina il fatto che molti utenti segnalati si presentino al colloquio avendo già ottenuto una sanzione – il ritiro immediato della patente per 30 giorni – effettuato dalle Forze dell'ordine. Questo ovviamente influenza il clima nel quale viene condotto il colloquio, con utenti arrabbiati o preoccupati per le conseguenze che il ritiro della patente ha sulla loro vita lavorativa e personale: in queste condizioni è molto più difficile che prestino attenzione alle informazioni fornite dalle assistenti sociali sulle conseguenze dell'uso delle sostanze e sui servizi del territorio.

L'altra rilevante modifica introdotta è quella relativa al coinvolgimento del Questore ai sensi dell'art. 75 bis, secondo il quale la persona può essere sottoposta a particolari misure restrittive della libertà personale. Anche in questo caso con sanzioni che rendono quelle dell'art. 75 sostanzialmente marginali.

### 2.2.3. Compiti e problemi relativi al ruolo professionale degli Assistenti Sociali.

Dai rapporti, a proposito dei **compiti** e del **ruolo** che hanno nei diversi N.O.T. gli assistenti sociali, emergono elementi comuni a tutte le esperienze e specificità o differenze di accento posti su diversi aspetti del lavoro svolto e dell'interpretazione del ruolo professionale.

Ovviamente le prime e più evidenti differenze, di carattere oggettivo, si determinano a seconda che il tempo di lavoro sia o no assorbito interamente dalle mansioni previste dall'art. 75 del D.P.R. 309/90. La dimensione della Prefettura, ma anche differenti scelte organizzative portano a situazioni in cui l'impegno nel campo delle droghe si affianca ad altri impegni e altre situazioni in cui questo non avviene.

Minori differenze troviamo se si fa riferimento ai compiti assolti. Pressoché ovunque le mansioni consistono in impegni diretti con l'utenza, da un lato, e impegni di back office, dall'altro.

Gli impegni di contatto diretto con l'utenza si risolvono essenzialmente nel colloquio. La natura di tale colloquio varia in relazione alla persona incontrata e alle caratteristiche della segnalazione che lo ha determinato. Sostanzialmente si struttura, in genere – anche nel quadro delle condizioni oggi dettate dai vincoli normativi e dalla frequente limitatezza delle risorse – intorno a due finalità:

- la prima, consistente nel fornire informazioni sul provvedimento e sul procedimento, sulle sostanze stupefacenti, sui servizi presenti sul territorio;
- la seconda finalità è più articolata e si esprime con affermazioni diverse, quali l'ascolto delle problematiche e delle esigenze dell'utente, la proposta di un momento di riflessione e di presa di coscienza, la sollecitazione di un processo di motivazione al cambiamento, il supporto alle scelte dell'utente che dal colloquio possono scaturire.

Rilevanti sono anche gli impegni cosiddetti di *back office*, che consistono, in misura diversa a seconda della presenza o meno di supporti di personale amministrativo, in lavori di verifica degli elementi formali della procedura, stesura e avvio delle convocazioni, scrittura dei provvedimenti, stesura di decreti di revoca della sanzione, predisposizione di decreti di archiviazione degli atti, ecc. Anche la cura della documentazione, in parte standardizzata, in parte originale, connota l'agire professionale ed è differenziata a seconda delle modalità di funzionamento adottate. Ne fanno parte il monitoraggio delle attività svolte, attraverso la raccolta dei dati relativi all'iter previsto, l'aggiornamento e – a volte – l'elaborazione dei dati statistici. Infine, di questo impegno non direttamente a contatto con gli utenti sono parte importante – sebbene con intensità variabile – i contatti con i servizi collegati (Ser.T. e altri privati).

Di grande interesse appaiono le riflessioni sul **ruolo professionale** che dalla ricerca emergono. Si tratta di un ruolo che assume finalità diverse, in primo luogo, a seconda del tipo di persona che si incontra, della sua storia personale e del significato che il consumo di sostanza riveste nella sua quotidianità: l'assistente sociale può essere funzionario, confidente, consigliere, professionista del servizio sociale. Il suo ruolo può ovviamente assumere (e, a volte, di fatto non può far altro che assumere) prevalentemente una valenza amministrativo-burocratica di applicazione della normativa, in quanto componente di un Ufficio preposto a tale incombenza. Ma può assumere e, spesso, assume una valenza più complessa.

Quanto si può dire a proposito di N.O.T. ha riferimento a questioni e interrogativi non diversi da quelli che si possono trovare nei dibattiti che concernono l'espletamento di ruoli di aiuto all'interno di un contesto sanzionatorio, con tutte le relative difficoltà connesse al fatto che non vi sia una domanda di aiuto "spontanea", che il colloquio non sia richiesto sulla base della percezione di un problema, che gli operatori si trovino a dover mediare tra mandato di controllo e mandato di aiuto.

Aspetti, di per sé problematici, resi più evidenti, nei primi anni di applicazione dell'art. 75, dal fatto che la cultura della Prefettura, retta da un modello funzionale di tipo gerarchico e burocratico, era del tutto estranea alla cultura e alla prassi tipica dei servizi. Tuttavia si può affermare che un

processo, pur faticoso, di affermazione del ruolo e della specificità professionale, in quasi vent'anni di presenza nelle Prefetture, si è realizzato.

Tutto si fa più complicato a seguito delle trasformazioni del dettato normativo nel 2006, anche se con esiti, già indicati in precedenza, non univoci. Le considerazioni che esprimono lo stato della riflessione e degli interrogativi che accompagnano il lavoro quotidiano sono connotati da un grado maggiore o minore di "ottimismo" circa la possibilità di preservare le specificità dei principi e fondamenti che orientano l'operare della specifica professionalità in campo. Alcuni esprimono posizioni nette e parlano di "svilimento" del ruolo professionale, di evidente e legittimo stato di malessere degli assistenti sociali che *"si sono visti ridotti del tutto i propri spazi operativi nell'intervento di aiuto alla persona e costretti ad agire in dispregio ai principi fondamentali che guidano l'azione professionale del servizio sociale, sanciti dal Codice Deontologico"*. Altri sostengono che certamente si è accentuato il profilo burocratico-amministrativo, ma – in virtù della cultura professionale – si sono prodotte forme di "resistenza" al nuovo impianto normativo, con la conseguente *"predisposizione di prassi attuative che consentono di recuperare la centralità del momento preventivo e di aggancio, rispetto a quello meramente sanzionatorio"*.

In altre parole, nonostante le difficoltà di declinare il mandato istituzionale con la specifica professionalità, gli assistenti sociali del N.O.T. sostengono di continuare a svolgere un ruolo di ascolto e accompagnamento dei cittadini che incontrano. E, questo, per il fatto che *"modifiche normative non possono cambiare dall'oggi al domani la cultura e le modalità di intervento di chi lavora sul campo. Anche di fronte a ridotte possibilità e ai vincoli posti dalle norme, rimane sempre la professionalità e l'esperienza"*.

Così si possono raccogliere posizioni come la seguente: *"Per quanto riconoscano che il loro mandato istituzionale prevede anche la dimensione del controllo, non si identificano completamente in esso, ma si appellano al proprio mandato professionale di sostegno e di aiuto alla persona: le assistenti sociali si identificano in un ruolo tutt'altro che burocratico e tantomeno sanzionatorio"*.

D'altra parte – ancora una volta a testimonianza della pluralità di posizioni riscontrate – non manca chi, realisticamente, afferma che un impegno in direzione della "motivazione alla cura" appare improprio, data la tipologia prevalente di consumatori segnalati (consumatori di hashish, marijuana e cocaina) che non presentano uno stato di dipendenza dalla sostanza e per i quali i programmi dei servizi per le tossicodipendenze risultano inadeguati.

La questione non può essere liquidata solamente con riferimento al cambiamento normativo che ha solamente inasprito una situazione che già da tempo vedeva gli operatori sociali che lavorano nelle Prefetture in difficoltà, in *"sofferenza professionale"*. In altre parole, le modifiche non hanno cambiato di molto una realtà lavorativa già fatta, essenzialmente, di lavoro burocratico e molto più di controllo che di aiuto. E ciò *"a causa dell'enorme difficoltà di farsi riconoscere da un punto di vista professionale all'interno delle Prefetture"*.

Si tratta cioè di un più vasto problema di riconoscimento della stessa categoria professionale in questo tipo di Amministrazione, che va oltre la realtà dei N.O.T.. In questa direzione va la richiesta di istituire a livello centrale un'Area del Servizio Sociale, diretta da Direttori di Servizio Sociale o da Coordinatori Direttori di Servizio Sociale. Nella richiesta di maggiore responsabilità si esplicita una posizione che non è di rifiuto aprioristico dello strumento sanzionatorio, ma al contrario di considerazione della dicotomia tra "repressione e aiuto" – che caratterizza di frequente il dibattito politico, sociale e culturale intorno al tema delle dipendenze – come non produttiva. Semmai la sanzione va considerata *"come strumento residuale, da attivare quando gli interventi psicosociali non siano ritenuti idonei o necessari"*. Con la consapevolezza che laddove l'aspetto sanzionatorio diviene preminente, *"il soggetto fermato si sente stigmatizzato come 'deviante' o 'tossico', ... per cui gli unici sentimenti che proverà nei confronti delle forze dell'ordine, prima, e delle istituzioni poi, saranno di sfiducia, di chiusura e di ostilità"*.

### **2.3. N.O.T. e politiche locali in materia di droghe**

Il rapporto tra N.O.T. e servizi per le tossicodipendenze (in genere Ser.T, più raramente servizi di natura privata o del privato-sociale) presenta caratteri e intensità diversi a seconda degli ambiti territoriali e delle fasi che sono state attraversate nel periodo di vigenza della norma che abbiamo esaminato.

Ciò risulta con evidenza, pur in un quadro complessivo che ha fatto emergere l'esistenza, ovunque, di contatti e collaborazioni tra le istituzioni. E ciò non solo perché previsto dagli articoli di legge, ma per effetto del progressivo svilupparsi – nonostante iniziali diffidenze da parte degli operatori dei servizi pubblici – di un riconoscimento di professionalità che, pur collocate in ambiti istituzionali diversi, potevano giocare un ruolo complementare.

Così nel tempo si sono andate strutturando, in molti Ser.T., modalità di accoglienza e di gestione del pubblico di utenti provenienti dalle Prefetture, in grado di cogliere le specificità che essi presentano, sia sotto il profilo della condizione, sia sotto quello della motivazione di approdo allo stesso servizio. Nella quasi totalità dei casi, si può rilevare la condivisione di un atteggiamento che accoglie e valorizza, ogni volta che ciò è possibile, il dato minimale dell'opportunità di incontro con persone (in genere non gravemente compromesse, certo diverse dai tradizionali utenti dei Ser.T.) che possono interrogarsi o essere interpellate sui significati delle esperienze che vanno conducendo. Ovviamente, prima della riforma del 2006, molto del rapporto tra N.O.T. e Ser.T. concerneva i programmi terapeutici che i “segnalati” potevano intraprendere. Molto è cambiato in seguito: riduzione delle occasioni di confronto tra operatori dei due ambiti, rapporto non più diretto, ma lasciato all'iniziativa del soggetto, crescita degli automatismi e delle procedure formalizzate, estesa perplessità sull'orientamento sanzionatorio che prevale su quello relazionale.

Il posizionamento dei N.O.T. nel contesto delle politiche locali di contrasto alle droghe e di presa in carico dei soggetti tossicodipendenti presenta molti limiti. Quasi ovunque i rapporti si sono configurati, essenzialmente, come rapporti di collaborazione sui casi. Solo in una parte minoritaria dei territori analizzati si sono realizzate attività di formazione comune, definizione congiunta di iniziative e progetti, e soprattutto accordi formali, protocolli di intesa o convenzioni. Quasi assenti le situazioni in cui il servizio della Prefettura sia stato chiamato a partecipare a momenti di elaborazione dei piani regionali o locali, ai tavoli della programmazione delle politiche specifiche o dei piani di zona che pure spesso affrontano la questione delle dipendenze soprattutto con attenzione agli aspetti di prevenzione in cui possono essere coinvolti istituzioni e soggetti molto diversificati.

Fanno eccezione iniziative che sotto forma di “sperimentazioni” hanno profondamente inciso sulle modalità di incontro tra consumatori segnalati – N.O.T. e Ser.T.. E merita anche ricordare la promozione, da parte di Prefetture diverse, di progetti aventi in particolare obiettivi di informazione (sulle norme), di prevenzione (dei rischi legati all'uso ed all'abuso), di promozione (della legalità o della salute), di induzione di comportamenti responsabili (ad esempio nella guida), di osservazione (del fenomeno e della sua evoluzione), di gestione di alcuni dei suoi aspetti (dagli stranieri in transito in aeroporto alla presenza di soggetti segnalati che stanno in carcere).

Un panorama, di fatto, che riflette quelle differenze che, per effetto delle caratteristiche del sistema locale dei servizi e per maggiori o minori disponibilità (di risorse umane, ma anche di volontà e di capacità di riflessione e di elaborazione) dei N.O.T. e delle Prefetture, abbiamo detto connotano il panorama italiano.

## **2.4. La conoscenza del dispositivo di legge e la sua possibile efficacia deterrente**

In questo variegato panorama, non può mancare un tentativo di risposta all'interrogativo circa la rilevanza della norma esaminata sotto il profilo deterrente, sia in senso "speciale", sia in senso "generale": un interrogativo cui è difficile rispondere in maniera esaustiva. Tuttavia la ricerca ha consentito di raccogliere molte considerazioni, sul punto, sia da parte degli operatori che dei consumatori intervistati.

### **2.4.1. Il punto di vista degli operatori**

Secondo il principio fondativo dell'attribuzione di efficacia deterrente all'esplicitazione di un divieto e alla prospettazione di una sanzione in caso di sua violazione, elemento indispensabile (ancorché non sufficiente) è costituito dalla conoscenza della norma nei suoi contenuti e nelle sue conseguenze. Vediamo dunque che cosa pensano gli operatori a proposito del grado e dei contenuti conoscitivi dei soggetti segnalati e dei giovani in generale, distinguendo tra vari aspetti strettamente correlati: gradi di conoscenza, contenuti della stessa, fonti di informazione, contesto culturale e psicologico in cui nozioni e conoscenze si vanno a collocare.

#### **a) Il grado di conoscenza**

Il livello di conoscenza dei consumatori segnalati risulta variabile, in relazione all'età e alla condizione del soggetto. In linea di massima, i meno informati risultano i soggetti "alle prime armi", cioè quelli che vengono segnalati per la prima volta; mentre, i recidivi sanno perfettamente a cosa vanno incontro. In generale comunque il livello di informazione dei consumatori è considerato piuttosto scarso, oggi come in passato, prima della riforma del 2006, anche se, con il passare del tempo, è aumentato il passaparola tra gli utenti e tra i giovani in generale per cui si è consapevoli che la legge è più restrittiva di un tempo.

#### **b) La conoscenza dei contenuti delle norme**

I consumatori di sostanze illegali conoscono la norma superficialmente, per sentito dire. Le distorsioni più comuni riguardano la differenza tra illecito amministrativo e reato penale, la non consapevolezza dell'illiceità del comportamento di detenzione di sostanze "leggere" come hashish e marijuana. Alcuni ritengono il consumo delle sostanze stupefacenti lecito, all'opposto altri temono di finire in carcere o in comunità e quando si presentano al colloquio pensano di dover affrontare un processo. Il N.O.T. deve svolgere una vera e propria attività di "alfabetizzazione normativa", accompagnare cioè il cittadino nella lettura e comprensione degli atti.

Ignoranza ancora maggiore si ha a proposito dell'iter del procedimento previsto dall'art. 75 con le modificazioni introdotte dalla L. 49/06: è condivisa l'idea che il procedimento si possa sospendere, è poco conosciuta l'esistenza di diverse sanzioni (quasi tutti sanno soltanto della sospensione della patente di guida) ed è generalmente ignorato il collegamento tra l'art. 75 e l'art. 75 bis.

L'aspetto che crea più confusione è l'applicazione della sospensione della patente, anche per l'intrecciarsi di competenze e organi diversi in grado di comminarla. Più diffusa la consapevolezza del rischio di non presentarsi al colloquio, per il passaparola sul fatto che la mancata presentazione comporta il ritiro della patente.

Non manca tuttavia chi ritiene, tra gli operatori, che le lacune informative siano manifestate per comodità: la disinformazione sarebbe spesso utilizzata in modo strumentale, specie tra i soggetti che presentano un livello d'istruzione medio-alto.

#### **c) Le fonti delle informazioni**

Ai giovani le informazioni arrivano principalmente dal passaparola nel gruppo dei pari, da internet o dai mass media. Molta confusione sui contenuti normativi è dovuta al fatto che le informazioni

sono frutto di notizie sommarie veicolate all'interno del gruppo dei pari. D'altra parte, spesso sono le stesse Forze dell'Ordine a disorientare l'utente perché tendono a sminuire le conseguenze pratiche che la segnalazione avrà. Un ruolo sempre più importante rispetto al passato sembrano averlo gli avvocati: un numero crescente di convocati si presenta al colloquio con l'avvocato.

d) L'informazione sulla norma in rapporto alla cultura diffusa

Molti operatori segnalano che sarebbe limitato pensare al ruolo dell'informazione "tecnica" e dunque al bagaglio di conoscenza sulle norme come qualcosa di risolutivo. Essi sottolineano l'apparente contrasto tra una crescente informazione offerta (molti Ser.T. ed enti del privato sociale sono impegnati in iniziative a carattere informativo) e la mancanza di consapevolezza in merito ai rischi insiti nelle sostanze stupefacenti, alle differenze fra le sostanze quanto agli effetti, ai comportamenti che è opportuno non tenere quando si è sotto l'effetto di sostanze stupefacenti. Anche quando vi è un buon livello di conoscenza delle sostanze presenti sul mercato illegale, troviamo una totale sottovalutazione dei rischi e l'idea di poter sempre controllare la situazione.

L'impressione degli operatori è che non ci sia una chiara linea di demarcazione tra tipologia di sostanze per la disponibilità di sostanze molto diverse nello stesso contesto e per il fatto che le sostanze sono vendute in dosi piccole con costi accessibili. Diffusa è la percezione che la distinzione più significativa non sia tra diverse sostanze, ma tra differenti modalità di assunzione, cioè se questa viene inalata o iniettata. Tale situazione crea un alto rischio, specie nella popolazione giovanile, di iniziare a fare uso a scopo ludico-creativo di sostanze che creano, in tempi relativamente brevi, dipendenza psicologica e fisica.

Le principali lacune riguardano dunque, più che la conoscenza della norma giuridica, l'idea che l'assunzione della droga – se non per via endovenosa – non sia un problema, l'assenza di consapevolezza dei rischi connessi, la percezione che il consumo rientri in una condizione di normalità che accomuna il consumatore a molte altre persone, se non a tutte. Per queste stesse ragioni alcuni non capiscono perché vengano convocati dal N.O.T..

Una tendenza quella della "normalizzazione", della banalizzazione dell'uso, in contesti anche molto diversi, da quello dello sballo tipico dei più giovani, a quello prestazionale. Una tendenza che sembra destinata a peggiorare con riferimento non solo alle droghe "leggere", ma anche a sostanze altamente rischiose come la cocaina.

e) Le opinioni sull'efficacia deterrente dell'impianto normativo

Sull'interrogativo se la norma raggiunga la sua dichiarata finalità deterrente troviamo una certa convergenza di opinioni nella distinzione tra efficacia deterrente di tipo speciale (ossia sugli individui consumatori che incorrono nella sanzione) ed efficacia deterrente generale (ossia sulla generalità dei cittadini che possono avvicinarsi all'esperienza di consumo ed esserne scoraggiati).

Sotto il primo profilo, quello della deterrenza speciale, è comunemente diffusa la percezione che occorra distinguere tra diverse condizioni di rapporto con le sostanze psicoattive illegali. Per i soggetti che presentano lunghe storie di dipendenza, la procedura di segnalazione e le sue conseguenze non costituiscono elementi significativi. Diverso per chi ha fatto solo un'esperienza limitata, per individui che consumano in modo saltuario sostanze quali i derivati dalla cannabis o cocaina. E in questo ambito un'ulteriore distinzione va operata a proposito dell'età dei consumatori segnalati, della loro maturità, del loro livello di istruzione, dal *background* familiare e dal fatto che il soggetto segnalato, se giovane, debba rendere conto ai genitori. Per queste categorie, la segnalazione e l'applicazione delle sanzioni (o anche solo l'essere fermati dalla Polizia e trovati in possesso di sostanze stupefacenti) sembrano avere qualche effetto sui comportamenti successivi.

Ma per un'altra parte dei soggetti, maggioritaria (come risulta dalla ricerca sui consumatori), gli effetti paiono poco o per nulla rilevanti. Essi vivono il provvedimento sanzionatorio come un accanimento ingiusto, in quanto la sospensione della patente, in particolare, ha conseguenze negative sulla vita lavorativa e familiare.

Così la conoscenza delle sanzioni e l'esperienza della segnalazione non avrebbe effetto deterrente, ma semplicemente incentiverebbe i consumatori a stare più attenti, a "organizzarsi" per cercare di evitare il fermo, a "gestire al meglio" le conseguenze delle sanzioni (anche se privi di patente, continuano ad utilizzare l'auto o il motorino o ricorrono ai genitori per ridurre i disagi legati agli spostamenti), continuando a fare uso delle sostanze.

Quanto alla deterrenza generale, gli operatori sembrano essere concordi sul fatto che la norma non incida molto sui comportamenti dei giovani in generale: non esiste una conoscenza del rischio di sanzioni tale da scoraggiare le esperienze di consumo e, anche se ne sono a conoscenza, ciò non li scoraggia né li spaventa. Gioca un ruolo tra i più giovani un "*sensò di onnipotenza*", spesso dettato dall'età, per cui, anche se opportunamente informati, "*l'idea che li spinge è che nessuno li può fermare*". Il rischio del fermo e della segnalazione è immaginato come l'esito di circostanze sfortunate o di un comportamento sprovveduto, che semmai induce a meglio definire la strategia di consumo e sperare nella "buona sorte". E non manca, tra gli operatori, chi richiama la possibilità che, anzi, scatti un atteggiamento di rivalsa, di trasgressione, di sfida proprio perché comportamento vietato.

Meno pessimista chi sostiene che, soprattutto tra i meno giovani, vi sia una certa consapevolezza delle conseguenze derivanti dal possesso di sostanze stupefacenti. Il timore del ritiro della patente sembrerebbe qui svolgere effettivamente un qualche ruolo di deterrenza, anche a seguito dell'inasprimento dei controlli stradali. Ancora maggiore la consapevolezza del rischio di sanzioni per guida sotto l'effetto di alcolici e stupefacenti, con effetti sui comportamenti, a volte solamente "tattici", come la prassi del "guidatore designato" tra i frequentatori di locali di divertimento.

#### **2.4.2. La conoscenza della norma e la sua efficacia deterrente secondo i consumatori**

Tra la visione degli operatori a quella dei consumatori troviamo elementi di concordanza e alcune distanze di giudizio.

L'illegalità delle sostanze risulta conosciuta dalla quasi totalità degli intervistati. Non altrettanto si può dire – a conferma di quanto sostengono gli operatori – rispetto alla conoscenza delle sanzioni e del procedimento previsto dall'art. 75. In questo caso, infatti, il campione si spacca quasi a metà e, anzi, la maggioranza degli intervistati (54,1%) dichiara di non essere stata a conoscenza del procedimento previsto dall'art. 75 prima della segnalazione.

Sull'efficacia deterrente della sanzione, i risultati dell'indagine consentono di parlare di un'efficacia alquanto limitata, per un insieme di motivi.

Intanto, a proposito del primo elemento importante, costituito dal rischio di incorrere nei controlli e di conseguenza di essere segnalati, emerge chiaramente che esso non è tanto legato al consumo più o meno frequente di sostanza, quanto piuttosto alla visibilità dello stesso. Non è, infatti, tanto il tipo di sostanza consumata che espone in misura maggiore o minore al rischio di essere fermati e poi segnalati alle Prefetture, quanto piuttosto i diversi stili di consumo adottati. Sono i più giovani, che consumano a fini ricreativi prevalentemente in gruppo, in luogo pubblico, di sera o di notte, nei giorni festivi o nel weekend, a correre il rischio più elevato di essere fermati e successivamente segnalati da parte delle forze dell'ordine. In età più adulta il significato associato al consumo di sostanze cambia: sono più numerosi i soggetti che fanno uso di sostanze psicoattive da soli e in orari e contesti che espongono meno al rischio di essere segnalati.

Questo significa che esiste un "tipo" specifico di consumatore che più di altri è esposto al rischio di essere fermato dalle forze dell'ordine e segnalato in Prefettura: giovane, di sesso maschile, poco istruito, che acquista e consuma (soprattutto di sera e di notte) la sostanza in luoghi e locali pubblici.

Se si guarda poi all'elemento della certezza della sanzione prevista, è importante il dato della frequente esperienza (vissuta da oltre il 44% degli intervistati) di essere fermati dalle Forze

dell'Ordine in possesso di sostanze illegali senza essere segnalati al Prefetto. Con il dato aggiuntivo che questo riguarda soprattutto gli intervistati più giovani: infatti, è riuscito a evitare la segnalazione il 46,5% di chi ha un'età tra 18 e 24 anni e il 47,3% chi ha tra 25 e 34 anni, mentre ci è riuscito soltanto il 28,8% dei soggetti con 35 o più anni.

Quanto all'altro principio che definisce l'intensità dell'efficacia deterrente e cioè la "prontezza" della sanzione, che deve seguire immediatamente alla infrazione della norma, è facile constatare come si tratti di un principio spesso del tutto disatteso, stante la lunghezza del procedimento amministrativo a partire dalla distanza che in molti contesti intercorre tra segnalazione, colloquio, provvedimento.

Ma è soprattutto la verifica del che cosa sia successo a proposito di consumo dopo la segnalazione che può darci un'idea della potenzialità della norma in direzione dello scoraggiare il consumo di sostanze illegali. Sotto questo profilo non può sfuggire il fatto che più del 90% degli intervistati, senza significative differenze di genere, livello d'istruzione, età, abbia dichiarato di aver continuato a consumare sostanze illegali. Non si tratta, peraltro, di un consumo solo occasionale: oltre un terzo degli intervistati dichiara di aver consumato qualche volta in un anno, poco più di un quinto almeno una volta alla settimana e poco meno di un quinto riferisce un consumo quotidiano.

Le ragioni per quali i consumatori non sono stati scoraggiati dal procedimento a cui sono stati sottoposti, è una questione teorica assolutamente rilevante. Analizzando i resoconti degli intervistati, si possono individuare, fondamentalmente, quattro "ragioni" principali.

In primo luogo, il procedimento amministrativo previsto dall'art.75 pare avere una limitata efficacia deterrente in quanto si confida sulla discrezionalità delle forze dell'ordine nell'applicazione della norma.

In secondo luogo emerge come la sanzione prevista non sia ritenuta - da molti intervistati - così severa da scoraggiare l'adozione di un comportamento che procura piacere.

La terza ragione ha a che fare con il giudizio che alcuni intervistati esprimono rispetto alla norma, ritenuta "ingiusta" o "sbagliata", e al proprio comportamento, ritenuto non meritevole di sanzione in quanto non danneggia né loro stessi né gli altri.

La quarta ragione rimanda al "potere" della sostanza. I consumatori più compromessi nel loro rapporto con le sostanze evidenziano come la dipendenza eserciti "*una forza irresistibile*" che non può essere contrastata da una sanzione amministrativa. A volte soltanto un evento spiazzante più grave può indurre un soggetto a ridefinire la propria situazione, mentre scarsa valenza è attribuita a percorsi informativi e programmi terapeutici non scelti liberamente, ma imposti sotto la minaccia di sanzioni.

Se la segnalazione e l'intero procedimento previsto dall'art. 75 non scoraggiano la grande maggioranza dei soggetti intervistati dal continuare a consumare sostanze illegali, pur tuttavia producono alcune conseguenze rilevanti. E questo, in principal misura, in ordine alle strategie e agli accorgimenti elaborati per ridurre il rischio di essere fermati dalle forze dell'ordine, cosa che la maggioranza degli intervistati dichiara di aver posto in essere.

Dall'analisi dei resoconti si possono individuare tre tipi di accorgimenti/strategie (che ovviamente non si escludono a vicenda). Alcuni ritengono di poter ridurre il rischio di essere fermati consumando in luoghi privati (in particolare in casa) o luoghi pubblici poco conosciuti (anche alle Forze dell'Ordine). Per chi adotta questo tipo di accorgimento, diventa strategica la fase di approvvigionamento della sostanza, in quanto rappresenta l'unico momento in cui si corre il rischio di essere fermati. Alcuni intervistati hanno eliminato drasticamente tale rischio consumando soltanto in situazioni in cui la droga è offerta da altri. Altri evitano di acquistare le sostanze nei luoghi di spaccio e si riforniscono da "privati". Altri ancora ricorrono ad accorgimenti vari per meglio nascondere le sostanze.

Il secondo tipo di strategia si fonda sulla conoscenza del proprio territorio. Chi fa riferimento a questa strategia evita, quando è in possesso di droghe, quei luoghi della propria città o del proprio

quartiere in cui solitamente vi sono posti di blocco o controlli delle Forze dell'Ordine, privilegiando anche quelle fasce orarie in cui si presuppone che la loro presenza sia minore.

Il terzo tipo di strategia ha lo scopo di controllare le impressioni degli altri, in particolare quelle degli operatori di Polizia, e si fonda sui criteri che si presume li guidino nel "fermare" le persone. Chi adotta questo tipo di accorgimento si propone "di non destare sospetti alla presenza delle forze dell'ordine", rispettando con cura le norme (per esempio quelle del codice della strada, se si è alla guida di mezzo), vestendosi in un certo modo, ecc.

Ovviamente è di grande interesse analizzare anche le ragioni di quella parte di intervistati (meno del 10% del nostro campione) che ha dichiarato di aver interrotto il consumo dopo la segnalazione, per capire se esse siano strettamente legate alla vicenda vissuta o siano invece altre. Ebbene, anche qui a conferma di alcune delle considerazioni degli operatori su una relativa efficacia deterrente su una parte dei segnalati, si osserva che oltre i due terzi degli intervistati di questo gruppo ha indicato proprio nella segnalazione il motivo che ha determinato la scelta di non fare più uso di sostanze. Tuttavia, la metà di costoro dichiara che avrebbe operato la scelta di non fare più uso di sostanze illegali, anche se non vi fosse una sanzione e circa un terzo afferma di non essere in grado di dare una risposta.

Se analizziamo le specifiche ragioni richiamate dai soggetti che hanno deciso di non fare più uso di sostanze illegali, si evidenziano tre distinti meccanismi in grado di inibire il consumo. Il primo è collegato al timore della reazione dei familiari: il desiderio di riconquistare la stima e la fiducia dei genitori (laddove il procedimento amministrativo ha reso visibile il consumo di droghe illegali e prodotto tensioni in famiglia) ha indotto alcuni intervistati a non fare più uso di droghe illegali. Il secondo meccanismo è collegato al timore della reazione sociale formale, cioè al timore di subire nuovamente un procedimento amministrativo e di essere sanzionato. Facendo riferimento alle testimonianze degli intervistati si può osservare come, in questi casi, il procedimento amministrativo abbia svolto efficacemente la sua funzione deterrente.

Il terzo meccanismo è quello del *commitment*: il timore di compromettere la propria reputazione sociale e l'investimento fatto in ambito lavorativo, qualora un nuovo procedimento amministrativo avesse reso pubblico il loro consumo di droghe illegali, ha indotto alcuni intervistati a non fare più uso di sostanze psicoattive proibite dalla legge.

Come si vede, un quadro complesso, che induce – peraltro in linea con molte riflessioni e studi sull'efficacia di norme, politiche, interventi svolti in molteplici campi – a ritenere infondata ogni visione che consideri lineare e in qualche modo scontato il rapporto tra uno strumento normativo adottato per affrontare un problema o orientare i comportamenti, la sua applicazione, i suoi effetti.

Se è vero che gran parte dell'impatto e degli esiti di un dettato normativo si determina nelle dinamiche che vedono attori diversi, dai titolari di ruoli chiamati a darne attuazione ai destinatari (ma anche a chi osserva, commenta, valuta, ecc.), ciascuno impegnato in scelte, azioni, reazioni, che strutturano opportunità e forme di relazione, è anche vero che l'esperienza (con i suoi limiti e le sue potenzialità, con i cambiamenti che genera nelle definizioni e nelle organizzazioni, con la cultura professionale e diffusa che produce, con le conseguenze attese e inattese che provoca) può (dovrebbe) aprire la strada a riflessioni su come rendere le norme più adeguate, coerenti, incisive.

Spunti di riflessione sulle possibilità di cambiamento (anche sul piano della formulazione dei testi di legge che disciplinano la materia) sono molteplici, espressi in molte delle posizioni che abbiamo avuto modo di raccogliere e che sono state presentate in questo rapporto.