ISSN 1825-9871

Università degli Studi di Napoli Federico II
Facoltà di Giurisprudenza

INNOVAZIONE E DIRITTO

IL "FENOMENO DROGA": APPROCCIO SOCIO-CRIMINOLOGICO E RISPOSTE SANZIONATORIE

di Ubaldo Nazzaro

Abstract

This paper aims at criticizing the Italian drug policy, which is characterized by an high level of criminalization of people who use drugs by administrative and criminal measures.

The first part of this work is devoted to describe the evolution of the Italian discipline in matter, whose ending significant steps are represented by the Act n. 309, October 9, 1990 (the Act who aims at harmonizing the Italian discipline about drugs), modified by the Act n. 171, June 5, 1993 and, above all, by the Act n. 49, February 21, 2006.

In the second part, I'll analyse the Act n. 49, February 21, 2006, that again brings in the Italian drug discipline many repressive measures directed also towards the consumers of illegal drugs. According to me, the Italian drug policy reinforces common misconceptions about drug market, drug use and drug dependence.

To support my opinion, I'll cite, in the last part of this paper, the reports of the Commission on Drug Policy (for the 2011 and 2012 years), that encourage experimentation by governments with models of legal regulation of drugs to undermine the power of organized crime. According to the Commission on Drug Policy, in fact, the repressive efforts directed at consumers impede public health measures to reduce HIV/AIDS, overdose fatalities and other harmful consequences of drug use.

The development of drug policies – in Italy as well as on a global level – needs to take into consideration diverse political, social and cultural realities and must be based on Human Rights and public health principles.

SOMMARIO: ***1. Riflessioni introduttive: l'approccio della criminologia tradizionale al "fenomeno droga". - 2. Evoluzione storica della disciplina degli stupefacenti anteriore alla Legge n. 49/2006. - 3. L'attuale disciplina del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, alla luce delle modifiche apportate dalla Legge 21 febbraio 2006, n. 49 (c.d.***

Innovazione e Diritto

«Fini-Giovanardi»). - 4. Cenni conclusivi: prospettive per una regolamentazione legale delle droghe a livello internazionale.

1. Riflessioni introduttive: l'approccio della criminologia tradizionale al "fenomeno droga"

La tossicomania è stata, dalla dottrina dei primi anni ottanta del secolo scorso, definita come «uso continuato e coatto di droga, quale stadio terminale di un processo di desocializzazione rispetto al quadro dei modelli sociali dominanti presenti attualmente nelle società urbano-industriali»[1].

Tale fenomeno, che assume dimensioni globali, veniva interpretato ai sensi della suesposta impostazione[2] come il risultato di una situazione di inadeguatezza complessiva nei confronti della contraddittorietà e fragilità dei valori propugnati dai ceti al potere e della loro conseguente mancata interiorizzazione.

Ci si richiama, al riguardo, al concetto – rielaborato dal sociologo Merton nel 1938[3] – di «anomia», che indica la sproporzione, per taluni incolmabile, tra le mete imposte dalla società e gli effettivi strumenti legittimi da questa forniti agli individui per conseguirle.

La soluzione al disagio connesso allo squilibrio tra i livelli di gratificazione e quelli di frustrazione è l'abbandono dei valori dell'inserimento e la socializzazione all'interno di comunità sottoculturali: nello specifico, quella dei tossicomani.

Il processo di desocializzazione comporta il "vantaggio" del sentirsi accettati nel proprio sottogruppo. Tali riflessioni chiamano necessariamente in causa i concetti di cultura, sottocultura e controcultura.

Attraverso il primo viene inteso l'insieme di «modelli astratti di valori morali e di norme riguardanti il comportamento, che vengono appresi direttamente o indirettamente nell'interazione sociale, in quanto sono parte dell'orientamento comune di più persone»[4].

Le sottoculture, cui corrispondono i sottogruppi, si definiscono nel momento in cui

---

[1] Cfr. L.M. SOLIVETTI, *Toxicomania as desocialization: some comments on treatment problems related to the socio-cultural aspects of drug abuse*, in *Le droghe e la prigione. Atti del VI Seminario Internazionale di Studio*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero speciale, 1982, 368.

[2] Cfr. L.M. SOLIVETTI, *Toxicomania as desocialization: some comments on treatment problems related to the socio-cultural aspects of drug abuse*, cit., 331 ss.

[3] Il concetto di «anomia», elaborato in precedenza da Durkheim per esprimere la frattura delle regole sociali, viene da questi inserito in sociologia tra le teorie del fenomeno della devianza; cfr. G. PONTI, *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1990, 205-206.

[4] Cfr. G. PONTI, *Compendio di criminologia*, cit., 197.

Innovazione e Diritto

la difficoltà di seguire le regole imposte dalla cultura dominante induce taluni a elevare a esempi di vita atteggiamenti riprovati dalla società o in contrasto con i suoi precetti normativi.

L'affermarsi, tra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso, di fermenti socio-culturali di rottura rispetto ai modelli sociali borghesi segna, infine, il nascere della controcultura[5]. Questa è connotata dalla critica e dal rifiuto dei medesimi valori dominanti e non dalla frustrazione generata dall'incapacità del loro raggiungimento, come invece avviene per la sottocultura.

E proprio in concomitanza al propagarsi di modelli culturali alternativi, espressione della contestazione giovanile, si registrava la diffusione delle "droghe leggere" o degli allucinogeni, elevati a emblema del rigetto degli ideali borghesi.

A ciascuno dei distinti concetti sopra esaminati veniva, di conseguenza, associata una determinata sostanza psicotropa: la *cannabis*, ancora oggi per alcuni connotata di elementi ideologici, era ritenuta più congeniale ai sostenitori dei valori controculturali; l'eroina, invece, creando dipendenza, caratterizzava la vita degli appartenenti alla sottocultura dei tossicomani.

La cocaina, dal canto suo, consentendo il mantenimento di una regolare integrazione sociale e presentando, anzi, effetti compatibili con l'efficienza produttiva, era utilizzata in taluni ambienti lavorativi e ammessa, pertanto, dalla cultura dominante: il prezzo elevato la rendeva, in ogni caso, esclusivo appannaggio dei ceti più abbienti, o di quelli malavitosi[6].

Tale schematizzazione ha perso, con il trascorrere del tempo (durante il quale alla diffusione di nuove sostanze chimiche "a buon mercato" si è andata associando la contaminazione degli stili di vita), la propria originaria validità. Allo stesso modo, le suesposte riflessioni, pur mantenendo una giustezza di fondo nell'analisi delle contraddizioni prodotte dal sistema dominate, sono destinate a offrire una lettura sempre più parziale di una fenomenologia in evoluzione in realtà globalizzate, che presenta, rispetto al passato, una complessità di sfaccettature.

Le teorie sociologiche che storicamente si sono contese il campo e che ancora oggi rappresentano i principali approcci al "fenomeno droga" sono riconducibili alla

[5] Cfr. C. DEL GAUDIO – M. DEL GAUDIO – U. NAZZARO, *Compendio di criminologia*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2000, 54.
[6] Cfr. G. PONTI, *Compendio di criminologia*, cit., 366.

Innovazione e Diritto

liberalizzazione, alla semi-liberalizzazione e al divieto assoluto.

Tra i sostenitori della prima, lo psichiatra Thomas Szasz e il filosofo Fernando Savater sono stati, da certa dottrina[7], indicati quali capifila. Viene giudicato, da entrambi, illecito e immorale l'arrogarsi, da parte dello Stato, del potere di permettere o vietare ciò che rientra nella sfera personale di ciascun individuo. Il pericolo degli stupefacenti risiede esclusivamente nella loro proibizione, che espone, da un lato, i consumatori al rischio dell'adulterazione dei medesimi con sostanze nocive, quali la stricnina o il chinino, e alimenta, dall'altro, il mercato delle narcomafie.

La legalizzazione della *cannabis* rappresenta, ancora oggi, l'aspetto centrale della battaglia dei sostenitori della semi-liberalizzazione. L'instaurazione della dipendenza, o meno, nell'individuo costituisce il *discrimen* tra tossicodipendente e consumatore: da tale distinzione muovono le ragioni di chi auspica la riconduzione nella sfera della legalità delle "droghe leggere".

Nell'ambito di tale posizione, taluni insistono su un discorso prevalentemente ideologico di generale critica al proibizionismo, che alimenta i mercati illegali. Altri colgono, altresì, aspetti di carattere maggiormente pratico, legati ai timori del rischio del contagio ambientale che il consumatore corre entrando in contatto con gli spacciatori e la sottocultura dei tossicomani.

I sostenitori del divieto assoluto muovono, invece, dall'assunto che, essendo tutte le droghe nocive, sul piano sia individuale sia sociale, deve essere fatto divieto finanche dell'uso personale delle medesime.

Tale ultima impostazione – frutto di logiche moraliste e repressive che sottendono cicliche campagne di criminalizzazione dei tossicodipendenti finalizzate alla creazione di allarme sociale attorno al "fenomeno droga" – impronta l'attuale legislazione italiana in materia. Dapprima, il D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e, a seguito dell'abrogazione referendaria delle sue disposizioni più liberticide, la Legge 21 febbraio 2006, n. 49, che provvede a un'operazione di restauro dell'originario Testo Unico del 1990, rappresentano la concretizzazione normativa di altrettante battaglie ideologiche tese alla repressione del consumo.

Soffermiamoci, allora, sull'attuale disciplina degli stupefacenti, dopo aver tracciato un

[7] Cfr. B. FARGNOLI, *Droga e tossicodipendenza*, Giuffrè, Milano, 1990, 136 ss.

Innovazione e Diritto

rapido *excursus* sull'evoluzione della legislazione italiana in materia.

2. *Evoluzione storica della disciplina degli stupefacenti anteriore alla Legge n. 49/2006*

Il *Leitmotiv* della tradizione ordinamentale italiana in materia di stupefacenti è improntato a un elevato rigore repressivo, che giunge sovente a colpire persino il mero consumatore. Sporadiche sono state, in quasi cent'anni di produzione normativa, le fasi nelle quali l'atteggiamento del legislatore si è mostrato più indulgente, almeno nei confronti di chi si fosse limitato all'esclusivo uso di sostanze psicotrope.

Facciamo, in quest'ultimo caso, riferimento al periodo di vigenza della L. 22 dicembre 1975, n. 685[8], allorché gli orientamenti socio-culturali che si erano andati affermando a cavallo tra gli anni sessanta e settanta del secolo appena trascorso, permeati da valori orientati a un maggior permissivismo in relazione al consumo di "droghe", influenzarono le politiche legislative dell'epoca, favorendo un riassetto organico della materia.

Sino ad allora l'*iter* normativo era stato scandito da provvedimenti che fornivano una risposta parziale alle problematiche attinenti al fenomeno in esame.

Il primo intervento è rappresentato dalla L. 18 febbraio 1923, n. 396, finalizzata alla «repressione dell'abusivo commercio di sostanze stupefacenti», attraverso la quale si punivano le condotte dirette a rendere possibile l'uso di droghe senza colpire direttamente il tossicodipendente.

A integrare tale previsione normativa provvide, quindi, il R.D. 11 aprile 1929, n. 1086, regolamento di esecuzione della L. n. 396/1923. Viene, così, da un lato, ampliato il concetto di "abusivo commercio" espresso nel precedente provvedimento, inserendovi, accanto alla vendita, altresì l'importazione, l'esportazione, la fabbricazione e la ricezione in transito di stupefacenti e, dall'altro, contemplata la nuova ipotesi incriminatrice della coltivazione abusiva del papavero.

Nel frattempo, talune ipotesi delittuose, gli artt. 446[9] e 447[10] (inserite tra i delitti contro l'incolumità pubblica), e contravvenzionali, gli artt. 729 e 730 c.p., contenute nel

[8] «Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze».
[9] «Commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti».
[10] «Agevolazione dolosa dell'uso di sostanze stupefacenti».

Innovazione e Diritto

nuovo Codice penale del 1930, intervennero anch'esse a reprimere il "fenomeno droga", creando disomogeneità e incoerenza rispetto alla preesistente normativa.

Il R.D.L. 15 gennaio 1934, n. 151, che abrogò esplicitamente la L. n. 396/1923, e il Testo Unico delle leggi sanitarie, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, provvidero a sancire la definitiva esclusiva valenza delle fattispecie incriminatrici previste dal Codice Rocco per la punizione dei reati relativi agli stupefacenti.

Un'ulteriore ridefinizione della disciplina fu, quindi, operata dalla L. 22 ottobre 1954, n. 1041, attraverso la quale veniva comminata una sanzione unica per ogni tipo di droga, non sussistendo una distinzione tra detenzione di piccole e ingenti quantità di sostanze psicotrope. La pena della reclusione da tre a otto anni e la multa da lire trecentomila a quattro milioni colpiva indistintamente la produzione, il commercio e l'impiego di stupefacenti.

L'elevato tenore repressivo della suesposta normativa ebbe a stridere sempre più con il consolidarsi, a partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso, di valori antitetici alla cultura sino ad allora dominante.

Le istanze antiproibizioniste, particolarmente nette per quanto concerne i cannabinoidi (hashish e marijuana) – che non presentano sicuramente un livello di nocività superiore all'alcol, il cui uso, viceversa, è accettato a livello sociale e, soprattutto, ammesso dallo Stato – sono riconducibili all'ambito di modelli controculturali ai sensi dei quali viene rivendicata, ancora oggi, la libertà di scelta nel consumo di qualunque sostanza psicoattiva, anche laddove questa produca gravi danni alla salute.

Il mutato costume sociale, cui si accompagna il dilagare del mercato dell'eroina che consegna alle carceri un numero crescente di "ospiti", resero necessaria una radicale riorganizzazione della materia, realizzata attraverso la L. 22 dicembre 1975, n. 685.

Intento dichiarato dal legislatore del 1975 è affiancare aspetti repressivi a quelli di carattere preventivo-educativo, operando, innanzitutto, una distinzione, ai fini della commisurazione della pena, tra "droghe pesanti" e "leggere".

Il nuovo orientamento muove dall'assioma che il soggetto tossicodipendente non spacciatore debba essere ritenuto vittima e non responsabile del fenomeno in esame. La novità comportata dalla L. n. 685/1975 è l'affermazione del principio di non punibilità del detentore di «modica quantità» di stupefacente per uso personale non terapeutico.

Innovazione e Diritto

L'obiettivo legislativo è quello di colpire il narcotraffico, rinunciando, tuttavia, al medesimo rigore normativo nei confronti del c.d. "piccolo spaccio": ne risulta, in tal modo, palese l'ulteriore distinzione tra le figure del trafficante e quella del consumatore-spacciatore. Soglia di punibilità e gravità del reato commesso saranno entrambi definiti attraverso il concetto di «modica quantità», che assume centralità nell'impianto punitivo predisposto dalla L. n. 685/1975[11].

La "medicalizzazione" della condizione del tossicomane rappresenta, al contrario, l'aspetto negativo dell'ideologia sottostante la suesposta normativa: circostanza che, sebbene comporti la riconduzione del soggetto "preso in cura" allo stereotipo del "malato", gli evita, perlomeno, l'associazione a quella del "delinquente".

Una campagna di criminalizzazione dei tossicodipendenti, definita "legge e ordine", sarà, viceversa, inaugurata al termine del decennio successivo dall'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi. Costui, all'indomani di un viaggio negli Stati Uniti, nel 1988, decise di proporre anche in Italia una battaglia ideologica sulla sicurezza, alimentando artificiosamente l'allarme sociale attorno al fenomeno droga al fine di additare nuovi "nemici convenienti".

Tale campagna comporterà una radicale inversione di indirizzo delle politiche legislative sugli stupefacenti, improntate, adesso, alla "tolleranza zero" finanche del consumo, che si traduce nella L. 26 giugno 1990, n. 162[12], disciplina poi confluita nel D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (attuale Testo Unico in materia)[13].

Il divieto di fare uso di sostanze psicotrope viene sancito a livello giuridico dall'art. 72 D.P.R. n. 309/1990: si vanno, così, a sovrapporre le figure, in precedenza tenute separate, di consumatore, piccolo spacciatore e trafficante. La "neutralizzazione" del tossicodipendente viene definita dal legislatore del 1990[14] attraverso la predisposizione di un

[11] Cfr. F. IZZO – A. IAZZETTI, *La nuova disciplina degli stupefacenti: commento alla legge 26/6/90, n. 162*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 1990, 8-9.
[12] «Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della Legge 22/12/75, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza».
[13] «Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza».
[14] Cfr. G. DI GENNARO – G. LA GRECA, *La droga. Traffico, abusi, controlli. Commento al testo unico 9 ottobre 1990, n. 309, sulla disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Raccolta completa delle disposizioni emanate per l'attuazione della disciplina*, Giuffrè, Milano, 1992.

Innovazione e Diritto

articolato sistema di ipotesi punitive riconduncibili a una duplice direttrice, amministrativa (art. 75 D.P.R. n. 309/1990) e penale (art. 73 D.P.R. n. 309/1990). Il passaggio di responsabilità dall'uno all'altro tipo di illecito sarà determinato con l'ausilio di un nuovo *discrimen* quantitativo.

Il concetto di «modica quantità», insuscettibile di uniformi interpretazione da parte dei giudici e, per tale motivo, oggetto di attacchi da parte dei sostenitori delle istanze repressive, cede il passo, quale criterio per definire la soglia di punibilità penale, a quello di «dose media giornaliera», ancorato a parametri fissi stabiliti dal Ministero della Sanità. Il *quantum* di droga necessario al fabbisogno del tossicodipendente sarà stabilito facendo riferimento a tabelle ministeriali.

Allorquando vengano superati i suddetti limiti previsti dalla legge, risulta penalmente sanzionabile altresì il mero consumatore e le condotte di detenzione vengono equiparate, ai fini giuridici, a quelle di destinazione a terzi di stupefacente, che integrano in ogni caso l'ipotesi delittuosa indipendentemente dal quantitativo, anche se inferiore alla soglia minima.

La rigidità del concetto di «dose media giornaliera», che prescinde dal tipo di sostanza psicotropa, offre, infatti, la possibilità di definire con precisione il confine tra illecito amministrativo e penale.

Il primo, previsto dall'art. 75 D.P.R. n. 309/1990, rappresenta il livello base dell'intervento punitivo statuale e vede protagonista il prefetto del luogo dove il fatto è stato commesso, che irroga la sanzione[15].

Il secondo illecito è sancito dall'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, la cui violazione, a seconda che abbia a oggetto droghe "pesanti" o "leggere", integra due autonome ipotesi delittuose: il configurarsi di entrambe darà luogo a concorso di reati[16].

Il successivo art. 76 D.P.R. n. 309/1990 è stato introdotto dal legislatore del 1990 al fine di perfezionare, di concerto con l'art. 75, un meccanismo attraverso il quale definire misure, attribuite all'autorità giudiziaria, da irrogare nei confronti del soggetto che avesse rifiutato o interrotto il programma terapeutico e socio-riabilitativo.

Il tossicodipendente, da vittima del fenomeno droga, diventa, agli occhi di un'opinione pubblica strumentalizzata, nuova fonte di pericolo.

[15] Cfr. G. AMATO – G. FIDELBO, *La disciplina penale degli stupefacenti*, Giuffrè, Milano, 1994, 272-277.
[16] Cfr. G. AMATO – G. FIDELBO, *La disciplina penale degli stupefacenti*, cit., 140-148.

Innovazione e Diritto

Alla c.d. "presunzione di spaccio"[17] – laddove la detenzione di stupefacente in quantità eccedente il *quantum* imposto ai sensi dei parametri ministeriali comporti, a carico del soggetto interessato, e nonostante lo stato di tossicodipendenza del medesimo e la finalità dell'uso personale della sostanza, il configurarsi della fattispecie delittuosa di cui all'art. 73 – ha tentato di ovviare il Governo nel 1993.

Attraverso il D.L. 12 gennaio 1993, n. 3, viene introdotto un informale concetto di «dose individuale abituale», fissato in un limite che comunque non superi il triplo di quella «media giornaliera». La mancata conversione del D.L. 12 gennaio 1993, n. 3, non ha, tuttavia, conosciuto conseguenze sostanziali, poiché, nel frattempo, è stato dalla Consulta dichiarato ammissibile il *referendum* abrogativo, tenutosi il 18 e il 19 aprile 1993 ed il cui esito positivo è stato recepito nel D.P.R. 5 giugno 1993, n. 171, che ha smussato gli effetti più aspri dell'impianto normativo del D.P.R. n. 309/1990.

A partire dal 6 giugno 1993, l'illecito relativo all'acquisto o detenzione per uso personale di stupefacente viene declassato da penale ad amministrativo[18]. A seguito, infatti, dell'intervento legislativo reso necessario dalla vittoria referendaria, significative modifiche sono state apportate ai sopraesaminati articoli del D.P.R. n. 309/1990.

Risulta, innanzitutto, parzialmente abrogato l'art. 72, laddove fa divieto dell'uso personale, o di qualunque impiego non autorizzato, di sostanza psicotropa.

Una cassazione parziale riguarderà, altresì, da un lato, l'art. 75, nella parte nella quale viene adottato un rigido *discrimen* quantitativo per definire il confine tra illecito amministrativo e penale, e, dall'altro, l'art. 78, che di tale criterio discretivo indicava i parametri oggettivi e prestabiliti e i limiti quantitativi massimi di principio attivo: il concetto di «dose media giornaliera» viene, pertanto, obliterato.

L'abrogazione totale riguarderà il successivo art. 76; si provvede, così, a eliminare qualsiasi ipotesi sanzionatoria di competenza dell'autorità giudiziaria a carico del mero consumatore (si pensi ai provvedimenti punitivi irrogati a seguito dell'interruzione di un programma terapeutico e socio-riabilitativo).

L'uso personale di sostanza psicotropa sarà soggetto al solo controllo del prefetto, che applicherà le sanzioni amministrative di cui all'art. 75. La responsabilità penale

[17] Cfr. G. AMATO – G. FIDELBO, *La disciplina penale degli stupefacenti*, cit., 279.
[18] Cfr. L. DAGA, *Dopo il referendum. Quali gli effetti sulla popolazione penitenziaria tossicodipendente? Fatti e cifre*, in *Bion*, n. 2, 1993, 1 ss.

Innovazione e Diritto

continuerà, invece, a riguardare la cessione a terzi, sia pur gratuita e in modeste quantità, di stupefacente[19].

3. L'attuale disciplina del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, alla luce delle modifiche apportate dalla Legge 21 febbraio 2006, n. 49 (c.d. «Fini-Giovanardi»)

Una radicale inversione di indirizzo e una nuova decisa sterzata in senso autoritario nelle politiche legislative sugli stupefacenti è la diretta conseguenza dell'alternarsi di opposti schieramenti politici al governo, che, a seguito delle elezioni del 2001, vedrà la coalizione di centro-destra ottenere la maggioranza parlamentare.

La rinnovata battaglia ideologica contro le sostanze psicotrope e il loro uso condurrà, il 13 novembre 2003, il Consiglio dei Ministri ad approvare, su proposta del vicepresidente Gianfranco Fini, un disegno di legge finalizzato ad apportare significative modifiche al D.P.R. n. 309/1990[20]. A distanza di oltre due anni dalla sua approvazione, il contenuto del D.D.L. C.D.M. 13 novembre 2003 sarà inserito nel D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito nella L. 21 febbraio 2006, n. 49 (c.d. «Fini-Giovanardi»).

Si tratta di una subdola operazione, laddove disposizioni di carattere punitivo, tendenti, tra l'altro, a una nuova sanzionabilità penale della condotta del consumatore, vengono inserite nel D.L. n. 272/2005, che recava, originariamente, misure urgenti per garantire la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali del 2006, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Ne risulterà un provvedimento palesemente caratterizzato da disomogeneità.

Obiettivo del legislatore del 2006 è quello di attuare un vero e proprio restauro della disciplina degli stupefacenti, così come si presentava anteriormente alle modifiche apportate al Testo Unico del 1990 dal D.P.R. n. 171/1993, che recepiva l'esito del *referendum* del 18 e 19 aprile 1993.

Tra le norme interessate dalla riforma, quelle connotate da maggior rilievo sono, pertanto, le medesime esaminate nel precedente paragrafo, originaria sintesi dell'ideologia punitiva ispiratrice del D.P.R. n. 309/1990, i cui aspetti più repressivi erano stati, tuttavia,

---

[19] Cfr. G. ZAPPA, *La modifica referendaria del T.U. 309/90 e l'incidenza nel sistema penale-penitenziario. Il parere di un magistrato di sorveglianza*, in *Bion*, n. 2, 1993, 17 ss.

[20] Cfr., sul punto, G. AMARELLI, *Le recenti prospettive di riforma della disciplina degli stupefacenti (d.d.l. c.d.m. 13 novembre 2003): profili di politica criminale*, in *Critica del diritto*, 2004, 77 ss.

Innovazione e Diritto

successivamente smussati a seguito del risultato referendario del 1993: attraverso l'ennesimo intervento viene, così, disattesa, a quasi tredici anni di distanza, la manifestazione della volontà popolare.

Le modifiche riguarderanno, innanzitutto, gli artt. 73 e 75 del D.P.R. n. 309/1990: nel primo caso, la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di droga è punita con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da 26 mila a 260 mila euro; nel secondo, al di fuori delle ipotesi di responsabilità penale di cui al precedente art. 73, sono previste sanzioni amministrative, come la sospensione della patente di guida, della licenza di porto d'armi, del passaporto e di ogni altro documento equipollente, del permesso di soggiorno per motivi di turismo se cittadino extracomunitario e il divieto di conseguire i medesimi, nei confronti di chi illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope.

Viene, quindi, inserito nel Testo Unico l'art. 75*bis*, recante provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica[21] nei confronti di chi risulti già condannato, anche se non definitivamente, per reati contro la persona o il patrimonio ovvero per quelli previsti dal medesimo D.P.R. n. 309/1990.

Altra norma oggetto di rinnovata attenzione legislativa, dopo la bocciatura referendaria del 1993, è l'art. 78, in relazione alla quale la determinazione delle procedure diagnostiche, medico-legali e tossicologico-forensi per accertare il tipo, il grado e l'intensità dell'abuso di sostanze stupefacenti o psicotrope ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai precedenti artt. 75 e 75*bis* viene ricalibrata ai sensi dei mutati criteri punitivi.

Attraverso la riforma del 2006 si intende riaffermare una disciplina in materia tesa a colpire nuovamente il mero consumatore, come avveniva anteriormente alle modifiche, apportate dal D.P.R. n. 171/1993, all'originario testo del D.P.R. n. 309/1990. Si ricorre, pertanto, ancora una volta a un rigido criterio, ossia a quella soglia di punibilità – analoga all'obliterata «dose media giornaliera» – ancorata a parametri predeterminati dalle tabelle ministeriali, che ristabilisce, per la detenzione di stupefacente, la linea di demarcazione tra

[21] E' previsto l'obbligo di: presentarsi almeno due volte a settimana presso l'ufficio di polizia o presso il comando dei carabinieri competente; di rientrare nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di un'altra prefissata; di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici; è sancito, altresì, il divieto di frequentare determinati locali pubblici, di allontanarsi dal comune di residenza o di condurre qualsiasi veicolo a motore.

Innovazione e Diritto

illecito amministrativo e penale.

Il superamento dei limiti massimi previsti dalla legge determina la configurazione del reato di cui all'art. 73 D.P.R. n. 309/1990 a carico, altresì, del "consumatore-detentore", che viene, nell'ipotesi in esame, assimilato allo "spacciatore".

L'equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, tra droghe «pesanti» e «leggere» è il risultato della discrezionalità del legislatore nell'aderire a una determinata opinione scientifica non connotata, tuttavia, da assoluta validità, cui possono contrapporsi opposte teorie supportate da altrettanti, se non più avvalorati dati forniti dalla ricerca[22].

Elemento costitutivo del reato di cui all'art. 73 era rappresentato, anteriormente all'intervento del 2006, dalla destinazione a terzi di sostanza stupefacente. La prova della condotta di spaccio poteva essere pienamente soddisfatta nel solo caso di flagranza; in assenza di tale circostanza, l'onere probatorio, sempre a carico dell'accusa, doveva essere assolto attraverso la ricerca di ulteriori indizi[23].

I criteri desumibili dal novellato dettato normativo, finalizzati all'individuazione dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 73, sono principalmente quantitativi, ricollegabili soprattutto alla percentuale di principio attivo presente nella sostanza ovvero al peso lordo della stessa, quindi qualitativi[24].

La molteplicità di elementi cui è possibile ricorrere rende ancor più complessa, adesso, la valutazione della sussistenza della condotta di spaccio, contribuendo ad aumentare il livello di disparità tra l'ampio ventaglio di strumenti offerti, di fatto, alle argomentazioni accusatorie e le ridotte opportunità difensive.

La destinazione a terzi potrà essere, infatti, accertata, come è stato rilevato in dottrina[25], anche allorquando si sia in presenza di quantitativi di principio attivo inferiori alla soglia di punibilità, laddove vengano in soccorso altri parametri indizianti; il superamento di lieve entità dei valori massimi potrebbe, viceversa, lasciare all'interessato un ben più arduo onere di dimostrare l'uso personale.

La rigidità di un criterio discretivo cui si ricorre per definire il confine tra illecito

[22] Cfr. G. AMATO, *Parificate le sostanze «leggere» e «pesanti»*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 73 ss.
[23] Cfr. G. AMATO, *Per gli indizi della giurisprudenza arriva la «promozione» a norma*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 69 ss.
[24] Cfr. G. AMATO, *Soglie presuntive per individuare l'illecito*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 78 ss.
[25] Cfr. G. AMATO, *Soglie presuntive per individuare l'illecito*, cit., 80.

Innovazione e Diritto

amministrativo e penale garantisce, a nostro giudizio, certezze, ai fini della dimostrazione della configurabilità del reato di cui all'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, esclusivamente a vantaggio dell'accusa.

Abbiamo, infatti, visto come la quantità e la modalità di presentazione (tra tutte, il confezionamento frazionato in dosi commerciali) della sostanza, assieme alle circostanze dell'azione (relative, a esempio, al sequestro, agli indizi attestanti il traffico illecito, alla personalità del reo) rappresentano criteri per individuare la condotta di cessione a terzi di stupefacente[26].

E, sebbene l'onere della prova della sussistenza del reato di spaccio sia a carico dell'accusa, questo può risultare di agevole dimostrazione laddove risultino superati i rigidi parametri ripristinati dal legislatore del 2006.

Rimane all'interessato la possibilità di allegare elementi probatori a proprio favore per rispondere della sola responsabilità amministrativa. In presenza di quantitativi superiori a quelli definiti nelle tabelle ministeriali risulta, tuttavia, difficile sostenere che la sostanza detenuta sia destinata all'uso personale. Al contrario, qualora il *quantum* sia inferiore alla soglia prestabilita, l'accusa può sempre ricorrere, per dimostrare la configurabilità dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, agli altri parametri dai quali si può desumere l'attività di spaccio[27].

La reintroduzione di un limite quantitativo, oltre il quale la detenzione di stupefacente non è più da considerare destinata al consumo esclusivamente personale, integrando, così, l'illecito penale in luogo di quello amministrativo, ripropone problemi interpretativi in relazione al c.d. "uso di gruppo". La riconducibilità, o meno, di tale ipotesi nell'ambito della figura delittuosa di cessione a terzi, sanzionata ai sensi dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, è stata, a partire dalla riforma del 2006, oggetto di non uniformità di orientamento da parte della giurisprudenza.

Di recente, le Sezioni Unite della Cassazione, attraverso la sentenza 10 giugno 2013, n. 25401, hanno sancito l'irrilevanza penale del consumo di gruppo di stupefacente, nella duplice ipotesi di acquisto in comune ovvero per mandato a uno degli assuntori. Tale decisione, punto d'arrivo di un sofferto *iter* giurisprudenziale scandito da indirizzi contrastanti, ristabilisce la sola responsabilità *ex* art. 75 D.P.R. n. 309/1990 nei confronti dei

[26] Cfr. G. AMATO, *Più certezze nel colpire la cessione a terzi*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 75 ss.
[27] Cfr. G. AMATO, *Più certezze nel colpire la cessione a terzi*, cit., 76.

Innovazione e Diritto

consumatori sodali, laddove sussista l'originaria conoscenza dell'identità dei componenti il sodalizio e la manifesta volontà di procurarsi la sostanza, ciascuno per il proprio uso personale.

Il sistema sanzionatorio amministrativo, la cui valenza è stata ampliata attraverso la ridefinizione dell'art. 75 e l'introduzione dell'art. 75*bis* nel D.P.R. n. 309/1990, opera, dal canto suo, per esclusione rispetto a quello penale. In relazione alle condotte di importazione, esportazione, acquisto, detenzione delle sostanze vietate, all'infuori dalle ipotesi di cui all'art. 73, troverà applicazione l'art. 75.

Organo competente a irrogare le sanzioni amministrative previste dall'art. 75 – fatta eccezione per quelle di immediata applicazione da parte dell'organo di polizia accertatore, come il ritiro della patente di guida – è il prefetto: non più, tuttavia, quello del luogo di commissione del fatto, ai sensi della precedente disciplina, ma di residenza o, in assenza di questa, del domicilio dell'interessato[28].

Quanto alle ben più invasive misure interdittive contemplate dal successivo art. 75*bis*, la competenza è del questore, il cui operato deve essere, in ogni caso, convalidato dal giudice di pace[29].

Rimane sempre inalterato, nella sua originaria previsione dell'art. 74 D.P.R. n. 309/1990, il reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

La nuova ideologia repressiva sottesa alla L. n. 49/2006 si articola apportando novità, altresì, alla fase esecutiva. Si re-interviene nuovamente, a brevissima distanza dalla L. 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. «*ex* Cirielli»), che aveva introdotto nel Testo Unico l'art. 94*bis*, sugli istituti della sospensione (per cinque anni) dell'esecuzione della pena detentiva e dell'affidamento in prova al servizio sociale per soggetti tossico o alcol-dipendenti, previsti, rispettivamente, dagli artt. 90 e 94 del D.P.R. n. 309/1990.

E, se si innalza, da un lato, da quattro a un massimo di sei anni di condanna da espiare in concreto il limite per accedere a entrambi i benefici, si provvede, dall'altro, all'equiparazione ai Ser.T. delle comunità private, che potranno certificare lo stato di tossicodipendenza e prendere direttamente "in cura" gli ammessi alla misura.

Si configura, pertanto, una prima forma di privatizzazione del carcere, essendo

[28] Cfr. G. AMATO, *Spuntano sospensione e ritiro della patente*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 90 ss.; cfr. Id., *Competente il Prefetto di «residenza»*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 92 ss.
[29] Cfr. G. AMATO, *Al giudice di pace per le misure interdittive*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2006, 97 ss.

Innovazione e Diritto

l'affidamento in prova alternativo alla detenzione, e si dà avvio a un vero e proprio *business* della disintossicazione[30].

4. Cenni conclusivi: prospettive per una regolamentazione legale delle droghe a livello internazionale

Abbiamo in precedenza visto come l'affermarsi, a cavallo tra gli anni sessanta e settanta del secolo appena trascorso, di valori antitetici a quelli sino ad allora dominanti nelle società occidentali abbia prodotto ripercussioni anche sul modello proibizionista, d'ora in avanti costantemente posto in discussione.

Il rifiuto delle attuali legislazioni, improntate al divieto assoluto della coltivazione, come della produzione ovvero del commercio di sostanze psicotrope e alla conseguente criminalizzazione, talvolta, dei medesimi consumatori, deve, tuttavia, accompagnarsi all'elaborazione di ipotesi normative alternative.

A tal proposito, ci sembra interessante, nel trarre le nostre riflessioni conclusive, indugiare su qualche esempio di proposta antiproibizionista; riteniamo utile, al riguardo, far riferimento agli studi effettuati dalla *Transform Drug Policy Foundation*, la fondazione britannica da tempo impegnata in progetti di riforma delle politiche sugli stupefacenti.

Alla luce delle ricerche compiute dagli appartenenti alla suddetta organizzazione, la regolamentazione dei mercati della droga appare il percorso più efficace per affermare una liberalizzazione che possa effettivamente limitare i danni legati al consumo di sostanze.

Tra i due estremi, individuati nel proibizionismo/criminalizzazione, da un lato, e nella legalizzazione deregolamentata (della quale si sottolineano effetti analoghi a quelli prodotti dai traffici illegali), dall'altro, i ricercatori optano, infatti, per una vendita legale degli stupefacenti che sia regolamentata.

La proposta della fondazione di Bristol muove dall'esigenza di mantenere approcci flessibili al fenomeno droga, tali da potersi adattare alle esigenze locali dei differenti sistemi statali. Al riguardo, vengono individuati cinque distinti modelli di gestione, dalla prescrizione medica alla distribuzione farmaceutica, dall'ipotesi di luoghi ove il consumo è autorizzato a quelle della vendita con o senza licenza[31].

---

[30] Cfr., sul punto, U. NAZZARO, *I provvedimenti di natura favorevole o premiale* (cap. 3), in P. TRONCONE, *Manuale di diritto penitenziario*, Giappichelli, Torino, 2006, 65 ss.

[31] Cfr. Transform Drug Policy Foundation, *Dopo la guerra alla droga. Un piano per la regolamentazione legale delle droghe*, Ediesse, Roma, 2011, 38-44.

Innovazione e Diritto

L'*iter* della regolamentazione necessita di una pluralità di controlli[32]: in primo luogo, quello sulla produzione, realizzabile attraverso l'espansione delle aziende che, muovendosi nella sfera della legalità, già operano nel settore e ricavano sostanze psicoattive dalle piante o sinteticamente.

Controllare la disponibilità delle droghe in un regime di mercato legale regolamentato offre, dal canto suo, l'opportunità di orientare in maniera costruttiva, in relazione al mutare delle circostanze, le politiche sugli stupefacenti, attraverso una più agevole analisi dell'impatto delle medesime sui destinatari. Flessibilità della risposta e conseguente sperimentazione di un'applicazione differenziata sono rese unicamente possibili in un sistema improntato a una siffatta opzione di liberalizzazione.

L'obiettivo è la creazione di nuovi modelli di consumo a basso rischio finalizzati alla riduzione del danno che solo una regolamentazione legale – a differenza di quanto accade a proposito degli attuali traffici illeciti, ove è totalmente assente il minimo interesse per la salute collettiva – può garantire.

Il controllo sul prodotto è inerente alle fasi che ne scandiscono la realizzazione: in relazione al dosaggio e alla preparazione, si propone la standardizzazione, al fine di rendere chiara la comprensione della quantità consumata; quanto alla determinazione del prezzo, quello ottimale rappresenta l'elemento di equilibrio tra opposte esigenze, sufficientemente alto per costituire un deterrente, ma, al tempo stesso, adeguatamente accessibile per disincentivare i mercati illegali; il confezionamento deve essere a prova di adulterazione. Dai suddetti fattori dipende la salute dei consumatori e gli eventuali rischi connessi all'assunzione delle sostanze.

La gestione del mercato impone, infine, ulteriori forme di controllo: sui distributori, subordinandone l'attività alla concessione di licenze e prevedendo a loro carico sanzioni in caso di eventuali trasgressioni; sui punti vendita, che devono essere opportunamente dislocati; sui compratori, dei quali va accertata l'età e il livello di intossicazione; sui consumatori finali, anch'essi sottoponibili a un sistema di verifiche; e sui luoghi consentiti per il consumo, che vanno assoggettati a restrizioni.

[32] Ai fini di una più esaustiva disamina dell'ampio ventaglio di ipotesi di controllo proposte dalla Fondazione britannica per disciplinare, in dettaglio, il modello della regolamentazione legale delle droghe, cfr. Transform Drug Policy Foundation, *Dopo la guerra alla droga. Un piano per la regolamentazione legale delle droghe*, cit., 49-76.

Innovazione e Diritto

Un'introduzione cauta e graduale, presupposto per un modello, quello della regolamentazione, privo ancora di sperimentazione, deve accompagnarsi a una valutazione e classificazione dei danni provocati dalla droga[33].

L'esigenza di una legiferazione a livello internazionale e nazionale appare imprescindibile; eventuali cambi di rotta devono, tuttavia, fare i conti con le tre Convenzioni delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di narcotici e di sostanze psicotrope, rispettivamente, del 1961, del 1971 e del 1988.

Il fallimento delle politiche proibizioniste è stato stigmatizzato nel penultimo rapporto della *Global Commission on Drug Policy*[34], pubblicato nel giugno 2011, ai sensi del quale i processi di criminalizzazione e repressione di massa dei consumatori, da sempre gravemente pregiudizievoli per l'adozione di misure sanitarie atte alla riduzione delle sindromi da HIV, dei casi di overdose o delle altre conseguenze dannose collegate all'abuso di droga, si accompagnano a una vertiginosa crescita del mercato illegale delle narcomafie, quali principali risultati delle strategie sino ad allora (e successivamente) adottate a livello transnazionale.

La sperimentazione, viceversa, di modelli di regolamentazione giuridica degli stupefacenti, al fine di sottrarne la gestione alla criminalità organizzata, acquista ruolo centrale tra le proposte che gli estensori della sopracitata relazione hanno inoltrato ai governi, con l'intento di favorire una decisa inversione di rotta nell'approccio al fenomeno in esame.

I membri della Commissione[35] hanno, infatti, nel rapporto del 2011, indicato quattro

---

[33] Cfr. Transform Drug Policy Foundation, *Dopo la guerra alla droga. Un piano per la regolamentazione legale delle droghe*, cit., 107.

[34] Cfr. *War on Drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy*, June 2011, in www.globalcommissionondrug.org

[35] I membri della *Global Commission on Drug Policy*, che hanno stilato il rapporto per l'anno 2011, sono: Asma Jahangir, attivista per i diritti umani, ex Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle Esecuzioni Extragiudiziarie, Sommarie o Arbitrarie, Pakistan; Carlos Fuentes, scrittore e intellettuale, Messico; César Gaviria, ex Presidente della Colombia; Ernesto Zedillo, ex Presidente del Messico; Fernando Henrique Cardoso, ex Presidente del Brasile (presidente); George Papandreou, ex Primo Ministro della Grecia; George P. Shultz, ex Segretario di Stato, Stati Uniti (presidente onorario); Javier Solana, ex Alto Rappresentante dell'Unione Europea per la Politica Estera e la Sicurezza Comune, Spagna; John Whitehead, banchiere e funzionario, presidente della Fondazione World Trade Center Memorial, Stati Uniti; Kofi Annan, ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ghana; Louise Arbour, ex Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, presidente dell'International Crisis Group, Canada; Maria Cattaui, membro del Consiglio di Petroplus Holdings, ex Segretaria

Innovazione e Diritto

principi cardine per orientare le politiche, nazionali e internazionali, sugli stupefacenti e formulato undici raccomandazioni per l'azione.

Le strategie governative in materia dovrebbero, pertanto, essere innanzitutto improntate alle linee-guida tracciate dalla *Global Commission on Drug Policy*. La riduzione del danno alla salute, alla sicurezza e al benessere degli individui, per un verso, e il rispetto dei diritti umani, che impone il cessare della stigmatizzazione e dell'emarginazione dei consumatori e di coltivatori e produttori a bassi livelli, per l'altro, ne rappresentano i primi due fondamenti imprescindibili. Lo sviluppo e l'attuazione delle politiche sugli stupefacenti devono tenere, altresì, conto tanto delle peculiarità caratterizzanti ciascun sistema giuridico, realtà socio-culturale o area geografica, quanto del coinvolgimento, al fianco degli attori istituzionali delegati, di famiglie, scuole, specialisti della salute pubblica, professionisti dello sviluppo e *leader* della società civile.

Significative statistiche sono riportate dai membri della Commissione a supporto dell'imprescindibilità dei primi due principi. La percentuale di trasmissione di HIV fra i consumatori di droghe per iniezione, sensibilmente più bassa in quei Paesi (Regno Unito, Svizzera, Germania e Australia) che hanno preventivamente adottato e implementato in modo rilevante strategie di riduzione del danno alla salute, è destinata a salire in ordinamenti statuali (U.S.A., Portogallo, Malesia e Francia) ove l'accoglimento delle opzioni medesime è avvenuta solo parzialmente, talvolta come conseguenza di un incremento epidemico, comunque arginato e contenuto con risultati positivi proprio a seguito dell'inversione di rotta nell'interfacciarsi alla problematica in esame, sino a raggiungere alti livelli in Stati, quali Russia e Tailandia, la cui unica risposta ai crescenti tassi di diffusione di AIDS è stata quella repressiva.

Il rispetto dei diritti umani pone, dal canto suo, l'accento sia sulla natura fuorviante di un approccio indiscriminato al traffico di stupefacenti, laddove i mercati illegali vedono il

---

Generale della Camera di Commercio Internazionale, Svizzera; Mario Vargas Llosa, scrittore e intellettuale, Perú; Marion Caspers-Merk, ex Segretaria di Stato presso il Ministero Federale della Sanità della Germania; Michel Kazatchkine, direttore esecutivo del Fondo Mondiale per la Lotta contro l'AIDS, la Tubercolosi e la Malaria, Francia; Paul Volcker, ex Presidente della Federal Reserve degli Stati Uniti e dell'Economic Recovery Board; Richard Branson, imprenditore, difensore di cause sociali, fondatore del Gruppo Virgin, co-fondatore del gruppo The Elders, Regno Unito; Ruth Dreifuss, ex Presidente della Svizzera e Ministra degli Affari Interni; Thorvald Stoltenberg, ex Ministro degli Affari Esteri e Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Norvegia.

coinvolgimento, altresì, di individui essi stessi vittime di violenze e intimidazioni o di soggetti tossicodipendenti, sovente "piccoli spacciatori", sia sull'iniquità della criminalizzazione e stigmatizzazione dello *status* di dipendente, espressione di un atteggiamento intollerante e di un'interpretazione semplicistica di una fenomenologia complessa.

Sulle problematiche connesse alla diffusione di sindromi da HIV, alimentata dalle strategie repressive, la *Global Commission on Drug Policy* si sofferma anche nel rapporto successivo[36], pubblicato nel giugno 2012[37], sviluppando ulteriormente analisi già intraprese nell'anno precedente.

Nell'ultima relazione a nostra disposizione si sottolinea come il propagarsi dell'epidemia dell'AIDS assuma dimensioni incontrollabili in luoghi ove la salute pubblica è ignorata; si ricorda, riprendendo quanto riportato nel 2011, che taluni Paesi, Russia e Stati Uniti tra gli altri, si mostrano impermeabili ai programmi di prevenzione, disattendendo l'opinione di numerose organizzazioni scientifiche e le raccomandazioni dell'O.M.S. I processi di cancerizzazioni di massa alimentano, dal canto loro, la trasmissione di HIV, presentando la stragrande maggioranza delle carceri ostacoli per la terapia antivirale.

Senza indugiare oltre nella disamina del rapporto del 2012, essendo stato già tracciato, in quello dell'anno precedente, un esaustivo quadro delle linee-guida atte a orientare le nuove strategie governative in materia, ci avviamo alle conclusioni.

Pur apprezzando la stigmatizzazione formale dell'evidente e totale fallimento delle ultradecennali politiche proibizioniste – la cui denuncia sulla inadeguatezza da parte dei sostenitori di legalizzazione o liberalizzazione è da sempre inascoltata, sia dalla comunità internazionale, sia dai singoli ordinamenti statuali (*in primis*, quello italiano) – appare singolare che questa ufficiale presa di posizione avvenga a opera di una Commissione formata, nella maggioranza dei suoi membri, eccezion fatta per qualche scrittore, intellettuale o attivista per i diritti umani, da *ex* capi di Stato o di governo, da *ex* ministri o appartenenti a organismi sovranazionali: quegli stessi soggetti che in un recente passato hanno espresso,

[36] Cfr. *The War on Drugs and HIV/AIDS. How the Criminalization of Drug Use Fuels the Global Pandemic. Report of the Global Commission on Drug Policy*, June 2012, in www.globalcommissionondrug.org.

[37] Tra i nuovi membri della *Global Commission on Drug Policy*, che hanno stilato il rapporto per l'anno 2012, abbiamo Aleksander Kwasniewski, ex Presidente della Polonia; Pavel Bém, ex Sindaco di Praga, membro del Parlamento Ceco; e Ricardo Lagos, ex Presidente del Cile. Non compare, invece, il nome di Kofi Annan e quello di Carlos Fuentes, essendo lo scrittore nel frattempo scomparso, è riportato *in memoriam*.

Innovazione e Diritto

sostenuto o quantomeno avallato le medesime logiche poste adesso in discussione, quando non siano stati essi stessi addirittura coinvolti in quella guerra alla droga da sempre utilizzata quale forma di controllo geopolitico in aree di interesse strategico[38].

Sorge, allora, il sospetto che, in una fase segnata da una profonda crisi economica, come quella attuale, l'invito, da parte di chi ha oramai dismesso scomode vesti istituzionali, a un radicale ripensamento dell'atteggiamento proibizionista sia dettato, più che dai timori legati ai devastanti danni a quest'ultimo ricollegati, soprattutto dall'auspicio di una ridefinizione dei mercati degli stupefacenti sottratti al controllo delle narcomafie.

In attesa di quello per il 2013, guardiamo, in ogni caso, con attenzione ai risultati contenuti negli ultimi rapporti della *Global Commission on Drug Policy*, ritenendo che, al di là dei reali interessi sottesi a eventuali inversioni di rotta nelle future strategie in materia di tossicodipendenze, la salvaguardia dei diritti umani e il rispetto per la persona debbano assumere centralità in ogni legislazione: tenere presenti tali priorità favorisce il conseguimento di importanti risultati, dal rendere legittima la coltivazione di piante, come la coca, fonte di sostentamento, soprattutto nel continente latinoamericano, per intere popolazioni o realtà contadine altrimenti impossibilitate a sopravvivere[39], sino alla definitiva abolizione, su entrambi i piani, giuridico e culturale, dell'equiparazione tra la figura del "tossicodipendente" e quelle, tanto del "criminale", quanto del "malato", non condivisibile, questa seconda identificazione, neanche allorquando atteggiamenti legislativi maggiormente permissivi conducano alla medicalizzazione del trattamento, che si rivela quale ennesima forma di controllo.

---

[38] Nelle aree di interesse geopolitico ove più intensa si registra l'attività delle narcomafie, ricorrendo al pretesto di contrastare quest'ultime, governi liberticidi da sempre intraprendono, con l'ausilio di eserciti paramilitari, guerre a "bassa intensità", ove i reali obiettivi sono popolazioni inermi e movimenti di autodeterminazione popolare. Tra gli *ex* presidenti membri della *Global Commission on Drug Policy,* abbiamo Ernesto Zedillo e César Gaviria, in precedenza al vertice, rispettivamente, di Messico e Colombia, paesi nei quali la violazione dei diritti umani, nel passato come nel presente, assurge a emblema.

[39] Negli ultimi decenni, le politiche statunitensi per il controllo geopolitico nel continenente latinoamericano, soprattutto laddove le resistenze popolari si oppongono alle logiche di sovradeterminazione, si ridefiniscono, complici da sempre taluni governi locali, finanche attraverso la strumentalizzazione della guerra al narcotraffico, finanziando l'attività paramilitare tesa a colpire, nella realtà, soprattutto le popolazioni (la distruzione di piantaggioni di coca dalle quali i contadini traggono l'unica fonte di sostentamento rappresenta un obiettivo): un esempio eloquente al riguardo è offerto dal c.d. *Plan Colombia*, citato nel rapporto *Global Commission on Drug Policy* per l'anno 2012.

Innovazione e Diritto

Innovazione e Diritto