



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori FERRANTE e DELLA SETA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA 28 GIUGNO 2011**

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di sanzioni per la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di stupefacenti e sostanze psicotrope

ONOREVOLI SENATORI. – Sono passati cinque dalla approvazione della legge 21 febbraio 2006, n.49, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, la cosiddetta legge Fini Giannardi, che modificava sostanzialmente il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Con queste modifiche peggiorative si è voluto, da parte del centrodestra, riportare indietro le lancette dell'orologio, cancellando l'esito del *referendum* del 1993, cioè la depenalizzazione della detenzione di stupefacenti per uso personale.

La nuova legge introdusse la tabella unica delle sostanze e la parificazione delle pene per tutte le droghe, leggere e pesanti: con la previsione di pesanti sanzioni (da sei a venti anni di carcere), l'aggravamento delle sanzioni amministrative per l'uso personale e una funesta commistione tra pena e cura. Per di più, la legge introduceva una soglia quantitativa di sostanza detenuta al di sopra della quale sarebbe valsa la presunzione di spaccio, decretava l'incriminazione di molti consumatori come spacciatori per il semplice possesso anche di una quantità minima in più rispetto a quanto determinato dal decreto ministeriale che accompagna la legge (il paradosso di una visione farmaceutica del diritto, con un reato stabilito per via amministrativa).

Nel 2009, in occasione della Conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope convocata dal sottosegretario Carlo Giannardi, le associazioni «La società della ragione», «Forum Droghe» e «Antigone», pre-

sentarono a Trieste un Libro bianco sui primi tre anni di applicazione della legge punitiva del 2006. A tal proposito è importante ricordare che la Conferenza governativa eluse il confronto sulla riforma legislativa.

Nel primo Libro bianco del 2009, si evidenziarono gli effetti negativi dell'inasprimento penale, che cominciavano ad emergere con chiarezza, nonostante le incertezze interpretative nella applicazione della nuova normativa e le conseguenze della concomitanza dell'approvazione dell'indulto che aveva determinato l'uscita dal carcere di 27.000 detenuti.

Oggi, dalla lettura del secondo Libro bianco 2011, emerge con chiarezza che non vi è alcun dubbio sui danni collaterali della legge antidroga repressiva e criminogena, nel frattempo aggravata dal carattere classista della legge Cirielli che salva gli incensurati e bastona i recidivi, cioè proprio i tossicodipendenti e gli emarginati.

Il fallimento della svolta ideologica e salvifica è testimoniato dalle cifre: aumenta il numero delle operazioni di polizia ma calano (o rimangono stazionari) i sequestri di sostanze, a dimostrazione di come la repressione «punti al basso»; cresce il numero delle persone segnalate all'autorità giudiziaria, aumenta in maniera impressionante il numero delle sanzioni amministrative (più che raddoppiate dal 2006 al 2010); aumenta la percentuale dei tossicodipendenti in carcere sul totale dei detenuti, aumenta la percentuale dei tossicodipendenti sul totale degli ingressi; soprattutto aumenta in maniera esponenziale il numero dei ristretti per violazione della normativa antidroga, ai sensi dell'articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (raddoppiano dal 2006 al

2010). Anche l'idea spesso propagandata dal sottosegretario, secondo cui la recrudescenza penale sarebbe stata compensata dalla facilitazione delle alternative al carcere, si è dimostrata fallace tanto è vero che gli affidamenti continuano ad essere inferiori nel 2010 a quelli del 2006. Soprattutto, con la nuova legge si è invertita la tendenza: se prima la maggioranza degli affidamenti era per soggetti in libertà, adesso la gran parte ottiene la misura alternativa provenendo dal carcere.

Il quadro diventa ancora più allarmante se si considera l'esplosione del numero delle pendenze giudiziarie, la diminuzione degli interventi socio-sanitari e delle presenze in comunità, le difficoltà in cui versano i servizi di riduzione del danno.

C'è un altro elemento da considerare. La valutazione delle politiche sulle droghe non è certo incoraggiata, come si è detto. Negli ultimi anni la relazione annuale è sempre più povera di dati sensibili soprattutto sulle conseguenze penali e sulle presenze in carcere rendendo difficile una analisi del fenomeno. Per di più, alcuni dati forniti sui consumi e in generale la metodologia usata per calcolare la prevalenza dei consumi sono di dubbia validità. L'anno scorso la relazione ha fatto discutere per l'annuncio clamoroso di un crollo del 25 per cento dei consumi *life time* di *cannabis* suscitando incredulità nella comunità scientifica.

Se mancano occasioni istituzionali, come abbiamo sopra evidenziato, per riflettere sull'impatto penale e carcerario della normativa antidroga, si raddoppiano gli sforzi delle associazioni per supplire a questa carenza. Nel Marzo 2011, si è svolto a Firenze un seminario (promosso dalla Società della ragione, in collaborazione con *Forum Droghe*, la Fondazione Michelucci e CNCA Toscana) per rilanciare l'insostenibilità della presenza in carcere di quelle persone che legittimamente possono essere definite vittime della guerra alla droga. Nel giugno 2011, Magistratura democratica ha organizzato a Roma un altro

seminario dei magistrati latini per contestare il carattere emergenziale delle leggi antidroga e sottolineare la necessità di ristabilire le regole dello stato di diritto che la *war on drugs* ha travolto.

La recrudescenza della repressione nelle piazze, nei luoghi di aggregazione giovanile e nei contesti del divertimento va di pari passo con l'exasperazione dei «controlli» tramite i *test* antidroga generalizzati. La prevenzione è sostanzialmente abbandonata.

Per concludere. Il sovraffollamento nelle carceri ha raggiunto la cifra *record* di 68.000 detenuti e la metà di essi sono tossicodipendenti o consumatori o piccoli spacciatori. Questi dati rappresentano una vergogna non più tollerabile: da anni ormai chiediamo misure straordinarie per liberare le carceri da persone che non dovrebbero essere reclusi in spazi angusti e fatiscenti, dove la rieducazione e il reinserimento non rappresentano neppure un mito, ma aspirazioni grottesche.

A tal proposito solo un po' di numeri che rendono drammatica la fotografia che emerge dalle carceri. Come denunciato dall'associazione Ristretti orizzonti, dall'inizio dell'anno nelle carceri italiane si sono tolti la vita ventiquattro detenuti e tre poliziotti, mentre altri quaranta detenuti sono morti per cause naturali, ma in diciassette casi sono state aperte inchieste, volte all'accertamento dei fatti: nel complesso le vittime del sistema penitenziario sono state sessantasette. Dal 2000 ad oggi nelle carceri italiane sono morti 1.800 detenuti, di cui 650 per suicidio. Nello stesso periodo di tempo si sono uccisi anche ottantasette poliziotti penitenziari, un direttore di istituto (Armida Misere, nel 2003 a Sulmona) e un dirigente regionale (Paolino Quattrone, nel 2010 a Co-senza).

Mettere in galera chi fa uso di droghe illegali è dal punto di vista sociale ed educativo (e perfino terapeutico, per i tossicodipendenti) un errore grossolano.

Entrando nello specifico del testo del disegno di legge, con l'articolo 1 si interviene sull'aspetto di incostituzionalità della norma, in quanto la punibilità della condotta viene fatta derivare da un provvedimento amministrativo e non da una norma di legge. La seconda modifica, è motivata alla fine del nuovo articolo 73-bis. Di fatti con l'articolo 2 si introduce il nuovo articolo 73-bis, ovvero si interviene sulla riduzione della pena, sulla problematica della circostanza e recidiva, sul lavoro di pubblica utilità, sull'applicazione del sistema delle sanzioni sostitutive al lavoro di pubblica utilità, sull'applicazione del sistema operante per l'affidamento in prova al servizio sociale per la revoca del lavoro di pubblica utilità, sulla procedura e sulla soppressione del limite alle concessioni.

Con le singole modifiche, apportate dall'articolo 3, si rendono più flessibili le rigidità introdotte dal decreto-legge n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 del 2006, ovvero: si prevede che il giudice possa scegliere, solo se lo ritiene necessario, l'applicazione di una misura cautelare, se ne dispone l'applicazione può scegliere fra le varie misure cautelari, senza essere vincolato alla adozione degli arresti domiciliari. Si prevede altresì che il giudice, nei confronti della persona detenuta, possa anche decidere la restituzione in libertà, senza il vincolo, anche qui, di disporre gli arresti domiciliari. Pertanto si inseriscono i commi 2-bis e 2-ter all'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, finalizzati ad evitare comunque il passaggio dal carcere e a rendere possibile l'adozione di un programma terapeutico senza, appunto, passare dal carcere. Mentre al comma 4 del suddetto articolo 89 si limita la restri-

zione ai soli reati maggiori previsti dal comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. In parole povere se si vuole introdurre la restrizione, la si limiti ai reati più gravi. Infine si interviene con l'abrogazione dei commi 5 e 5-bis del suddetto articolo 89, questo perché sino ad oggi il sistema di comunicazione all'autorità giudiziaria (di cognizione o di sorveglianza) ha funzionato regolarmente, con l'intervento sia dei responsabili delle strutture, sia degli organi di polizia di controllo. Pertanto stabilire un obbligo come quello introdotto dal comma 5-bis equivale a creare confusione sulle violazioni segnalate, non esistenti in passato. La preoccupazione è anche quella di vedere crescere senza limiti le revoche delle ammissioni.

Con l'articolo 4 si sopprime il primo periodo del comma 4 dell'articolo 94 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che connota la misura in funzione prevalentemente custodialistica, anziché terapeutica, e disincentiva alla sua concessione, nonostante i dati relativi alle revoche della misura in oggetto conseguenti alla commissione di nuovi reati siano da sempre, prima e dopo la novella del 2006, di modestissima entità.

Con le modifiche apportate dagli articoli 5, 6 e 7 si interviene nei confronti dei tossicodipendenti, e in particolare sembra adeguato disinnescare il ritorno alla recidiva nei termini del codice Rocco e, se si vuole, anche peggiori di quelli introdotti dal citato decreto-legge n. 272 del 2005. Questo perché i tossicodipendenti hanno una storia giudiziaria caratterizzata proprio da ripetute ricadute in reati, generalmente modesti, ma non modestamente sanzionati, per i quali il nuovo regime della recidiva rende molto difficile il percorso di riabilitazione.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)*

1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominato «testo unico», e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1-*bis*, lettera *a*), le parole: «in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento nazionale per le politiche antidroga,» sono soppresse;

*b)* i commi 5 e 5-*bis* sono abrogati.

## Art. 2.

*(Introduzione dell'articolo 73-bis al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)*

1. Dopo l'articolo 73 del testo unico è inserito il seguente articolo:

«Art. 73-bis. - *(Riduzione delle sanzioni e non applicabilità delle circostanze attenuanti e aggravanti in relazione a produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope)* . - 1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'ar-

articolo 73 sono di lieve entità, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Nell'ipotesi di reato di cui al comma 1 non sono applicabili ulteriori circostanze attenuanti o aggravanti. La recidiva di cui all'articolo 99, quarto comma, del codice penale non opera come circostanza aggravante e non è comunque ostativa al riconoscimento della ipotesi di reato di cui al comma 1.

3. Nell'ipotesi di reato di cui al comma 1, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'articolo 115 del presente testo unico, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura è eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.

4. L'organo competente alla esecuzione della pena di cui al comma 3 trasmette l'estratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere. Lo stesso incarica l'Ufficio di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'Ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità,

in deroga a quanto previsto dall'articolo 56 del decreto legislativo n. 274 del 2000, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il magistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, per la eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura».

### Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)*

1. All'articolo 89 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per le tossicodipendenze, ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, ove lo ritenga necessario, applicare gli arresti domiciliari o altra misura cautelare.»;

b) al comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso i servizi pubblici per le tossicodipendenze, ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, se non ricorrono

esigenze cautelari di particolare rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, ove lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare» e le parole: «La sostituzione è concessa» sono sostituite dalle seguenti: «La revoca o la sostituzione sono concesse»;

c) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Presso ogni tribunale, i servizi pubblici per le tossicodipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le tossicodipendenze operanti in carcere, effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui al presente articolo in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici per le tossicodipendenze la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento.

2-ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le tossicodipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi.»;



d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354.»;

e) i commi 5 e 5-bis sono abrogati.

#### Art. 4.

*(Modifiche all'articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309)*

1. All'articolo 94 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni;

a) al comma 4, le parole: «Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati.» sono soppresse;

b) i comma 5 e 6-ter sono abrogati.

#### Art. 5.

*(Modifica all'articolo 69 del codice penale)*

1. All'articolo 69, quarto comma, del codice penale, dopo le parole: «esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma,» sono inserite le seguenti: «a meno che il nuovo delitto sia commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendente,».

#### Art. 6.

*(Modifiche all'articolo 99 del codice penale)*

1. All'articolo 99, quarto comma, del codice penale, dopo le parole: «Se il recidivo commette un altro delitto non colposo,» sono inserite le parole: «a meno che questo

sia commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendente,».

Art. 7.

*(Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale)*

1. All'articolo 656 del codice di procedura penale, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 6, secondo periodo, le parole: «salvi i casi di inammissibilità,» sono soppresse;

*b)* al comma 9, lettera *c)*, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La presente disposizione non è efficace qualora sia applicata la misura alternativa alla detenzione di cui all'articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990; in tal caso si applica la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5».

Art. 8.

*(Oneri finanziari)*

1. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*.



