centrali dello Stato" – D.G.T.A.O. – Attività nell'ambito dell'Unione europea.

Il Gruppo Pompidou

Nel corso del 2003 l'Italia è stata particolarmente attiva nei lavori del Gruppo Pompidou, organo intergovernamentale[2] incardinato nel Consiglio d'Europa e impegnato nella lotta all'abuso e al traffico della droga.
Si è trattato di un anno in cui il nuovo Corrispondente permanente, nominato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ha svolto un importante ruolo di coordinamento facendo si che l'Italia sia stata presente in ogni occasione, dai lavori del Gruppo etico a quello su "Narcotraffico ed aeroporti", dal Gruppo di lavoro sull'epidemiologia a quello su "Nuove droghe ed incidenti stradali".
Sono state portate dal Corrispondente permanente la parola e le proposte del nostro Paese in alcune importanti occasioni, quali il "Board" dei Corrispondenti permanenti, tenutosi a Strasburgo nel mese di maggio, nel corso del quale l'Italia ha posto il problema del nuovo ruolo che dovrà assumere il Gruppo Pompidou alla luce dell'ingresso di nuovi Paesi nell'Unione europea, nonché riguardo i Paesi del Maghreb e quelli che si affacciano sul Mediterraneo .
Nel corso della 46° sessione della "Commission on Narcotic Drugs" dell'O.N.U. tenutasi a Vienna nel mese di aprile il nostro Paese ha giocato un ruolo preminente nella stesura di numerosi documenti, tra cui quello del Gruppo dei Paesi dell'Unione europea su "Implementation of the international drug control treaties".
Nel mese di settembre, si è tenuto il "Board" dei Corrispondenti permanenti che ha sancito il nuovo programma di lavoro del Gruppo Pompidou per il prossimo triennio ridisegnando ruoli e competenze: il contributo italiano è stato determinante per la definizione, in particolare, delle attività di prevenzione, aggiornamento e formazione, sviluppo della ricerca, e per l'impostazione del lavoro preparatorio per la stesura di linee guida europee sui trattamenti.
Nel mese di ottobre si è tenuta a Dublino la Conferenza ministeriale del Consiglio d'Europa dal titolo "New Challenges for Drug Policy in Europe" ove la Delegazione italiana, guidata dal Corrispondente permanente del Gruppo Pompidou, è stata chiamata insieme ai colleghi degli altri Paesi membri a discutere alla presenza dei ministri europei di "poliassunzioni, di politiche basate sull'evidenza scientifica, di sviluppo della cooperazione tra Paesi membri dell'U.E. e Paesi candidati", oltre che sullo specifico ruolo del Gruppo Pompidou nel contesto istituzionale europeo.
Significativo l'apporto del Gruppo Pompidou ai lavori della Conferenza internazionale "Droghe, prevenzione e trattamenti: gli orientamenti europei" descritta nel paragrafo successivo al quale si rimanda.
Un anno nel quale, come si vede, l'Italia si è trovata a svolgere un ruolo attivo nel panorama internazionale anche attraverso il Gruppo Pompidou, ed al termine del quale il Corrispondente permanente del nostro Paese è stato chiamato a coordinare il lavoro di costruzione, nell'ambito del Gruppo Pompidou, di un network per l'Area del Mediterraneo di aggiornamento e formazione per i professionisti e gli operatori del settore.

[2] Partecipano al Gruppo Pompidou, in qualità di membri, i seguenti Stati ed organismi internazionali: Austria, Azerbaijan, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Islanda, Italia, Lituania, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Federazione Russa, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito, Commissione Europea.

Gli eventi internazionali nel semestre europeo

Tra gli eventi più significativi del semestre si segnalano:

- la Conferenza internazionale "Droghe, prevenzione e trattamenti: gli orientamenti europei", tenutasi a Cagliari il 13 ed il 14 novembre 2003. L'evento, organizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato articolato in due sessioni: "Dall'infanzia all'adolescenza: i fattori predittivi e di rischio" e "Disturbi mentali e uso di droghe: premessa e/o conseguenza?" al termine delle quali, è seguita una tavola rotonda che ha fornito linee di indirizzo sul tema "Quali servizi e quali trattamenti a livello europeo in relazione a nuove modalità di consumo". Alla conferenza hanno partecipato come relatori professionisti, esperti a livello nazionale ed europeo (O.E.D.T. e Gruppo Pompidou) ed esponenti di comitati, agenzie e organizzazioni istituzionali. Per maggiori dettagli in merito si rimanda alla Parte "Gli interventi delle Amministrazioni centrali dello Stato" – D.G.T.A.O. – Attività nell'ambito dell'Unione europea;

- la riunione dei Coordinatori nazionali antidroga, tenutasi a Roma il 20 novembre scorso, appuntamento semestrale atteso sempre con grande interesse che, al di là delle importanti conclusioni raggiunte, costituisce, per i Coordinatori nazionali, un'occasione unica per conoscersi ed approfondire specifiche tematiche. All'evento – e per la prima volta - hanno presenziato anche i nuovi 10 Stati membri; oltre al consueto scambio di vedute sull'andamento del fenomeno droga in generale e sulle iniziative da ciascun Paese promosse a livello nazionale, sono state gettate le basi per i lavori relativi alla futura Strategia e Piano d'Azione dell'U.E., che dovranno essere approvati a fine 2004;

- la 5ª Conferenza mondiale sulla Prevenzione dall'uso di droga svoltasi a Roma dal 22 al 26 settembre 2003, organizzata da un'associazione non profit in collaborazione con "Drug Prevention Network of the America", rete che opera in sinergia con alcuni organismi governativi U.S.A. La manifestazione ha avuto il sostegno del Governo italiano, l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica e il Patrocinio del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di numerose Amministrazioni. Alla Conferenza erano presenti delegazioni di 83 Paesi. Nei cinque giorni di lavoro, si è sviluppato un serrato confronto tra politici, esperti, medici e scienziati, su emergenze concrete, ma anche sulla dimensione culturale, etica e scientifica nella prevenzione in tema di sostanze stupefacenti. L'intento è consolidare la rete internazionale di enti e associazioni, impegnate nella lotta contro la droga, ma anche di fornire nuovi modelli positivi ai giovani. I lavori hanno permesso di delineare strategie e programmi di riduzione della domanda che hanno contribuito alla stesura della Risoluzione finale del Convegno e alla predisposizione di una Raccomandazione da sottoporre agli organismi internazionali.

Relazioni esterne dell'U.E. in materia di droga

Nell'alveo delle azioni esterne per la lotta al fenomeno della droga, che l'Unione europea conduce lungo le linee guida della Strategia e del Piano d'azione europei, la Presidenza italiana ha assicurato continuità e progresso al dialogo tecnico specializzato in questo fondamentale settore di attività del Gruppo orizzontale droga.
La Presidenza, nell'organizzare sia riunioni bilaterali che multilaterali, ha assunto un approccio attentamente propositivo, consapevole del ruolo importante del Gruppo orizzontale droga per lo scambio di informazioni e per il coordinamento dell'Unione rispetto all'esterno, alle istanze internazionali e ai Paesi terzi.
Sul piano bilaterale, la Presidenza ha portato a termine, nel mese di dicembre 2003, un completo ciclo di riunioni dell'Unione europea, formato Troika e delegazioni degli Stati membri interessati, con i seguenti Paesi terzi: Repubblica islamica dell'Iran, Area regionale Latino-americana e Caraibica (incontro co-presieduto da Italia e Cile del Comitato Tecnico previsto dal Meccanismo di cooperazione e coordinamento in materia di droga), Stati dei Balcani occidentali e candidati (vale a dire i Paesi del " patto di stabilizzazione e associazione con l'Unione europea" più Bulgaria, Romania e Turchia), Stati Uniti d'America e Federazione Russa. Con tale Paese l'incontro, più volte rimandato per motivi diversi, è stato definitivamente concordato in apposita riunione svolta a Mosca dal Presidente del Gruppo.
Nel contempo, sul piano multilaterale, è stato possibile contribuire ai lavori del "Patto di Parigi", a settembre ed ottobre a Bruxelles con le due prime "tavole rotonde" di contenuto tecnico sulla "rotta balcanica" e sul "traffico di oppiacei dall'Afghanistan attraverso l'Iran" e, soprattutto, nel novembre 2003 con la riunione di Roma del "Gruppo permanente consultivo". In tal modo, la Presidenza ha garantito uno stretto collegamento fra i lavori del Gruppo orizzontale droga e quelli dell'U.N.O.D.C. in relazione agli auspicati sviluppi del "Patto di Parigi". In tale quadro di attività va menzionata la Conferenza del Direttore esecutivo dell'U.N.O.D.C. svoltasi a Roma il 21 novembre 2003 presso la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno. Inoltre, a fine novembre 2003 a Dubrovnik (Croazia) è stato assicurato l'intervento della Presidenza alla prima Conferenza per la realizzazione di un comune sistema antidroga per i Paesi del Sud-Est dell'Europa.
Tra gli elementi di novità e i fattori di progresso del dialogo tecnico, registrati nelle attività in argomento, riveste particolare importanza lo sviluppo della discussione raggiunto nell'incontro del 3 dicembre 2003 con i rappresentanti diplomatici e i funzionari antidroga della Repubblica islamica dell'Iran, accolto con notevole interesse dagli Stati membri e dalla Commissione U.E., vista la rilevanza del Paese per la cooperazione antidroga nell'ambito regionale e la sempre più frequente attesa da parte iraniana di confronto e dialogo sul fenomeno, sia in ambito comunitario sia in campo internazionale.
In particolare, a proposito dell'esigenza di collocare in Iran "esperti antidroga" e ufficiali di collegamento da parte di Stati membri dell'Unione, la Delegazione iraniana ha reso nota la disponibilità del Paese a ricevere i funzionari accreditati presso le Rappresentanze diplomatiche a Teheran. Grazie all'impegno della Presidenza è stata favorevolmente accolta l'esigenza di dare rapida e concreta attuazione a tale importante segmento di collaborazione fra l'Unione europea e la Repubblica Islamica nel campo della riduzione dell'offerta. Inoltre, la Delegazione iraniana, traendo spunto dal notevole interesse manifestato dalle Istituzioni comunitarie e dagli Stati membri a migliorare la collaborazione sotto ogni profilo, ha chiesto che

venga esaminata la possibilità di costituire un Gruppo di lavoro in ambito Consiglio dell'Unione europea, per rafforzare la cooperazione fra l'Iran e l'U.E. in materia di droga. Lo sviluppo del dialogo con l'Iran si combina strettamente con le iniziative per lo sviluppo della cooperazione antidroga nell'intera Area del Medio-oriente, con quella Centro-asiatica e con la Regione del Sud-Est Europa.

Le azioni del Governo in attuazione delle nuove strategie politiche

Lo scenario

I dati e le osservazioni provenienti dai vari Osservatori nazionali ed internazionali sempre più attestano la variazione qualitativa del fenomeno delle tossicodipendenze nel nostro Paese.
Questa variazione corrisponde sia ad un consumo di una vasta gamma di sostanze d'abuso, sia all'aggiungersi, alle dipendenze patologiche dalle sole sostanze d'abuso, di altri comportamenti di dipendenza patologica non meno distruttivi e lesivi della persona.
Da questo punto di vista ci si trova di fronte ad un fenomeno che sempre più richiede un'azione di governo articolata su un doppio fronte: il rafforzamento dell'azione di contrasto e della risposta dissuasiva laddove si ravvisino traffici illegali di sostanze d'abuso e l'azione preventiva, curativa, riabilitativa e di inserimento per quanti cadono nelle tossicodipendenze.
I consumi di sostanze d'abuso tendono ad essere molto diffusi tra i giovani, soprattutto per i derivati della cannabis, la cocaina, le altre sostanze stimolanti, gli alcolici.
I consumatori di queste sostanze, spesso, non riconoscono lo status di persone dipendenti e, pertanto, l'azione preventiva attraverso una corretta e coinvolgente informazione dei giovani dovrà incidere diversamente sulla percezione, da parte di questi soggetti, della loro condizione e dei loro comportamenti.
Una priorità forte dell'azione di governo dovrà, quindi, consistere nell'informare in maniera scientificamente corretta e capillare sulla nocività per la salute dell'assunzione di ogni sostanza d'abuso. L'azione informativa dovrà anche essere ispirata al principio del "peer to peer", cioè dell'educazione tra pari, che può rendere i messaggi preventivi più recepibili dalle nuove generazioni di quanto non avvenga con meccanismi informativi di tipo tradizionale.
All'azione informativa dovrà essere affiancata l'azione formativa diretta ai genitori, agli educatori delle scuole, agli educatori delle strutture di socializzazione frequentate da giovani, ai giovani stessi. Peraltro, sistemi adeguati di valutazione dovranno misurare l'esito di azioni formative e preventive di tale genere ed individuare i modelli esperienziali di maggior successo.
Si dovrà puntare a garantire una adeguata qualità dei servizi offerti, ampliandone la tipologia ed assicurando pari dignità tra i servizi ed un pronto accesso dei cittadini ai servizi stessi.
Attualmente, i servizi non sempre riescono a cogliere la domanda di cambiamento proveniente dalle nuove tipologie di consumatori: occorre, dunque, migliorarne la qualità ed allargare le risposte al fenomeno ed ai vari tipi di dipendenza, conferendo agli interventi la caratteristica di unitarietà. I servizi che tengano conto di queste esigenze dovranno prevedere momenti di accoglienza e primo ascolto differenziato per le varie tipologie di sostanze d'abuso in modo da consentire a consumatori diversi un accesso diversificato e corrispondente alla qualità ed intensità della loro dipendenza.
Dovrà essere attivata, nell'ambito delle strutture, una funzione di "orientamento al trattamento" in cui si possano prevedere e realizzare centri specialistici e programmi di disintossicazione condotti da équipes multidisciplinari, anche con modalità rapide, in ambiente protetto.

Dovrà anche essere colmato il vuoto tra gli interventi puramente ambulatoriali attualmente disponibili e quelli di tipo residenziale più generalmente definiti come Comunità terapeutica.
Il rafforzamento delle strutture e dei programmi diurni e semiresidenziali di media ed alta soglia gestiti con programmi medico-psico-socio-educativi può contribuire, in modo determinante, alla cura di una problematica che diviene sempre più complessa e vicina ai problemi della salute mentale.
Ai servizi deve essere richiesta, con forza sempre maggiore, una articolazione ed una differenziazione dei loro interventi per tipologia di utenti, nonché un innalzamento dello standard qualitativo degli interventi stessi.
Le problematiche della doppia diagnosi, dei minori, delle coppie con figli devono trovare risposte più adeguate di quelle attuali nelle strutture e nei programmi riabilitativi.
Infine, un forte investimento deve essere dedicato alla azione volta all'orientamento ed all'inserimento dei giovani che frequentano programmi riabilitativi nell'area professionale e del lavoro.
Sarà, infine, necessario, dedicare ampio spazio alla formazione universitaria degli operatori del settore ed al potenziamento di una ricerca indipendente.

Il coordinamento

L'art. 3, comma 83, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga con il compito, tra gli altri, del coordinamento delle politiche per prevenire, monitorare e contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcoldipendenze correlate.
L'istituzione del Dipartimento concretizza il raggiungimento di uno dei principali obiettivi del Governo in materia di tossicodipendenza: concentrare e razionalizzare le competenze del settore, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione.
La necessaria continuità nell'azione amministrativa, peraltro, non è destinata a subire alcuna interruzione nelle more dell'emanazione dei provvedimenti attuativi della citata disposizione legislativa. Tale continuità sarà infatti assicurata dalle strutture tecniche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come espressamente previsto dalla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione – anno 2004, emanata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 4 marzo 2004. Saranno quindi regolarmente esercitate le funzioni di coordinamento concernenti, sia il monitoraggio permanente sull'evoluzione del fenomeno, sia la gestione dei flussi finanziari.

Il disegno di legge di revisione del Testo unico sulle tossicodipendenze

Il Governo, sin dal suo insediamento, ha posto la prevenzione e la cura delle tossicodipendenze e la lotta al traffico ed allo spaccio di sostanze stupefacenti tra le priorità della sua azione. Questo, anche con riferimento a precisi vincoli di ordine internazionale, quali la Convenzione unica sugli stupefacenti adottata a New York il 30 marzo 1961, emendata dal Protocollo di Ginevra del 25 marzo 1972, e la Convenzione sulle sostanze psicotrope adottata a Vienna il 21 febbraio 1971, che obbligano gli Stati sottoscrittori, fra i quali l'Italia, a considerare illecita anche la detenzione di stupefacenti per uso personale non terapeutico.
Nella nuova strategia politica delineata nel Programma triennale per la lotta alla produzione, al traffico, allo spaccio ed al consumo di sostanze

stupefacenti e psicotrope approvato il 14 febbraio 2002, l'Esecutivo aveva già evidenziato, tra l'altro, la necessità di procedere alla revisione della normativa vigente in materia. Tale compito, successivamente, è stato affidato al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Peraltro, occorre sottolineare che l'intervento riformatore, complesso e articolato, prende le mosse anche dai problemi derivanti dall'applicazione della legislazione vigente, soprattutto a seguito delle modifiche apportate al Testo unico dal referendum del 1993: tali problemi consistono prevalentemente nell' incertezza sul piano delle sanzioni, nella mancanza di organicità fra le sanzioni amministrative e le sanzioni penali (ma anche fra le stesse sanzioni amministrative e il sistema del recupero delle tossicodipendenze), negli ostacoli concreti al recupero effettivo delle persone tossicodipendenti, nei rapporti difficili fra il servizio pubblico per le tossicodipendenze e le comunità, nella mancanza di coordinamento fra i vari soggetti istituzionali, a livello centrale e regionale.
Sulla base di tali premesse, il disegno di legge di revisione del Testo unico sulle tossicodipendenze, approvato dal Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2003, persegue gli obiettivi di seguito elencati:

- Razionalizzazione delle competenze - Le disposizioni del disegno di legge, a suo tempo inserite per il raggiungimento di questo obiettivo, sono state anticipate (e quindi superate) dalle norme contenute nella legge finanziaria e sopra richiamate. Pertanto, sono allo studio del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga i necessari ed opportuni emendamenti per riallineare, in fase di istruttoria parlamentare, il testo del disegno di legge alla normativa vigente.
- Revisione delle tabelle delle sostanze e del procedimento per la loro formazione (eliminazione della distinzione tra droghe cosiddette "pesanti" e droghe cosiddette "leggere") - Particolarmente importanti sono le disposizioni che delineano il nuovo sistema di catalogazione delle tabelle e snelliscono i meccanismi del loro completamento e aggiornamento. Le tabelle vengono ridotte a due: nella prima, senza più alcuna distinzione tra droghe cosiddette "pesanti" e droghe cosiddette "leggere", sono elencate le sostanze stupefacenti o psicotrope e i principi attivi di cui non è riconosciuto, in Italia, impiego terapeutico (e che, pertanto, non possono essere prescritti o, salvo in presenza di particolari autorizzazioni, commercializzati); nella seconda, suddivisa in cinque sezioni, sono raggruppate le sostanze aventi proprietà curative (medicinali) che, avendo in sé la capacità di indurre dipendenza fisica o psichica, possono diventare oggetto d'abuso. L'ulteriore distinzione in più sezioni all'interno della tabella II si è resa necessaria per assoggettare a regimi diversi, in tema di fabbricazione, lavorazione, commercializzazione, prescrizione e dispensazione gruppi di sostanze omogenee tra di loro. Ad esempio, la sezione A della tabella II raggruppa i medicinali impiegati nella cosiddetta "terapia del dolore" e le altre sostanze (flunitrazepam, ketamina, GHB, ecc.), cui sono attribuite notevoli capacità di indurre dipendenza fisica e psichica, in caso di abuso. Il diverso regime a cui sono sottoposte dette sostanze si estrinseca nella loro assimilazione, in caso di detenzione in assenza della prescrizione o oltre i quantitativi prescritti, alle sostanze della tabella I, per le quali, in tali circostanze, è prevista la sanzione penale, anziché quella amministrativa.

- Verifica e aggiornamento delle disposizioni relative alla coltivazione, produzione, fabbricazione, impiego, commercializzazione, ricettazione, dispensazione e custodia dei medicinali contenenti sostanze stupefacenti - Ad oltre 13 anni dall'entrata in vigore del Testo unico, è stata avvertita la necessità di effettuare una profonda verifica delle norme che regolano la produzione e la circolazione legale delle sostanze stupefacenti e dei medicinali che le contengono nella prospettiva di aggiornare le regole, le prescrizioni e i controlli alle mutate esigenze del mercato. In questa ottica, si è provveduto a ridisegnare i controlli sui cicli di produzione delle sostanze e le modalità di prescrizione, dispensazione, registrazione e custodia delle stesse. Sono state, inoltre, inserite nuove norme finalizzate a risolvere problemi interpretativi e lacune emersi nel corso di applicazione della legislazione vigente come, ad esempio, nei casi di smaltimento dei medicinali che rimangono inutilizzati presso il domicilio dei pazienti e l'importazione, per eccezionali e comprovate esigenze di carattere terapeutico, di medicinali non autorizzati al commercio in Italia.
- Distinzione netta, sotto il profilo giuridico, tra condotte detentive finalizzate alla cessione e quelle tese al consumo - Viene stabilita una linea di demarcazione certa ed oggettiva fra la detenzione di sostanze, che rappresenta illecito amministrativo, e quella che costituisce illecito penale; il confine non è più né la modica quantità, né la dose media giornaliera, dati soggettivi riferiti al singolo tossicodipendente ed in quanto tali estremamente variabili ed arbitrari. Nel disegno di legge il confine è costituito, per ogni singola sostanza della tabella I, da una soglia quantitativa che prescinde dalle condizioni soggettive, reali o presunte, del tossicodipendente. Le soglie non sono correlate, pertanto, con le dosi (minime, medie, massime, letali), né con il periodo di assunzione (giorno, settimana, mese). Esse rappresentano, invece, il quantitativo massimo di principio attivo che il soggetto può detenere senza incorrere nei rigori della sanzione penale. In caso di detenzione di quantità inferiori a quelle della tabella I, non riconducibili all'attività di spaccio, il soggetto verrà sottoposto a sanzioni di tipo amministrativo.
- Gradualità della risposta sanzionatoria - Il nuovo sistema sanzionatorio, amministrativo e penale, punta a coniugare tre linee di azione, ciascuna delle quali ha una specifica funzione che la lega alle altre due: prevenzione, repressione e recupero. Il nuovo articolo 72 del disegno di legge di revisione del Testo unico sulle tossicodipendenze contiene la chiara affermazione di principio del divieto di uso e di impiego di sostanze stupefacenti. Lo Stato non resta indifferente rispetto alla diffusione della droga e manifesta il suo giudizio negativo già nei confronti del semplice uso, anche se da questo non derivano direttamente conseguenze penali. Le sanzioni amministrative sono elencate nell'articolo 75 del disegno di legge: sospensione della patente di guida, del porto d'armi, del passaporto, del permesso di soggiorno per motivi turistici e fermo amministrativo del ciclomotore in uso. Tali sanzioni sono disposte, come già avviene oggi, dal Prefetto che, se ne ricorrono le condizioni, propone un programma di recupero. In caso di recidiva o in presenza di altri indici di pericolosità, si applicano misure più incisive (nuovo articolo 76), come l'obbligo periodico di firma o il divieto di condurre veicoli a motore o il divieto di allontanarsi dal comune di residenza; in tal caso, come avviene per misure simili disposte dalla legge sulla violenza sportiva, l'applicazione compete

al Questore e la convalida del provvedimento spetta al Giudice di pace. Le sanzioni penali, oltre il limite oggettivo di cui si è detto, seguono criteri di gradualità: resta, per le ipotesi meno gravi, la diminuente del fatto di lieve entità, che prevede una pena da uno a sei anni di reclusione. Per chi commette un fatto di lieve entità viene introdotta una misura del tutto nuova qualora il soggetto non intenda affrontare un percorso di recupero e abbia già fruito della sospensione della pena: invece di andare in carcere, se lo richiede, egli può svolgere un lavoro di pubblica utilità per l'intera durata della pena detentiva irrogata; questa possibilità viene revocata se viola gli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro. L'innovazione punta, attraverso il lavoro, a spingere a quel recupero per il quale il soggetto non si sente pronto, evitando contestualmente la reclusione.

- Maggiore accesso alle misure alternative al carcere - Confermando disposizioni esistenti, che vengono rese più adeguate alla gravità dei delitti commessi, il recupero viene favorito già dal momento in cui nei confronti del soggetto viene disposta la custodia cautelare in carcere: questa può essere sostituita con agli arresti domiciliari e con l'inizio, a determinate condizioni, di un programma terapeutico. Più incisive nella direzione del recupero sono le norme, contenute nell'art. 90 e seguenti del disegno di legge, che consentono, in presenza di un programma riabilitativo, di sospendere l'esecuzione della pena detentiva irrogata in via definitiva e di ottenere l'affidamento ai servizi sociali. Nella stessa prospettiva si colloca una nuova disposizione, che integra il comma 1 dell'art. 671 del codice di procedura penale: più reati possono essere considerati riuniti dal vincolo della continuazione se sono stati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza.
- Potenziamento degli strumenti investigativi - La revisione del Testo unico ha, inoltre, rappresentato l'occasione per un'opportuna azione di aggiornamento degli istituti giuridici finalizzati alla riduzione dell'offerta. Sono stati, infatti, recepiti i suggerimenti provenienti dagli stessi ambienti investigativi di "estendere" alla normativa antidroga importanti strumenti operativi già efficaci in altri settori di intervento: così, sulla base delle recenti innovazioni legislative in materia di antiterrorismo e di repressione del contrabbando di tabacchi lavorati esteri, sono state ampiamente rivisitate le disposizioni relative all'acquisto simulato, nonché all'affidamento e alla destinazione dei beni sequestrati o confiscati. E' di centrale importanza anche l'introduzione di specifiche previsioni in tema di confisca che, da un lato, derogano al regime "facoltativo" dell'art. 240 del codice penale rendendo "obbligatoria" la misura accessoria in tutti i casi in cui i responsabili siano stati ritenuti certamente responsabili di gravi reati quali lo spaccio o il traffico di stupefacenti e, dall'altro, evitano, in caso di "applicazione della pena su richiesta delle parti", che il Giudice, nell'accogliere la richiesta di "patteggiamento", non possa validamente comminare la misura. È stato, inoltre, previsto che i titoli di viaggio sequestrati ai "corrieri della droga" siano assimilati ai valori da destinare, a seguito del provvedimento di confisca, al potenziamento delle attività antidroga; con le modifiche apportate all'art. 88, si è soddisfatta l'esigenza di poter disporre, prima della loro distruzione, di piccole quantità delle sostanze stupefacenti sequestrate dalle forze dell'ordine per scopi scientifici, investigativi, statistico-epidemiologici, didattici e di addestramento delle unità cinofile. E' stata, infine, avvertita l'esigenza di intervenire sulle norme che

regolano l'operato delle forze di polizia negli ambiti aeroportuali con due modifiche: con la prima, si è avviata a soluzione la questione delle sovrapposizioni tra le diverse autorità operanti negli spazi doganali; con la seconda, diretta a tutelare l'attività degli appartenenti alle forze dell'ordine, si è individuata una soluzione giuridica che consentirà di eseguire, presso idonee strutture ospedaliere pubbliche, l'esame radiografico ed ecografico delle cavità addominali dei corrieri di droga cosiddetti "ovulatori".

- Interventi educativi ed informativi nel settore scolastico - Una parte significativa del disegno di legge riguarda il potenziamento delle attività di prevenzione nell'ambito scolastico: il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca potrà più efficacemente inserire, tra le funzioni di controllo e governo del sistema educativo nazionale, iniziative di prevenzione delle dipendenze derivanti dall'uso di droghe. Tali attività potranno collegarsi ed estendersi anche a tutte le altre manifestazioni del disagio giovanile, senza trascurare fenomeni patologici correlati quali l'alcolismo, il tabagismo, i disturbi alimentari e il gioco d'azzardo. L'attività di prevenzione si inquadrerà nel contesto più ampio dell'educazione alla convivenza civile, che a sua volta costituisce parte essenziale del progetto formativo affidato alle scuole di ogni ordine e grado. Sarà compito del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, predisporre, nel pieno rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, i programmi annuali per l'effettiva realizzazione delle attività di prevenzione; è, invece, attribuita alle Università e agli Uffici scolastici regionali, d'intesa con le Regioni, la responsabilità di recepirli e di sostenerne l'attuazione.
- Parità tra strutture pubbliche e organizzazioni del privato sociale - Viene stabilito un nuovo sistema di rapporti fra gli enti pubblici e le organizzazioni del privato sociale che gestiscono attività di recupero. Si è prevista l'istituzione di albi regionali, ai quali possono iscriversi le strutture private di recupero munite dei requisiti indicati dalla legge: in virtù di tale iscrizione, esse sono abilitate a stipulare convenzioni con le Regioni e con il Ministero della giustizia, di fatto svolgendo una funzione pubblica sino ad oggi di esclusiva pertinenza del servizio pubblico. Una innovazione di grande rilievo è la possibilità, per la prima volta riconosciuta alle comunità, di certificare lo stato di tossicodipendenza, di stabilire la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze, nonché di predisporre il piano terapeutico.
- Trattamento non cronicizzante e non solo farmacologico, finalizzato al completo recupero clinico-psichico-sociale-lavorativo dell'individuo - Il disegno di legge recepisce la strategia politica del Governo secondo la quale le terapie a base di medicinali oppioidi prescrivibili, se ritenute necessarie, devono essere erogate attraverso modalità che tendano al recupero completo della persona, ottenuto nella condizione "*drug-free*". A questo proposito, dovranno essere utilizzati dosaggi decrescenti in ogni occasione possibile, con un intenso supporto psico-educativo o l'eventuale somministrazione temporanea del medicinale anche in ambito residenziale. Nel caso si utilizzi una terapia protratta con medicinali oppioidi prescrivibili, il trattamento dovrà corrispondere, comunque, a un programma definito nel tempo che favorisca prima l'astensione dalle sostanze illegali e poi la sobrietà.

La campagna informativa

Nell'anno 2003, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno assegnato ad un raggruppamento di imprese l'incarico di realizzare una campagna integrata di informazione, prevenzione ed educazione sugli effetti negativi sulla salute derivanti dall'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope, nonché sulle problematiche del disagio sociale, temi sensibilmente legati fra loro. Tale campagna, che sarà realizzata nel corso dell'anno 2004, è articolata in due tipologie di attività: iniziative a carattere pubblicitario (ad esempio spot televisivi, radiofonici, pubblicità sulla stampa) ed iniziative mirate sul territorio (talk show, inchieste, rappresentazioni teatrali) comprese in un unico bando di gara, per consentire una migliore gestione del coordinamento delle attività stesse ed un'efficacia superiore rispetto alla separazione degli interventi. Si tratta di una novità rispetto all'anno precedente.
Il primo segmento operativo consiste nella creazione di prodotti pubblicitari, che contengano due importanti messaggi:

- un messaggio preventivo informativo, rivolto al target giovanile (14/25 anni) ed alle famiglie, focalizzato su tutte le sostanze stupefacenti, dalla cannabis alle droghe sintetiche, dalla cocaina all'eroina, anche in associazione con alcol e psicofarmaci, finalizzato a contrastare il consumo occasionale, l'uso e la dipendenza dalle droghe, nonché ad introdurre elementi di criticità rispetto alla poliassunzione delle stesse droghe e a quella pratica ricorrente, soprattutto per le sostanze di nuovo consumo e messa in atto talvolta con troppa facilità, come se fosse un additivo al divertimento, con i comportamenti a rischio che ne conseguono;
- un messaggio di sensibilizzazione al grande pubblico ed ai docenti delle scuole medie inferiori e superiori, teso a focalizzare l'attenzione sul disagio sociale, da cui può scaturire il disagio individuale, motivo di conseguenti comportamenti reattivi devianti, insani e pericolosi per l'incolumità psicofisica.

La realizzazione di tale primo segmento consiste nell'utilizzo, come spot televisivi, cinematografici e radiofonici, delle sceneggiature che hanno vinto il concorso, indetto nella precedente campagna contro la droga, in collaborazione con il Giffoni film festival, in una campagna stampa e nella creazione di un sito internet.
Il claim della campagna è "Don't kill your brain ... contro la droga usa il cervello".
Sono previsti opuscoli informativi i cui contenuti sono centrati sul concetto che qualsiasi droga è una scorciatoia per non affrontare i propri problemi e fuggire dalle angosce, paure e responsabilità di fronte alle quali ci pone la vita: si prende la droga perché si ha paura di vivere, non di morire.
Nella seconda parte si realizzerà l'incontro diretto degli operatori, opportunamente formati, con i giovani ed i cittadini; sono previste 60 tappe, comprensive di eventi spettacolari che dovranno coinvolgere migliaia di giovani.
L'evento principale consiste in una rappresentazione teatrale che utilizza immagini, suoni, storie ed informazioni scientifiche per raccontare che cosa è la droga. In questa chiave, nella narrazione assume un'importanza centrale il testimonial che, a differenza del passato, non è un famoso cantante o un noto sportivo, ma un ragazzo passato attraverso l'esperienza negativa della droga e che ne è uscito positivamente.
E' inoltre prevista l'organizzazione di altri eventi secondari nelle Università, nelle scuole e nelle caserme, nei luoghi di aggregazione giovanile, di eventi

sportivi di grande rilevanza, la realizzazione di trasmissioni radiofoniche ed altre iniziative.
Anche questa campagna informativa sarà sottoposta a procedura di validazione, i cui risultati saranno considerati come riferimento per le successive campagne informative.

Gli interventi delle Amministrazioni centrali dello Stato (*)

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le attività dell'Amministrazione sono di seguito riportate per le diverse direzioni.

Direzione generale per la prevenzione e il recupero dalle tossicodipendenze e alcoldipendenze e per l'Osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze

Le principali attività istituzionali

Nel corso dell'anno 2003 l'attività della Direzione generale per la prevenzione e il recupero dalle tossicodipendenze e alcoldipendenze e per l'Osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze (D.G.T.A.O.) è stata finalizzata, in primo luogo, al sempre più puntuale assolvimento dei compiti che la vigente normativa demanda all'Osservatorio nazionale.
L'Osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze (O.I.D.T.) è istituito dalla L. n. 45/99. La sua organizzazione ed il suo funzionamento sono disciplinati con Decreto ministeriale in data 14 settembre 1999. Costituisce un polo d'informazione e di aggiornamento sulle droghe e sulle tossicodipendenze, ai fini della interpretazione scientifica del fenomeno, anche nelle interrelazioni di ordine sociale e culturale, nonché un polo di proposta di strategie d'intervento e di metodologie per la valutazione della loro efficacia. E' prevista la ripartizione della sua attività in tre aree di intervento:

- Area "statistico-epidemiologica", riguardante la definizione delle metodologie e la elaborazione e l'analisi dei dati relativi al consumo e all'abuso degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope ed il coordinamento e lo svolgimento di studi e ricerche specifiche su aspetti statistico-epidemiologici del consumo e abuso di stupefacenti e sostanze psicotrope;
- Area "documentazione", riguardante la diffusione e l'ampliamento delle conoscenze sul fenomeno a supporto di Pubbliche amministrazioni, enti privati impegnati nel settore, studiosi ed operatori;
- Area "Punto focale nazionale".

L'area "statistico-epidemiologica" e l'area "punto focale nazionale" (meglio illustrata in seguito, nella sezione "Attività nell'ambito dell'Unione europea") sono strettamente interconnesse. Infatti, il citato Decreto ministeriale del 1999, attribuendo alla D.G.T.A.O. (fino all'entrata in vigore della recente legge finanziaria per il 2004) il ruolo di Punto focale nazionale, ha inteso attribuire alla struttura ministeriale il ruolo di "interfaccia", per l'Italia, dell'Osservatorio europeo droghe e

(*) testi elaborati sulla base dei contributi trasmessi dalle Amministrazioni dello Stato interessate

tossicodipendenze (O.E.D.T.), agenzia istituita dall'Unione europea. Quest'ultima ha essenzialmente il compito di realizzare un monitoraggio permanente, al livello europeo, sulla evoluzione del fenomeno delle tossicodipendenze e sulla efficacia delle strategie nazionali e sovranazionali messe in campo per contrastarlo. In questo ambito, dunque, la priorità è consistita, nel corso del 2003, nell'ulteriore adeguamento delle metodologie di rilevamento ed elaborazione dei dati e delle informazioni, concernenti la situazione epidemiologica nazionale, agli standard imposti dalla citata agenzia europea. Il sistema integrato di rilevazione, voluto dal legislatore europeo (Regolamento n. 302/93 CEE del Consiglio dell'8 febbraio 1993 e succ. mod.), ha così visto un ruolo dell'Italia particolarmente attivo. Infatti, grazie ad un ulteriore progresso rispetto al passato, il Paese è stato in grado di fornire, nel corso dell'anno in esame, pressoché la totalità delle informazioni richieste dall'organismo sovrazonale, pur partendo da un sistema di rilevazione storicamente datato e strutturato secondo logiche e finalità ben diverse da quelle proprie della normativa europea. Tale incremento, nella qualità e nella quantità, dei dati acquisiti, elaborati e riversati all'O.E.D.T. è stato realizzato mediante:

- l'ulteriore sviluppo, rispetto al 2002, nella predisposizione di specifiche "griglie" e fogli elettronici di calcolo (inviati alle Amministrazioni centrali dello Stato ed alle Regioni in occasione del periodico rilevamento sull'evoluzione del fenomeno) strutturati con modalità tali da consentire, mediante successive elaborazioni, il progressivo adeguamento agli standard dell'O.E.D.T.;
- il continuo ampliamento delle basi di dati esistenti, anche avvalendosi della collaborazione di enti incaricati della realizzazione di alcuni progetti finanziati con le risorse del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (F.N.L.D.) e dei primi parziali risultati prodotti dai progetti medesimi, consistenti anche nell'attivazione di Osservatori operanti in ambito regionale.

Va sottolineato, per inciso, che l'esperienza acquisita negli ultimi anni ha permesso di assicurare, anche nella complessa fase di transizione connessa all'attuazione della legge finanziaria per il 2004 (nella parte concernente il trasferimento di alcune competenze dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Dipartimento nazionale antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri), la continuità nell'attività di rilevamento, elaborazione dei dati e predisposizione dei report secondo gli standard richiesti dall'O.E.D.T. Ciò contribuirà anche ad impedire ogni discontinuità nel contributo fornito dall'Italia all'attività di monitoraggio condotta al livello europeo e, in particolare, alla stesura dell'*Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway*, elaborato dall'O.E.D.T.

Per quanto riguarda l'area della "documentazione", tutte le informazioni concernenti l'attività nazionale ed internazionale dell'O.I.D.T. sono state rese accessibili on line, nel corso del 2003, mediante un apposito link, presente sulle pagine web dedicate alla Direzione generale sul sito ufficiale del Ministero (www.welfare.gov.it). Il sito è risultato accessibile, mediante un reindirizzamento, anche dall'indirizzo web www.puntofocale.it, ben noto agli operatori pubblici e privati, nazionali ed internazionali, del settore.

La Direzione ha inoltre assicurato, assolvendo così ad uno dei compiti individuati nel D.P.R. n. 176/2001, il costante supporto e la consulenza, anche telefonica ed a mezzo posta elettronica, alle associazioni ed agli enti no-profit impegnati nel settore. Le richieste hanno riguardato principalmente:

- informazioni sulla normativa in materia, ed in particolare sulle possibilità e modalità di accesso a contributi pubblici;
- l'acquisizione di materiale informativo, da utilizzare in occasione di eventi e manifestazioni, nonché della documentazione prodotta dalla D.G.T.A.O. ovvero da organismi europei.

Ancora più costanti ed incisivi sono stati il supporto e la consulenza assicurati agli enti pubblici e privati incaricati della realizzazione dei progetti, di competenza dell'ex Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, finanziati con le risorse del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.
Sempre in tema di attività amministrative connesse alla gestione del F.N.L.D., merita menzione il completamento dell'*iter* relativo al finanziamento dei progetti, approvati nel corso dell'esercizio finanziario 2002, e non attivati nel corso dello stesso anno, in conseguenza dell'entrata in vigore del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002, finalizzato al contenimento della spesa pubblica. In particolare, su proposta della Direzione generale, è stato emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze, in data 29 ottobre 2003, un decreto che ha consentito – mediante le necessarie variazioni in termini di competenza e cassa - il finanziamento di n. 12 progetti, per un importo complessivo di 19.190.545,00 euro, che saranno realizzati dai Ministeri: della giustizia (n. 4 progetti) ; dell'istruzione, dell'università e della ricerca (n. 1 progetto) ; della salute (n. 5 progetti); del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione (n. 2 progetti).

E' proseguita, inoltre, l'attività di monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti finanziati alle Amministrazioni centrali dello Stato, per gli esercizi finanziari 1997-1999, 2000, 2001 e 2002, riportata in dettaglio nella parte della Relazione che riguarda i progetti. In questo ambito, anche al fine di rendere più uniforme e trasparente la verifica delle periodiche relazioni sullo stato di attuazione dei progetti (e le connesse procedure di rimborso agli enti pubblici e privati coinvolti nella realizzazione), sono state emanate specifiche "Linee di indirizzo per la presentazione delle relazioni semestrali". Tali linee di indirizzo sono state formalmente diramate, sia agli enti convenzionati con la Direzione generale (nei confronti dei quali assumono valore vincolante), sia alle altre Amministrazioni centrali dello Stato coinvolte in attività realizzative di progetti (nei confronti delle quali le "linee di indirizzo" assumono una funzione di orientamento dell'azione). Per quanto riguarda i progetti realizzati direttamente dalla Direzione Generale, l'apposito Comitato di verifica –organismo interno deputato all'analisi dei rendiconti e dei relativi documenti contabili- si è riunito 7 volte nel corso del 2003 per la valutazione di 35 relazioni semestrali, ed ha deliberato rimborsi per complessivi 2.949.226,78 euro.
La D.G.T.A.O. ha infine assicurato il supporto tecnico-operativo al Comitato scientifico dell'Osservatorio, organismo composto da otto qualificati esperti nel campo degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, che ha il compito di definire il programma annuale di lavoro dell' Osservatorio e valutarne i risultati raggiunti.

Il Comitato, nel corso del 2003, si è riunito 6 volte in seduta plenaria ed ha fattivamente concorso alla predisposizione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia - 2002, con riferimento, sia agli aspetti decisionali concernenti la struttura, sia alla redazione di specifici approfondimenti tematici.

Progetto di successo, concluso o in fase di completamento, finanziato con il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga

Il Progetto "Crescere in squadra", finanziato con le risorse finanziarie del Fondo nazionale lotta alla droga 2001, è stato realizzato dalla Direzione Generale in collaborazione con un'associazione di volontariato con sede a Piacenza.
Il progetto è un percorso formativo per tutte le associazioni sportive interessate alla dimensione educativa e preventiva dello sport. Obiettivo generale è la promozione dell'attività sportiva nella sua dimensione educativa. L'idea del progetto è rendere consapevoli tutti coloro che hanno a che fare direttamente o indirettamente con gli atleti (allenatori, dirigenti, genitori) dei possibili disagi che possono sorgere in seguito ad una relazione educativa inadeguata. Destinatari, quindi, del progetto sono i presidenti, i dirigenti e gli allenatori delle singole società sportive coinvolte. Il progetto, inoltre, ha una notevole estensione territoriale perché sono stati coinvolti anche altri centri: Torino, Firenze, Viterbo e Pistoia. La partecipazione di queste città ha fatto si che il progetto "uscisse" da una dimensione unicamente locale, per assumere rilievo a livello nazionale. Infatti, ogni città ha coinvolto le società sportive che operano sul territorio riscontrando un crescente interesse e una sempre maggiore collaborazione tra genitori e allenatori, anche grazie agli appuntamenti sportivi che sono stati ideati nel corso del progetto. I risultati raggiunti dai singoli centri sono stati resi pubblici nel corso del Convegno conclusivo che si è tenuto a Coverciano (Firenze) il 22 aprile 2004 presso il Museo del calcio. Durante questo appuntamento si è registrata la massiccia partecipazione dei giovani coinvolti nelle attività delle singole società sportive; tutto ciò a dimostrazione di quanto l'interazione tra sport e la proposizione di modelli educativi "sani" costituisca motivo di interesse e di attenzione tra le nuove generazioni.

Attività di cooperazione nazionale

La periodica acquisizione dei dati sull'andamento delle tossicodipendenze e sulle attività realizzate dalle Amministrazioni coinvolte nell'attività di rilevamento sul fenomeno è preceduta da continui contatti, formali ed informali, con le strutture amministrative competenti dei Ministeri dell'interno, della giustizia, della salute, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, della difesa, degli affari esteri, nonché delle Regioni e Province autonome. La stampa e la diffusione sul territorio nazionale della Relazione annuale al Parlamento sulle stato delle tossicodipendenze in Italia sono realizzate in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro – Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione- ufficio XIX) e con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.