ISSN 1681-6358

Focus sulle droghe

I tossicodipendenti e la legge nell'UE

O.E.D.T.
Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze

Briefing 2 bimestrale

Alla ricerca di un equilibrio tra sanzione e cura

Le leggi sulla droga nell'Unione europea (UE) sono alla costante ricerca di un punto di equilibrio tra sanzione e cura.

Le tre convenzioni delle Nazioni Unite (ONU) sulla droga [1] autorizzano l'uso di stupefacenti unicamente per scopi medici o scientifici. Benché l'*uso* illecito di droga non sia considerato reato, la Convenzione del 1988 individua come tale la *detenzione* per uso personale come primo passo per combattere il traffico internazionale di droga.

I paesi firmatari sono pertanto tenuti a disciplinare la detenzione di stupefacenti per uso personale, ma rimangono liberi di decidere sulle linee politiche da adottare. Nell'elaborazione delle rispettive leggi nazionali, gli Stati membri dell'UE hanno interpretato e applicato tale libertà in base alle proprie specificità, cultura e priorità, mantenendo tuttavia una posizione proibizionista. Da ciò deriva la varietà di interventi, su scala europea, nei confronti dell'uso personale illecito di stupefacenti e dei suoi atti preparatori, ovvero la detenzione e l'acquisto.

Se, per altro, si confrontano le leggi con le prassi in vigore, le posizioni degli Stati membri dell'UE divergono meno del previsto. In molti di essi le autorità giudiziarie e amministrative propendono sempre più per il proscioglimento dei fermati o per una loro condanna a pene più lievi, quali ammende, sospensione della patente di guida, ecc.

Tuttavia, dai dati disponibili si evince che gli interventi delle forze dell'ordine nei confronti dei tossicodipendenti sono in aumento, forse a causa di una maggiore diffusione degli stupefacenti [2], e che la tipologia degli interventi varia sia tra i paesi che al loro interno. Va inoltre detto che alcuni casi di uso personale illecito di droga continuano a fare oggetto di procedimenti giudiziari e che le pene detentive, in particolare nei casi di recidiva, continuano ad essere comminate.
Tali incongruenze nell'applicazione della legge possono ingenerare confusione nell'opinione pubblica e minare la credibilità del sistema giuridico in relazione all'uso personale di droga.

Una pubblicazione dell'OEDT della serie *Insights*, intitolata *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3], tratta il tema in modo approfondito e presenta rapporti nazionali relativi ai singoli paesi.

«Il fenomeno della ricaduta nell'abuso di droga e nella criminalità è una caratteristica comune dei tossicodipendenti. La prevenzione e la cura della dipendenza, delle sue cause e conseguenze possono essere difficili e richiedere tempo e denaro, ma sono la risposta ovvia per spezzare il dispendioso legame tra droga e criminalità».

GEORGES ESTIEVENART
DIRETTORE DELL'OEDT

«Mentre gli arresti per reati di droga sono in aumento — con le risorse delle forze dell'ordine concentrate sui consumatori di cannabis — nella maggior parte dei paesi i sistemi giudiziari tendono in misura crescente a prosciogliere i tossicodipendenti, a comminare sanzioni «lievi» e a considerare le misure penali come l'ultima spiaggia. Il messaggio che trasmettiamo ai cittadini, e in particolare ai più giovani, è confuso e spesso contraddittorio. Si avverte l'esigenza di una maggiore coerenza, e quindi di credibilità, nella politica di contrasto alla diffusione del fenomeno».

MIKE TRACE, PRESIDENTE
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELL'OEDT

Punti di discussione

1. **Le convenzioni dell'ONU sugli stupefacenti consentono agli Stati di disciplinare a livello nazionale la detenzione illecita di droga per uso personale, senza definire rigidamente il livello sanzionatorio.**
2. **In seno all'UE, le leggi che disciplinano l'uso personale di droga variano da paese a paese; in alcuni la sanzione non esclude la pena detentiva mentre in altri la detenzione per uso personale è stata depenalizzata nel corso degli ultimi anni.**
3. **Gli interventi delle forze dell'ordine contro l'uso e la detenzione illecita di stupefacenti, pur variando tra i paesi e al loro interno, sono in linea di massima in aumento nell'UE.**
4. **Nella maggior parte degli Stati membri, le autorità giudiziarie tendono attualmente a comminare sanzioni di tipo diverso da quelle penali per il consumo e la detenzione di stupefacenti. I tossicodipendenti che spacciano droga o commettono reati contro il patrimonio, in particolare in caso di recidiva, continuano invece ad essere condannati con severità e a incorrere in pene detentive.**
5. **In tutta l'UE sono ora disponibili misure alternative ai procedimenti penali, generalmente di tipo terapeutico o sociale, ma la loro applicazione ed efficacia variano.**
6. **I programmi che offrono pene alternative al carcere possono trarre vantaggio dal coordinamento tra il sistema giudiziario e quello sanitario.**

I tossicodipendenti e la legge — panoramica

1. Le convenzioni dell'ONU indicano la via

Il diritto internazionale sugli stupefacenti è basato sulle convenzioni dell'ONU del 1961, 1971 e 1988 [1]. L'articolo 3.2 della Convenzione del 1988 invita per la prima volta gli Stati firmatari a considerare la detenzione di droga per uso personale come un reato penale ma tale richiesta viene subordinata ai principi e ai concetti dei sistemi giuridici nazionali, lasciando ai vari paesi la libertà di decidere sulle politiche specifiche da adottare. Di conseguenza, i singoli Stati non hanno ritenuto di dover adottare una normativa uniforme nei confronti dei soggetti detentori di droga per uso personale.

Inoltre, la filosofia alla base dell'articolo 3 della Convenzione del 1988 riguarda il miglioramento dell'efficacia del sistema giudiziario penale in relazione al traffico internazionale di droga [4].

2. Le leggi sulla droga non sono uniformi ma si registrano segnali di convergenza

Le leggi che disciplinano il consumo di droga e la detenzione finalizzata all'uso personale variano in misura considerevole nei vari paesi dell'UE. In alcuni la legge vieta tali comportamenti e prevede pene detentive, in altri tali comportamenti sono vietati ma le sanzioni sono generalmente lievi. Altri ancora non considerano il consumo di droga e la detenzione finalizzata all'uso come reati penali.

Gli sviluppi degli ultimi cinque anni evidenziano in seno ai sistemi giudiziari penali degli Stati membri l'elaborazione di leggi e linee guida simili verso i tossicodipendenti, segnatamente una propensione all'adozione di sanzioni meno severe nei confronti dell'uso personale di stupefacenti. Alcuni paesi hanno provveduto a legittimare prassi divenute ormai comuni. Adeguando la legge al comportamento concreto delle forze dell'ordine e delle autorità giudiziarie, ne hanno rafforzato la credibilità.

In Spagna, Italia e Portogallo la detenzione di qualsiasi stupefacente per uso personale non è soggetta a sanzioni penali. La sanzione tende piuttosto ad essere di tipo amministrativo, ad esempio la diffida, l'ammenda o, in particolare in Italia, la sospensione della patente di guida. In caso di dipendenza si richiede il trattamento. Dal 2001 la legge del Lussemburgo prevede unicamente un'ammenda per l'uso, il trasporto, la detenzione e l'acquisto di cannabis per uso personale.

In Belgio, Danimarca, Germania e Austria le leggi e le linee guida prevedono la non punibilità dei soggetti che per la prima volta vengono trovati in possesso illecito di stupefacenti, in particolare di cannabis, i quali vengono «invitati» ad astenersi dall'assumere droga nel futuro; l'invito è spesso corredato da una diffida e da un periodo di prova. Nei Paesi Bassi la detenzione per uso personale di modiche quantità di cannabis è vietata dalla legge ma tollerata in determinate circostanze.

In Irlanda la detenzione di cannabis è passibile di un'ammenda alla prima o seconda condanna, mentre la pena detentiva può essere comminata a partire dal terzo reato.

Nel Regno Unito la proposta del ministro degli Interni, avanzata nel 2001, di riclassificare la cannabis come una droga della «classe C» piuttosto che «B» potrebbe rendere il reato di detenzione di cannabis non passibile di arresto.

In Francia una direttiva del 1999 raccomanda espressamente che i reati connessi all'uso di droga siano sanzionati solo da una diffida. In Grecia, Norvegia, Finlandia e Svezia si evidenzia un'applicazione «alla lettera» della legge che vieta l'uso di droga.

3. Aumento degli interventi delle forze dell'ordine

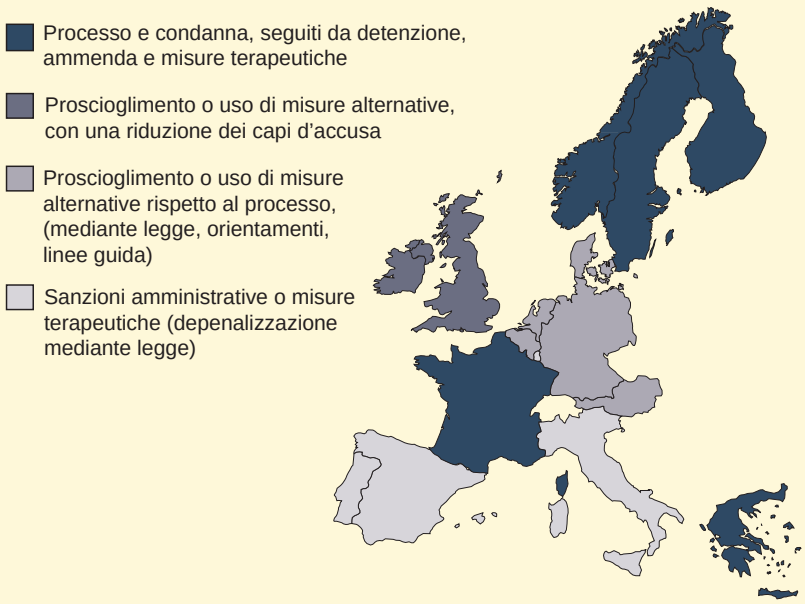
In diversi paesi europei il principio della legalità obbliga le forze dell'ordine a informare l'autorità giudiziaria di qualsiasi reato di cui vengano a conoscenza.

L'analisi della situazione [3] suggerisce che la maggior parte degli individui sospettati di uso o detenzione di droga per uso personale viene effettivamente denunciata all'autorità giudiziaria.

L'azione delle forze dell'ordine varia tuttavia tra i paesi e anche al loro interno. In Norvegia, Finlandia e Svezia l'azione mirata delle forze dell'ordine è considerata un deterrente significativo all'uso di droga. Nel resto d'Europa l'intervento delle forze dell'ordine contro l'uso pubblico di droga è dettato da ragioni di ordine pubblico. Nel complesso, l'azione di polizia contro il consumo o la detenzione di droga sembra essere il risultato «fortuito» di un controllo di routine oppure avviene quando l'uso di droga è troppo visibile o troppo pericoloso.

I dati disponibili fino al 2000 dimostrano che, in molti Stati membri dell'UE, gli arresti per uso e detenzione di droga sono in

Grafico 1 — Tipologia di procedimenti penali o amministrativi per la «detenzione illecita di droga per uso personale»



NB: Con l'espressione «detenzione illecita di droga per uso personale», impiegata nel grafico, si intende la detenzione di una modica quantità di droga, non associata a reati più gravi (reati contro il patrimonio, spaccio ecc.).
I dati relativi al Lussemburgo riguardano unicamente la cannabis.
Fonte: European legal database on drugs (ELDD) (Banca dati giuridica europea sulle droghe), *Country profiles* (Profili nazionali) (http://eldd.emcdda.org) e *Insights* n. 5 dell'OEDT [3].

Grafico 2 — Reati di uso/detenzione di droga sul totale di arresti per reati di droga

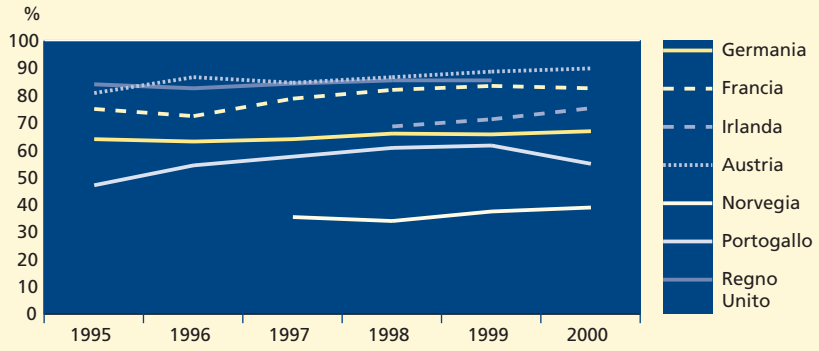
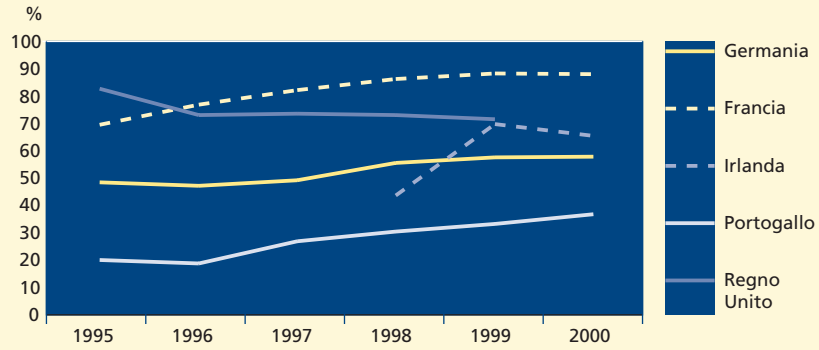


Grafico 3 — Cannabis coinvolta sul totale di arresti per uso/detenzione di droga



NB: Nella figura 2, i dati relativi all'Austria riguardano infrazioni quali detenzione, spaccio ecc. di quantità modiche. In entrambi i grafici, gli arresti per reati di droga sono definiti in modo diverso dagli Stati membri dell'UE.
Fonte: Relazioni nazionali Reitox del 2001 (tabelle standard).

aumento [2]. In diversi paesi, la maggior parte degli arresti per reati di droga interessano il consumo o la detenzione finalizzata al consumo (grafico 2), mentre i reati di spaccio o traffico di droga sono molto meno numerosi. In alcuni paesi, la maggior parte dei reati di uso o detenzione di droga ha riguardato la cannabis (grafico 3).

Non vi sono per il momento prove evidenti che indichino che le forze dell'ordine, nell'azione contro i tossicodipendenti, si concentrano soprattutto sulle situazioni e i modelli di uso più gravi.

Il 60-90 % di tutti gli arresti per reati di droga in Belgio, Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Austria, Svezia, Finlandia e Regno Unito riguarda il consumo di droga o la detenzione finalizzata al consumo. Il 55-90 % degli arresti per uso e detenzione di droga in Germania, Francia, Irlanda e Regno Unito ha riguardato la cannabis. In Portogallo, dove il tasso di cannabis è tra i più bassi, gli arresti connessi alla cannabis sono saliti, nel 2000, al 37 % di tutti gli arresti per uso e detenzione di droga.

Fonte: Relazioni nazionali Reitox del 2001 (tabelle standard).

4. Alternative al procedimento penale

Alle tradizionali sanzioni penali per uso e detenzione di droga, le attuali politiche giudiziarie dei paesi dell'UE prediligono le forme alternative. Spesso, le autorità giudiziarie si astengono dal comminare sanzioni penali, scegliendo tra una gamma di alternative, quali ammende, diffide formali, sospensione della patente di guida, periodi di prova o trattamento terapeutico. Le diffide semplici sono la risposta consueta al consumo illecito e alla detenzione finalizzata al consumo, in particolare per i soggetti che per la prima volta vengono trovati in possesso di droga per uso personale o nel caso di quantità modiche di cannabis.

Queste opzioni di natura non penale vengono applicate in misura meno frequente a coloro che, per finanziare il proprio consumo, spacciano droga o commettono furti. Le autorità tengono generalmente conto di un'eventuale tossicodipendenza che potrebbe essere all'origine di tali reati ma, nella maggior parte dei casi, essa non è ritenuta sufficiente per evitare un procedimento giudiziario. I reati di questo tipo sono solitamente puniti con sanzioni penali e i soggetti recidivi sono passibili di pene più severe.

5. Le misure alternative guadagnano terreno

In tutta l'UE sono ora disponibili metodi alternativi ai processi penali, generalmente di tipo terapeutico o sociale, ma il loro impatto e la loro qualità non sono uniformi. La ricerca dimostra che la cura dei tossicodipendenti nell'ambito del sistema giudiziario penale può dare risultati positivi [5], sia di tipo terapeutico nei riguardi della tossicodipendenza che educativo nei confronti dei soggetti che per la prima volta vengono trovati in possesso di droga per uso personale [6].

In alcuni paesi queste misure sono sottoutilizzate a causa di vincoli giuridici o dello scetticismo diffuso nei confronti della loro efficacia. In altri si riscontra un ricorso generalizzato alla cura; in un numero limitato di essi l'applicazione di queste misure è ostacolata dalla mancanza di risorse. I paesi in cui la tossicodipendenza è considerata la causa reale di un reato di droga sono maggiormente predisposti ad offrire un programma di trattamento piuttosto che una sanzione penale, anche per i reati più gravi. Altri sono meno indulgenti e per i reati di droga vengono automaticamente comminate pene detentive.

6. Giustizia e salute: la soluzione è la cooperazione

La ricerca dimostra che un adeguato programma di trattamento può dare prova dell'efficacia costi/benefici nel ridurre le ricadute nella criminalità e nell'abuso di droga [7] se è facilmente disponibile, se comprende una componente sociale e di riabilitazione e se prevede la cooperazione tra le autorità giudiziarie e sanitarie.

Una componente fondamentale di tale processo è rappresentata da una cooperazione efficace e ben strutturata tra i sistemi giudiziario e sanitario nel corso del procedimento penale, con la scelta della risposta e delle risorse più adatte per ogni singolo soggetto.

15 5 6 TD-AD-02-002-IT-D

Conclusioni

I tossicodipendenti e la legge nell'UE — elementi di riflessione

Il presente briefing riassume gli aspetti e le tendenze fondamentali relativi al trattamento riservato dalle leggi ai tossicodipendenti nell'UE e indica le fonti principali a cui rivolgersi per ottenere maggiori informazioni. L'OEDT ritiene che i punti seguenti potrebbero fornire la base per le considerazioni future sulla politica da adottare.

1. **La filosofia di base della Convenzione dell'ONU del 1988 e la sua esigenza di considerare la detenzione di droga per uso personale come un reato penale sono finalizzate a rafforzare la lotta contro il traffico internazionale di droga piuttosto che a criminalizzare i tossicodipendenti.**
2. **Nonostante la diversità delle leggi relative alla droga negli Stati membri dell'UE, negli ultimi tempi si registra una tendenza ad adeguare le leggi ai comportamenti concreti delle forze dell'ordine e delle autorità giudiziarie. Ciò contribuisce a rafforzare la credibilità delle leggi stesse.**
3. **Un'azione efficace in materia, da parte delle forze dell'ordine, deve interessare in primo luogo le situazioni più gravi nell'ambito dei reati connessi alla droga.**
4. **Nel caso dell'uso o della detenzione di droga, la maggior parte degli Stati membri si è dotata di meccanismi per evitare sanzioni penali ad una percentuale elevata di consumatori arrestati.**
5. **Se un consumatore arrestato è tossicodipendente, la ricerca dimostra che il trattamento terapeutico può dare significativi vantaggi sanitari e sociali nonché portare ad un calo rilevante dei reati.**
6. **Si raccomanda una stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e sanitarie al fine di garantire una gestione efficace delle iniziative di cura.**

Fonti principali

[1] Nazioni Unite (ONU) (1961, 1971, 1988), *Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971, Convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988* (http://www.incb.org/e/conv).

[2] Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT) (2001), *Relazione annuale 2001 sull'evoluzione del fenomeno della droga nell'Unione europea,* Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2001, pag. 21.

[3] Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives,* serie *Insights* dell'OEDT, n. 5, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2002.

[4] Nazioni Unite (ONU) (1998), *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988,* United Nations Publications, New York, 1998, pagg. 48-99.

[5] Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT) (2001), *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, EMCDDA Scientific Report, Cranstoun Drug Services Publishing, Londra, 2001, pagg. 201-217.

[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R. (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA (http://www.wa.gov/wsipp, version 4.0).

[7] Hough, M. (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature,* paper 15, Home Office, 1996, Regno Unito.

Informazioni web

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases eldd_country_profiles.cfm

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases eldd_comparative_analyses.cfm

Tendenze principali delle leggi nazionali sugli stupefacenti
http://eldd.emcdda.org/trends/ trends.shtml

Dati sugli arresti (OEDT 2001, *Relazione annuale*)
http://annualreport.emcdda.org/en/ sources/index.html

Focus sulle droghe è una serie di briefing pubblicati dall'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT) di Lisbona. I briefing sono pubblicati sei volte l'anno nelle 11 lingue ufficiali dell'Unione europea e in norvegese. La versione originale è in inglese. È possibile scaricare i briefing dal sito web dell'OEDT (http://www.emcdda.org). La riproduzione è autorizzata, con citazione della fonte. L'abbonamento gratuito può essere richiesto via e-mail (info@emcdda.org). Per aggiornamenti su nuovi prodotti iscriversi sulla homepage dell'OEDT.

EDITORE UFFICIALE: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

© Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, 2002

DIRETTORE ESECUTIVO: Georges Estievenart
REDATTORI: Kathy Robertson, John Wright
AUTORI: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier
GRAFICA: Dutton Merrifield, Regno Unito
Printed in Italy