

INTRODUZIONE

L'oggetto della seguente tesi di ricerca è l'abuso delle sostanze stupefacenti ai tempi del Covid-19. In particolare, lo scopo dello studio è quello di verificare se e in che modo la pandemia ha avuto un impatto su tale fenomeno.

L'abuso di sostanze stupefacenti ha, infatti, implicazioni ben più ampie rispetto a quelle ipotizzate dalla maggior parte delle persone prive di conoscenze medico-legali: l'interdisciplinarietà dell'argomento riguardante le sostanze stupefacenti è proprio ciò che ha maggiormente attirato la mia attenzione. Infatti, le conseguenze riguardano sicuramente la salute, intesa non solo come diritto e bene individuale, ma anche come interesse collettivo, ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione. Ciò che riguarda le sostanze stupefacenti, oltre che essere oggetto di numerose convenzioni internazionali, è poi disciplinato non solo dal diritto penale, ma prima di tutto dal diritto amministrativo.

L'attività di ricerca è stata svolta grazie alla collaborazione instaurata con la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Bergamo, a seguito dell'inizio del mio Tirocinio d'Eccellenza presso l'Area III della Prefettura, inerente il Sistema Sanzionatorio Amministrativo, gli Affari Legali, il Contenzioso e la Rappresentanza in Giudizio. In particolare, il Prefetto di Bergamo, il dott. Enrico Ricci, dopo essere venuto a conoscenza della tematica della mia tesi di laurea, mi ha proposto di collaborare con il Nucleo Operativo Tossicodipendenze dell'Area IV della Prefettura, inerente la Tutela dei Diritti Civili, al fine di poter raccogliere dati utili per la comprensione del fenomeno nella provincia di Bergamo e di poterli in seguito integrare con l'attività di ricerca che ho svolto da settembre 2020 con il mio relatore, prof. Francesco Saverio Romolo.

Nel primo capitolo della tesi è innanzitutto presentato il ruolo nel contrasto all'abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope della Prefettura, a capo della quale vi è il Prefetto, la cui figura è approfondita per quanto riguarda la sua funzione di garante della pubblica sicurezza e il ruolo nella tutela della salute.

La principale normativa nazionale in materia di sostanze stupefacenti è inquadrata nelle politiche legislative e sociali degli Stati membri dell'Unione Europea, per poi esaminare gli articoli più importanti nell'ottica del fine ultimo della tesi, in particolare gli articoli 75 e 121 del Testo Unico sugli Stupefacenti, per quanto riguarda le segnalazioni inviate al

Nucleo Operativo Tossicodipendenze della Prefettura. Inoltre, sono oggetto di approfondimento gli accertamenti-medico legali e tossicologico-forensi allegati alla segnalazione, la convocazione e il colloquio che seguono la segnalazione, e, infine, il formale invito, le sanzioni e il programma terapeutico e socio-riabilitativo, in quanto possibili esiti della segnalazione. Ulteriori disposizioni del Testo Unico meritevoli di attenzione sono gli articoli 13 e 14 che riguardano le tabelle, in cui sono elencate le sostanze stupefacenti e psicotrope oggetto della disciplina.

Infine, dopo aver esaminato tale normativa, sono ricostruite le finalità da essa perseguite e sono accennate ulteriori disposizioni: l'articolo 187 del Codice della Strada, riguardante la guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti, e il decreto 28 aprile 1998 del Ministero della Sanità, attinente al rilascio del porto d'armi.

Nel secondo capitolo sono poi descritte le implicazioni pratiche e concrete che ha tale normativo per quanto riguarda l'amministrazione della salute sul territorio, che in Lombardia avviene attraverso il sistema sociosanitario disciplinato dalla legge regionale n. 23 del 2015. Tale testo legislativo ha previsto l'istituzione delle Agenzie di Tutela della Salute (A.T.S.) e delle Aziende Socio Sanitarie Territoriali (A.S.S.T.), le cui competenze a livello territoriale sono descritte per quanto riguarda la provincia di Bergamo.

All'interno dell'A.T.S. di Bergamo, vi è poi un'unità preposta alla Prevenzione delle Dipendenze, che si occupa di progetti, come il progetto *Safe Driver*, consistente nell'individuazione di un guidatore designato che in occasioni sociali si astiene dall'alcol per condurre a casa in sicurezza gli altri componenti del gruppo, e il progetto *Goodnight*, che prevede tra le diverse attività la formazione per i gestori di locali e il diretto intervento nei grandi eventi.

Successivamente sono descritte le attività di riduzione del danno e dei rischi e in particolare è descritta la funzione dell'Unità di Strada di Bergamo, che interviene nei luoghi maggiormente frequentati dai tossicodipendenti al fine sia di svolgere attività educativa di strada sia di prevenire complicazioni sanitarie conseguenti all'utilizzo di sostanze.

Per quanto riguarda poi il trattamento delle dipendenze nella provincia di Bergamo sono illustrati i Servizi per le Dipendenza patologiche (Ser.D.) e i Servizi Multidisciplinari Integrati (S.M.I.) presenti sul territorio, ed è descritto il funzionamento e l'accesso a tali

servizi. Un accenno è poi dedicato ai Gruppi di Auto-Mutuo Aiuto. Sono inoltre descritte le tipologie di dipendenza oggetto di trattamento, compreso il Gioco d'Azzardo Patologico (G.A.P.), problema che si è particolarmente aggravato in tempi recenti e difficilmente individuabile. Allo scopo di analizzare tale fenomeno sono descritti i principali interventi normativi, giurisprudenziali e istituzionali, e, per quanto riguarda la situazione nella provincia di Bergamo, è presentato il Piano Locale G.A.P. dell'A.T.S. Bergamo.

Al fine di interpretare e comprendere i dati presentati nel quarto capitolo, ho poi provveduto a sintetizzare nel terzo capitolo i contenuti delle relazioni, sia internazionali sia nazionali, per quanto riguarda il triennio oggetto di analisi, dal 2019 al 2021, e sono presentati alcuni studi internazionali, nazionali e locali, riguardanti il fenomeno dell'abuso di sostanze stupefacenti ai tempi del Covid-19. Adottando un approccio che procede dal generale al particolare sono stati oggetto di studio innanzitutto i World Drug Report dell'U.N.O.D.C., una ricerca effettuata in Brasile sull'uso di sostanze psicoattive ai tempi del Covid-19 e una sulle nuove tendenze di abuso di sostanze stupefacenti secondo una prospettiva internazionale ai tempi del Covid-19, oltre che un'altra ricerca sulle conseguenze del lockdown sull'abuso e sul traffico di sostanze stupefacenti e delle Nuove Sostanze Psicoattive (N.P.S.).

Focalizzandomi poi sulla situazione europea, ho sintetizzato i contenuti delle relazioni europee sulla droga dell'E.M.C.D.D.A. e di un aggiornamento pubblicato a marzo 2020 sulle implicazioni del Covid-19 per le persone che fanno uso di sostanze. È poi presentato uno studio sul contributo del sistema di monitoraggio *Addictovigilance* in Francia ai tempi del Covid-19.

Ho sintetizzato i contenuti delle relazioni annuali al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia del Dipartimento per le Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri e descritto le nuove frontiere della riduzione del danno ai tempi del Covid-19 in Italia. Oggetto di sintesi sono anche le relazioni annuali della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga del Dipartimento della Pubblica Sicurezza appartenente al Ministero dell'Interno.

Infine, è presentata un'indagine sui consumi di sostanze stupefacenti nella Bassa Bergamasca, basata sull'analisi delle acque reflue e condotta dall'Istituto di Ricerca

Mario Negri, in collaborazione con Cogeide S.p.A. e A.G.A. (Associazione Genitori Antidroga).

Nel quarto capitolo sono poi esposti gli obiettivi e la metodologia di ricerca adottati nell'analisi delle segnalazioni inviate al Nucleo Operativo Tossicodipendenze di Bergamo, attinenti fatti accertati dal gennaio 2019 al dicembre 2021. In particolare, sono elencati gli elementi dei fascicoli esaminati e le domande di ricerca che hanno guidato l'elaborazione dei dati.

Le segnalazioni sono innanzitutto esaminate considerando l'anno e il mese in cui l'accertamento del fatto è avvenuto, suddividendo il triennio in trimestri e relazionando le segnalazioni alla tipologia di sostanza, al fine di poterne illustrare la tendenza. Ho poi considerato sesso ed età, ponendo una particolare attenzione nei confronti dei minori. Sono poi analizzate le segnalazioni nei confronti di soggetti senza fissa dimora e sono introdotte le classi di età.

Per quanto riguarda la tipologia di sostanze stupefacenti segnalate, oggetto di approfondimento sono cannabinoidi, cocaina, eroina, MDMA e altre sostanze. Tutte le sostanze sono poi relazionate alle diverse classi di età ed è approfondito il policonsumo, ossia il consumo simultaneo di due o più sostanze.

Anche il numero di precedenti segnalazioni è oggetto di indagine, rapportato sempre con la tipologia di sostanze oggetto della segnalazione. Sono poi analizzati la tipologia di segnalazione, che può essere avvenuta ai sensi dell'articolo 75 del Testo unico sugli stupefacenti o dell'articolo 121, e il ritiro della patente di guida, nel caso di diretta e immediata disponibilità del veicolo.

Inoltre, è descritto il sistema delle priorità di intervento del Nucleo Operativo Tossicodipendenze di Bergamo, alla cui definizione ho contribuito, al fine di consentire la ripresa dei colloqui, compatibilmente con le risorse disponibili e la mole di lavoro accumulato, anche a causa dell'interruzione dell'attività imposta dalla situazione pandemica.

Riguardo all'impatto della pandemia da Covid-19 sulle segnalazioni, sono descritte le principali disposizioni che si sono succedute nel tempo, introducendo misure più o meno stringenti, per poi esaminare la tendenza del numero di segnalazioni nei diversi periodi. Le segnalazioni prese in considerazione in relazione ai diversi periodi sono poi oggetto

di analisi per quanto riguarda le classi di età e la tipologia di sostanze stupefacenti, approfondendo prima i segnalati minori di 24 anni e poi i maggiori di 24 anni. Inoltre, sono confrontati gruppi di mesi uguali relativi ad anni diversi al fine di indagare la stagionalità e di ottenere dati comparabili anche in termini assoluti.

È rapportato anche il numero di precedenti segnalazioni in capo al medesimo soggetto ai diversi periodi che si sono succeduti nel triennio in esame, oltre che alla tipologia di segnalazione e al ritiro della patente di guida.

Infine, nell'ambito delle conclusioni sono esposte alcune considerazioni sul Nucleo Operativo Tossicodipendenze interno alle Prefetture, sulla prevenzione e sul trattamento delle dipendenze e sulle segnalazioni in generale. Sono poi illustrati i risultati dell'analisi dei dati maggiormente meritevoli di attenzione per quanto riguarda l'impatto della pandemia da Covid-19 sulle segnalazioni e, per concludere, sono presentate alcune future prospettive di studio.

CAPITOLO I

IL RUOLO DELLA PREFETTURA NEL CONTRASTO ALL'ABUSO DI SOSTANZE STUPEFACENTI E PSICOTROPE

1.1 IL PREFETTO COME GARANTE DELLA PUBBLICA SICUREZZA E IL SUO RUOLO NELLA TUTELA DELLA SALUTE

L'abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope rappresenta un fenomeno multifattoriale, dati anche la varietà della tipologia di consumatori, la diversificazione delle sostanze ed i diversi valori giuridici in gioco, che richiedono l'intervento di diversi attori.

Tra questi vi sono il Prefetto e l'istituzione cui è a capo, ossia la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo (U.T.G.).

Il Prefetto è il rappresentante del Governo sul territorio e, in quanto tale, ha innanzitutto funzioni di protezione civile, ai sensi del D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175, che in particolare attribuisce al Prefetto competenze relative ai *rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali*; ha il potere di sospendere i Consigli comunali e provinciali, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali e, per quanto riguarda i *fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, della legge 2 luglio 1991, n. 221; rilascia certificazioni circa la sussistenza di provvedimenti di prevenzione, ai sensi della legge 19 marzo 1990, n. 55, *per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*; può chiedere notizie e informazioni, nominare collegi ispettivi e promuovere il controllo preventivo di legittimità, per quanto riguarda i contratti di appalto, di fornitura e di servizio degli enti locali, e presiede il Comitato provinciale della pubblica amministrazione, ai sensi della legge 12 luglio 1991, n. 203, riguardante la lotta alla criminalità organizzata, la trasparenza e il buon andamento dell'attività amministrativa; può invitare le parti, nel caso di sciopero nei servizi pubblici che comporti un pericolo di

pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, a desistere dallo sciopero, ai sensi della legge 146 del 1990¹; **è garante dell'ordine e della pubblica sicurezza**, attribuzioni di vitale importanza per il normale funzionamento del Paese².

Tali funzioni gli sono attribuite dall'articolo 13, commi 1 e 2, della legge 1 aprile 1981, n. 121, che stabilisce che, in quanto *autorità provinciale di pubblica sicurezza*, assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia e ha la responsabilità di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia, perciò ha il dovere di occuparsi anche dei problemi legati al disagio sociale, a tutela degli interessi della collettività.

L'abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope rientra senza dubbio nelle problematiche legate all'area del disagio sociale, intesa come momento di prevenzione necessaria affinché i problemi, inizialmente solo "sociali", non divengano anche problemi di ordine pubblico e sicurezza sociale³. Inoltre, chi abusa di sostanze stupefacenti e psicotrope può rappresentare un pericolo per la circolazione stradale.

A fianco al ruolo da protagonista nell'ambito della Pubblica Sicurezza, si configura anche una corresponsabilità in capo al Prefetto e una compartecipazione della Prefettura riguardo l'amministrazione e la protezione della salute dei soggetti che si trovano su un determinato territorio. Il Prefetto, inoltre, è chiamato sempre più ad assumere un ruolo fondamentale di mediatore istituzionale e sociale, al fine di garantire quella indispensabile coesione e sinergia istituzionale interna, che è condizione necessaria per soddisfare al

¹ Cassese Sabino, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991, in *Le Regioni*, n. 2, 1992, pp. 331-337

² Grüner Giuliano, "Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato", in Cavallo Perin Roberto, Police Aristide, Saitta Fabio (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Volume 1, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 343-364, ISBN 978-88-6453-432-9 (print), ISBN 978-88-6453-433-6 (online PDF), ISBN 978-88-6453-434-3 (online EPUB)

³ Direzione Generale dei Servizi Civili, *I Nuclei Operativi Tossicodipendenze presso le Prefetture – Attività e modelli organizzativi*, ("Pubblicazioni della Scuola Superiore Amministrazione dell'interno – I quaderni della scuola"), Serie II – Volume 2, Roma, SSAI, 1997, p. 9

meglio gli interessi pubblici generali⁴. In quest'ottica, ruolo dell'istituzione è promuovere e consolidare le sinergie presenti sul territorio a garanzia dei diritti dei cittadini, oltre che creare un clima di fiduciosa collaborazione istituzionale tra i vari soggetti operanti⁵, che deve coordinare in un'attività di raccordo.

Le sostanze stupefacenti e psicotrope, secondo Bordet, non sono solo sostanze utilizzate individualmente, oggetto di studio scientifico ma possono essere considerate veri e propri oggetti sociali caratterizzati da aspetti normativi, ma soprattutto da una dimensione politica. La droga è considerabile un fatto sociale, anche in considerazione delle vicende a essa collegate che vengono spesso mediatizzate⁶.

I pericoli e le patologie connesse all'abuso di droghe sono particolarmente complessi, in quanto legati non solo alla natura chimica delle sostanze, ma anche ai contesti d'uso e alla vulnerabilità individuale⁷, oltre che alla loro diffusione nelle fasce giovanili. La società richiede, dunque, risposte alle autorità pubbliche e agli operatori sanitari.

Le sostanze stupefacenti e psicotrope costituiscono un problema di rilevante attualità e di costante attenzione, sia perché la tutela della salute è costituzionalmente sancita, in quanto diritto dell'individuo, sia perché l'incidenza e l'ampiezza dei riflessi sociali connessi alla loro diffusione destano non poche preoccupazioni e allarme sociale⁸, considerato anche il progressivo aumento delle segnalazioni da parte delle Forze dell'Ordine⁹.

⁴ Bolognesi Roberto, "Modernità della figura del Prefetto: da Giacinto Scelsi ad oggi", *Instrumenta*, n. 11, maggio-agosto 2000, pp. 521-549

⁵ Bolognesi Roberto, "Modernità della figura del Prefetto: da Giacinto Scelsi ad oggi", *Instrumenta*, n. 11, maggio-agosto 2000, pp. 521-549

⁶ Bordet Régis, "Is the drug a scientific, social or political object?", *Therapies*, Volume 75, Issue 4, July–August 2020, Pages 389-391

⁷ D'Edigio Pietro Fausto, "La Legge 309/90: le proposte di FeDerSerD", *Mission – Italian quarterly journal of addiction*, n. 52, anno XIV, settembre 2019, pp. 1-5

⁸ Prefettura della Spezia – Ufficio Territoriale del Governo – Nucleo Operativo Tossicodipendenze e Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Fisiologia Clinica Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari, *Ricerca sui soggetti segnalati per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti di tipo leggero, ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. 309/90 e follow up delle successive segnalazioni e/o contatti con le strutture territoriali per interventi terapeutici*, 2005

⁹ Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, *L'esistenza divorata – Indagine sugli stili di consumo delle cosiddette "nuove droghe" a Bergamo*, Roma, Casa editrice Psicoanalisi Contro, 2004, p. VII

Più specificatamente, la salute è tutelata dall'articolo 32 della Costituzione, come fondamentale diritto dell'individuo, ma anche come interesse della collettività, e proprio perché valore rilevante sia per il singolo consumatore sia per la collettività ben si configura la responsabilità del Prefetto rispetto al contrasto all'uso e all'abuso delle sostanze stupefacenti e psicotrope.

L'attività del Prefetto, tuttavia, pur all'interno di un sistema basato sull'illiceità e sulla punibilità del consumo personale di droga, è tesa a promuovere un'azione di prevenzione, riabilitazione e recupero¹⁰, anche perché ciò, al di là dell'impatto sociale, ha un valore generativo per la comunità. Infatti, se perdiamo una persona, perché è diventata dipendente e non è più in grado di dare il suo contributo alla società, non solo la società si impoverisce¹¹, ma il diritto alla salute, sia individuale sia collettiva, viene pregiudicato.

1.2 POLITICHE LEGISLATIVE E SOCIALI DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

La Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988 ha fornito, a livello internazionale, le indicazioni di base, a tutti gli stati firmatari, sulle politiche antidroga; in particolare ha invitato a considerare la detenzione di droga per uso personale un reato penalmente perseguibile. Tuttavia i singoli paesi sono liberi di predisporre la normativa specifica in base ai loro sistemi giuridici. Gli stati membri dell'Unione Europea hanno aderito a tali indicazioni: infatti, in quasi tutti i paesi dell'Unione la detenzione per uso personale viene considerata perseguibile, sebbene le conseguenze siano spesso di tipo amministrativo o riabilitativo, più che penale. In particolare, in Italia la detenzione per uso personale è depenalizzata e chi infrange la

¹⁰ Raineri Maria Luisa e Corradini Francesca, "Interventi per problemi di dipendenza", in *Linee guida e procedure di servizio sociale – Manuale ragionato per lo studio e la consultazione*, Terza edizione, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson S.p.A., 2019, p. 440

¹¹ D'Edigio Pietro Fausto, "La Legge 309/90: le proposte di FeDerSerD", *Mission – Italian quarterly journal of addiction*, n. 52, anno XIV, settembre 2019, pp. 1-5

legge, consumando droga, viene avviato verso il servizio terapeutico per i motivi illustrati nel paragrafo precedente¹².

1.3 IL TESTO UNICO SUGLI STUPEFACENTI

La principale normativa nazionale di riferimento per quanto riguarda il contrasto all'abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope è il Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 31 ottobre 1990 n. 255 ed entrato in vigore il 15 novembre 1990, con lo scopo di raccogliere e integrare le leggi in materia di disciplina delle sostanze stupefacenti e psicotrope.

Questa norma ha rafforzato il compito del Prefetto come autorità di pubblica sicurezza, configurandone i poteri in modo speciale¹³, in quanto prevede che sia proprio il Prefetto a irrogare le sanzioni relative al consumo di sostanze stupefacenti all'interno di un complesso procedimento, che verrà di seguito dettagliatamente descritto.

1.3.1 LE TABELLE DELLE SOSTANZE STUPEFACENTI E PSICOTROPE

Gli articoli 13 e 14 del Testo unico sugli stupefacenti disciplinano le tabelle delle sostanze soggette al controllo e alla vigilanza del Ministero della salute, che stabilisce, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 2), con proprio decreto l'aggiornamento delle tabelle, con cui le sostanze sono classificate in base ai principi attivi.

¹² Prefettura della Spezia – Ufficio Territoriale del Governo – Nucleo Operativo Tossicodipendenze e Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Fisiologia Clinica Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari, *Ricerca sui soggetti segnalati per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti di tipo leggero, ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. 309/90 e follow up delle successive segnalazioni e/o contatti con le strutture territoriali per interventi terapeutici*, 2005, p. 4

¹³ Cassese Sabino, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991, in *Le Regioni*, n. 2, 1992, pp. 331-337