



**Canapa.
Culture e pratiche di regolazione sociale e di limitazione dei
rischi**

**Summer school - Forum Droghe
Firenze, 3 settembre 2015**

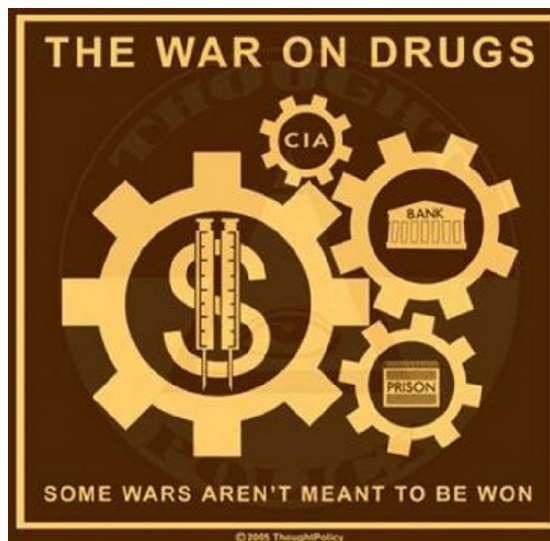
**Influenze interne ed esterne nelle politiche
e negli interventi sulle droghe in Italia**

**Franca Beccaria
Eclectica, Istituto di ricerca e formazione**



Contenuti

1. Influenze esterne e interne: definizione e quadro teorico
2. Il caso italiano
3. Riflessioni conclusive: elementi per una "policy window" sulla canapa in Italia





Fonti

ALICE RAP

**Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe
Reframing Addictions Project**

Beccaria F., Moskalevicz J., Asmussen V. F., Eisenbach-Stangl I., Rolando S. (2015). External influences in national policies in four European countries at the turn of 21st century. In **Hellman M., Berridge V., Mold A., Duke K. (eds), Concepts of addictive behaviours across time and place. Oxford: Oxford University Press.**

Beccaria F., Rolando S. (2014). Stakeholders' Role in Contemporary "Substitute Drug" Policies in Italy, Substance Use and Misuse, 49(1), 1-10.

Beccaria F., Eisenbach-Stangl I., Rolando S. (2015). Stakeholders' roles and differences in Six European Countries. *Journal of Interpersonal Violence*, 30(12), 2101-2115.

Beccaria F., Rolando S. (2014). The Italian experience at the end of the XXth century. *International Journal of Drug Policy*, 25(1), 1-10.

Bjerge, B., Duke, K., Frank, V.A., Rolando, S. & Eisenbach-Stangl I. (2015). Stakeholders in policy processes. In: Hellman, M., V. Berridge, K. Duke & A. Mold (eds) Concepts of Addictive Substances and Behaviours Across Time and Place. Oxford: Oxford University Press (accepted).

Dan Baum, Smoke and mirrors. The war on drugs and the politics of failure. Boston: Back Bay Books, 1996.



1. Influenze esterne ed interne: definizione e quadro teorico



HARM
REDUCTION
INTERNATIONAL



κοινωνικό κέντρο για την αντιμετώπιση της εθιστικής κατάστασης



forum
movimento
per i diritti
contro
la proibizione
droghe



Influenze

Definizione

Le politiche sulle droghe sono molto sensibili alle influenze che provengono dall'esterno del paese, oltre che alle influenze interne



Influenze

Definizione

Influenze interne

Gli stakeholder, in italiano «portatori di interesse», sono gli attori che hanno un interesse sul tema in oggetto, che ne sono condizionati o che per la loro posizione hanno o possono avere un'influenza attiva o passiva sul processo decisionale e sull'implementazione delle decisioni.



Possono essere individui, organizzazioni, o reti di individui o di organizzazioni

Il tema delle droghe è sempre stato sfruttato politicamente e quindi ben si presta all'analisi degli stakeholder

Le Monde

L'ÉTÉ EN SÉRIES |

© 2015 Le Monde. Tous droits réservés. Toute réimpression, sans autorisation, est formellement interdite.

Jamaïque Une « loi ganja »
pour changer la vie

3|6 CANNABIS EN LIBERTÉ En avril, le gouvernement a promulgué un texte novateur, qui autorise sans limite la culture de la marijuana pour les rastafaris. Kingston espère même créer une industrie médicinale à partir de cette plante

Aux Pays-Bas,
le haschisch « tombe du ciel »

A Barcelone,
le joint pour tous

Seattle récolte
les fruits de la marijuana

A Washington,
le joint de la discorde

Uruguay Marijuana d'Etat

Agosto 2015



Per comprendere il ruolo delle influenze esterne e interne nella politica sulle droghe di un singolo paese è utile far riferimento ad alcuni quadri teorici:

- **policy windows theory**, Kingdon (1984)
- **boundary work theory**, Gieryn (1983)
- **social arena**, Wiener (1981)



Influenze

Quadro teorico

Policy windows theory

Secondo Kingdon, una nuova politica trova spazio quando:



Cambiamenti o transizioni politiche si verificano quando i tre "flussi" si incontrano e favoriscono l'apertura di una "finestra politica"

Fonte: Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 1st Ed. Boston: Little Brown.



Boundary work theory

Secondo Gieryn l'attività degli stakeholder si esplica attraverso tre tipi di azioni:

- ESPANSIONE DELL'AUTORITA in ambiti controllati da altri professionisti/attori
- MONOPOLIZZAZIONE dell'autorità e delle risorse proprie di un ambito screditando i concorrenti
- PROTEZIONE DELL'AUTONOMIA: esonerare i membri di una comunità professionale dalla responsabilità per le conseguenze del proprio lavoro, attribuendo la colpa a capri espiatori esterni.

Tra gli stakeholder Gieryn include anche gli scienziati che:

- costruiscono appropriate ideologie per ottenere benefici e/o protezione per la loro autorità professionale;
- forniscono repertori alternativi per la presentazione pubblica della scienza che vengono di volta in volta selezionati dai politici a seconda degli interessi in gioco.

Fonte: Gieryn, T. (1983) Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*. 48. p. 781-795.



Social arena theory



Wiener, C. (1981) *The Politics of Alcoholism: building an arena around a social problem.* New Brunswick and London: Transaction Books.





2. Il caso italiano



- Legge 104/1954: **forti pressioni internazionali**, in particolare da parte di Canada e Francia che accusavano l'Italia di non essere troppo attiva nella lotta al narcotraffico
- Legge 685/1975: nonostante la sottoscrizione delle convenzioni internazionali l'Italia ha assunto un atteggiamento più liberale, cui però ha fatto seguito un acceso dibattito – in particolare sul **trattamento sostitutivo** - che è culminato con
- Legge 309/1990: punizione dei consumatori occasionali e tossicodipendenti, seguita dalla depenalizzazione del consumo con il referendum del 1993 – AUMENTO DEI DECESSI PER DROGA
- **Legge 49/2006**: elimina la differenza tra droghe "leggere" e "pesanti" e il possesso torna ad essere competenza penale tranne che per piccole quantità per uso personale – AUMENTO DEI DETENUTI PER DROGA E/O TOSSICODIPENDENTI



Cambiamenti di influenze degli stakeholder

	PRE 1993		POST 1993		SINCE 2006
Stakeholders (grade of influence)	SerDs ● TCs ●●● Policy makers ●●● Church ●●● Researcher/scientist ● Advocacy organizations ● Pharmaceutical industry ●	<p>Turning point - AIDS epidemic - introduction of the concept of "harm reduction" - referendum</p>	SerDs ●●● TCs ● Policy makers ● Church ● Researcher/scientist ●● Advocacy organizations ● Professional/scientific associations ●●● Pharmaceutical industry ●●	<p>Turning point - 49/2006 law (repressive) - reduction of resources - new type of consumers - decline of the public debate</p>	SerDs ●● TCs ● Policy makers (DPA) ●● Church ● Researcher/scientist ● Advocacy organizations ● Professional/scientific associations ●● Pharmaceutical industry ●●
Conflicts	TCs/ SerDs		SerDs /TCs		National/local policies Policy makers (DPA)/treatment services Health workers/social workers
Partnership	Policy makers/TCs	Pharmaceutical industry/SerDs Pharmaceutical industry/scientific community	SerDs/TCs TCs priv/policy makers Pharmaceutical industry/SerDs Pharmaceutical industry/scientific community		
Treatment aims	Abstinence (rehabilitation)	Harm reduction	(Questioning of) harm reduction		
Treatment methods	Psycho-social methods (short-term)	MMT Integration of pharmaceutical and psycho-social treatment	MMT Less integrative treatment		

● grade of influence, range: 1 to 3



Gli stakeholder assenti: i consumatori

- Scarsa se non totale assenza di influenza dei consumatori sulle politiche sulle droghe.
- Stigma sui consumatori (> eroinomani)
- Non condivisione del concetto di dipendenza come malattia (osteggiato da fronti diversi)
- Prima Carta dei diritti dei consumatori (1996): rivendicazioni soprattutto del diritto al trattamento.



i consumatori: verso una maggiore influenza?

Tuttavia ci sono degli elementi che lasciano presupporre la possibilità di un cambiamento verso una maggiore partecipazione dei consumatori:

- 1) La presenza più numerosa di consumatori di cannabis, meno stigmatizzati di quelli di eroina e meno inibiti nel mettersi in gioco.
- 2) L'uso del web 2.0 che permette una maggiore informazione dei consumatori, un più facile reclutamento e un collegamento con quelli degli altri paesi (es. della Carta dei diritti del 2014)
- 3) La fine di un ciclo politico, che è risultato nel recente cambio di guardia nella direzione del DPA



Primo decennio del XX secolo

- Legge 49/2006: elimina la differenza tra droghe "leggere" e "pesanti" e il possesso torna ad essere competenza penale tranne che per piccole quantità per uso personale

Animazione del problema

- Distribuzione di consigli e di informazioni

Dimostrazione del problema

- Uso selettivo dei dati scientifici

Legittimazione del problema

- Prendere a prestito prestigio ed esperienza
- Acquisire rispettabilità



Le attività del Dipartimento Politiche Antidroga (DPA)

- Istituzione del Dipartimento delle Politiche Antidroga:

Consulta

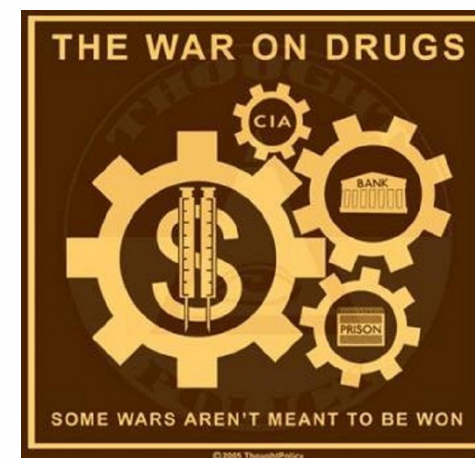
- Solo due incontri (entrambi nel primo anno)

Comitato scientifico

- 11 membri: 6 USA (inclusa Nora Volkow direttrice NIDA), 1 UK
 - 3 psichiatri, 3 farmacologi/tossicologi, 2 neuroscienziati, 1 neurologo, 1 psicologo e 1 medico internista
- 7 stranieri, 1 solo da università italiana
- Totalmente assenti: epidemiologi, sociologi, giuristi, antropologi...

Progetti finanziati

- 9 su 15 sulla cannabis, prevalentemente sui danni cerebrali
- 10 su 15 sulle neuroscienze, incluso l'uso della risonanza magnetica nella diagnosi e nella ricerca sui danni cerebrali



Le attività del Dipartimento Politiche Antidroga (DPA)

Il principale interesse del DPA era chiaramente quello delle neuroscienze applicate alla cannabis.

Questo focus è evidente dalla composizione del Comitato scientifico, dalle pubblicazioni, sito internet e la formazione.

Monopolizzazione del tema

- Scelta dei paesi con cui collaborare
- Scelta delle discipline scientifiche
- Esclusione degli italiani che non fossero in linea con gli interessi "scientifici" del DPA



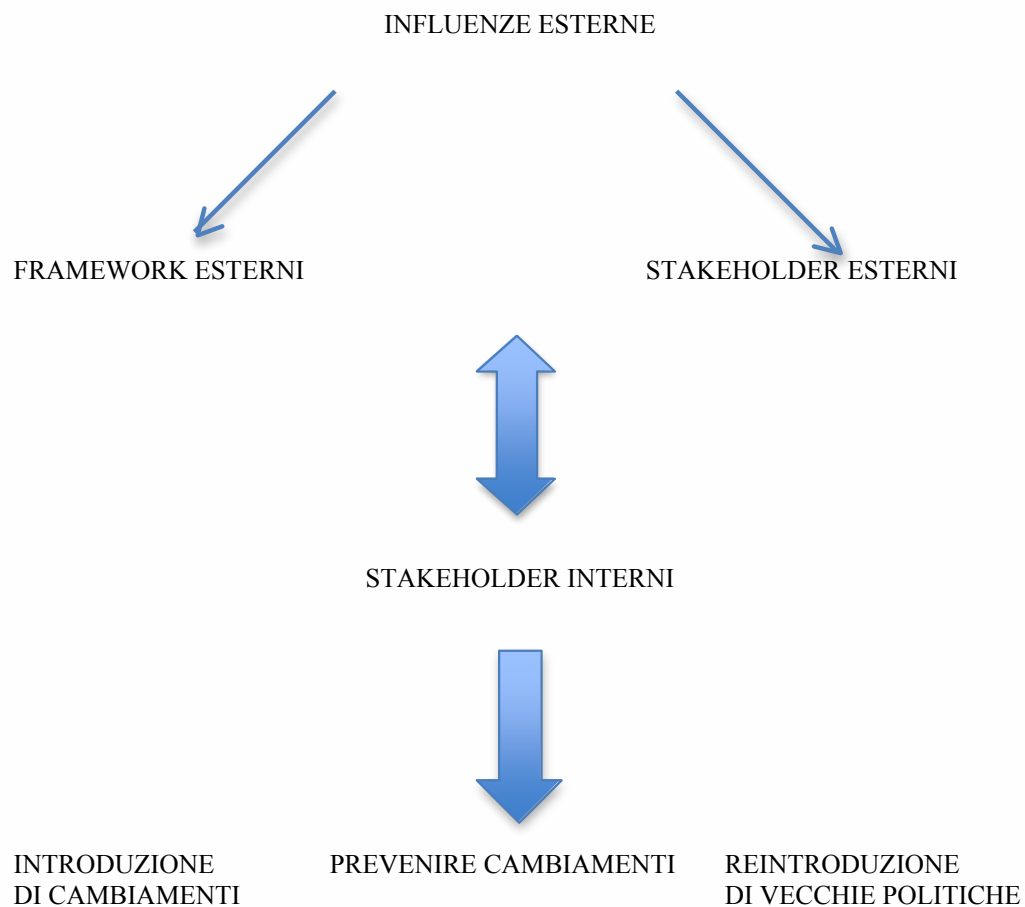


3. Riflessioni conclusive: elementi per una “policy window” sulla canapa in Italia



Riflessioni conclusive

Influenze esterne e interne nelle politiche sulle droghe



Riflessioni conclusive

Influenze esterne e interne nelle politiche sulle droghe

1. I principali cambiamenti sono attribuibili soprattutto a cause esterne più che alle azioni degli stakeholder (che però hanno beneficiato o perso potere)
2. I policy maker mostrano interesse al tema solo quando questo è oggetto di allarme sociale e le proposte/scelte politiche sono più attente all'opinione pubblica più che alle evidenze scientifiche
3. Le politiche non hanno avuto un grosso impatto sulle pratiche di trattamento anche a causa dell'ambiguità insita nel tema che si colloca al crocevia delle politiche sanitarie, del welfare e di controllo, e anche per la devolution in tema sanitario
4. Fino a tempi recentissimi vi è stata una bassa attenzione al tema delle dipendenze:
 - Ambiguità del sistema di trattamento cui si attribuisce anche un ruolo di controllo
 - Ambigui gli obiettivi del trattamento che ancora talvolta oscillano tra la "guarigione totale" e il mantenimento metadonico
 - Scarsa l'influenza delle linee guida internazionali
 - Scarsa l'influenza delle evidenze scientifiche (spesso utilizzate in modo selettivo a supporto di una tesi o di un'altra)



Riflessioni conclusive

La canapa oggi in Italia: influenze esterne ed interne

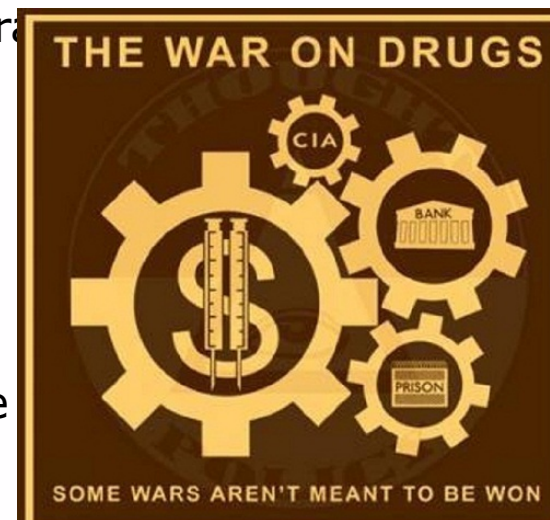
La "guerra alla droga": guerra alla canapa

"Smoke and mirrors" di Dan Baum (1996): animazione, legittimazione e dimostrazione del problema / isolamento della comunità scientifica

"If a young person smokes marijuana on more than ten occasions, the chances are on in five that he will go on to more dangerous drugs" (Time, 1970)

17 giugno 1971 Nixon dichiarò ufficialmente "guerra alla droga"

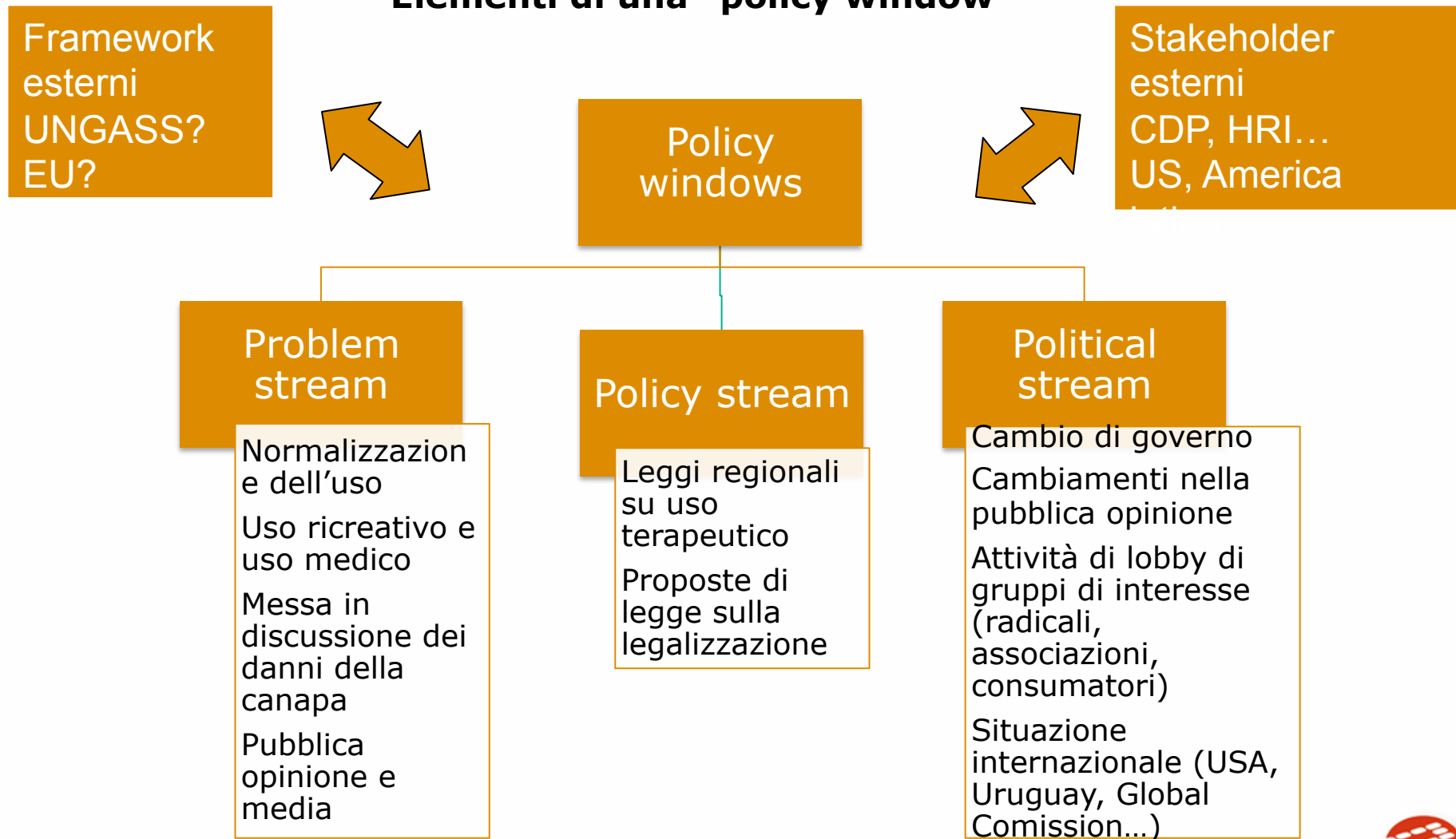
- 1971: National Commission on Marijuhana and Drug Abuse report. Titolo **"Marihuana, a signal of misunderstanding.** Conclusioni: la marijuana dovrebbe essere legalizzata! Effetti sulla salute minimi, la gateway theory non è dimostrata, il vero problema non è la mariuana ma la guerra alla droga che crea stigmatizzazione e criminalità. Nixon dichiara che il rapporto non ha cambiato la sua idea senza alcuna argomentazione, i **media** non danno alcun rilievo al rapporto.
- 1981: Reagan riprende e rinforza la strategia di Nixon per sconfiggere alla "radice le cause delle droga": sposta l'attenzione dai temi dell'ineguaglianza sociale, ingiustizia e razzismo verso il comportamento immorale di "bad individuals"



Riflessioni conclusive

La canapa oggi in Italia: influenze esterne ed interne

Elementi di una "policy window"





Grazie per l'attenzione!

**Bibliografia e approfondimenti su:
www.eclectica.it**

