

Droghe tra scienza e politica

di Stefano Canali

Una concreta collaborazione tra scienza e politica potrebbe fornire soluzioni pratiche ai problemi legati al consumo di stupefacenti e alle tossicodipendenze



Come mai era accaduto nel passato, la scienza viene oggi invitata a contribuire, e allo stesso tempo chiede di partecipare, ai processi che portano alle decisioni e alle pratiche politiche riguardo i temi delle sostanze d'abuso e delle tossicodipendenze. Oltre che espressione di un andamento più generale, legato all'espansione dell'influenza della ricerca scientifica e dei suoi risultati nella vita sociale, questo fenomeno è senz'altro sostenuto dal primato che le discipline biomediche hanno raggiunto nella comprensione e nel trattamento dell'abuso di stupefacenti e delle tossicodipendenze.

Se queste condotte siano o meno patologie del comportamento resta controverso. È tuttavia innegabile che, al di là della loro complessità, esse dipendono da meccanismi biologici e hanno come bersaglio processi biologici. In questo senso il coinvolgimento della scienza, anche della scienza sperimentale e di base, nei processi politici riguardanti questi temi può certamente portare un importante contributo.

Teoricamente, quindi, una *evidence based politics*, ossia una politica fondata sulle prove scientifiche, dovrebbe portare a risultati pratici apprezzabili. Gli scienziati producono le prove scientifiche che i politici usano per le loro decisioni. Da parte loro i politici pongono alla scienza richieste di prove su questioni specifiche, fornendo le risorse necessarie a condurre le indagini. Purtroppo nella realtà le cose non vanno in questo modo.

Numerosi studi dimostrano che i due mondi, politica e scienza, nutrono sentimenti di insoddisfazione, se non di diffidenza, reciproca. In particolare gli scienziati non si sentono sufficientemente ascoltati, mentre i politici ritengono che la scienza non sia in grado di percepire le richieste della società e della politica.

Questo scenario sembra avvalorare la tesi delle due comunità sostenuta da Dunn nel 1980, che applicava lo schema interpretativo delle due culture al problematico rapporto tra scienziati e politici: postulando un'irriducibile diversità tra scienza e politica, tale da impedire all'una di contemplare i metodi e le ragioni dell'altra.

IN SINTESI

- Le discipline biomediche hanno fatto passi da gigante nel trattamento delle tossicodipendenze. Per questo motivo dovrebbero essere coinvolte attivamente nei processi decisionali che riguardano l'abuso di sostanze stupefacenti.
- Sebbene una politica basata sulle prove scientifiche dovrebbe produrre risultati pratici apprezzabili, i due mondi della scienza e della politica sembrano condannati a un'irriducibile diffidenza reciproca.
- Promuovere la vicendevole conoscenza delle due comunità e diffondere la cultura scientifica sono azioni concrete che potrebbero portare a soluzioni comuni sui temi delle sostanze stupefacenti e delle dipendenze.

I motivi di questa irriducibilità sono legati alla specificità degli obiettivi, degli statuti epistemologici e delle prassi di queste due comunità. Tuttavia è verosimile pensare che rapporti più fruttuosi tra scienza e politica possano essere favoriti, oltre che da una migliore conoscenza reciproca, da una più chiara percezione dei fattori e dei processi in cui i due ambiti si trovano a dover interagire nel caso di decisioni pubbliche.

Fattori, meccanismi e influenze nei processi di scelta politica

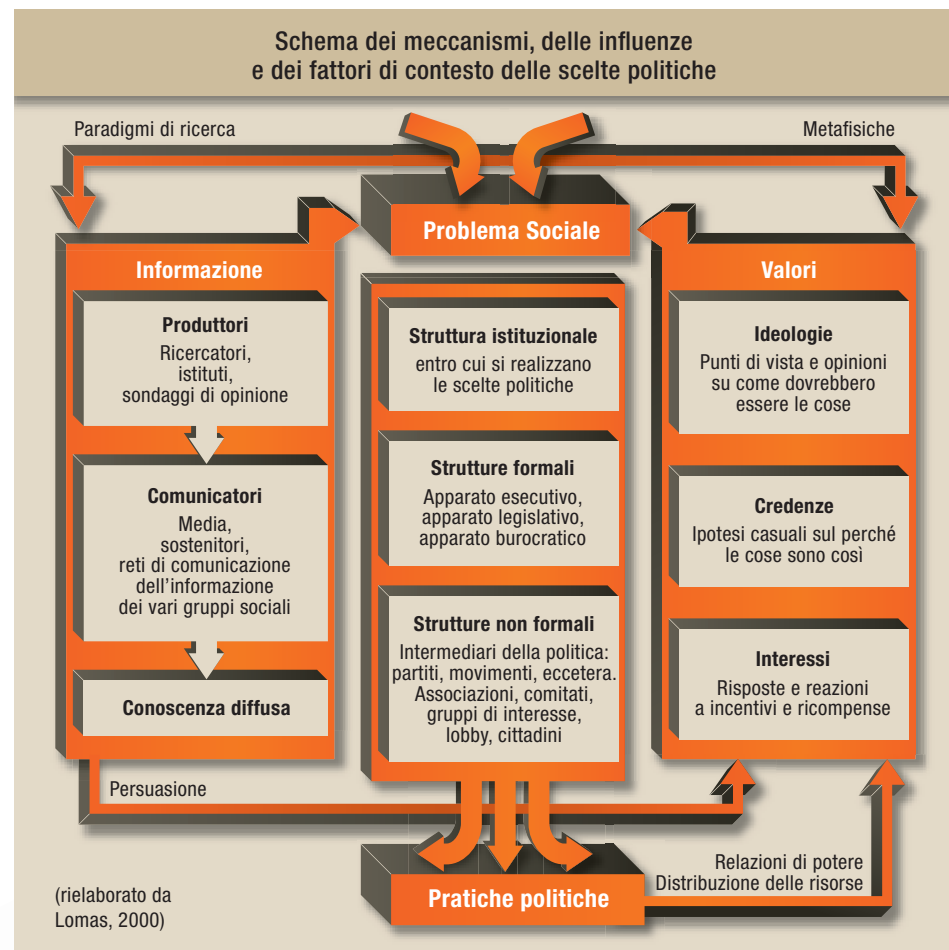
Come ha suggerito Jonathan Lomas, direttore della Canadian Health Services Research Foundation, la scelta politica si realizza nella costante e circolare interazione di tre diversi domini della vita sociale (come illustrato nello schema qui a fianco). Al centro di questo complesso rapporto si trova la struttura istituzionale da cui scaturiscono effettivamente le decisioni collettive.

► Il dominio della vita politica

La struttura istituzionale comprende gli organi politici in senso stretto e tutti gli altri elementi attivi – dalle associazioni ai comitati, dai gruppi di interesse ai partiti, sino ai cittadini – in grado di intervenire sul funzionamento delle istituzioni attraverso processi formali, come per esempio le consultazioni politiche, e i processi non formali, come l'attività di *lobbying*. Questo dominio della vita politica combina, scompone e ricompone le istanze dei vari attori politici, la storia e la natura degli interessi degli organismi e degli agenti socio-economici, elabora e distilla formalmente le negoziazioni, sintetizza le regole implicite ed esplicite di condotta, individua e distribuisce responsabilità, poteri e risorse. È un processo non lineare che si rimodella costantemente sotto l'incessante variare dei fattori in gioco, a partire dal flusso di materiali e significati affluenti dagli altri due domini della vita politico-sociale: il dominio dei valori e il dominio delle informazioni. Il prodotto finale di questa composita e tortuosa elaborazione sono le scelte politiche e l'avvio di concrete pratiche politiche.

► Il dominio dei valori

Il dominio dei valori che influenza una decisione politica è anch'esso una dimensione storica e perennemente cangiante. Gli scienziati sembrano ignorare la straordinaria influenza che esso ha sulla maturazione delle scelte: non sembrano considerare che nella migliore delle ipotesi le informazioni a sostegno delle decisioni politiche vengono selezionate per razionalizzare una tendenza che riflette ed esprime dei valori, mentre generalmente nella realtà il politico somiglia veramente a quello della caricatura in cui gli si fa dire: «Ho preso la



L'AUTORE

STEFANO CANALI insegna storia della medicina e bioetica all'Università di Cassino e storia delle neuroscienze all'Università «La Sapienza» di Roma. L'autore ringrazia Marina Bidetti e la Fondazione Umberto Porfiri.



mia decisione, non confondetemi con i fatti». Il dominio dei valori emerge dalla mutua interazione di interessi, convinzioni e ideologie proprie degli organismi sociali e degli individui. Gli interessi rappresentano il modo in cui si desidera vedere funzionare le cose. Per esempio un neurofarmacologo sosterrà il primato dell'approccio biomedico alla comprensione delle tossicodipendenze anche in vista dell'aumento dei finanziamenti alle sue ricerche che ciò comporterebbe. Gli interessi reali tendono a mutare velocemente, sotto la pressione delle informazioni o per effetto delle stesse pratiche politiche, le quali possono modificare in maniera sostanziale la distribuzione del potere e delle risorse e quindi il sistema degli incentivi.

Lo sfondo, e fondamento ideale del dominio dei valori, è il sistema delle ideologie, un livello questo scarsamente permeabile alle informazioni e al pensiero razionale. Per esempio un neurofarmacologo potrebbe ritenere che tutto il comportamento umano è potenzialmente riducibile a meccanismi e processi biologici. Tra il piano delle ideologie e quello degli interessi si interpone il livello delle convinzioni: una conoscenza che è allo stesso

Danilo Sossi su indicazione dell'autore

tempo disposizione all'azione e sintesi tra postulati ideologici, interessi e flussi di informazione. Nel nostro esempio il neurofarmacologo potrebbe sostenere che i comportamenti d'abuso debbano essere compresi attraverso le neuroscienze in quanto tutte le specificità dei processi in gioco, dal piano economico a quello culturale, sono riconducibili alle dinamiche del sistema nervoso.

Dal dominio dei valori ha origine un flusso di significati contrastanti, largamente irrazionali e, per questo, poco suscettibili alle argomentazioni



scientifiche, tanto che solo profondi rivolgimenti culturali, che richiedono una protratta esposizione all'informazione scientifica, possono influenzarli.

A complicare il quadro c'è la circostanza largamente fortuita in cui spesso si compiono scelte politiche importanti, in tempi e modi perlopiù dettati da esigenze mediatico-elettorali. Cambiamenti profondi, confortati da prove scientifiche, si verificano eccezionalmente, quando la costellazione dei valori è conforme alle implicazioni dei risultati scientifici e soprattutto all'opinione pubblica. La volatilità di questi fattori fa sì che questo evento sia estremamente fugace e spesso foriero di risultati parziali e transitori. Un chiaro esempio in tal senso è la riforma psichiatrica in Italia, la Legge n. 180/1978, meglio nota come Legge Basaglia.

Tuttavia, riguardo alla pervasività e alla refrattarietà al cambiamento del dominio dei valori non possiamo non ricordare che ideologie, convinzioni e interessi influenzano la stessa produzione scientifica, costituendo una parte sostanziale delle strutture paradigmatiche, delle matrici disciplinari entro cui prendono corpo teorie e significati delle stesse prove. La scienza è, ed è sempre stata,

un'impresa sociale fortemente interconnessa con il potere. Di più, gli scienziati sono cittadini, portatori di convinzioni morali e politiche, agenti economici, ed è assurdo immaginare che queste dimensioni esistenziali non ne influenzino il lavoro.

Ciò è particolarmente vero per i temi scientifici collegati a istanze normative, come nel caso delle sostanze d'abuso e delle tossicodipendenze. Il quadro concettuale entro cui si inserisce l'idea di droga è talmente confuso da impedire l'emergere di un consenso sugli stessi oggetti e problemi di in-

formazione, sui fattori da rilevare. Un contesto culturale così contraddittorio ostacola la stessa costruzione di programmi di ricerca condivisi.

Nel caso delle sostanze d'abuso, il corto circuito tra scienza e politica è dunque già in atto nella ricerca scientifica. Piuttosto che alimentarlo, sarebbe prioritario investire energie critiche in un severo lavoro di vaglio epistemologico, per identificare i residui ideologici che inevitabilmente pervadono anche la ricerca, e tentare di rimuovere gli elementi che più complicano la formulazione di programmi di ricerca e l'interpretazione dei risultati. La caratterizzazione delle contraddizioni paradigmatiche della ricerca sulle sostanze d'abuso peraltro permetterebbe agli scienziati di affinare la comprensione dei rapporti tra scienza e società, oltre che fare meglio la propria parte nella formazione delle decisioni politiche.

► Il dominio dell'informazione

Il dominio dell'informazione corrisponde invece all'elaborazione e alla diffusione della conoscenza. Qui la scienza è solo uno degli attori in scena. Un ruolo altrettanto importante viene svolto da media, istituti culturali, organizzazioni, sponsor, da

LA LEGGE IN ITALIA

LA PRIMA LEGGE

In Italia, la prima legge in materia di droga risale al 1923; solo 13 articoli per reprimere il commercio delle sostanze stupefacenti. Viene sfruttata in questa occasione la pratica, ancora in vigore, di rinviare a un elenco per l'identificazione delle sostanze incriminate.

PUGNO DI FERRO

La Legge n. 1041 del 1956 ha un taglio esclusivamente repressivo: per lo Stato, il tossicodipendente e lo spacciatore si equivalgono. Qualunque detenzione di sostanze stupefacenti, anche per uso personale, viene punita dalle nuove norme.

LA SVOLTA DEL 1975

Per la Legge n. 685 chi consuma sostanze stupefacenti senza dedicarsi allo spaccio è soltanto un malato da curare e riabilitare. Non è punibile, dunque, purché la droga trovata in suo possesso non superi il limite della «modica quantità».

NUOVO CAMBIO DI ROTTA

Con la Legge «Vassalli-Russo Jervolino», Legge n. 162/1990 l'assunzione di stupefacenti è punita con sanzioni amministrative, che si trasformano in sanzioni penali quando la detenzione supera i limiti della «dose media giornaliera» fissata con decreto ministeriale. Alcune norme della Legge n. 162 vengono abrogate con un referendum nel 1993, in particolare quelle legate alle pene previste per la detenzione a uso personale di droghe leggere.

OGGI IN VIGORE

La Legge n. 49/2006, fortemente voluta da Gianfranco Fini e Carlo Giovanardi, si caratterizza per l'inasprimento delle sanzioni relative alla produzione, al traffico, alla detenzione illecita e anche all'uso di sostanze stupefacenti e per l'abolizione di qualsiasi distinzione tra droghe leggere (come la cannabis) e droghe pesanti (eroina e cocaina).

una comunicazione dunque più o meno legata a qualche interesse. Solo dopo essere passata attraverso le maglie di questa rete di flussi informativi la prova scientifica diventa conoscenza diffusa, raggiunge l'opinione pubblica compiendo così la sua parte nel processo di formazione delle decisioni politiche.

► **Effetti circolari del processo decisionale**

Una volta che le scelte sono compiute e si avviano le azioni concrete di regolazione e governo di un processo o di un problema sociale, la politica rimodula i rapporti di potere: la distribuzione delle risorse, i vincoli operativi e le occasioni di azione dei vari agenti sociali. Facciamo un esempio. Un atto legislativo avvia una campagna di riduzione del danno. Le disposizioni in esso contenute dettano nuove regole d'azione per i diversi attori, dai ricercatori alle strutture sanitarie pubbliche, dalle istituzioni educative alle organizzazioni non governative. Le disposizioni contemplano evidentemente un piano di allocazione delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Dunque regole, indicazioni d'azione e incentivi economici che mutano gli interessi in gioco e producono modificazioni più o meno estese sui servizi, sulla produzione di prove, conoscenze, informazioni. In tempi più o meno lunghi, queste trasformazioni agiranno sulla formazione degli interessi e delle ideologie, e dunque anche sulle scelte politiche e sulla produzione di evidenze scientifiche.

Due comunità e un cattivo rapporto, quali soluzioni?

Da queste considerazioni mi sembra possa scaturire una serie di ipotesi di azioni concrete.

► **Promuovere la reciproca conoscenza**

La promozione della reciproca conoscenza tra politica e scienza è prioritaria. Certamente, si possono favorire le occasioni di incontro e di confronto. Ma si dovrebbero anche spingere gli scienziati a impegnarsi di più nella comunicazione e, per contro, a migliorare la loro consapevolezza dei processi decisionali. Questi obiettivi potrebbero essere perseguiti già a livello della formazione e dell'istruzione superiore con l'istituzione di insegnamenti o moduli didattici integrati di storia della scienza e di epistemologia, ovvero di scienza e società in tutte le facoltà, umanistiche e scientifiche. Un simile programma formativo avrebbe notevoli ricadute anche sull'efficienza del sistema socio-politico proprio per quelle decisioni in cui entrano in gioco prove scientifiche.

► **Diffondere la cultura scientifica**

La diffusione della cultura scientifica e la percezione pubblica della scienza sono ovviamente fat-



INTERESSI E IDEOLOGIE possono avere una grande influenza sulla maturazione delle scelte politiche, confinando le prove scientifiche ai margini del processo decisionale.

IL MERCATO LEGALE DEGLI STUPEFACENTI

L'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della Salute controlla l'attività di organizzazioni, industrie farmaceutiche, grossisti, laboratori di analisi e di sperimentazione, ospedali che devono entrare in possesso di sostanze stupefacenti o psicotrope per consentirne la diffusione a scopi terapeutici.

Ogni paese aderente alle Nazioni Unite, e quindi anche l'Italia, è tenuto a comunicare all'International Narcotics Control Board (INCB) la quantità di stupefacenti e sostanze psicotrope che ogni anno può essere immessa sul mercato, il numero di esportazioni e importazioni avvenute in ogni trimestre dell'anno e i consuntivi dei consumi annuali.

tori cruciali. È necessario finanziare e promuovere informazione scientifica qualificata se si vuole che la scienza sia compresa dai cittadini e, nel medio e lungo termine, far sì che concorra alla formazione e all'evoluzione delle convinzioni, delle ideologie e degli interessi che tanta importanza hanno nelle scelte collettive. Uno sforzo di divulgazione stimolerebbe gli scienziati a formulare definizioni, significati e immagini più generali. Ciò da un lato potrebbe produrre una migliore integrazione della ricerca nei processi socio-politici reali e dall'altro portare a un consenso sociale maggiore intorno alla scienza, quindi investimenti più consistenti per la ricerca e maggiore incisività del sapere scientifico nella formazione dell'opinione pubblica.

► **Ricerca basata sulla politica?**

Efficace potrebbe essere anche l'apertura a forme di ricerca a partire da questioni poste dalla società e dalla politica. Da questi ambiti, nel caso dei fenomeni sanitari o attinenti al comportamento degli individui, possono scaturire importanti indi-

cazioni per la formazione dei programmi di ricerca, delle priorità di indagine e dell'interpretazione dei risultati scientifici. Ma una ricerca di questo tipo ha senso solo se le vengono garantiti indipendenza e sostegno. Condizioni queste che non sembrano offerte in Italia agli organismi tecnici che esercitano funzioni di consulenza per gli apparati dello Stato sulle tematiche delle sostanze d'abuso e delle dipendenze.

Il fatto che il comitato scientifico dell'Osservatorio droghe e tossicodipendenze e la Consulta degli esperti e degli operatori sociali sulle tossicodipendenze siano nominati per decreto da un Ministro fa sì che il loro lavoro, come quello dello stesso Osservatorio droghe e tossicodipendenze, siano troppo legati e vincolati agli orientamenti politi-



ci e ideologici della parte che governa per essere davvero scientificamente adeguati e creativi, quindi efficaci.

► **Ricerca il consenso scientifico**

La comunità scientifica dovrebbe inoltre fare uno sforzo decisivo verso il raggiungimento di un più elevato consenso su concetti e postulati della ricerca relativi ai problemi legati alle sostanze d'abuso. Il carattere eccessivamente controverso delle nozioni, dei paradigmi e delle interpretazioni dei risultati della ricerca impedisce, in questo caso con ragione, l'uso della scienza da parte dei decisori politici.

► **Pubblicazione e peer review per le decisioni e le pratiche politiche?**

Infine, i decisori politici potrebbero adottare criteri di *peer-review* propri della comunità scientifica nella valutazione dei risultati delle politiche, consentendo il vaglio della critica e la diffusione delle buone pratiche. In questa direzione, sarebbe importante incentivare la pubblicazione delle pra-

tiche sulle sostanze d'abuso e sulle dipendenze in giornali interdisciplinari con approccio scientifico dove altri decisori nonché scienziati delle varie discipline possano leggerle ed esaminarle.

Lezioni dall'evoluzionismo

Ho cercato di dimostrare che la scelta politica in cui entrano le prove scientifiche è l'esito transitorio di un complesso sistema di relazioni circolari tra entità e strutture in perenne mutamento. In questo senso, il processo di decisione politica sulle sostanze d'abuso e le dipendenze mostra diverse analogie con i determinismi evolutivi riguardanti i rapporti tra popolazioni biologiche e le loro trasformazioni somatiche e comportamentali. Scienziati e politici sono i principali attori di queste dinamiche

► **Letture**

Sostanze d'abuso e dipendenze. Tra scienza e politica. Canali S., in «Medicina delle tossicodipendenze - Italian Journal of Addiction», n. 56, pp. 7-14, 2007.

Can scientists and policy makers work together? Choi B.C.K., Pang T. e altri, in «Journal of Epidemiology and Community Health», n. 59, pp. 632-637, 2005.

Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review. Innvaer S., Vist G., Trommald M. e Oxman A., in «Journal of Health Services Research and Policy», Vol. 7, n. 4, pp. 239-244, 2002.

Connecting research and policy. Lomas J., in «Canadian Journal of Policy Research», n. 1, pp. 140-144, 2000.

Evidence based policymaking. Ham C., Hunter D.J., Robinson R., in «British Medical Journal», n. 310, p. 712, 1995.

The two-communities metaphor and models of knowledge use: an explanatory case study. Dunn W.N., in «Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization», n. 1, pp. 515-536, 1980

Useable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. Lindblom C. e Cohen D., Yale University Press, 1979.

