

Le recenti strategie repressive contro le tossicodipendenze a favore di un nuovo welfare penale.

di Mita Marra*, Pasquale Troncone**

Sommario: 1) - La necessità di un approccio transdisciplinare. 2) - La complessità del problema tossicodipendenza e gli interventi di repressione penale. 3) - La trasformazione del welfare penale: l'importanza dei metodi integrati. 4) - Uno schema analiticoconcettuale per un nuovo approccio di welfare penale.

Il presente lavoro intende proporre uno schema concettuale utile a ripensare l'approccio del cosiddetto welfare penale nel campo della lotta alle tossicodipendenze(1). Il nostro ragionamento prende le mosse dalla constatazione che la repressione del fenomeno attraverso il carcere non garantisce percorsi di riabilitazione efficaci e sostenibili nel tempo. Diversamente, la complessità del problema tossicodipendenza con le sue implicazioni di natura penale chiama a raccolta competenze disciplinari e saperi istituzionali diversi da integrare sistematicamente al fine di predisporre soluzioni personalizzate centrate sui bisogni del tossicodipendente e sul benessere della collettività.

Il presente lavoro è organizzato nel modo seguente. Il primo paragrafo delinea l'approccio transdisciplinare adottato nell'analisi dei fenomeni della tossicodipendenza e nella formulazione delle politiche di riabilitazione e di repressione. Il secondo paragrafo analizza la relazione tra tossicodipendenza, fenomeni criminosi e misure detentive. Nel terzo paragrafo, l'analisi giuridica ricostruisce le trasformazioni che si sono succedute nel campo del welfare penale, prendendo in considerazione, in particolare, la recente disciplina del lavoro di pubblica utilità. Il quarto paragrafo presenta uno schema analitico-concettuale utile a riformulare le politiche di welfare penale in presenza di elevata eterogeneità individuale e differenziazione dei contesti socioeconomici e politico-istituzionali.

1) La necessità di un approccio transdisciplinare (Mita Marra)

Questo lavoro supera impostazioni disciplinari prettamente specialistiche (giuridiche, economiche, sociologiche, psicologiche e mediche) che non sono più in grado di render conto dell'evoluzione del problema legato alle tossicodipendenze sia sul piano individuale che istituzionale su scala micro e macro, di intercettare tendenze contraddittorie esistenti (come ad es., disagio psichico-sociale e patologie biochimiche, processi di riabilitazione e recidività della dipendenza) – e fattori relazionali (come ad es., il servizio sociale come relazione non standardizzabile tra operatore e tossicodipendente), di affrontare la complessità dei sistemi politico-economico-istituzionali multi-livello soggetti ad incertezza(2) – si pensi all'azione integrata dei SerT, degli istituti penitenziari, degli UEPE, dei servizi sociali e delle comunità terapeutiche.

L'approccio transdisciplinare proposto in questo articolo fonde gli angoli di visuale complementari del diritto e dell'economia per analizzare con maggiore realismo i processi di formulazione ed attuazione di politiche di welfare penale adeguate ad affrontare la complessità legata ai fenomeni delle dipendenze. L'obiettivo consiste nel presentare una prospettiva che componga l'analisi dinamica delle relazioni che intervengono tra le istituzioni pubbliche e private con l'individuazione delle caratteristiche delle dipendenze e dei vincoli culturali, istituzionali e socioeconomici che diverse condizioni contestuali presentano. La necessaria ricerca di un nuovo equilibrio dei fattori economici e sociali in un contesto globalizzato, pone attualmente il problema di armonizzare le diverse scelte di politica criminale, costituite da risposte di concreta penalità e di prevenzione del crimine, con il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana sanciti dalla Carta Costituzionale della Repubblica italiana.

La sede naturale delle iniziative di tutela e di sviluppo di politiche per la persona è tradizionalmente considerata quella del welfare anche se il

fallimento delle politiche di puro assistenzialismo impongono oggi di ragionare in termini di risorse destinate a interventi interistituzionali per favorire iniziative che impongano l'integrazione tra diverse discipline. Un nuovo orizzonte progettuale che leghi le esigenze di sviluppo sociale della persona con la prevenzione e/o la rieducazione post condanna del crimine potrebbe originare dalla sintesi tra diritto penale ed economia. Alla metodologia della ricerca penalistica sono già note le profonde interrelazioni tra le due discipline, soprattutto nella materia dei reati societari e nei reati di borsa che rappresentano il caposaldo degli interventi penali nel settore dell'economia di mercato. Si tratta, tuttavia, di analisi che concentrano la loro attenzione sulle categorie di reato, su specifici fatti illeciti, sulla individuazione delle condotte distorsive del mercato e delle diverse iniziative finanziarie messe in campo per coltivare scopi destinati a deviare dalle prescrizioni normative(3).

Nell'analisi economica contemporanea l'accento principale si è spostato da una concezione che vede l'accumulazione di capitale soprattutto in termini fisici ad una che la considera un processo di cui è parte integrante la qualità produttiva degli esseri umani. Gli studi recenti sulla crescita economica danno al capitale umano molto più rilievo di quanto gliene si riconoscesse fino a non molto tempo fa. Le analisi sul capitale umano mettono al primo posto, il ruolo attivo degli individui nell'espansione delle possibilità produttive, mentre il punto di vista orientato alla capacità umana dà soprattutto rilievo alla capacità delle persone di vivere quelle vite che hanno ragione di apprezzare e di ampliare le scelte reali che hanno a disposizione.

A tal proposito, l'approccio seniano(4) focalizzato sui ben noti concetti di capacità e funzionamenti offre un quadro teorico-concettuale di natura transdisciplinare che promuove la centralità dei bisogni e delle aspirazioni dell'individuo etico come metrica utile a disegnare e sperimentare concretamente interventi mirati, "cuciti su misura" sul beneficiario. Si tratta di una prospettiva teorica largamente condivisa e consolidata nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche in cui la dimensione legata all'eterogeneità individuale e contestuale viene considerata una ricchezza e non un'anomalia da normalizzare.

In tale prospettiva concettuale, il contesto assume una rilevanza pregnante per comprendere ciò che le politiche di welfare penale potrebbero contribuire a cambiare non solo sul piano individuale ma anche e soprattutto sul piano sociale. Il contesto non è semplicemente costituito da una dimensione geografica o circoscritto ad un'organizzazione o ad un sistema di organizzazioni che presentano simultaneamente differenziazioni qualitative ed orizzontali. Il contesto si definisce come "le strutture e culture pregresse che condizionano l'azione dei meccanismi di cambiamento introdotti dalle politiche" (Pawson, 2001) e va inteso come l'insieme di regole, norme e valori che tale luogo permeano e che mutano nel tempo(5). L'influenza del contesto sulle caratteristiche delle dipendenze e sulle dinamiche di riabilitazione si dipana almeno su tre piani diversi.

(a) I tossicodipendenti in contesti differenti presentano comportamenti differenti. Il contesto sociale dà origine ad importanti variazioni comportamentali che hanno implicazioni rilevanti sulle relazioni che sono assunte dai tradizionali modelli di welfare, in particolare nelle soluzioni penali adottate che affrontano le interazioni tra tossicodipendenza e comportamenti criminali. Secondo Sen, la capacità di una persona nell'acquisire funzionamenti cui ella ha motivo di attribuire valore configura un approccio generale alla valutazione degli assetti sociali. Un assetto sociale o una determinata politica pubblica è tanto migliore quanto più consente agli individui di avere maggiori capacità di conseguire funzionamenti di valore. La scelta fra diversi assetti sociali dovrebbe essere legata alla loro attitudine a promuovere le capacità umane da misurarsi non solo in termini di arricchimento materiale ma anche e soprattutto come ampliamento degli spazi di libertà e di autodeterminazione.

(b) I valori possono variare significativamente da individuo ad individuo e da contesto a contesto. A tal proposito, uno dei vantaggi dell'approccio legato ai diritti e alle azioni positive di Sen è la capacità di contemplare valori e preferenze "variabili" per cui lo sviluppo umano e socioeconomico è un processo che costruisce e garantisce spazi di libertà individuali e collettive sempre più ampi, piuttosto che il raggiungimento del benessere materiale(6). La fattispecie del lavoro di pubblica utilità - su cui si focalizza il terzo paragrafo - si iscrive proprio nella possibilità offerta al tossicodipendente detenuto di ridurre la pena

a fronte della scelta del tutto autonoma del soggetto a prestare lavoro utile nel contesto in cui è inserito al di fuori delle mura carcerarie.

Tuttavia, l'inderogabile assetto dei valori nel cuore dei quali sono incardinati i diritti inalienabili della persona umana rappresenta nel sistema attuale di governance il fulcro della vita sociale organizzata anche a livello sovranazionale, come del resto ribadito dai Trattati internazionali e dal progetto di Costituzione europea. Ed il diritto penale è certamente la sede elettiva, rispetto agli altri rami dell'ordinamento legislativo, ove la scelta dei valori di orientamento giuridico diventano determinanti per la ricostruzione di un nuovo sistema di penalità. In tal senso, la fattispecie incriminatrice non può essere priva di un contenuto teleologico che allo stesso tempo rappresenta la sua ragione istitutiva e la migliore garanzia di applicazione uniforme del diritto. I diritti fondamentali dell'uomo sono i temi privilegiati di tutela penale di un ordinamento moderno, così come tutto ciò che è funzionale allo sviluppo della vita personale e sociale dell'uomo diventa materia di tutela. L'impegno del legislatore è in questo modo legato al paradigma costituzionale e alle disposizioni che sanciscono i diritti inalienabili e inderogabili della persona umana contenuti nella prima parte della Carta costituzionale.

(c) Le istituzioni operano in maniera differente. Ad esempio, secondo l'attuale accordo Stato-Regioni, è previsto che al centro dell'interesse dei servizi sociali debba esserci la persona quale soggetto portatore di un bisogno indipendentemente da un'effettiva richiesta d'intervento terapeutico ancor meno dalla possibilità di effettuare un trattamento drug free e dalla disponibilità a recarsi presso la sede del servizio. L'obiettivo generale è quello di tutelare la salute del soggetto, un compito che comprende una lista di possibili obiettivi specifici, da quello più ambizioso e non sempre immediatamente conseguibile di una completa riabilitazione, a quello più limitato, ma non per questo da trascurare, dell'induzione di uno stile di vita meno rischioso. In quest'ottica, all'interno del servizio pubblico deve prevalere una strategia di aiuto globale agli utenti basata sull'offerta di prestazioni classificabili come professionali. Inoltre nell'ambito dei servizi è importante che si affermi sempre più il carattere interdisciplinare degli interventi così definito per la capacità delle differenti realtà e qualifiche professionali d'interagire positivamente a livello della singola persona assistita. L'utente deve ricevere, sotto diverse forme, tutto l'aiuto possibile attraverso un serio lavoro che consenta all'individuo di recuperare una condizione di benessere personale.

Tuttavia, la variabilità delle condizioni in cui si erogano le prestazioni di riabilitazione e recupero dei tossicodipendenti è estremamente elevata. Come sarà in seguito specificato, talvolta prevale un approccio bio-medico, talaltra un approccio di natura psicologica e sociologica(7). Se le istituzioni a garanzia del benessere individuale e sociale non riescono a funzionare nel Sud come anche nel Nord d'Italia al pari di istituzioni che operano in altri contesti più avanzati dell'Europa occidentale e del Nord America, non è possibile impiantarle o rimpiazzarle ex abrupto in un breve arco temporale(8). Occorre piuttosto comprendere in che modo le istituzioni esistenti differiscono dalle assunzioni convenzionali e modificare l'intervento di riabilitazione e di repressione attraverso un lavoro continuo e capillare di "aggiustamento incrementale" delle politiche e delle istituzioni (formali ed informali) per costruire, cogliere e sfruttare le complementarità virtuose(9).

Questi tre piani della dimensione contesto interagiscono reciprocamente. Le variazioni nei valori e nelle preferenze sociali danno luogo a modelli comportamentali che spesso il legislatore nazionale, esterno al contesto in cui si calano le politiche, non riesce a percepire. Analogamente, le istituzioni possono funzionare in maniera differente a causa della diversità dei comportamenti e dei valori precipi dei contesti. L'importanza del contesto, quindi, pone l'accento sulla necessità di puntare sulla titolarità locale dei processi di cambiamento nelle esperienze di riabilitazione e repressione dei fenomeni di dipendenza. L'analisi che segue esplora la complessità di tali fenomeni descrivendo le iniziative punitive finora adottate in Italia.

2. La complessità del problema tossicodipendenza e gli interventi di repressione penale (Pasquale Troncone)

L'ampia diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope nel nostro paese ed in Europa sta destando un notevole allarme sociale, dovuto sia alla presa di coscienza degli effetti altamente nocivi derivanti dall'uso di tali sostanze, sia alla constatazione del nesso causale intercorrente tra droga e criminalità. L'incremento della dipendenza da sostanze lecite ed illecite ha fatto emergere la necessità di ripensare le politiche per le tossicodipendenze al fine di promuovere un sistema di soluzioni mirato rispetto all'eterogeneità dei bisogni individuali e sociali nei diversi contesti in cui si calano le politiche(10).

Sul piano legislativo è sempre mancata una coerenza strategica nel controllo della diffusione delle sostanze stupefacenti. Gli interventi normativi sono da sempre caratterizzati da iniziative di tipo ideologico che talvolta privilegiano l'obiettivo proibizionista, con il ricorso a soluzioni di politica criminale estremamente severe sul piano dell'intervento punitivo; altre volte si aprono a intenti di legalizzazione dell'uso delle sostanze droganti(11). Queste continue oscillazioni finiscono per determinare disorientamento applicativo delle norme ma soprattutto contribuiscono a confondere il quadro degli interventi strategici dove il controllo della criminalità si esercita in un vero e proprio mercato illegale(12). Negli ultimi anni, poi, le politiche della sicurezza sociale, soprattutto di matrice statunitense, e della decisa restrizione delle libertà individuali a vantaggio di una sicurezza collettiva si sono saldate con i propositi di repressione del fenomeno della diffusione degli stupefacenti esasperando il profilo repressivo contro propositi di tipo riabilitativo-rieducativo. Il carcere è parso l'unica vera soluzione ad un problema che, probabilmente, meriterebbe di coltivare obiettivi di tipo reintegrativo.

L'aumento dei soggetti tossicodipendenti, le nuove sostanze diffuse ed assunte in dosi dannose per la salute psichica e fisica, la complessità del problema della dipendenza evidenziano che si tratta di un fenomeno multidimensionale sia di natura bio-medica che di natura giuridica e socioeconomica. La prospettiva bio-medica ha fornito per molto tempo i modelli predominanti per lo studio delle tossicodipendenze e per le soluzioni che sono state approntate in uno schema di welfare tradizionale. Nello schema di welfare tradizionale, le misure di riabilitazione e recupero si iscrivono in strategie terapeutiche in grado di frenare le crisi di astinenza, o la cosiddetta appetizione psicologica, cioè l'irresistibile desiderio di assumere una sostanza e di ripetere l'esperienza provata in precedenza. In tale prospettiva, la droga opera come agente patogeno che, al pari di un virus, venendo a contatto con il soggetto, causa la patologia. Questo approccio tende a privilegiare le interazioni biochimiche tra le sostanze e le strutture somatiche e si confronta progressivamente con due formidabili sfide, che hanno messo in discussione la validità delle soluzioni pratiche sperimentate finora.

Le sfide riguardano da un lato il problema della doppia diagnosi, dall'altro il problema della recidività. Secondo la definizione del 1995, dell'Organizzazione mondiale per la sanità (OMS) (13), con l'espressione doppia diagnosi si intende la coesistenza nel medesimo individuo di un disturbo dovuto al consumo di sostanze psicoattive e di un altro disturbo psichiatrico. Un soggetto con una doppia diagnosi presenta un problema legato, ad esempio, all'abuso di alcol o di altre sostanze stupefacenti in aggiunta ad un altro problema solitamente di natura psichiatrica, ad esempio, disturbi depressivi o schizofrenia(14). Per tale motivo, la dipendenza patologica da sostanze assume una connotazione d'intrinseca complessità nel contesto clinico, in quanto nel singolo consumatore convergono gli effetti farmacologici delle sostanze d'abuso, la vulnerabilità psico-biologica del paziente e l'influenza di numerosi altri fattori socio-ambientali legati al contesto in cui l'individuo vive. Ciò suggerisce che il solo intervento medico attraverso il trattamento metadonico (cfr. Tab.1) non garantisce un approccio adeguato ad affrontare e risolvere eventuali altre patologie associate alla tossicodipendenza nonché il disagio psicosociale legato ad emarginazione ed esclusione(15).

Tabella 1 - Statistiche sull'esecuzione negli istituti penitenziari

Fonte: Ministero della Giustizia, 2008

La recidività è un altro problema complesso che emerge nel momento in cui il progetto terapeutico fallisce. La ricaduta si definisce come una qualsiasi distinta violazione di una o di una serie di regole autoimposte

che determinano frequenze e modalità di comportamento selezionato. Gli operatori, all'interno dei servizi di riabilitazione, affrontano sistematicamente il problema della recidività nei tossicodipendenti. La figura 1 illustra la distribuzione regionale degli utenti nell'anno 2006, da cui si ottiene chiara evidenza dell'aggravità del fenomeno. Gli utenti recidivi superano di gran lunga gli utenti iscritti per la prima volta presso un servizio per le tossicodipendenze (SerT), il che fa riflettere non solo sull'efficacia delle politiche di welfare in materia di riabilitazione, ma anche e soprattutto sulle connessioni esistenti tra recidività e aspetti devianti-criminali legati alla tossicodipendenza(16).

Per avere un quadro ancora più chiaro della complessità del fenomeno è importante soffermarsi proprio sull'aspetto deviante criminale. La maggior parte dei soggetti assuntori di sostanze stupefacenti, infatti, commettono reati con la conseguenza, spesso inevitabile, della carcerazione.

Il nesso che lega droga e sistema penitenziario è tanto evidente quanto problematico. Il consumatore di droghe frequentemente finisce per oltrepassare i confini della legalità per accaparrarsi la dose necessaria, mentre la produzione, il traffico e lo spaccio illegale di sostanze stupefacenti sono fenomeni sempre più crescenti se si guardano le statistiche esistenti sui mercati internazionali e i canali di distribuzione in Italia(17).

Il rapporto tra tossicodipendenza ed il sistema penitenziario si presenta problematico per almeno tre questioni fondamentali:

- l'ambivalenza della pena fra esigenze di esclusione e valenze di riabilitazione
- l'inadeguatezza strutturale del carcere per la tutela della salute e per l'attivazione certa di progetti riabilitativi per tutti i tossicodipendenti detenuti
- la difficile assimilazione culturale, politica e professionale dell'idea di un penitenziario (carcere e misure alternative) inteso come servizio rivolto alla persona (riabilitazione sociale del condannato)(18).

In realtà, la relazione fra assunzione di droga e comportamento criminoso non può essere generalizzata e data per scontata definitivamente, poiché essa dipende dall'interazione di almeno tre fattori: (i) la personalità di chi si accosta alla droga (motivazione, grado di tolleranza, capacità di controllo nel consumo), (ii) la situazione esistenziale, ambiente socioculturale e stile di vita di chi è attratto dalla droga (fattori di tipo relazionale, economico e sociale più o meno favorevoli verso l'uso, la domanda e l'offerta di droga) ed infine (iii) il tipo di droga utilizzata.

Ben più estesa si ritiene sia la criminalità indotta indirettamente dall'uso della droga, quella consistente in reati legati alla necessità di procurarsi i mezzi per l'acquisto della sostanza stupefacente. Meno risalto sembra assumere la relazione inversa, cioè quella in cui la scelta criminosa precede il ricorso alla droga; in tal caso la droga (soprattutto quella che rende più aggressivi) da un lato può accentuare il carattere delinquenziale del comportamento e dall'altro può essere il segnale di una fuga e/o fallimento(19). In ultimo, occorre considerare che il tossicodipendente è frequentemente una vittima, non solo della propria condizione ma anche di una criminalità di altri che lo ricatta, lo minaccia lo costringe allo spaccio; criminalità di cui è sia vittima, ma anche complice. In breve, il rapporto droga-criminalità può configurarsi come:

- progetto criminoso connesso alla produzione, al traffico ed allo spaccio delle sostanze stupefacenti e psicotrope considerate illecite ai fini del consumo voluttuario;
- comportamento violento e criminoso quale effetto diretto e/o di rinforzo dovuto all'assunzione di certi tipi di sostanze stupefacenti o psicotrope;
- criminalità indiretta causata dalla necessità di disporre di risorse utili per continuare il consumo della sostanza illecita;
- criminalità intrinseca alla penalizzazione della detenzione per uso personale e/o del consumo di sostanza stupefacente e psicotropa(20).

Rispetto a tale tassonomia, gli strumenti della repressione penale si possono classificare sotto una duplice dimensione. Da un lato esiste la disciplina che regola e sanziona l'utilizzo, la cessione e tutte le altre condotte legate alla diffusione degli stupefacenti; dall'altro esiste la questione connessa alla punibilità del soggetto tossicodipendente, per qualsivoglia condotta penalmente rilevante commessa sotto l'influenza delle droghe. Il carcere, però, in qualunque modo lo si concepisca è l'ultimo anello di una catena di eventi che segna il punto di massima

emarginazione sociale del condannato. Per molti tossicodipendenti rimane prevalentemente un luogo di espiazione della pena a scarsa valenza rieducativa, anche perché scadenti sono gli stimoli che un simile ambiente può produrre in termini di responsabilizzazione. Di per sé il carcere non è e non può essere terapeutico. Esso può diventare però un luogo in cui, insieme al condannato, viene sviluppato un progetto e viene preparato un percorso terapeutico, e più in generale vengono gettate le basi o quantomeno offerti stimoli ed opportunità per un percorso di riabilitazione sociale(21).

3 .La trasformazione del welfare penale: l'importanza dei metodi integrati (Pasquale Troncone)

La sede giudiziaria come luogo di concreta scelta delle misure punitive da applicare, deve essere posta in grado di intervenire con particolare attenzione nella individualizzazione della misura più adeguata all'imputato. Terreno privilegiato per una nuova impostazione integrata tra la legislazione penale e le iniziative economiche con finalità di welfare è la materia delle tossicodipendenze o meglio il settore della repressione delle condotte illecite in materia di stupefacenti.

La legislazione italiana che regola la detenzione e la cessione delle sostanze stupefacenti attualmente oggetto del DPR n. 309/90 rappresenta l'ipotesi paradigmatica di un quadro normativo che non ha mai assunto un preciso e univoco indirizzo politico-legislativo e le alterne vicende degli interventi di modifica normativa hanno reso ancor più controversi gli obiettivi di repressione e di prevenzione delle condotte illecite nel campo delle tossicodipendenze.

Una significativa ricaduta della contraddittorietà delle scelte del legislatore si è registrata soprattutto negli aspetti penali della materia che in questo caso, oltre ad assolvere lo scopo di tutela della collettività, ha il compito di tutelare anche la persona assuntore delle sostanze stupefacenti. Sotto il profilo penale, infatti, la materia degli stupefacenti presenta una significativa peculiarità, poiché la dannosità del consumo illecito di sostanze psicotrope è espressa sia nei confronti della collettività che l'ordinamento giuridico è chiamata a salvaguardare, sia nei confronti di colui che in qualità di consumatore ne diventa autore dell'illecito.

A partire dal 1975 con la legge n. 685 il diritto penale è stato utilizzato nella materia degli stupefacenti in chiave esclusivamente repressiva, trascurando che interventi di maggiore coerenza avrebbero favorito iniziative di recupero e di prevenzione degli autori dei reati. Il quadro dell'intervento si è poi reso ancora più complesso per il fatto che le organizzazioni criminali hanno sviluppato la propria forza e le proprie potenzialità di infiltrazione nel tessuto sociale attraverso la creazione di un vero e proprio mercato degli stupefacenti. Un vasto e ramificato mercato illecito che ha rafforzato le organizzazioni criminali sul versante patrimoniale ed ha potenziato la capacità di penetrazione nel tessuto sociale ed economico del nostro paese.

La nascita di un mercato determina la crescita del numero dei consumatori e il consumatore ideale degli stupefacenti è proprio colui che, per procurarsi il prodotto illecito, incentiva l'incremento del numero di consumatori, secondo progressioni che assumono dimensioni esponenziali per i delitti commessi e per i danni sociali che ne conseguono(22).

Queste ragioni rendono il mercato illecito degli stupefacenti rilevante sul piano sociale per tre ordini di considerazioni. In primo luogo l'inquinamento delle fonti finanziarie condizionano la libera economia; in secondo luogo il fenomeno tossicodipendenza aumenta decisamente il tasso di marginalità della popolazione, per cui il consumatore è destinato ad assumere con il tempo lo status di nuovo soggetto penitenziario; in terzo luogo il danno per la collettività investe il settore della sicurezza personale e sociale nonché la spesa sanitaria. In altri termini il consumatore tipo è colui che incute insicurezza, che manifesta pericolosità sociale, che danneggia sé stesso e che impegna lo Stato nella cura della sua dipendenza da stupefacenti(23).

Il problema, dunque, da individuale, così come lo si mostra sotto il profilo della repressione penale, diventa sociale e invoca la messa in campo di strumenti di policy che devono trovare concreta attuazione nella fase della prevenzione della tossicodipendenza e del crimine e nella fase successiva al giudizio penale di condanna, allorché l'ordinamento

giuridico è chiamato dalla Costituzione italiana ad intraprendere processi di rieducazione del condannato(24).

Sul versante economico il legislatore solo negli anni '80 del secolo passato si accorge che il mercato della droga produce capitali che iniziano a scorrere nei flussi finanziari nazionali ed internazionali attraverso un capillare lavoro di ripulitura delle fonti illecite. L'attività di reinvestimento non è più un fenomeno legato a piccole porzioni di territorio ma la gran massa di ricchezza ha bisogno di un sistematico intervento su larga scala che finisce per lambire anche gli ambiti dei listini di borsa. Sulla scorta di questo fenomeno il Parlamento italiano approva la legge n. 646/82 che introduce la norma sull'associazione per delinquere qualificata (Associazione di tipo mafioso art. 416-bis c.p.) e adotta una serie di strumenti di indagine per colpire le ricchezze illecite e rendere efficaci le misure di confisca dei patrimoni accumulati attraverso la commissione di reati.

Solo con il DPR n. 309/90 la legislazione italiana compie un deciso passo in avanti verso un modello di intervento integrato e che per la prima volta pone l'accento sulla finalità sociale che deve connotare i percorsi normativi in materia di dipendenza dalle droghe. Mentre l'attenzione viene concentrata sulla individuazione della soglia di liceità nel possesso della sostanza per l'uso personale e sugli strumenti di repressione personale e sociale del fenomeno dell'uso illecito delle sostanze droganti, l'ordinamento trascura di dare concreta attuazione a spunti normativi che, nonostante le continue modifiche delle fonti, ancora attendono una loro applicazione.

Le premesse normative per decisi ed opportuni interventi di policys esistono infatti e sono specificamente contenuti nell'art. 1 del DPR n. 309/90 allorché l'attenzione del legislatore viene rivolta: "lett. b): sulla dislocazione e sul funzionamento dei servizi pubblici e privati operanti nel settore della prevenzione, cura e riabilitazione, nonché sulle iniziative tendenti al recupero sociale ivi compresi i servizi attivati negli istituti di prevenzione e pena e nelle caserme; sul numero di soggetti riabilitati reinseriti in attività lavorative e sul tipo di attività lavorative eventualmente intraprese, distinguendo se presso strutture pubbliche o private;". Per cui, non solo provvedimenti di carattere repressivo che attraverso il filtro del diritto penale si trasformano in criminalizzazione della persona e in forme di incapacitazione al reinserimento sociale, ma misure preventive alla commissione degli illeciti usi di sostanze tossiche, non esclusi gli illeciti penali di tipo patrimoniale per acquisire quelle sostanze, e misure rieducative tese al reinserimento sociale e alla inibizione dello stigma criminale.

Alla luce dell'ampio corredo normativo non appare necessario invocare un preciso intervento legislativo, appare invece indispensabile procedere ad un cambio di approccio culturale che, prima di ogni altra cosa, contribuisca a tenere distinti il fenomeno tossicodipendenza - come causa delle condotte illecite - dalla persona intossicata - come effetto cui l'ordinamento è chiamato a porre rimedio -. E questa diversa scelta di ordine culturale può essere favorita soltanto dal deciso riconoscimento dei principi della Carta fondamentale che indirizza la legislazione italiana. La Costituzione, nel porre l'accento sulla persona umana, piuttosto che sull'individuo, e nel proposito di funzionalizzare gli interventi dell'ordinamento alla corretta crescita umana e sociale della persona, impone che il diritto penale guardi prima all'autore del crimine e poi alla condotta illecita compiuta. Le energie repressive vanno spese sui reati commessi, ma le iniziative preventive devono essere rivolte al recupero sociale di colui che quei fatti illeciti ha commesso.

Non è un caso che le statistiche penitenziarie mostrano una decisa flessione della recidiva in materia di possesso illecito di sostanze stupefacenti quando al posto della misura carceraria di tipo intramurario venga irrogata una forma di penalità extra-muraria che miri alla salvaguardia della dimensione sociale della persona condannata. Il carcere infatti per questo specifico catalogo di reati si dimostra una misura repressiva sperabilmente efficace, ma connotata da risvolti talmente pesanti e criminogeni da vanificare seriamente le più importanti istanze preventive e rieducative della pena(25) . Esiste una vastissima zona grigia dei reati in materia di sostanze stupefacenti che evidenzia come i possessori di sostanze che sono al tempo stesso assuntori, diventano per necessità i primi distributori; mentre altra zona è connotata dalla presenza di coloro che, secondo modelli di tipo imprenditoriale, gestiscono il mercato e che non diventeranno mai assuntori e consumatori.

Queste sono le ragioni per cui occorre colpire i primi facendo prevalere certamente le istanze preventive, nella consapevolezza di offrire una riabilitazione giuridica e sociale alle persone; mentre per i secondi il quadro di penalità previsto dalla legislazione in materia stabilisce misure della pena a tal punto significative che soltanto dopo un consistente periodo di espiazione potrebbero essere ammessi a forme di esecuzione attenuate. Per questa categoria di soggetti esistono forme di espiazione della pena post-condanna rientranti nei rigori del c.d. "carcere duro", ossia la disciplina normativa sancita con l'art. 41-bis della legge n. 354/1975 che, nel rinviare sistematicamente al contenuto precettivo del precedente art. 4-bis, stabilisce il divieto per colui che si trova in stato di custodia cautelare o in esecuzione di pena di beneficiare delle misure di favore stabilite dai percorsi di rieducazione del condannato con il dettato dell'art. 27 della Costituzione.

Intanto per la prima categoria ritornano decisivi gli auspici del Testo Unico n. 309/90 che devono sollecitare una gamma di azioni più adeguate alle esigenze sociali delle persone coinvolte e a nuovi modelli di welfare penale dirozzati da connotazioni di mero assistenzialismo e orientati verso una vera promozione umana e sociale. Sembra rispondere adeguatamente a tali finalità la misura adottata con la legge n. 49/2006 che ha integrato l'art. 73 della legge di sistema con il comma 5-bis che prevede per i reati in materia di stupefacenti di lieve entità la possibilità di ammettere il condannato alla pena dei lavori di pubblica utilità⁽²⁶⁾. Va detto, prima di ogni altra cosa, che ci si muove al di fuori di iniziative "indulgenziali" come sono viste le misure alternative alla detenzione del condannato, per cui la pena da scontare in concreto viene direttamente adottata dal Giudice che stabilisce la responsabilità penale dell'imputato. Non si tratta, dunque, di soluzioni esecutive che vengono assunte al termine del percorso giudiziario attraverso i diversi gradi di giudizio con l'applicazione effettiva della pena a distanza di tempo dal delitto commesso, ma di una soluzione che nell'immediatezza del giudizio viene assunta dal Giudice che nel contempo condanna e pone in esecuzione la pena.

Vero è che l'adozione di questa particolare forma di sanzione penale risponde in primo luogo al dettato della lett. b) dell'art. 1 DPR n. 309/90 di cui sopra, ma soprattutto rende ideale l'occasione di vedere integrate le esigenze di punizione e l'uso di risorse economiche per favorire lo sviluppo della persona condannata, la sua reintegrazione sociale al fine di sterilizzare possibili forme di recidiva del crimine.

Pertanto, la vocazione sociale di questa moderna forma di pena si esprime nella localizzazione territoriale della sua concreta espiazione. Gli enti locali si possono fare direttamente carico di un condannato destinandolo alla esecuzione di una prestazione d'opera a titolo gratuito in favore della comunità di quel territorio, valorizzando il suo percorso personale in un quadro di intervento imprenditoriale molto più ampio. Il terzo settore potrebbe a questo proposito rappresentare il giusto punto di raccordo tra le esigenze di penalità, di espiazione e di valorizzazione delle risorse umane indirizzate ad una promozione sociale ed economica.

In fondo è la stessa legislazione di settore a tentare di armonizzare istanze normative che tengano conto delle esigenze del diritto amministrativo e del diritto penale, quasi fosse una ricomposizione precettiva del quadro dei valori violato dalla commissione dell'illecito⁽²⁷⁾. Questo è anche il punto in cui si saldano istanze di carattere etico con precetti normativi portatori di valori fondamentali dello Stato e che insieme invocano iniziative riparatorie per il numero incontrollato di vittime della cessione e della diffusione delle sostanze droganti che non avranno mai un nome né di loro si conosceranno le ricadute a livello personale e familiare.

Il tentativo che si intende proporre coltivando le ragioni del diritto penale attraverso l'uso degli strumenti dell'economia per la prima volta presenta l'esigenza di studiare tutta la fase post-crimine, prendendo atto del fallimento delle iniziative di prevenzione e di repressione con il momento della comminatoria della pena. Questo nuovo percorso culturale che ci si propone di intraprendere prende atto che anche il significato della sanzione criminale e il fondamento della penalità non possono più essere soddisfatte concentrando unicamente l'attenzione sugli aspetti dissuasivi e di deterrenza e su quelli retributivi ed affittivi.

Occorre aprire l'iniziativa su un panorama nuovo e molto più concentrato sulle ragioni della persona per condurla su di un percorso di maturazione individuale che abbia il suo incipit con l'espiazione della pena; che

avanzi con la riabilitazione sociale; e che prosegua con l'inserimento nei meccanismi di responsabilità della vita associata, soprattutto attraverso il lavoro(28). La sanzione penale dei lavori di pubblica utilità, se orientato il loro contenuto a questa nuova visione del potere punitivo dello Stato, potrebbero a pieno titolo rispondere alle istanze di umanità del percorso espiativo.

Altro aspetto molto spesso trascurato nel trattare il problema giuridico della tossicodipendenza è la dimensione psicologica che connota la commissione del reato, la volontà indotta di commettere l'illecito. La fragilità del soggetto agente che si offre come sponda alla determinazione di realizzare il fatto punito, inducendo un capovolgimento dei ruoli degli attori del contesto di illiceità in cui la vittima è lo stesso autore del delitto. Su questo fronte ancora una volta ritorna opportuno tenere rigidamente distinte le due diverse categorie di soggetti operanti: gli imprenditori del crimine e gli assuntori-diffusori delle sostanze. La connotazione soggettiva della volontà di commettere un illecito è certamente molto più marcata in coloro che solo strumentalmente coordinano e vivificano il mercato

illecito, rispetto a coloro costretti alla commissione di reati di tipo "predatorio o da strada" per procurarsi le risorse necessarie per acquisire sostanze droganti. L'ordinamento penale è chiamato a mettere in campo misure punitivo-riabilitative soprattutto per i primi, vittime di un ulteriore pericolo, quello di vedersi espulse definitivamente dal contesto sociale di appartenenza, con una censura perpetua di indegnità sociale(29). Le politiche securitarie degli ultimi anni hanno spalancato molto spesso le porte del carcere a chi commette reati da strada con finalità diverse, appunto per procacciarsi droga, rispetto al "delinquente professionale" che vive unicamente dei proventi dei reati commessi(30).

In materia di stupefacenti, invece, l'esperienza degli ultimi tre decenni insegna che la recidiva può essere certamente considerata come la conseguenza dell'isolamento sociale derivante dalla mancanza di misure di reinserimento una volta sofferta la pena carceraria, per cui la stessa esperienza del carcere si trasforma paradossalmente in una circostanza criminogena(31). Piuttosto che palesarsi come esperienza dissuasiva, la pena sofferta diventa occasione per rigenerare condizioni di favore per tornare a commettere reato. L'elaborazione personale della dimensione psicologica del trauma del carcere finisce per favorire la considerazione di un modesto livello di gravità del delitto da parte di chi è pronto a commetterlo di nuovo. Né diventa utile essere stato rimesso in libertà, dal momento che il corpo sociale lo respinge ponendo a suo carico uno stigma tale da allontanarlo da occasioni di lavoro e da occasioni di inclusione sociale.

La spirale dell'illecito riprende il suo corso e il circuito criminale si autoalimenta, poiché dal reato di cessione illecita di stupefacente per acquisire il proprio fabbisogno giornaliero si passa a reati contro il patrimonio per conseguire la somma necessaria per fare fronte sempre più a nuovi bisogni di dosi sempre maggiori di sostanza.

Se la comunità sociale di appartenenza fa da sfondo al nuovo modo di vivere la pena in esecuzione con il decentramento federale dello Stato italiano, sancito dalla modifica del Titolo V della Costituzione, le incombenze di recupero sociale oggi appartengono sempre maggiormente alle comunità locali e alla necessità che investimenti economici mirati possano costituire un nuovo volano per intendere in termini moderni la pena criminale. Mutando il contesto espiativo la pena perde il carattere di esperienza negativa vissuta in una dimensione esclusivamente personale per assumere connotazioni di sofferenza vissuta in un tessuto sociale chiamato a sostenere ragioni di supporto e di aiuto al reinserimento del condannato. Un corpo chiamato a vivere la sua esperienza di espiazione in una dimensione comunitaria, piuttosto che confinato in un terreno destinato alla marginalità sociale e al rifiuto collettivo(32). In fondo il concetto di "comunità terapeutica" presso le quali vengono avviati i soggetti tossicodipendenti condannati o in attesa di giudizio è fondato essenzialmente sulla esigenza di favorire un rapporto collettivo che abbia come scopo il supporto alle cure e soprattutto

costituisca un valido sostegno psicologico per colui che intende seguire un percorso di riabilitazione(33).

L'inserimento comunitario del tossicodipendente condannato in fase di espiazione di una pena sociale, come si è precedentemente accennato, potrebbe proprio partire dall'esperienza metodologica maturata in sede

di comunità terapeutiche. In questo modo si troverebbe spazio ad un comune di percorso di investimento sociale e investimento economico, una pena come risorsa che superando l'isolamento penitenziario favorisca il recupero personale e offra occasione di vantaggio in termini economici per la comunità locale.

4) *Uno schema concettuale per un nuovo welfare penale (Mita Marra)*

L'analisi si qui condotta evidenzia come il quadro in cui si situano le politiche di welfare penale è multi-dimensionale e offre un contenuto di conoscenze, valori, esperienze pregresse, opportunità, vincoli e aspettative future che forgianno le scelte di politica pubblica, le reazioni dei beneficiari e delle comunità di riferimento, e gli equilibri multipli di assistenza- cura- riabilitazione- dipendenza perseguiti o perseguibili collettivamente. L'erogatore e l'utente operano in un reticolo di relazioni in cui godono di un certo grado di autonomia e (inter)dipendenza: essi sono, nello stesso tempo, ma in maniera diversa, autonomi, isolati e dipendenti dalle istituzioni/organizzazioni radicate nel territorio in cui agiscono⁽³⁴⁾. In tal senso, occorre cogliere la natura delle interazioni economiche, cognitive e affettivo/motivazionali che intervengono intenzionalmente o meno in una determinata dimensione istituzionale, spazio-temporale.

Nel quadro sinora delineato, spetta al legislatore ordinario offrire una adeguata attuazione ai principi di orientamento creando situazioni normative capaci di esprimere il massimo livello di tutela della dignità della persona. Se l'art. 3 Cost. stabilisce il principio di eguaglianza, non può essere trascurato che la lettura sistematica con il precedente art. 2 impone allo Stato di assicurare il rispetto del dovere di solidarietà tra i consociati. E alla luce di queste due disposizioni fondamentali si pone come naturale ricaduta applicativa la disciplina dell'art. 27 Cost. relativa alla responsabilità personale dell'imputato e alla esecuzione della condanna secondo il rispetto della persona umana, evitando pene avilenti, nel riconoscimento del senso di umanità che occorre salvaguardare. Questo è anche il senso per cui si impone una naturale proporzione tra gravità del reato, dunque della lesione del bene giuridico tutelato, e conseguenza sanzionatoria. Le pene esemplari, le pene che determinano l'estromissione della persona dal contesto comunitario di appartenenza o che non curano la reintegrazione sociale del condannato, sono tutti episodi negativi contrari alle istanze di fondo di un sistema penale costituzionalmente orientato. Diversamente, nell'approccio integrato come strategia di welfare, l'accento è posto sulla persona che si rende autore dell'illecito e soprattutto su quali misure possano essere adottate per trasformare un danno sociale in una risorsa che, allo stesso tempo, fornisca risposte sul piano della prevenzione penale e sviluppi iniziative di carattere economico con favorevoli ricadute sulla collettività.

La prospettiva teorica adottata in questo lavoro assume, infatti, che ogni individuo, istituzione e organizzazione possieda un precipuo sistema di valori e possa, pertanto, essere sensibile selettivamente ai segnali che risultano compatibili con le proprie conoscenze, esperienze e pratiche⁽³⁵⁾. L'insieme differenziato e multi-livello delle amministrazioni pubbliche può risultare permeabile ad alcuni stimoli e capace di comunicare solo con alcuni attori (alcuni tossicodipendenti ad esempio gli eroinomani piuttosto che i cocainomani in determinati contesti urbani, o alcuni operatori, come ad esempio i medici, gli psichiatri o gli assistenti sociali) a seconda del grado di omogeneità e comparabilità delle culture e delle regole formali ed informali condivise. Lo stigma sociale associato a varie forme di tossicodipendenza e criminalità rende particolarmente variegata la reazione delle istituzioni ai problemi concreti della cura e della riabilitazione della persona e alle soluzioni politiche prescelte per superare tali problemi. Alcune istituzioni possono sposare la causa del recupero dalla tossicodipendenza, altre ignorarla o addirittura condannarla (anche implicitamente).

Ne consegue, quindi, che uno dei primi aspetti da considerare riguarda la sede legislativa, alla quale occorre chiedere equilibrio tra illecito penale e risposta punitiva, per evitare che la sproporzione tra fatto e pena possa compromettere le ragioni di recupero sociale e possa favorire la recidiva del condannato. Alla sede legislativa va inoltre richiesta l'adozione di provvedimento legislativi che tengano conto di iniziative di rieducazione adeguate alla materia regolata. Iniziative che

devono sì investire il profilo di riabilitazione personale, ma che devono incentivare forme di reinserimento sociale attraverso investimenti mirati ai diversi e mutevoli contesti locali.

Da questa particolare attenzione ai contesti e alle motivazioni⁽³⁶⁾ che permeano l'agire dei soggetti coinvolti nei dispositivi penali ed assistenziali deriva l'importanza di concepire queste politiche pubbliche come sistemi economico-politici e organizzativo-istituzionali complessi e non una semplice serie di misure meccanicamente giustapposte⁽³⁷⁾. Gli strumenti di welfare innescano meccanismi di cambiamento se e nella misura in cui riescono ad "entrare in sintonia" con i valori delle organizzazioni/istituzioni che sono chiamate ad applicare gli strumenti adottati. Quando le norme valoriali implicite negli strumenti legislativi utilizzati dai decisori pubblici non sono riconosciute dagli attori in gioco, le regole proposte possono avere una limitata probabilità di successo. In altri termini, l'introduzione di una nuova regola può generare un effetto ambiguo che diventa certo a seconda del contesto in cui essa è calata: l'adozione e l'adattamento del comportamento ai nuovi desiderata, oppure il mero recepimento formale senza un effettivo cambiamento comportamentale osservato⁽³⁸⁾. La stessa politica a favore della riabilitazione individuale può, quindi, funzionare in un contesto e fallire in un altro; bisogna, perciò, esaminare in che modo gli interventi interagiscono con l'assetto istituzionale formale ed informale per modificare le scelte pubbliche e private. Bisogna, cioè, intercettare i processi di apprendimento, di emancipazione, di crescita, di cooperazione e di responsabilizzazione che caratterizzano i percorsi virtuosi di empowerment individuale e collettivo⁽³⁹⁾.

Disegnare politiche di welfare penale implica, quindi, ricostruire empiricamente in che modo gli strumenti di politica pubblica incidono sulle percezioni e sulle aspettative degli agenti attraverso l'interazione con le istituzioni in grado, da un lato, di ampliare le opportunità di affermare scelte consapevoli in piena libertà, e dall'altro di assicurare la responsabilità individuale, il controllo e la vigilanza sull'esecuzione degli obblighi assunti nel rispetto della legalità. L'approccio analitico adottato in questo lavoro⁽⁴⁰⁾ punta l'attenzione sulle relazioni tra i meccanismi istituzionali di contenimento della coercizione (coercion constraining)⁽⁴¹⁾ e i meccanismi istituzionali di controllo degli obblighi legali, fiscali e contributivi (contract enforcing). Possiamo, infatti, concepire i processi di emancipazione dalla dipendenza come molteplici equilibri individuali ed istituzionali che intervengono laddove si amplia la libertà e le capacità individuali e si intensifica la sorveglianza degli obblighi (lavorativi?) e la certezza del diritto, come consapevole forma di coesione sociale utile ad intraprendere un sentiero di maggiore efficienza e sviluppo. E' nell'interazione virtuosa tra maggiori gradi di libertà concessi all'agente (operatore, beneficiario) nell'assecondare, rispetto al contesto, le proprie vocazioni e strategie di crescita, ed una più incisiva vigilanza sulla legalità che è possibile spianare la strada verso l'emancipazione individuale e la coesione sociale. A partire dal micro, effetti di causazione cumulativa possono, in tal modo, coinvolgere attori e contesti eterogenei in una dimensione di scala variabile (dal locale al globale)⁽⁴²⁾.

I meccanismi di recupero ed emancipazione sono complessi come complesso è il disegno di governance delle politiche di welfare penale. Ripensare gli interventi socio assistenziali implica una nuova visione di inclusione sociale⁽⁴³⁾, non semplicemente intesa come assistenza ma come occasione di crescita della partecipazione attraverso il disegno di un sistema ampio di regole di accesso ai mercati e alle istituzioni e, nello stesso tempo, attraverso il rispetto di impegni e responsabilità collettive che muovano l'individuo e la collettività verso forme di produzione più efficienti e cooperative⁽⁴⁴⁾. In tal senso, riabilitazione significa comprendere che il consumo di droga e quindi la tossicodipendenza è un processo complesso, le cui dinamiche di sviluppo dipendono da una molteplicità di variabili che esulano in modo molto rilevante dalle condizioni solo fisiologiche del soggetto. Comprendere come e perché avviene il consumo ed in particolare la normalizzazione del consumo sposta l'attenzione delle politiche di welfare penale sul benessere e sulla tutela della persona considerata nel suo interesse, superando una concezione dei servizi che si limita al momento della prestazione formale di assistenza sanitaria e/o economica in costanza dello sconto della pena.

Il ridisegno delle politiche in materia passa, infatti, attraverso lo sviluppo di una prospettiva organica di governo del fenomeno delle dipendenze

capace di uscire dall'impasse normativa e culturale generata dall'individualizzazione della teoria del consumo. La tossicodipendenza, così come il consumo non sono comportamenti connaturati alla natura umana ma trovano ed esprimono un significato che è intrinsecamente sociale e culturale. Da una società ad un'altra, consumo e tossicodipendenza si presentano quindi in forme e significati estremamente differenti ed eterogeni. Questo significa che il principale obiettivo di politiche che intendano operare con criteri empirici di efficacia ed appropriatezza nei confronti della tossicodipendenza è e deve essere quello di recuperare ed agire la dimensione del significato sociale del fenomeno(45).

L'obiettivo diventa, quindi, la costruzione di una politica integrata di inclusione sociale e di repressione penale che sia flessibile nelle modalità di gestione in realtà economiche differenziate, per gradi reversibile con riferimento alle scelte inter-temporali che essa induce, ma "condizionante" nelle modalità in cui gli attori chiave prendono parte al processo decisionale e attuativo. La capacità di fornire, ad esempio, sicurezza, ordine pubblico e legalità in un contesto caratterizzato da sommerso e criminalità organizzata dipende dalla presenza di istituzioni capaci di limitare la repressione sia sugli individui sia sui gruppi, favorendo la promozione delle capacità e delle libertà individuali, ma, nel contempo, vigilando sull'effettivo rispetto degli obblighi contrattuali(46).

Risulta, infine, abbastanza intuitivo immaginare come in questa nuova visione del welfare trainata attraverso forme di inclusione sociale si aprano spazi per l'espansione del terzo settore, nella sua interna articolazione in organizzazioni con finalità di tutela, promozione e redistribuzione da un lato ed in organizzazioni produttive ed orientate al mercato, pubblico o privato, da un altro(47). Le varie misure messe in campo per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti tossicodipendenti rappresentano un tassello importantissimo della strategia integrata a favore dell'integrazione sociale e dello sviluppo, in particolare, nel Mezzogiorno.

Il presente lavoro vede come autori esclusivi delle singole parti:

MARRA Mita: Paragrafi 1 e paragrafo 4;

TRONCONE Pasquale: Paragrafi 2 e 3.

NOTE:

(1) Una versione preliminare del presente articolo è stata presentata alla terza edizione del Colloquio scientifico annuale sull'impresa sociale organizzato da IRIS Network - Istituti di Ricerca sull'Impresa Sociale, Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, tenutosi a Trento il 1 luglio 2009.

(2) METCALFE J.S.-FOSTER J., (EDS.), *Evolution and Economic Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004. POWELL W.W., DIMAGGIO P.J. (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1991.

(3) FRIEDMAN D.D., *L'ordine del diritto. Perché l'analisi economica può servire al diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004.

(4) SEN A., *Development as Freedom*, Albert A. Knopf, New York, 1999.

(5) PAWSON R.-TILLY N., *Realist Evaluation*, SAGE Publications, London, 1997, pag. 24.

(6) SEN A., *Development as Freedom*, Albert A. Knopf, New York, 1999.

(7) Secondo la prospettiva psicologica e sociologica, il focus tende a spostarsi sulla persona che fa uso di droghe, per cui la tossicodipendenza è la manifestazione di un disagio psichico, un fenomeno individuale correlato alle dinamiche relazionali che si sviluppano all'interno del nucleo familiare e più in generale nella società di appartenenza. In tal senso, la tossicodipendenza è stata associata al concetto di disadattamento che emerge laddove si intercetta una distanza tra gli scopi socialmente proposti al soggetto ed i mezzi.

(8) AOKI M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge, MA, 2003. AOKI M., *Endogenizing Institutions and Institutional Changes*, in *Journal of Institutional Economics*, 3(1), 1-31, 2007.

(9) AOKI M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge, MA, 2003.

- (10) BRANDOLI M.-RONCONI S., Città, droghe, sicurezza. Uno sguardo europeo tra penalizzazione e welfare, Franco Angeli, Milano, 2007
- (11) FLICK G.M., Droga e legge penale: miti e realtà di una repressione, Giuffrè, Milano, 1979.
- (12) AMARELLI G., Le recenti prospettive di riforma della disciplina degli stupefacenti (d.d.l. c.d.m. 13 novembre 2003): profili di politica criminale, in Critica del dir., 2004.
- (13) WORLD HEALTH ORGANIZATION, International Classification of Diseases 1995, in NAVA F., Manuale di neurobiologia e clinica delle dipendenze, Franco Angeli, Milano, 2004
- (14) RIGLIANO P., Doppia diagnosi. Tra tossicodipendenza e psicopatologia, Raffaello Cortina Ed., Milano, 2004.
- (15) Si vedano inoltre le statistiche per regione contenute nelle tabb. 1.A e 2.A in appendice al lavoro.
- (16) DE PAOLA C., Dall' Utilitarismo allo sviluppo umano. Ripensare le politiche per le tossicodipendenze attraverso un approccio integrato, Tesi di laurea specialistica in Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali, Università di Napoli "Federico II", 2008.
- (17) Sul punto sono particolarmente significative e ricche di informazioni raccolte nelle varie realtà del territorio regionale italiano le Relazioni conclusive delle Commissioni Parlamentari antimafia. Le indagini condotte dai Commissari parlamentari hanno progressivamente messo in evidenza i rapporti di tipo funzionale-strategico tra la diffusione delle sostanze stupefacenti, la stabilizzazione sul territorio delle diverse organizzazioni criminali ed il riciclaggio dei proventi in attività imprenditoriali del tutto lecite.
- (18) FAZZI L.-SCAGLIA A., Tossicodipendenza e politiche sociali in Italia, Franco Angeli, Milano, 2001.
- (19) TRATTATO DI CRIMINOLOGIA, MEDICINA CRIMINOLOGICA E PSICHIATRIA FORENSE, vol. XV, Alcoolismo, tossicodipendenze e criminalità, a cura di Franco Ferracuti, Giuffrè, Milano, 1988.
- (20) FAZZI L.-SCAGLIA A., Tossicodipendenza e politiche sociali in Italia, Franco Angeli, Milano, 2001.
- (21) GIUS E., La questione droga, in Rassegna penit. e crimin., Roma, 1983.
- (22) BAUMAN Z., Homo consumens, Erickson, Trento, 2007.
- (23) AA.VV., Sentirsi in/sicuri in città, a cura di Bruna Zani, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 195.
- (24) BRICOLA F., Crisi del Welfare State e sistema punitivo, in Pol. del dir., 1982.
- (25) TRONCONE P., Nullum crimen sine poena. Una riflessione su "pena minacciata, pena irrogata e pena in esecuzione", in Quaderni di scienze penalistiche, Napoli, 2008.
- (26) TRONCONE P., Il lavoro di pubblica utilità, in Riv.pen., 2008.
- (27) MANES V., La riforma della disciplina sanzionatoria in materia di stupefacenti, in Le leggi penali compulsive, a cura di G. Insolera, Padova, Cedam, 2006.
- (28) GARLAND D., La cultura del controllo, Il Saggiatore, Milano, 2001.
- (29) BARATTA A., Sistema penale ed emarginazione sociale, in La questione criminale, 1976.
- (30) DI RE L., Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- (31) DOLCINI E., La recidiva riformata, in Riv.it.dir. e proc.pen., 2007.
- (32) FOUCAULT M., Sorvegliare e punire. Nascita della prigione, Einaudi, Torino, 1976.
- (33) AMARELLI G., Comunità terapeutica, in Digesto disc.pen., UTET, Torino, 2005.
- (34) NORTH D., Institutions, institutional change, and economic performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. NORTH D., Understanding the Process of Economic Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- (35) AOKI M., Toward a Comparative Institutional Analysis, MIT Press, Cambridge, MA, 2003.
- (36) FEHR E.- FALK, A., Psychological Foundations of Incentives, in European Economic Review, (46): 687-724, 2002.
- (37) MARRA M., Lavoro flessibile, inclusione sociale e legalità per una strategia integrata di emersione, in Economia & Lavoro, n. 1, 2009.
- (38) PAGANO U., Legal positions and institutional complementarities, Working Paper n.360, Università di Siena, Dipartimento di Economia Politica, 2002.

- (39)** MARRA M., Aspetti controversi della regolazione e valutazione della qualità: implicazioni per il disegno e l'accountability delle imprese sociali, in *Impresa sociale*, 2, 2008. Vedi anche ARGYRIS C., *On Organizational Learning*, Malden, MA: Blackwell, 1994.
- (40)** GREIF A., Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange, in Ménard, C., Shirley, M. [Eds.] *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Printed in Netherland, 2005, pagg. 727–786.
- (41)** Ad esempio, da parte dello Stato centrale, della burocrazia, della politica corrotta e clientelare, della criminalità organizzata e della mentalità assistenzialista e non cooperativa.
- (42)** HIRSCHMAN, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 1972. HIRSCHMAN, A.O., *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, New York: Pergamon Press, 1984.
- (43)** ZOPPOLI, L. Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridicoistituzionali, Relazione tenuta il 26 febbraio 2007 al Convegno “Misure di contrasto alla povertà e l’esperienza del reddito di cittadinanza in Campania”.
- (44)** ATKINSON A.B., *La povertà in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1998. CAROLEO F.E.-GAROFALO M.R., *Il modello sociale europeo: quale opportunità di occupazione per il terzo settore?*, *Impresa Sociale*, 1, 27-56, 2006. SEN A., *Development as Freedom*, Albert A. Knopf, New York, 1999.
- (45)** FAZZI L.-SCAGLIA A., *Tossicodipendenza e politiche sociali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- (46)** GREIF A., Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange, in Ménard, C., Shirley, M. [Eds.] *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Printed in Netherland, 2005.
- (47)** CAROLEO F.E.-GAROFALO M.R., *Il modello sociale europeo: quale opportunità di occupazione per il terzo settore?*, in *Impresa Sociale*, 1, 27-56, 2006.