

Alessandro Colletti

Il welfare e il suo doppio.  
Percorsi etnografici nelle  
camorre del casertano

Ledizioni

© 2016 Ledizioni LediPublishing  
Via Alamanni, 11 - 20141 Milano - Italy  
[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[info@ledizioni.it](mailto:info@ledizioni.it)

Alessandro Colletti, *Il welfare e il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano*

Prima edizione: febbraio 2016

ISBN Cartaceo: 978-88-6705-426-8

Copertina e progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

I ricavi dai diritti d'autore saranno devoluti al Comitato Don Pepe Diana di Casal di Principe

# Indice

<i>Prefazione</i> di Antonio La Spina	5
Introduzione	11
Metodi e fonti	17
Parte Prima. Un'analisi delle forme di egemonia delle mafie: tra controllo e assistenza	27
1. Il controllo territoriale nella storia delle camorre	29
Il riconoscimento istituzionale del potere camorrista	34
Il controllo territoriale nell'area campana	39
2. Forme organizzative e redistributive: la "cassa comune"	49
Le mafie come organizzazioni professionali	50
Il funzionamento della "cassa comune"	53
I capi cambiano, la struttura resta: dal "clan Bardellino-Iovine" al "clan dei casalesi"	63
3. La protezione sociale delle camorre casertane	73
Il clan La Torre	76
Il clan Belforte	82
I clan Schiavone e Bidognetti: alleati, federati, separati	89
Gerarchia e livelli stipendiali: il clan Schiavone	94
Forme di assistenza nei clan del casertano	101
Parte Seconda. Le politiche socio-assistenziali nella provincia di Caserta: un welfare (s)finito	113
1. Analisi delle forme di welfare pubblico: il sistema italiano	115
I territori del welfare: dallo Stato agli enti locali	118
Il livello territoriale dei servizi sociali	123

2. Zona di contatto: servizi alla persona nella provincia casertana	135
La dimensione territoriale dei servizi nella governance regionale	140
Uno sguardo alle pratiche locali di welfare nell'area casertana	143
Il welfare raccontato da chi lo dirige: le interviste ai coordinatori degli Uffici di Piano	148
3. Innovazioni e sperimentazioni nel welfare casertano: il futuro è passato?	163
Il Budget di Salute: integrazione o disintegrazione?	163
Il ruolo degli ambiti sociali nell'integrazione socio-sanitaria	169
Il ruolo del terzo settore nei budget di salute	176
Il Reddito di Cittadinanza della regione Campania	184
Parte Terza. Quando mafie e antimafie partono dal basso	193
1. Dimensioni e definizione del campo: il terzo settore	195
Un'istantanea del terzo settore in provincia di Caserta	197
I consorzi di cooperative sociali	200
2. I consorzi delle camorre. Zone grigie e politiche sociali	215
Gli effetti sui servizi per i cittadini: vince solo chi gioca	219
Le mani del clan sulla gestione dei servizi sociali	227
3. Beni confiscati: risorsa o problema per le politiche pubbliche?	235
Gli interventi nazionali, regionali e provinciali di riutilizzo dei beni immobili confiscati	237
Le pratiche di riuso nella provincia di Caserta	242
Beni confiscati e servizi sociali nel casertano	250
Conclusioni	257
<i>Postfazione</i> di Felia Allum	265
Bibliografia	269
Appendice. Intervista a Raffaele Cantone	295

# Prefazione

*di Antonio La Spina*

Vista la quantità dei libri e dei prodotti culturali di altro tipo (film, serial televisivi, finanche videogiochi) dedicati alle diverse organizzazioni mafiose che escono a getto continuo, ogni qualvolta venga dato alle stampe uno scritto su questo tema occorre chiedersi se esso apporta un contributo originale al patrimonio delle conoscenze già esistenti, specie se, come in questo caso, è il frutto di un lavoro di ricerca scientifica, e in particolare la rielaborazione di una tesi di dottorato.

Parlando del libro di Alessandro Colletti la risposta è facile e veloce: sì. Si tratta infatti di un lavoro che si distingue non solo per la competenza che chi l'ha scritto dimostra sulle diverse tematiche trattate, quanto anche, appunto, per lo sguardo inedito che proietta su un mondo che viene sì sempre più frequentemente esplorato, ma raramente nella prospettiva da lui prescelta.

Visto che la formazione universitaria dell'autore è avvenuta nel campo delle scienze del servizio sociale, ciò ha orientato la sua attenzione - una volta prescelta la tematica generale - verso il modo in cui le organizzazioni mafiose forniscono una rete di sicurezza sociale tanto ai loro affiliati, quanto ad una congerie di altri soggetti più o meno collusi. Si tratta di una prospettiva inconsueta, perché ciò di cui si parla in genere è la mafia che minaccia, che spara, che uccide (anche in Campania adesso meno che in passato, ma purtroppo ancor oggi in misura maggiore rispetto alle altre regioni del Sud). Invece, malavitosi che predispongono benefici sia per gli affiliati sia per tante altre categorie di persone che a vario titolo con essi hanno rapporti di *do ut des* o anche di astratta disponibilità a cooperare, mostrano un volto diverso, conciliante, disponibile, "buono". La carota anziché il bastone.

Fermo restando che un boss può favorire qualcuno in molti modi e senza sborsare un soldo (ad esempio segnalandolo con discrezione a chi ha in mano qualcosa che lo riguarda, dal lavoro a una pratica amministrativa, a un finanziamento, a un credito), se parliamo di welfare facciamo soprattutto riferimento a prestazioni monetarie o comunque monetizzabili, prima tra le quali è la "mesata" che spetta ai familiari di un detenuto, unitamente alla remunerazione dell'assistenza legale.

Ecco quindi che una prima parte del lavoro è dedicata, oltre che a ripercorrere in sintesi ma non senza profondità l'evoluzione della camorra casalese (l'organizzazione di stampo mafioso su cui il lavoro si concentra), anche agli aspetti economico-contabili dei clan, proprio perché se non si sa sia di quante risorse essi dispongano, sia quanti e chi siano i beneficiari della "protezione sociale", il discorso resta generico e lontano dalla realtà. Molti sono i contributi che hanno cercato di stimare il volume d'affari delle varie mafie (con risultati assai discordanti e spesso ben poco convincenti). Pochissimi quelli che sono entrati nei dettagli delle entrate, delle uscite, delle retribuzioni, del dare e dell'avere. Ciò sia perché pur essendovi molti collaboratori di giustizia (tra i quali sono particolarmente numerosi proprio quelli che provengono dalle file della camorra), questi in genere tendono a non parlare molto dei profili economici. Inoltre, mentre sono stati ritrovati in più occasioni "libri mastri" riguardanti le entrate delle cosche (con particolare riguardo ai proventi dell'estorsione), è raro che si trovino informazioni e documenti budgetari che comprendano anche le uscite. L'autore ha quindi ricercato, attraverso l'analisi dei materiali giudiziari e le interviste, tutto ciò che concerneva la "cassa comune" dei clan, cassa che assolve anche a una funzione welfarista.

Un'organizzazione mafiosa ricca e in crescita, che sia attiva su molti fronti di business, fronteggia le spese di cui parliamo con relativa facilità. Se invece essa subisce gli effetti dell'azione di contrasto, ciò comporta per un verso un incremento delle spese (molti arrestati richiedono molte mesate), unitamente a una riduzione delle entrate (nei campi colpiti dalle indagini) e del patrimonio, tramite i sequestri e le confische. Non dimeno, anche un sodalizio mafioso che perde colpi può avere un forte interesse a fornire un sistema di sicurezza sociale ad affiliati e contigui. Così facendo, infatti, esso mantiene o recupera consenso (che è sempre necessario per le cosche, le quali operano sul territorio e tale consenso in certe occasioni hanno bisogno di mobilitarlo) e cerca di tenere legati a sé soggetti che diversamente sarebbero tentati di passare dall'altra parte. Soprattutto in tempi di recessione economica generalizzata, poi, ove manchi un appropriato sistema di risposta a certe emergenze da parte del soggetto pubblico, se chi è parte della camorra o coopera con essa può fare affidamento su detti benefici "sociali", nei confronti dei clan si avrà una fidelizzazione assai difficile da scalfire.

Va peraltro ricordato che "nessun pasto è gratis". Vero è che ai boss converrebbe consolidare ed espandere il loro sistema di welfare, ma è anche vero che questo presuppone un robusto, costante e anzi crescente flusso di introiti. Se le uscite dovessero schizzare in alto e/o le entrate si contraessero, per quanto desiderabile il welfare camorristico andrebbe incontro a una "crisi fiscale" analoga a quella che hanno incontrato i welfare *States* europei a partire dagli anni settanta dello scorso secolo.

In effetti, sia in altre associazioni mafiose (come cosa nostra), sia nella camorra, le intercettazioni o i pentimenti hanno talora mostrato boss in crisi di liquidità, ossessionati dalle mesate da versare, in conflitto con mogli di detenuti in attesa delle provvidenze, intenti a escogitare *spending reviews*, o addirittura inclini alla scelta di collaborare con la giustizia proprio perché schiacciati (a loro dire) dai conti da pagare. Il welfare mafioso, in definitiva, è in un equilibrio forse sempre più precario tra funzione di consenso e necessaria sostenibilità.

Il volume riguarda anche altro, vale a dire il modo in cui funziona in concreto il welfare ufficiale offerto dalle istituzioni pubbliche sul territorio campano, retto dalla legge nazionale 328 del 2000.

Nel 1997 era stata prospettata, da una commissione di studio appositamente costituita, l'introduzione del minimo vitale nazionale, vale a dire di una misura economica volta a fronteggiare le situazioni di povertà, in base a un diritto di cittadinanza al welfare. Purtroppo tale proposta non venne raccolta e tre anni dopo venne invece approvata la suddetta legge 328. Questa, pur parlando a più riprese ed enfaticamente di diritti di cittadinanza anche nel campo dell'assistenza economica, creò un complesso sistema di pianificazione a tre livelli (nazionale, regionale e di zona), con vaste possibilità di intervento da parte del livello politico e degli operatori locali.

Colletti racconta come molto spesso anche nei casi in cui manca un coinvolgimento diretto della camorra in questo o quel consorzio, in questo o in quel finanziamento (coinvolgimento che non di rado in effetti avviene, e di cui pure egli dà conto), gestire i servizi sociali significa spesso operare in modo da favorire clientele, nel terzo settore (i cui operatori devono lavorare) così come tra gli utenti, in chiave particolaristica e orientata bene che vada alla gestione del consenso. Ecco dunque che una normativa che ha affidato importanti poteri decisionali ai livelli locali si trova a essere pesantemente condizionata nel proprio funzionamento - come del resto era pacificamente prevedibile - da ciò che sul posto si trova: mafie, corruzione, clientela, voto di scambio.

Anche questa parte sul welfare ufficiale e sulle sue criticità, che l'autore tratta con padronanza, è importante. Sia in sé e per sé, sia anche perché essa fa da contraltare al welfare camorristico. Se i cittadini godessero di una rete di sicurezza sufficiente, affidabile, veloce, a copertura totalitaria (per chi ha effettivamente titolo), amministrata in modo imparziale e rigoroso, così da evitare sia i trucchi e gli opportunisti di chi in realtà non ne ha bisogno (o non ne ha così tanto bisogno quanto vorrebbe far credere), sia il possibile disincentivo a cercare e a mantenere un'occupazione produttiva, ecco che non solo si realizzerebbe la tutela di un essenziale diritto di cittadinanza, ma anche si diminuirebbe sostanzialmente la convenienza di rivolgersi ai poteri criminali per coloro che lo fanno spinti dalla povertà. Vi sono,

certo, anche coloro che non sono affatto in condizioni di indigenza, e cercano di fare affari con le mafie per arricchirsi oltre il dovuto. Ma su costoro non è la mano benefica del welfare pubblico che può intervenire efficacemente, mentre dovranno farlo con severità gli apparati repressivi.

In un contesto come quello narrato in questo libro, quindi, il welfare delle mafie e quello dello Stato al momento sono le due facce di una stessa medaglia. Avere a che fare con i sodalizi criminali continua a convenire, agli occhi di molti, nonostante i rischi sempre maggiori che ciò implica, perché la mano delle istituzioni pubbliche non riesce ancora a controbilanciare ciò che la camorra dà. A una conclusione analoga giunge anche un recente libro di uno dei magistrati intervistati dall'autore, Ardituro, il quale pur attestando che con il pentimento di Antonio Iovine la camorra casalese è stata decapitata, ritiene che lo Stato comunque non abbia ancora vinto, proprio perché in certi territori ancora troppi cittadini ritengono di non avere a portata di mano *chances* di vita alternative a quelle che lo *status quo* ha offerto finora.

Non si tratta, allora, soltanto di incrementare la spesa sociale, bensì prima di tutto di modificare radicalmente il modo in cui tale spesa viene erogata, i livelli di governo e i soggetti che ne sono responsabili, nonché i destinatari finali e il livello di benefici che a essi va attribuito. Nonostante i grandi e ormai indiscutibili successi dell'azione di contrasto, resta necessario un nuovo modello di welfare pubblico.



*Questo libro è frutto della rivisitazione di una ricerca svolta per la scuola dottorale in pedagogia e servizio sociale dell'Università degli studi di Roma Tre, un percorso durato tre anni. In questo lungo periodo ho incontrato e conosciuto tantissime persone che, in modalità e forme diverse, hanno tutte positivamente contribuito alla riuscita di questo lavoro.*

*Oltre le persone i cui nomi sono riportati nelle pagine che seguono, desidero fortemente ringraziare tutte quelle che, invece, hanno partecipato in maniera "occulta" con osservazioni, appunti critici, indicazioni metodologiche, suggerimenti, semplici correzioni o consigli.*

*Nel contesto universitario ho trovato importanti occasioni di confronto, rivelatesi utili sia nella costruzione delle ipotesi di partenza, sia nell'analisi dei risultati. Tra questi ringrazio (oltre i docenti tutor che hanno direttamente supervisionato e supportato le mie incertezze, Francesco Pompeo e Antonio La Spina) Enzo Cicone e Giovanni Moro dell'Università Roma Tre, Rocco Sciarone dell'Università di Torino, Ugo Ascoli del Politecnico delle Marche, Michele Mosca della Federico II di Napoli, Attilio Scaglione dell'Università di Palermo, Sara Marchitelli collega di dottorato. Tra i docenti un ringraziamento particolare va alla Professoressa Felia Allum dell'Università di Bath per i consigli sul metodo e le lunghe chiacchierate, e (ancora) al Professor Antonio La Spina per avermi indicato l'importanza delle letture classiche prima di cimentarsi nella ricerca.*

*Ringrazio tutti e tutte coloro che hanno accettato di condividere il proprio pensiero con un'intervista o una testimonianza, e anche a quelli che non lo hanno fatto, perché mi hanno inconsapevolmente indicato la direzione da percorrere. Rientrano tra i primi: Mauro Baldascino e Tina Cioffo del Comitato Don Peppe Diana di Casal di Principe; Renato Natale e Tommaso Sorrentino dell'Associazione Jerry Essan Masslo di Castelvoturno; Sergio Flamigni dell'omonimo archivio, Eleonora ed Edoardo Romanelli, Giovanni Zara e tutti i coordinatori degli Uffici di Piano della Provincia di Caserta.*

*Un ringraziamento particolare va alla giornalista Marilena Natale, che mi ha permesso di raccogliere preziosi materiali di studio che altrimenti sarebbero stati impossibili da reperire.*

*Ringrazio Gianna Caratelli per il fondamentale supporto grafico alle immagini di questo libro; Mauro Pagnano per gli scatti che raccontano la sua terra, compresa l'immagine di copertina; Alberto Giannetti per il graditissimo aiuto nell'analisi dei dati statistici; Antonella Sparano, per avermi guidato nel corretto utilizzo della punteggiatura e degli avverbi; Carlo Petrillo, Paolo Oliva, Dionigi Iovine, Valentina, Raffaella e Lello Galeone, Tina Tartarone, Alessandra Fischietti, Mina Zena e Nunzia Di Bona per aver condiviso parte delle loro vite regalandomi il loro tempo, le loro*

attenzioni e le loro storie; Peppe Pagano, Tonino De Rosa, Simmaco Perillo, Giuliano Ciano per avermi orientato nella selva dei servizi sociali del casertano; Massimo Ferrillo per la sua meravigliosa capacità di semplificare fenomeni locali altamente complessi; Gigino Bortone del Bar Centrale di San Cipriano per il buon caffè, la fede calcistica e le chiacchiere; Nicola Alfiero per il suo attivismo civico, fonte di ispirazione e, soprattutto, di ammirazione.

Ringrazio i cittadini e le cittadine del mio comune natale, Mignano Monte Lungo (CE), per aver creduto e contribuito alla pubblicazione del libro ed avermi permesso di diffonderlo anche in forma gratuita.

Un importante riconoscimento per il mio lavoro di ricerca è arrivato nel 2014 dalla commissione del Premio Amato Lamberti, compianto sociologo a cui molto devo della mia conoscenza sul tema camorre. Facevano parte della commissione scientifica che ha deciso di premiare i miei sforzi, e che desidero ringraziare: i Professori Luciano Brancaccio e Gabriella Gribaudo della Federico II di Napoli, il Professor Isaia Sales del Suor Orsola Benincasa (i cui dubbi iniziali sulla mia impostazione di ricerca si sono rivelati un utilissimo stimolo) e il magistrato Franco Roberti che ho incontrato prima e dopo la sua nomina a Procuratore nazionale antimafia. Ringrazio la presidente dell'Associazione Amato Lamberti, Roselena Lamberti e Francesco Zeni per mantenere viva la memoria del Professore incoraggiando giovani ricercatori nel loro lavoro.

Desidero esprimere gratitudine per i magistrati che mi hanno concesso il loro tempo - impegnato in un lavoro faticoso e oberante - perché si sono dimostrati disponibili, collaborativi e sensibili ai temi della ricerca sociale.

Ringrazio in ultimo (ma solo per evidenziarne l'importanza) mia moglie Raffaella Marandola che, oltre ad aver condiviso il mio stesso percorso di studi (abbiamo frequentato contemporaneamente con esito positivo due scuole dottorali diverse, io a Roma, lei a Milano), non mi ha mai fatto mancare il suo supporto, mentre io cercavo di fare altrettanto: so che sembra impossibile ma, col senno di poi, il risultato si è rivelato stranamente positivo.

Allo stesso modo ringrazio mia madre Lina, che ha affettuosamente seguito tutto il mio percorso universitario con incoraggiante ammirazione come hanno fatto, in momenti diversi, le mie quattro sorelle Maria Rosa, Paola, Sofia e Nina e mio padre Gaspare. Un grazie va anche ai miei suoceri Elba e Raffaele e mia cognata Paola, per avermi sempre sostenuto.

Un saluto va a chi ho conosciuto durante la mia ricerca e oggi non c'è più: Marianna, Adele (due incredibili giovani donne impegnate nel sociale), Federico (i cui problemi di schizofrenia non hanno mai scalfito l'abilità nel gioco degli scacchi) e la madre di Paolo per la generosità dimostrata anche nei momenti più difficili.

Dedico questo libro a mio fratello Nino (perché tanto tempo fa mi ha indicato la giusta via) e a tutte le persone impegnate per il bene comune che non "sgomitano" per farsi notare.

# Introduzione

L'obiettivo di questo libro è descrivere lo stato dei servizi sociali territoriali in un contesto a tradizionale presenza mafiosa, la provincia di Caserta.

La motivazione che ha portato ad accostare due fenomeni apparentemente lontani, il sistema di welfare e le organizzazioni criminali, è frutto di diverse osservazioni poste su una pluralità di livelli di analisi che si proverà a sintetizzare di seguito.

Occorre però partire da un'evidenza territoriale condivisa dalle regioni italiane a tradizionale presenza mafiosa. Per molti osservatori, genesi e radicamento delle mafie in quei territori sarebbero da porre in relazione a un problematico processo di affermazione dello Stato, causa della palese difficoltà o della rinuncia parziale ad acquisire il monopolio dell'esercizio del controllo e della violenza. Alla pari di questa mancanza o carenza di autorità dello Stato è facilmente osservabile come negli stessi contesti territoriali le politiche di welfare non si traducano quasi mai in interventi efficaci e soddisfacenti per tutti i cittadini. Così l'organizzazione e l'erogazione di servizi pubblici nei settori della sanità, dell'istruzione, del lavoro, dei servizi socio-assistenziali - e più largamente nelle azioni di tutela e valorizzazione del territorio sia in termini ambientali che culturali - sembrano incapaci di incidere realmente sui problemi per cui sono stati programmati, attivati e finanziati.

Pertanto, parte della popolazione italiana che vive la presenza mafiosa sperimenta maggiori livelli di insicurezza e fragilità come conseguenza principale della frequente e contemporanea assenza dello Stato sia in termini di autorità che di redistribuzione del benessere. Diviene così condizione diffusa che abitare alcune aree del Paese coincida con più bassi livelli di reddito, occupazione, consumi, risparmi ed insieme una minore efficienza ed efficacia dei servizi pubblici, proprio in quei territori in cui invece se ne avrebbe maggior bisogno.

L'ipotesi di partenza è comprendere se e come queste condizioni di deprivazione sociale siano in relazione con la capacità delle mafie di condizionare in maniera diretta o indiretta le azioni politico-economiche locali.

In anni recenti gli studi sociali hanno allargato lo scenario di osservazione delle mafie al loro esterno, includendo i rapporti che gli affiliati costruiscono coi segmenti sociali circostanti. Così le mafie italiane appaiono in grado di incidere sul funzionamento delle istituzioni

pubbliche, di interi settori economici, come sulle agende politiche, su abitudini sociali o sui codici culturali delle comunità di riferimento.

Se è vero che la presenza mafiosa riesce ad influenzare interi settori della vita pubblica però è anche vero che le mafie fanno riferimento a dinamiche già largamente presenti nella società italiana, come il clientelismo politico o l'evasione fiscale. Come ha suggerito Fantozzi (2011) il clientelismo e la mafia vivono anche perché sono funzionali ad altri interessi, e questo non fa che indebolire la "legalità come credenza" a favore della "legalità come convenienza". In questo senso la categoria di *legalità debole* teorizzata da La Spina (2005) ben sintetizza il circolo vizioso che mette in relazione la credibilità delle istituzioni pubbliche e i comportamenti dei singoli cittadini. È in questo spazio - spesso volutamente lasciato vuoto - tra l'esercizio di autorità delle istituzioni e le libertà individuali dei cittadini, nell'intercapedine che si crea tra il rispetto di una norma e la sua violazione, che nascono decisioni e politiche pubbliche poco o per nulla efficaci (se non per pochi), ritenute dai beneficiari poco o per nulla credibili.

Così anche le politiche di welfare, plasmate dalle forme di *governance* locale nella concreta gestione dei servizi, spesso abbandonano il loro mandato universalista a favore di forme particolaristiche, distorte, inefficaci di redistribuzione del benessere sociale. Ne consegue che nei territori a tradizionale presenza mafiosa, in cui l'attore pubblico dovrebbe contrapporre una maggiore incidenza ed efficacia delle azioni di welfare, è invece evidente proprio la carenza di risorse destinate alla costruzione di servizi e di interventi sociali. Con la conseguenza di una quasi totale mancanza di aspettativa dei cittadini che a quei servizi dovrebbero rivolgersi, consapevoli di non trovare nei poteri locali risposte adeguate ai propri bisogni.

È proprio sul piano locale che ci è apparso utile indagare la relazione funzionale tra assenza dello Stato e presenza dei poteri criminali: e non solo in termini di esercizio coercitivo e di autorità, ma soprattutto nei termini di promozione del benessere sociale.

Diventa perciò utile analizzare le politiche di benessere sociale nei territori condizionati dalla presenza mafiosa, osservando la *governance* delle istituzioni pubbliche e il dinamismo della cittadinanza e dell'impresa sociale, compartecipando alla programmazione e alla gestione dei servizi al livello locale.

Il primo intento di questo libro è descrivere l'articolazione degli interventi socio-assistenziali nella provincia casertana. Lo stato di salute dei servizi - misurato attraverso i dati ufficiali, i racconti e l'osservazione degli attori in gioco - può restituire il quadro dei principali meccanismi di distribuzione del benessere sociale nell'area osservata.

Si è così scelto di osservare sul campo alcune pratiche di intervento legate ai Piani Sociali di Zona, in particolare il funzionamento di alcuni servizi sociali e sociosanitari e i rapporti che intercorrono tra

istituzioni pubbliche (dirigenti e dipendenti, amministratori locali), imprese sociali (imprenditori e operatori del terzo settore) e cittadini fruitori.

Ma quale relazione esiste tra il crimine organizzato e lo stato dei servizi sociali?

L'ipotesi di fondo di questa ricerca è che le camorre - e le mafie italiane più in generale - sono organizzazioni che radicano interessi economici a partire da territori circoscritti, innescando dinamiche di controllo sia attraverso l'intimidazione, sia per mezzo di altre pratiche di costruzione del consenso e del prestigio.

Usando modalità di azione che includono attività violente insieme a vere e proprie azioni di mediazione e protezione sociale, le mafie sembrano eclissare il ruolo dello Stato, spesso penetrando nelle sue articolazioni locali e nei meccanismi basilari del mercato. A questo scopo il capitale relazionale dei mafiosi di spicco tende a condizionare, e spesso a determinare, decisioni politico-amministrative. E la spesa sociale non appare esente da queste logiche: la gestione di un particolare settore pubblico dell'economia locale - l'assistenza sociale e sociosanitaria - può diventare un'interessante fonte di arricchimento o, addirittura, uno degli strumenti per consolidare o conquistare consenso sociale e potere politico-elettorale.

In entrambe le modalità, è utile chiedersi come le azioni di dirigenti pubblici, professionisti, imprenditori e cittadini incontrano quelli dei mafiosi e quali sono gli esiti di queste dinamiche relazionali.

Questo stato di cose pone la nostra osservazione distinta almeno su due livelli: da una parte consideriamo le mafie come parte della società, dall'altra come attore economico. Nel primo punto di vista le mafie tendono a riprodurre e utilizzare i meccanismi patologici presenti nelle comunità locali, con il solo fine di massimizzare i loro interessi economici a favore di chi ne condivide l'autorità. Una prima conseguenza della presenza mafiosa è perciò quella di generare ricchezza per pochi aumentando le disuguaglianze sociali: fattore che influisce negativamente sui diritti sociali delle popolazioni locali e sul grado di affidabilità delle istituzioni che le governano. Nel secondo caso i mafiosi sono attori economici che cercano di inserirsi e controllare ogni tipo di mercato locale. Quello dei servizi alla persona ha subito negli ultimi dieci anni un deciso avvicinamento ai contesti e agli attori locali coinvolti nella programmazione e nella gestione: è perciò inevitabile che gli interessi economici delle mafie cerchino di condizionare la rete degli *stakeholders* coinvolti nel mercato dei servizi, deviando le finalità dello Stato sociale con un sistema basato sullo scambio di favori e fedeltà.

Le strutture organizzative delle mafie, pur nella eterogeneità di forme, simboli, codici e valori, prevedono dei meccanismi distributivi garantiti alla base degli affiliati e un sistema di protezioni che può

diventare, insieme alla reputazione mafiosa, un forte incentivo alla cooptazione di nuovi membri e un formidabile strumento di coesione interna al gruppo. L'interrogativo è d'obbligo: l'insieme delle protezioni offerte dai gruppi mafiosi può assumere le sembianze di un sistema assistenziale?

Occorre fare subito chiarezza: in questa sede non sosteniamo che le mafie realizzino un sistema di welfare assimilabile allo Stato sociale. Le mafie non creano ospedali, non finanziano scuole o servizi pubblici: più spesso cercano di controllarli, drenandone risorse che così vengono sottratte al bene comune per fini particolaristici, illeciti e criminali. Le organizzazioni mafiose non possono nemmeno essere considerate alla stregua di associazioni filantropiche o di mutuo aiuto: il carattere violento e intimidatorio ne rimane un tratto essenziale, un aspetto centrale da cui derivano disciplina interna al sodalizio e livelli di assoggettamento della popolazione circostante. Ma sarebbe un grosso limite non considerare i vantaggi economici, le sistematiche coperture legali e tutti gli elementi che costituiscono un ferreo sistema di regole e di valori su cui le mafie basano fondamentali forme di consenso. Attraverso l'affiliazione ogni singolo attore è consapevole di sobbarcarsi numerosi "rischi professionali" e di usufruire di una serie di protezioni per le attività che svolge per il gruppo. Mettere a repentaglio la propria vita o rischiare l'ergastolo per le finalità dell'organizzazione vuol dire anche avere assicurati una serie di meccanismi di tutela e particolari forme di solidarietà. In più, sapere che le forme di protezione garantiscono i membri del proprio nucleo familiare anche dopo la morte, può diventare strumento di consenso anche per la rete dei fiancheggiatori. Tentare di definire e classificare forme e funzionamento di questo particolare tipo di protezione mafiosa ci appare utile almeno quanto decifrare regole e norme punitive.

Abbiamo un altro motivo per occuparci delle politiche di welfare nei territori a tradizionale presenza mafiosa. Seguendo un tentativo di tipizzazione delle politiche antimafia proposto da La Spina (2005), gli strumenti pubblici e sociali per la lotta alle mafie possono essere considerati con effetti di tipo diretto o indiretto.

Se l'insieme delle politiche dirette comprende gli strumenti finalizzati a reprimere il fenomeno mafioso in campo economico e giudiziario principalmente attraverso confische di beni e condanne penali, quelle indirette raggruppano le iniziative volte a promuovere cultura della legalità e a orientare i comportamenti della società civile, oltre che rendere le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili alle mafie (*Ibidem* 2005:66).

È fuor di dubbio che iniziative volte a creare o diffondere rispetto e pratica delle leggi siano necessarie quanto l'arresto dei latitanti: così come il riuso a scopi sociali di un bene confiscato è importante, appunto, quanto le azioni che portano alla sua confisca. In questo sen-

so il grado di efficacia delle politiche di welfare appare utile, se non necessario, alla trasformazione sociale per modificare il circuito delle influenze mafiose nei rapporti tra istituzioni, imprese e cittadini, in cui trovano terreno fertile interessi particolaristici o deviati. Sulla scia di quanto precede, Vittorio Mete (2009, 2010) ha cercato di sistematizzare le politiche pubbliche in relazione ai principali aspetti costitutivi delle organizzazioni criminali, anche per valutarne l'eventuale impatto in termini di lotta alle mafie. Entrambi gli studi citati, oltre a far emergere la necessità di un piano politico - volto a definire strategie più ampie di contrasto alle attività e alle influenze mafiose - segnano la carenza di strumenti di valutazione che misurino gli effetti di tali politiche in termini di efficacia e di efficienza delle azioni messe in campo (*Ibidem* 2010).

Recentemente uno studio ha suggerito una correlazione significativa tra l'indice di criminalità organizzata e alcune variabili di tipo economico relativa agli investimenti nel settore pubblico e privato (Caruso, 2009). I risultati dello studio di *panel* hanno mostrato una correlazione positiva tra gli investimenti nel settore della pubblica amministrazione e l'indice di criminalità organizzata; al contrario, la correlazione tra la spesa destinata alla protezione sociale e l'indice di criminalità organizzata è negativa. Quindi è prevedibile che all'aumentare di investimenti pubblici in tutti i settori economici cresca la presenza delle mafie mentre, al contrario, una maggiore spesa nel settore socio-assistenziale tenderà a ridurre l'attivismo.

Tali associazioni, seppur statisticamente significative, pongono il dilemma di quale sia la causa e quale l'effetto di queste dinamiche: nei territori a controllo mafioso è la presenza delle organizzazioni criminali a determinare condizioni sociali e servizi pubblici peggiori o sono proprio queste condizioni a favorire il successo delle mafie?

Per i motivi sinora esposti si è scelto di suddividere l'esposizione della ricerca in tre momenti principali: in questo modo abbiamo voluto rendere evidenti le diverse fasi di osservazione e il percorso metodologico dei tre anni di ricerca.

La prima parte del lavoro ha voluto anzitutto contribuire all'ampliamento del concetto di protezione mafiosa, includendo aspetti sinora marginalmente considerati sia a livello teorico che empirico negli studi che si occupano dei fenomeni mafiosi.

La seconda parte della ricerca è stata incentrata sulla dimensione organizzativa del welfare locale.

In particolare, abbiamo voluto da un lato comprendere le modalità di costruzione dei servizi sociali sul territorio casertano e, dall'altro, misurare lo stato di salute del sistema complessivo di offerta. Sullo sfondo, si è messa in relazione la costruzione delle azioni di welfare territoriale con i fattori che alimentano la presenza delle mafie dal punto di vista degli attori partecipanti alla *governance* locale.

La terza parte della ricerca ha voluto analizzare il variegato scenario del terzo settore provinciale, nel tentativo di evidenziare il punto di vista dell'impresa come parte integrante della programmazione e della gestione dei servizi sociali. Abbiamo così tentato di approfondire le esperienze locali che potessero rappresentare le forme gestionali sia in senso positivo che negativo, mettendo in luce l'impatto di alcuni servizi territoriali.



# Metodi e fonti

Il percorso di ricerca ha seguito due principali fasi che hanno sviluppato altrettanti approcci di indagine. La prima fase ha riguardato l'analisi di documenti ufficiali, dati statistici e letteratura di riferimento affiancata da interviste a testimoni privilegiati; la seconda ha previsto un periodo di ricerca sul campo e l'osservazione partecipante di alcuni servizi e pratiche socio-sanitarie attivi nella provincia casertana.

Il primo livello di indagine ha inizialmente previsto la raccolta di tutti i dati e le informazioni che potessero meglio descrivere il fenomeno mafie: oltre all'ampia letteratura di settore, si è proceduto all'analisi di una vasta documentazione giudiziaria comprensiva di verbali di indagine, ordinanze e sentenze di diverse Procure e Tribunali. Essendo i documenti giudiziari orientati in ottica penalmente rilevante, molte delle informazioni raccolte hanno necessitato di un ulteriore livello di approfondimento, prettamente qualitativo. Dopo aver evidenziato categorie e variabili rilevanti per la ricerca - utili a comprendere il livello organizzativo, le relazioni interne ed esterne ai gruppi criminali e alcuni aspetti cruciali di tipo economico - si è proceduto alla costruzione di una traccia di argomenti da sottoporre a testimoni privilegiati. Le interviste a magistrati e studiosi che si sono occupati a diverso titolo dei gruppi di criminalità nella zona casertana sono state indispensabili per approfondire le variabili estratte dal materiale raccolto e non direttamente osservabili. Sintetizziamo nella tabella che segue attori, ruoli e ambito di operatività degli intervistati, precisando il metodo di indagine seguito.

<b>N.</b>	<b>Cognome e nome</b>	<b>Settore/Ente</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Tipologia intervista</b>
<b>1</b>	Ardituro Antonello	Dir. Distrettuale Antimafia	Sostituto Procuratore	semi strutturata
<b>2</b>	Beatrice Filippo	Dir. Nazionale Antimafia	Procuratore Aggiunto	semi strutturata
<b>3</b>	Cantone Raffaele	Massimario Cassazione	Magistrato	semi strutturata
<b>4</b>	De Gregorio Eduardo	Tribunale di Napoli GIP	Giudice	semi strutturata

5	Felia Allum	Università di Bath, UK	Docente politica italiana	profondità - traccia
6	Flamigni Sergio	Archivio Sergio Flamigni	Ex Parlamentare	profondità - traccia
7	Magi Raffaello	Procura S M Capua Vetere	Magistrato sez Confisca	semi strutturata
8	Roberti Franco	Procura Rep. Salerno	Procuratore capo	semi strutturata
9	Sales Isaia	Università S.O. Benincasa	Docente storia delle mafie	profondità - traccia

Trattando una enorme mole di dati ricavati dall'analisi del materiale giudiziario, si è deciso di utilizzare le tecniche della *social network analysis*. Abbiamo così voluto rappresentare in maniera sintetica due casi di studio: la struttura organizzativa di un clan dell'avversano nello svolgimento dell'attività estorsiva e la rete di interessi illeciti legata alla gestione del welfare dei servizi sociali. In entrambi i casi è utile precisare che l'utilizzo di tale tecnica si è resa necessaria per schematizzare alcune dinamiche complessive: la mole di materiale raccolto avrebbe consentito un'analisi molto più approfondita che, però, avrebbe inevitabilmente finito per condizionare fortemente la forma espositiva scelta in questa sede.

Un ulteriore tentativo di indagare le dinamiche interne ai clan casertani è stato quello di richiedere interviste a diversi collaboratori di giustizia, presentando formali istanze. Purtroppo tutte le richieste sono state rigettate per diverse motivazioni.<sup>1</sup> Successivamente a questi tentativi, alcune circostanze fortuite facilitate dall'aiuto di un'attivissima giornalista del casertano, mi hanno permesso di incontrare uno dei primi collaboratori di giustizia dell'area avversana: Carmine Schiavone. È necessario precisare però che le informazioni rese dall'ex collaboratore di giustizia, oggi libero cittadino, non sono state particolarmente rilevanti. Se si eccettuano le notizie relative al traffico di rifiuti illeciti, le sue dichiarazioni hanno sommariamente ricalcato le asserzioni che negli anni aveva già reso in diverse sedi giudiziarie, *in primis* nel cosiddetto processo *Spartacus* (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005; Anselmo Braucci 2008). Inoltre, pur se utilissime nel confermare e approfondire dinamiche interne al clan di appartenenza, le sue conoscenze in ambito

<sup>1</sup> Nell'arco di due anni 6 sono state le richieste sottoposte al Servizio Centrale di Protezione presso il Ministero dell'Interno. In 4 casi l'istanza è stata rigettata dalla Commissione ministeriale; in un 1 caso il rifiuto è stato causato dal cessato periodo di collaborazione di un detenuto; nell'ultimo e più recente caso, dopo l'approvazione della Commissione ministeriale, è stato l'interessato a declinare la partecipazione all'intervista.

criminale si fermano alla data di inizio della sua collaborazione, il 1993.

Altri accadimenti fortuiti, non sempre piacevoli, si sono verificati durante il periodo di ricerca sul campo. Grazie all'importantissima testimonianza della sorella di un affiliato a un clan dell'avversano, attualmente collaboratore di giustizia, è stato possibile approfondire il punto di vista di un familiare che non rinnega le scelte del congiunto ma che, anzi, spiega le motivazioni che portano ad appoggiarle, qualunque esse siano. Altra testimonianza che ho raccolto, da annoverare tra quelle che più mi hanno turbato, è di un'altra donna, sorella di una presunta vittima di camorra: presunta perché mai riconosciuta tale dalle autorità pubbliche. La signora di mezza età mi ha trasmesso tutta la sua rabbia nei confronti degli uomini del clan che hanno ucciso "per errore" l'innocente fratello di appena 17 anni e non hanno mai pagato il conto con la giustizia per la commissione di questo crimine. Con la stessa intensità la sua rabbia si rivolge allo Stato che, oltre a non aver evitato l'omicidio del fratello, non è riuscito poi a condannare i colpevoli. La sola forma di ristoro per quella tragica morte fu avanzata dagli unici soggetti in grado di risarcire in qualche modo la famiglia della vittima: i capi clan.

<b>N.</b>	<b>Identificativo</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Tipologia intervista</b>
<b>10</b>	SignoraT	Sorella affiliato clan Bidognetti	storia di vita
<b>11</b>	SignoraZ	Sorella vittima clan Schiavone	storia di vita
<b>12</b>	Schiavone Carmine	Ex collaboratore di giustizia	profondità con traccia

Altra circostanza inaspettata avvenuta nel periodo di ricerca è l'inizio del procedimento penale a carico dell'ex sottosegretario ministeriale ed ex parlamentare Nicola Cosentino, istruito presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere. Grazie alle udienze pubbliche nelle quali hanno testimoniato circa venti collaboratori di giustizia dell'area casertana e grazie alle puntuali domande poste dal Pubblico Ministero Alessandro Milita, molte di quelle dichiarazioni sono state utilissime per gli obiettivi della ricerca. Di seguito i collaboratori le cui dichiarazioni sono state utilizzate ai fini di questo studio:

<b>N.</b>	<b>Cognome e nome</b>	<b>Clan</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data udienza</b>
<b>13</b>	Ferrara Raffaele	Bidognetti	Capo-zona	18 febbraio 2013
<b>14</b>	Frascozna Domenico	De Falco/Zagaria	Capo-gruppo	18 febbraio 2013
<b>15</b>	De Simone Dario	Schiavone	Capo-gruppo	8 febbraio 2013
<b>16</b>	Diana Luigi	Bidognetti/ Schiavone	Reggente	4 marzo 2013
<b>17</b>	Diana Alfonso	Bidognetti/ Schiavone	Affiliato	4 marzo 2013
<b>18</b>	Bidognetti ù Domenico	Bidognetti	Reggente	18 marzo 2013
<b>19</b>	Cantone Francesco	Zagaria	Affiliato	18 marzo 2013
<b>20</b>	Verde Antonio	Bidognetti	Affiliato	8 aprile 2013
<b>21</b>	Vassallo Gaetano	Bidognetti	Imprenditore rifiuti	22 aprile 2013
<b>22</b>	Froncillo Michele	Belforte	Reggente	3 giugno 2013
<b>23</b>	Carrino Anna	Bidognetti	Moglie boss	18 novembre 2013

Stessa modalità di indagine seguita nell'analisi delle camorre casertane si è ripetuta per le politiche di welfare locale. Le categorie rilevate sono derivate dalla letteratura di riferimento, dalla produzione normativa che disciplina il settore sociale e sociosanitario, dalle statistiche provinciali e dai documenti di programmazione locale (Piani Sociali Regionali, Piani di Zona, verbali dei Tavoli Istituzionali). Le variabili osservate sono state così arricchite dalle testimonianze dirette dei principali protagonisti dell'organizzazione dei servizi sociali a livello locale: i coordinatori degli Uffici di Piano dell'intera provincia, dirigenti pubblici e operatori del sistema sociale e sociosanitario e alcuni amministratori locali. Anche in questo caso le interviste sono state prevalentemente semi strutturate, alternate da testimonianze di dipendenti pubblici, come descritto nella tabella che segue. La decisione di garantire l'anonimato è stata fundamentalmente legata alla tutela della *privacy* degli intervistati che, in più di un'occasione, hanno richiesto questa forma di garanzia per esprimersi in maniera più libera.

<b>N.</b>	<b>Luogo</b>	<b>Settore/ Ente</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Tipologia intervista</b>
<b>24</b>	Maddaloni (CE)	Ambito Sociale C1	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>25</b>	Casal di Principe (CE)	Ambito Sociale C2	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>26</b>	Succivo (CE)	Ambito Sociale C3	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>27</b>	Teano (CE)	Ambito Sociale C4	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>28</b>	S. Maria Capua Vetere (CE)	Ambito Sociale C5	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>29</b>	Piedimonte Matese (CE)	Ambito Sociale C6	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>30</b>	Caserta	Ambito Sociale C7	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>31</b>	Lusciano (CE)	Ambito Sociale C8	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>32</b>	Mondragone (CE)	Ambito Sociale C9	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>33</b>	Pietramelara (CE)	Ambito Sociale C10	Coordinatore UdP	semi strutturata
<b>34</b>	Aversa (CE)	DSM ASL CE	Dirig. Residenzialità	semi strutturata
<b>35</b>	Casal di Principe (CE)	Distretto SS ASL CE	Assistente sociale	testimonianza
<b>36</b>	San Cipriano d'Aversa (CE)	Ambito Sociale C3	Ex coordinatore UdP	semi strutturata
<b>37</b>	San Cipriano d'Aversa (CE)	Ambito Sociale C3	Segretariato sociale	testimonianza
<b>38</b>	Casapesenna (CE)	Amm. comunale	Ex Sindaco	in profondità traccia
<b>39</b>	Casal di Principe (CE)	Amm. comunale	Ex Sindaco	testimonianza
<b>40</b>	Presenzano (CE)	Amm. comunale	Ex consigliere	in profondità traccia
<b>41</b>	Caserta	UEPE - Min. Giustizia	Responsabile UEPE	semi strutturata
<b>42</b>	Napoli	Ordine assistenti sociali Campania	Presidente	semi strutturata

<b>43</b>	Mignano M. Lungo (CE)	Amm. comunale	Assessore Pol. Soc.	testimonianza
<b>44</b>	Cassino (FR)	Ambito Sociale C4	Ex collaboratrice	testimonianza
<b>45</b>	San Cipriano d'Aversa (CE)	Amm. comunale	Assistente Sociale	testimonianza
<b>46</b>	Caserta	Regione Campania	Dirigente area sociale	testimonianza

Nel reperire le testimonianze dei soggetti dell'area pubblica nella provincia casertana si sono riscontrate diverse criticità:<sup>2</sup> la difficile comunicazione con gli uffici preposti e, più spesso, l'indisponibilità dei soggetti coinvolti<sup>3</sup> ha spesso coinciso - secondo la nostra percezione - con la presentazione del tema della ricerca e, nello specifico, proprio in ragione dell'utilizzo della parola mafia, già sulla richiesta formale di accesso atti. Dopo i primi tentativi di contatto caduti nel vuoto o dinanzi a palesi negazioni, nei mesi successivi si è deciso di riformu-

<sup>2</sup> Per sottolineare l'oggettiva difficoltà di relazione con gli Uffici di Piano e con molte dirigenze dei servizi sociali di diversi comuni del casertano con cui è stato tentato un contatto, riportiamo uno stralcio di una recente ricerca del CSV Assovoce di Caserta che, sulla scia di simili problemi recita: "All'avvio della ricerca sono stati avviati contatti con i referenti degli Uffici di Piano (...) per ricostruire la documentazione di base necessaria, ma, pur con tutti i ripetuti tentativi messi in atto dalle ricercatrici junior del gruppo, non è stato possibile pervenire ad una raccolta completa della documentazione" (CSV 2012:8).

<sup>3</sup> Tra le numerose difficoltà, riportiamo solo due esempi emblematici. Per mesi si è cercato un contatto con la sede di un Comune capofila che ospita un Ufficio di Piano: alle numerose telefonate, fax ed e-mail inviate per settimane non è mai seguita risposta. Il giorno in cui sono fisicamente entrato nella sede del Municipio, accerchiato da una sconcertante desolazione, alla domanda posta ad uno dei pochi impiegati comunali su cosa fosse successo, lui risponde: "sono mesi che non c'è corrente elettrica, quindi l'ascensore è bloccato, il centralino non funziona e neanche il fax: non c'è più inchiostro nemmeno per scrivere". Il secondo caso riguarda un altro Ufficio di Piano: le modalità del silenzio sono state simili alle precedenti. Nessuna risposta ad e-mail, fax e soprattutto alle decine di telefonate. Il giorno in cui riesco a incontrare e intervistare il coordinatore di Piano, al termine del colloquio, sentendo il suo telefono che squillava a vuoto, chiedo spiegazioni sul perché non risponda. La sua replica mi ha lasciato più che basito. Il dirigente ha spiegato che lui non prende la telefonata se non è a conoscenza del numero che chiama. Mi dice ammiccando che però avrebbe memorizzato il mio numero e da quel momento, se avessi chiamato, avrei ricevuto di sicuro una risposta. Domando al dirigente se non fosse comunque obbligato a rispondere al telefono di un ufficio pubblico di cui è responsabile, peraltro in orario di lavoro: lui ribatte che se dovesse rispondere a tutte le telefonate che riceve ad ogni ora del giorno, non avrebbe più il tempo di lavorare.

lare il titolo, eliminando la parola mafia.<sup>4</sup> Successivamente a questo espediente i contatti con le amministrazioni locali e con altri soggetti dell'area pubblica sono stati decisamente più semplici e diretti.

La ricerca sul campo della provincia casertana è iniziata nel mese di gennaio 2012 e si è conclusa nel mese di maggio dell'anno successivo. L'area di maggiore permanenza ha avuto come centro il territorio dell'agro aversano, tra le città di Aversa e Caserta. Nei primi tre mesi ho percorso in lungo e in largo il territorio provinciale, nel complesso compito di incontrare e intervistare dirigenti e dipendenti pubblici nelle sedi istituzionali. In maniera più facile ho invece allacciato rapporti con attori dell'antimafia locale, rivelatisi molto utili per entrare nella folta rete del volontariato e della cooperazione sociale. L'attivismo di alcuni enti e comitati locali ha favorito la strutturarsi di un *network* di associazioni impegnate in diverse attività sociali svolte sui numerosi beni confiscati in territorio casertano. Nel periodo di ricerca sul campo ho così potuto assistere e partecipare attivamente a una moltitudine di iniziative sociali, economiche e culturali finalizzate alla promozione di un modello di sviluppo dichiaratamente alternativo a quello delle camorre. Di seguito alcuni attori dell'antimafia incontrati.

<b>N.</b>	<b>Cognome e nome</b>	<b>Luogo</b>	<b>Settore/ Ente</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Tipologia intervista</b>
<b>47</b>	Alfiero Nicola	Casal di Principe (CE)	Ex Comunità La Roccia	Socio fondatore	testimonianza
<b>48</b>	Baldascino Mauro	Casal di Principe (CE)	Comitato Don Peppe Diana	Socio fondatore	in profondità con traccia
<b>49</b>	Cioffo Tina	S. Maria Capua (CE)	Comitato Don Peppe Diana	Socio fondatore	in profondità con traccia
<b>50</b>	Corona Ciro	Napoli, Scampia	Ass. Resistenza Anticamorra	Socio fondatore	semi strutturata
<b>51</b>	Natale Marilena	Casal di Principe (CE)	Gazzetta di Caserta	Giornalista locale	testimonianza

<sup>4</sup> Il titolo della ricerca, "Il sistema di welfare in territori di mafia", è stato sostituito, per il solo contatto con gli enti locali (comuni, Asl, regione, Uffici di Piano) e alcuni soggetti del terzo settore, preferendogli un più neutro "Il sistema di welfare in Terra di Lavoro".

<b>52</b>	Natale Renato	Castelvoturno (CE)	Ass. J. E. Masslo	Presidente	testimonianza
<b>53</b>	Pagano Giuseppe	San Cipriano d'Aversa (CE)	Consulta Terzo Settore	Membro	testimonianza

Grazie alla generosa ospitalità di alcune cooperative sociali, per un periodo di sei mesi ho vissuto in un bene confiscato alla camorra a San Cipriano d'Aversa, sede di un gruppo appartamento riabilitativo. L'intento della mia prolungata permanenza era quello di avere un quadro chiaro del concreto espletarsi di un servizio sociale territoriale, cercando di creare meno scompiglio possibile a operatori e utenti impegnati nelle attività quotidiane e terapeutico riabilitative. Nella fase centrale di permanenza sul campo ho così potuto seguire da vicino la sperimentazione di un intervento sociosanitario, avanguardia regionale da poco sottoposta a disciplina normativa, di cui si tratterà in seguito. Dopo un iniziale periodo di naturale "rodaggio" in cui ho palesato i motivi della mia presenza agli abitanti, ho iniziato a rendermi utile nel lavoro routinario degli operatori e, successivamente, ho contribuito a specifiche iniziative economiche delle cooperative, mettendo a disposizione la mia professionalità nel settore ristorativo.<sup>5</sup> Grazie a questo scambio paritario e alla mia prolungata presenza, ho stretto rapporti significativi con molte delle persone con cui ho lavorato, che hanno indirizzato il mio sguardo sulla complessità del sistema dei servizi in "terra di camorra". Solo per fare degli esempi: i rapporti problematici che i soggetti del terzo settore vivono con gli attori delle pubbliche istituzioni, le lusinghe e le minacce ricevute da emissari dei clan,<sup>6</sup> le difficoltà di sopravvivenza economica legate ai "ritardi biblici" nei pagamenti pubblici, la quasi totale assenza di na-

<sup>5</sup> Essendo un insegnante tecnico-pratico di cucina e un cuoco professionista, ho cercato di ricambiare la generosa ospitalità delle cooperative realizzando specifiche attività formative e di supporto tecnico-amministrativo destinate a una parte degli addetti al ristorante sociale NCO (Nuova Cucina Organizzata) di San Cipriano e ai referenti del servizio di catering del neonato Consorzio di cooperative sociali NCO (Nuovo Consorzio Organizzato). Nel corso del 2014 ho progettato e realizzato insieme all'associazione Jerry Essan Masslo di Castel Volturno un "corso di cucina interculturale" rivolto a donne immigrate, misura che rientra nel più ampio progetto La RES (Rete di Economia Sociale) finanziato da Fondazione per il Sud, che coinvolge diversi attori, pubblici e privati, profit e non profit.

<sup>6</sup> La notte del 31 dicembre 2012 il ristorante sociale NCO gestito dalla cooperativa Agropoli è stato oggetto di evidente messaggio di tipo mafioso: cinque colpi di pistola sono stati esplosi durante i festeggiamenti di capodanno in direzione del cancello d'entrata e verso il cortile interno. Alcune settimane dopo, durante un'operazione antimafia, gli inquirenti hanno ritrovato un piccolo arsenale riconducibile ai clan dell'avversano, inclusa la pistola da cui sono stati esplosi i proiettili destinati al ristorante NCO.



turali e imprescindibili diritti sindacali dei lavoratori, la problematica realizzazione dei principi democratici nella cooperazione sociale. Contemporaneamente alla vita della cooperativa ho potuto osservare le relazioni tra attori pubblici e privati da un particolare angolo visuale, quello dei beneficiari e degli operatori dei servizi. Infine, nelle ultime settimane prima di lasciare il campo, ho incontrato e intervistato due imprenditori sociali, rappresentanti di due realtà consortili del casertano molto diverse per estensioni, attività e scopi dichiarati.

Il quadro emerso dal periodo di permanenza ha lasciato trasparire una forte staticità del welfare nel comparto pubblico opposta alla dinamicità del terzo settore. Quest'ultimo, in virtù della sua intrinseca complessità, nell'ultimo decennio pare aver seguito la tendenza di altri settori economici che ha visto mutare centinaia di piccole realtà associative in grandi aggregati di tipo consortile, principalmente per difendere una posizione di mercato. Come in altri settori economici fortemente legati ai finanziamenti pubblici, anche il settore dell'assistenza risulta contaminato da comitati di affari politico-criminali che negli ultimi anni hanno ricevuto l'attenzione del giornalismo locale. La presenza di un'area grigia i cui interessi si dirigono anche al controllo di parte dei servizi di welfare è palpabile ed emerge nei racconti degli addetti ai lavori, nelle informative antimafia delle Prefetture e in alcune recenti sentenze giudiziarie.

Non per questo il sistema dei servizi di un'intera provincia deve essere criminalizzato: esperienze virtuose che uniscono approcci di welfare comunitario, efficacia e qualità degli interventi e minore costo per le casse dello Stato ci sono e vengono riconosciute come esperienze virtuose.

<b>N.</b>	<b>Identificativo</b>	<b>Settore/ Ente</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Tipologia intervista</b>
<b>54</b>	Consorzio A	Terzo Settore	Rappresentante Consorzio A	semi strutturata
<b>55</b>	Consorzio B	Terzo Settore	Rappresentante Consorzio B	semi strutturata
<b>56</b>	Alessandra	Cooperativa sociale	Socia lavoratrice ex BdS	storia di vita
<b>57</b>	Aniello	Cooperativa sociale	Operatore sociale	in profondità - traccia
<b>58</b>	Biagio	Cooperativa sociale	Operatore sociale ex BdS	in profondità - traccia

<b>59</b>	Carlo	Cooperativa sociale	Operatore sociale	in profondità - traccia
<b>60</b>	Dionigi	Cooperativa sociale	Operatore sociale	in profondità - traccia
<b>61</b>	Francesco	Cooperativa sociale	Operatore sociale	in profondità - traccia
<b>62</b>	Giuseppe	Cooperativa sociale	Operatore sociale	in profondità - traccia
<b>63</b>	Paolo	Cooperativa sociale	Operatore sociale	in profondità - traccia
<b>64</b>	Tonino	Cooperativa sociale	Tesoriere cooperativa	in profondità - traccia
<b>65</b>	Valentina	Cooperativa sociale	Amministrativa consorzio NCO	in profondità - traccia

Il difficile periodo di congiuntura economica che sta attraversando il Paese e le maggiori difficoltà che le regioni del Sud vivono nei settori del welfare rendono sempre più complessa la difesa di un sistema di interventi e servizi sociali minimo, garantito e universale.

E tutto ciò avviene in un clima di evidente egoismo federalista racchiuso in una massima che, oltre che per i contesti pubblici regionali, paradossalmente vale anche per le mafie: "Chi più ha, più ridistribuisce".

Parte Prima.

Un'analisi delle forme di egemonia delle mafie:  
tra controllo e assistenza



# 1.

## Il controllo territoriale nella storia delle camorre

*Parlare di estorsioni significa parlare della storia della Camorra. Non si può comprendere la modificazione storica dei tratti essenziali dell'attività estorsiva o la presenza degli stessi se non si ricostruisce il modo in cui la Camorra si è originata, trasformata, sviluppata (Di Gennaro 2010:97).*

Nell'articolato e variegato scenario delle mafie italiane, quelle campane vantano un singolare primato: le camorre sono entrate nelle cronache e nell'opinione pubblica nazionale ben prima delle altre organizzazioni criminali.<sup>7</sup> Un secolo e mezzo fa, non era certo un mistero per il popolo di Napoli e per alcuni osservatori l'esistenza di una consorterìa segreta dedita al controllo e alla supervisione dell'illegalità e abilissima nella pratica dell'estorsione. Oltre i classici contributi di Monnier (1863), De Blasio (1897; 1905) e Alongi (1890) che hanno gettato le basi per i futuri studi di storici, sociologi e antropologi, ci riferiamo al primo processo giudiziario di camorra. Conclusosi nel 1912 con una eco mediatica per allora senza precedenti e con ampio seguito di polemiche, il processo Cuocolo rappresentò la strabiliante evidenza della presenza camorrista (Guidotti 1950; Marmo 2003; Russo, Serao 1970). Dal periodo fascista al secondo dopoguerra poche attenzioni si prestarono a questo fenomeno, che veniva confuso con la diffusa criminalità cittadina e con i mitici *guappi* di quartiere. Bisogna aspettare la fine degli Anni settanta del Novecento con l'esplosione della guerra tra il cartello della Nuova Famiglia e la Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo - consumata nelle province campane,

---

<sup>7</sup> "Prendendo in considerazione il periodo delle origini è facile notare come la camorra sia stata la prima organizzazione mafiosa a fare il proprio ingresso sul proscenio criminale. Il termine camorra è il più antico e apparve per la prima volta in un atto ufficiale già nel 1735. Il codice della camorra, denominato *Frieno*, fece la sua comparsa nel 1842. La parola camorrista entrò per prima in una legge, cosiddetta legge Pica del 6 agosto 1863" (Cicconte 2008:6).

culminata con un attentato dinamitardo a Roma<sup>8</sup> - per riconoscere che la camorra non era solo contrabbando e folklore locale, ma un insieme variegato di organizzazioni affaristico-militari operanti a livello nazionale e internazionale.

Alcuni autori hanno segnalato che dagli Anni ottanta dello scorso secolo, anche in presenza di numerose, eminenti e approfondite analisi, non ci sia stata nei confronti del fenomeno camorra quella continuità storica e quel “forte e serio contributo delle scienze sociali” che invece si è mostrato nei confronti della mafia siciliana (Di Gennaro 2010). Considerando questo limite nella produzione scientifica, occorre segnalare come i recenti contributi - soprattutto in sede storica e sociologica (tra i tanti Braucci, Zoppoli 2005; Sales, Ravveduto 2006; Gribaudo 2009; Barbagallo 2010; Di Gennaro 2009; Di Gennaro, La Spina 2010; Scaglione 2010; Allum 2011; Marmo 2011, 2012; Martone 2011) - abbiano fortemente contribuito a riattivare la profondità di analisi e l’interesse nazionale per le questioni sociali che hanno preso avvio dalle descrizioni ottocentesche in poi.

Nel 1863 lo scrittore Marco Monnier affrontava fondamentali questioni riguardanti il fenomeno camorristico napoletano, descrivendo con dovizia di particolari una struttura organizzata in maniera gerarchica presente all’interno delle carceri del Regno e diffusa nei dodici rioni della città di Napoli, finalizzata al compimento e al controllo di attività illecite. L’articolazione interna di questa “società segreta popolare” (Monnier 1863:9) detta anche *Società dell’Umirtà* o *Bella Società Riformata* - che nella metà dell’Ottocento ebbe il suo maggiore consolidamento (Di Fiore 2005; Garofalo 2005; Paliotti 2006; Ciconte 2008; Marmo 2011) - prevedeva una rigida suddivisione territoriale, imprescindibili riti di iniziazione, una forte coesione interna sorretta da un proprio ordinamento giuridico e punitivo, un elevato riconoscimento sociale e la capacità dei camorristi più influenti di tessere rapporti con soggetti esterni alla consorte. Tutti tratti caratteristici di una compatta organizzazione “il cui fine è il male” (Monnier 1863:9), cioè il compimento di reati e il controllo su tutte le attività illegali operate nella città di Napoli e nella provincia, attraverso una principale attività: l’estorsione. La presenza di una divisione territoriale di gruppi organizzati nei dodici quartieri di Napoli<sup>9</sup> e in tutte le carceri

<sup>8</sup> Ci riferiamo all’eclatante attentato a base di tritolo del 29 gennaio 1983 nei pressi di via Gregorio XIII a Roma, in cui ha trovato la morte Vincenzo Casillo di 40 anni, alias O’ Nirone, braccio destro di Raffaele Cutolo. Rimase invece gravemente ferito Mario Cuomo, giovane affiliato di appena 21 anni, che accompagnava Casillo: perderà entrambe le gambe a causa dell’esplosione. Sette anni dopo, nell’ottobre 1990, Cuomo fu ucciso nella sua casa di Napoli insieme al padre.

<sup>9</sup> “Ciò che qui è singolare, o almeno lo era ai tempi dei Borboni, era la setta organizzata in tutti i quartieri della città, avente i suoi dodici capi, come notai, e uno di questi, quello della Vicaria, a tutti superiore” (Monnier 1863:83).

del Regno, risultava così funzionale ad una articolata presenza sul territorio, sia in termini di controllo delle attività illegali nell'*underworld* (contrabbando, prostituzione, gioco d'azzardo, truffe, lotto clandestino, furti, usura e ogni altra attività deviante)<sup>10</sup> sia nelle possibilità di agire nell'*upperworld*<sup>11</sup> prelevando in maniera forzata una percentuale su molti commerci legali operati in città e stringendo significative relazioni esterne. A questa diffusione ampia nella città corrispondeva inoltre il gran numero di attività che la camorra sembra comprendere e compattare:

furti e grassazioni, contrabbando e frodi di leva, controllo su ogni forma di gioco popolare (...), come su bordelli e prostituzione libera. Su queste numerose attività, (...) essi prelevano comunque la tipica tangente, che si estende inoltre ai mercati rionali di commestibili d'ogni genere e alla piazza degli orefici, al salario dei facchini e cocchieri e ai contadini che affluiscono alla cinta daziaria e ai mercati rionali con carrette di cipolle o di pomodori ... A una tangente che somiglia dunque ad una tassa diffusa tra lecito e illecito (Marmo 1990:63).

La conformazione organizzativa vedeva l'Onorata Società suddivisa in due livelli, minore e maggiore, quasi a segnare una distinzione criminale di casta: è nella maggiore che venivano elette le figure apicali della gerarchia camorrista (*capintesta*, *capintrito*, *contajuolo*). Nella società minore era presente la manovalanza - insieme di *picciuotti* e *giovinotti onorati* facenti parte delle cosiddette *paranze* - dedita al compimento delle attività ordinarie nei territori di loro competenza (De Blasio 1897). Al comando assoluto di questa consorteria criminale era "Il capintesta, che è un uomo di grande ardire, è il camorrista-capo di tutta Napoli" (*Ibidem* 1897:3).

Se nella metà dell'Ottocento la città di Napoli vedeva la presenza radicata della Bella Società Riformata legata ad ovvi motivi economici e commerciali, così era anche nella provincia di Terra di Lavoro,<sup>12</sup> il

<sup>10</sup> Per una ricostruzione particolareggiata dei principali affari illeciti gestiti dalla cosiddetta Bella Società Riformata o *Annurata Suggietà* alla fine dell'Ottocento, Cfr. De Blasio Abele (1897, 1905).

<sup>11</sup> Con i termini *underworld* e *upperworld* ci riferiamo a due mercati economici non necessariamente distinti: il primo ha come oggetto la produzione e lo scambio di merci o azioni illegali o criminali; il secondo riguarda azioni e merci legali. Tra i primi economisti a occuparsi del mercato dell'*underworld* relativamente al crimine organizzato, l'economista americano premio nobel Thomas Crombie Schelling (1967). Ricordiamo, in questo senso, gli importanti contributi di taglio economico svolti in Italia da Becchi e Rey (1994), Becchi (2000; 2002) e Barresi (2007) sempre in riferimento agli interessi, le influenze e le modalità di azione delle organizzazioni criminali nei mercati economici.

<sup>12</sup> Successivamente all'Unità d'Italia, Terra di Lavoro (anticamente detta Liburia)

cui epicentro si estendeva tra il casertano e l'agro aversano e capuano, contesto fortemente rurale a vocazione agricola.

Organizzata ad immagine e somiglianza (e non poteva essere diversamente) di quella di Napoli, la camorra di Caserta presentava la sola variante, imposta dalla situazione topografica, che ogni Comune con un nucleo di affiliati era equiparato a un quartiere e quindi aveva un capo società. Capo di tutta la camorra di Terra di Lavoro (*nel 1860 circa, NdR*) era Francesco Zampella, 'cacciavottola' di Caserta (Garofalo 2005:46).

La camorra di provincia era da sempre assoggettata al potere del *capintesta* di Napoli che - rifacendosi alla tradizione dell'antico regolamento della Società, il *Frieno* - era il capo assoluto, eletto nella sezione del quartiere di Vicaria.<sup>13</sup> Fu nel periodo post-unitario che l'*Annurata Suggietà* della provincia assunse maggiore autonomia e indipendenza dalla consorterìa cittadina,<sup>14</sup> pur non generando alcun tipo di conflitto con essa.<sup>15</sup> Sia in provincia che in città il funzionamento eco-

---

era uno dei comprensori provinciali più estesi del Paese. Essa comprendeva l'intero territorio della provincia di Caserta, parte dell'attuale provincia di Frosinone (in particolare il comprensorio di Sora, inclusa l'area del cassinate), la parte meridionale dell'attuale provincia di Latina (il circondario di Gaeta e Formia), la provincia napoletana dell'agro nolano, una parte dell'attuale provincia di Benevento, Avellino e Isernia. I centri più importanti della provincia erano le città di Caserta, Aversa e Capua (la quale comprendeva anche l'attuale Santa Maria Capua Vetere). Facevano parte della provincia, inoltre, i comuni delle Isole Ponziane: Ponza e Ventotene (quest'ultima già parte della provincia di Napoli). Per un approfondimento storico, politico e geografico sull'antica Terra Laboris Cfr. Capobianco 1993; Corvese, Tescione 1993; Giordano, Natale, Caprio 2003.

<sup>13</sup> "In Napoli v'erano dodici centri, uno per quartiere: ognuno di questi centri suddividivasi in paranze speciali, (...) ogni centro avea il suo capo, e che questi capi riconoscevano come loro superiore quegli che regnava nel quartiere della Vicaria" (Monnier 1863:28).

<sup>14</sup> "La Società aveva guadagnato in estensione territoriale, e tendeva ad un'espansione continua, fino al 1860 tre erano state le zone in cui aveva operato: il centro urbano di Napoli, Terra di Lavoro, prigionie e domicili coatti. (...) Dopo l'Unità (...) In Terra di Lavoro, aveva spostato il suo centro da Caserta ad Aversa. Aveva però subito una grande perdita: la sua unità si era spezzata. Responsabili ne erano gli aversani, il cui capo, Vincenzo Serra, stravolgendo il Frieno si era fatto eleggere capintesta" (Garofalo 2005:32). In questo senso vedi anche Criscione (2013).

<sup>15</sup> "Maestro nell'arte di lavorar di coltello fu, nei tempi più vicini, Papele Caiazzo, terrore di Terra di Lavoro, dove fu il vero re di una tribù di camorristi, che diede, per qualche decennio, dei punti a quella di Napoli, dalla quale si era resa pressoché autonoma, serbandosi coi capi della federazione delle *paranze* napoletane soltanto rapporti di buon vicinato. Tali rapporti consistevano nel favorirsi a vicenda nelle operazioni di contrabbando, nello scambiarsi segrete e rapide missive per preavvisare i compagni del sopravvenire di pericoli polizieschi, nel comunicarsi le basi di furti, di truffe, di raggiri o di sopraffazioni lucrose da potersi compiere sul ter-



nomico della consorterìa prevedeva le stesse regole. I proventi delle attività illecite generati dalle *paranze* nei quartieri di competenza, dopo esser stati raccolti dai *capintrito*, venivano destinati alla formazione del *barattolo*: una cassa comune, centrale, custodita e gestita dal vertice dell'organizzazione, rappresentato dal *capintesta* detto anche *caposocietà*, coadiuvato da un *contajuolo* (De Blasio 1897). Gli introiti delle estorsioni confluivano nel *barattolo* e venivano periodicamente distribuiti agli affiliati in libertà, secondo criteri stabiliti dal *Frieno* che avallavano gerarchie e attività condotte dagli appartenenti.

L'eletto (*capintesta*, *NdR*) non diventava che il presidente delle riunioni e il cassiere della comitiva: come presidente, aveva il diritto di convocarle; come cassiere, godeva di un potere considerevole, perché egli stesso distribuiva la camorra. (...) tutto il danaro guadagnato era consegnato al capo; il quale si aggiungeva un contarulo (contabile) incaricato di tenere i registri e segnarvi esattamente la parte del barattolo, che spettava ad ognuno. Eravi anche talvolta sotto i suoi ordini un capo carusiello (capo della cassa), che conservava il danaro (Monnier 1863:29).

Sin dalle prime analisi sulla camorra ottocentesca emerge il carattere mutualistico interno all'*Annurata Suggietà*, essenzialmente dedita all'imposizione estorsiva su ogni tipo di attività economica legale e illegale compiuta nella città di Napoli, centro nevralgico del potere e della burocrazia del Regno e riferimento territoriale per i sudditi dentro e fuori le carceri. "Quella del controllo delle bische era soltanto una delle mille e mille attività della setta. Essa, ormai, aveva esteso i suoi tentacoli su ogni forma di commercio percependo tangenti" (Paliotti 2006:40). Il carattere estorsivo-predatorio della consorterìa operato attraverso l'esercizio della violenza, il sistema di regole condivise, la mutualità tra gli affiliati, erano tutte variabili ampiamente riconosciute e analizzate che hanno generato la sovrapposizione semantica del termine "camorra" posto al limite tra l'organizzazione segreta criminale, l'attività estorsiva generalizzata e la cassa comune per la divisione delle ricchezze raccolte. "Camorra è il nome della società in generale, ma più particolarmente denota i fondi della cassa comune" (Monnier 1863:29). "Camorra potrebbe esser definita l'estorsione organizzata" (*Ibidem* 1863:9).

Successivamente al Monnier, l'antropologo lombrosiano Abele Di Blasio pubblicò in calce al suo *Usi e costumi dei camorristi* (1897:267) la versione tramandata e contestata del regolamento dell'*Annurata*

---

ritorio soggetto alla giurisdizione della ... potenza vicinale! [gli autori si riferiscono al periodo in cui era Tore 'e Criscienzo il capintesta a Napoli, intorno al 1860, *NdR*] (Russo, Serao 1970:46-47).

*Sugghietà*, detto il *Frieno*<sup>16</sup> che verrà un secolo dopo preso nei suoi tratti essenziali come riferimento dagli affiliati a una delle più grandi organizzazioni criminali di massa, la Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo, gettando ombre e dubbi sulla continuità del fenomeno camorra a cavallo tra due secoli. A prescindere dalla veridicità dei documenti, le ricostruzioni della presenza di rituali nella *Onorata Società* hanno il valore di aver riconosciuto nel fenomeno camorristico un complesso sistema organizzato: *status* che veniva negato nelle analisi riguardanti la mafia siciliana fino agli Anni ottanta del secolo scorso (Cfr Hess 1993, Arlacchi 1983).<sup>17</sup> Le regole del *Frieno* testimoniavano, sin dalla fine dell'Ottocento, la rigida suddivisione di ruoli e compiti in una organizzazione distribuita capillarmente sul territorio urbano e della provincia, come nelle carceri del Regno.

## **Il riconoscimento istituzionale del potere camorrista**

Il riconoscimento sociale (e spesso anche politico) delle organizzazioni criminali è il principale aspetto che giustifica e fonda il controllo del territorio da parte delle mafie. La percezione comune di chi vive

<sup>16</sup> I dubbi sull'originalità di quel documento non sono mai stati dissolti. Qualcuno sostiene che, in verità, il *Frieno* sia nato per volontà esclusiva della camorra carceraria e che anzi, proprio nelle celle delle carceri napoletane di San Francesco e della Vicaria, o nei bagni penali di Nisida e Procida, sia stata costituita l'associazione camorristica nell'Ottocento (Di Fiore 2005:43). La conferma della veridicità del documento a firma del contajuolo Francesco Scorticelli del 1842, viene dall'intervista all'eminente storico Isaia Sales. Dubbi sulla stessa esistenza di tale tipo di documentazione furono avanzati dallo stesso Monnier (1863:32) "Essa (*la camorra*, *NdR*) aveva il suo codice, e rendeva giustizia da sè medesima. Questo codice è stato mai scritto? Questione difficile a risolversi. Quanto a me, credo che no: e poi a qual fine? La maggior parte de' compagni non sapeva leggere. Alcuni scribacchiatori, avendo raccolto qua e là notizie e confessioni e avendovi aggiunto molto di loro creazione, hanno diviso quest'opera così riunita per articoli, e hanno in tal guisa fatto la legislazione della camorra. Non seguirò il loro esempio. Preferisco credere, lo che è probabile, che si trasmettessero a viva voce alcune tradizioni fondamentali e abbandonassero le particolarità al senno dei capi e degli affiliati. I documenti che citerò in breve avvalorano questa opinione. Niuna decisione della società trovai sostenuta da qualsiasi legge scritta: il capo si riferisce a ciò che gli fu insegnato da chi lo iniziò".

<sup>17</sup> Celebre il passaggio di Hess in cui sostiene che "La mafia non è un'organizzazione, non è una società segreta, ma un metodo. Nel rapporto sociale, il mafioso usa la violenza fisica privata o la minaccia. Con l'aiuto o con la minaccia della violenza, dichiarati illegali dallo Stato, il mafioso non si procura soltanto un profitto materiale o di prestigio, ma assolve anche funzioni che rientrano nel sistema sub culturale, mettendosi al servizio di altri" (1993:173). Ciconte sintetizza: "Altri luoghi comuni si sono accumulati sulla mafia. Uno di questi (...) è basato sulla convinzione che la mafia non fosse un'organizzazione formalmente costituita, cosa che veniva riconosciuta alla camorra. (...) Si rivendicava la 'mafiosità' ma si negava l'esistenza della mafia come organizzazione" (Ciconte 2008:81).

in territori a tradizionale presenza mafiosa si riassume spesso in una rassegnata o rabbiosa accettazione della presenza occulta (paradossalmente palpabile, tangibile) di un potere reale ma subdolo, capace di entrare e di incidere in qualsiasi aspetto della vita pubblica e, spesso, anche in quella privata. Nelle interviste e nei colloqui con gli abitanti della provincia casertana, frequente è stato il richiamo alla "presenza occulta" capace di inquinare le relazioni economiche, politiche e sociali che offuscano i confini tra ciò che è legale e ciò che non lo è; tra ciò che è moralmente accettabile e ciò che non lo è.

Allora, qui invece che è successo (...) la difficoltà di fare veramente cooperazione. Perché la cooperazione non è vero che, come dire, non si può fare nel modo concreto ... si può fare quando tu decidi veramente di perseguire un progetto e questo progetto è condivisibile sul serio con altre persone. Qui invece le cose sono sempre intrise poi da sentimenti, dal personale, da ... perché tutto sommato forse la camorra su questi piani ci ha un po' ... come dire ... ci ha privati e quindi noi amplifichiamo molto i rapporti ... perché la camorra ci ha privati chiaramente di una tranquillità. È paradossale ... è paradossale.<sup>18</sup>

È proprio il riconoscimento di un ruolo politico delle camorre da parte dei gruppi sociali circostanti e dei poteri pubblici che, in diversi periodi storici, ha visto fruttare le importanti e fondamentali relazioni esterne che le mafie in generale e le camorre campane in particolare, hanno sempre intessuto nei contesti di riferimento. Il caso Liborio Romano e il rapimento dell'assessore regionale Ciro Cirillo, due episodi emblematici, distinti per modalità e distanti più di un secolo, sembrano confermare, almeno in sede storiografica, quanto possa essere reale e incisivo il potere riconosciuto ed esercitato dalle organizzazioni criminali nel controllare il territorio, tessere relazioni esterne e trarne profitto, anche nei confronti del potere costituito.

Del primo episodio molto si è scritto, anche dal diretto interessato (Romano 1992) e noti sono i fatti. Il 1860 fu l'anno in cui gli appartenenti alla camorra di Napoli divennero guardia cittadina, chiamati a ricoprire tale ruolo dall'ultimo ministro dell'Interno del Regno delle Due Sicilie, già Prefetto di Polizia, Liborio Romano. La spedizione dei mille aveva segnato la fine del Regno e aveva incoraggiato la fuga del re Francesco II che, il 6 settembre 1860, lasciava definitivamente la capitale partenopea. In mancanza del sovrano e del corpo di polizia, a Napoli la confusione regnava sovrana e si preparavano i saccheggi.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Intervista del 5 maggio 2013 all'ex coordinatore di piano dell'Udp, Casal di Principe (CE).

<sup>19</sup> "L'antica polizia era scomparsa; la Guardia Nazionale non esisteva ancora, la

Fu in quel frangente che “Don Liborio prese la storica decisione: chiese aiuto ai camorristi e i camorristi glielo diedero senza farsi pregare” (Garofalo 2005). In questo modo veniva riconosciuto in maniera ufficiale il potere territoriale della Onorata Società e la capacità dei suoi accoliti di tenere la città di Napoli sotto il proprio giuoco, quartiere per quartiere. “Fu forse quello il periodo di maggiore potenza della camorra cittadina a Napoli. Non più combattuta, ma accettata e legittimata come controparte e, soprattutto, come potere autonomo. I camorristi dettavano legge, decidendo la vita delle strade” (Di Fiore 2005:60).

Seppure il neonato governo nazionale dichiarerà subito guerra al potere camorrista, determinando una delle repressioni più fruttuose in termini di provvedimenti legislativi e arresti,<sup>20</sup> è indubbio che il potere legale era sceso a patti con la camorra. “Certo, erano tempi eccezionali, condizioni particolari, ma l’abbraccio restava e avrebbe marciato per sempre l’Italia unita nel Mezzogiorno” (*Ibidem* 2005:50).

Più di un secolo dopo, il 27 aprile del 1981, in un lontano e diverso contesto socio-politico e criminale, l’assessore regionale democristiano Ciro Cirillo - uomo di fiducia di Antonio Gava<sup>21</sup> e capo della segreteria politica di Flaminio Piccoli - venne rapito dalle Brigate Rosse nel garage della sua abitazione.<sup>22</sup> Iniziò così e si sviluppò frenetica tra la primavera e l’estate del 1981 la trattativa per il rilascio di Cirillo, mentre si apprestava la legislazione straordinaria per la ricostruzione delle

---

città era in balia di sè medesima, e la canaglia sanfedista, in aspettativa di un nuovo 15 maggio, si preparava al saccheggio; aveva già preso in affitto delle botteghe (garantisco questo fatto) per deporvi il bottino. Trattavasi di salvar Napoli, e Don Liborio Romano non sapeva più a qual santo raccomandarsi” (Monnier 1863:143).

<sup>20</sup> “L’inserimento dei camorristi nella legge Pica, unica criminalità locale espressamente citata nel titolo (procedura per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle province infette) fu opera con ogni probabilità di Silvio Spaventa, segretario agli Interni nel 1863 e già Ministro di Polizia nelle prime Luogotenenze. Come tale, egli aveva fin dal novembre del 1860 promosso una specifica repressione contro i camorristi, invertendo bruscamente la politica di collaborazione suggerita nell’estate al ministero Spinelli-Romano dalle incertezze dell’interregno. Inseriti nella Guardia cittadina (...) i camorristi fecero della ‘onorata divisa’ l’arma di una vera e propria escalation al contrabbando e di una inedita audacia nel perpetrare reati, come nell’abusare dei linguaggi della congiuntura politica” (Marmo, Casarino 1988:387).

<sup>21</sup> “Insieme a Raffaele Russo, Ciro Cirillo era il più sicuro riferimento sul territorio napoletano e campano di Gava (*Antonio, NdR*). (...) Cirillo si era alternato con Gava alla presidenza della provincia di Napoli e alla segreteria provinciale della DC, per poi prenderne il posto nel Consiglio e nella Giunta della regione, di cui era stato presidente nel ’79. Nella primavera del 1981 quando venne rapito, pochi mesi dopo il terremoto, aveva l’incarico di assessore all’urbanistica” (Barbagallo 1997:43-44).

<sup>22</sup> “Il commando delle BR uccide l’autista Mario Canello e il brigadiere della polizia Luigi Carbone; viene invece gambizzato Ciro Fiorillo, segretario dell’assessore” (De Stefano 2007:36).

aree terremotate: “Ne furono protagonisti la Dc di Gava e di Piccoli, le BR di Senzani, il clan di Cutolo, con l’attiva partecipazione e mediazione dei servizi segreti civile e militare, il Sisde del prefetto Parisi e il Sismi di Santovito, Musumeci e Paziienza, cioè della P2” (Barbagallo 1997:45). Raffaele Cutolo, al comando degli affiliati all’organizzazione denominata N.C.O. (Nuova Camorra Organizzata), controllava allora molte carceri italiane e per questo motivo fu in grado di trattare con le BR il rilascio di Cirillo (*Ibidem* 2010:127). Ovviamente la trattativa andò a buon fine e l’assessore regionale Cirillo fu liberato dopo 89 giorni di prigionia.<sup>23</sup> “Al di là dei misteri e delle coperture, il caso Cirillo fu un’ulteriore dimostrazione della periodica legittimazione fornita dal potere legale al potere camorrista” (Di Fiore 2005:196).

Queste riflessioni basate su fatti storici confermano il doppio significato suggerito da Santino della mafia come soggetto politico: se da un lato ha i tratti di un gruppo di potere, dall’altro costituisce un sistema di influenze più ampio, divenendo fonte di produzione della politica in senso complessivo. Usando le sue parole:

essa (*la mafia, NdR*) è dentro e con lo Stato. A fronte della dualità della mafia c’è una dualità dello Stato, nel senso che c’è una rinuncia parziale al monopolio della forza e una delega di fatto alla mafia di compiti repressivi, che si manifestano attraverso l’impunità dei comportamenti delittuosi se essi assolvono la funzione di salvaguardia del potere delle classi dominanti, ogni volta che l’intervento dello Stato o era impossibile, per la palese illegalità, o non avrebbe avuto la tempestività e la brutalità dell’intervento mafioso (Santino 2006:278).

In Campania, dal secondo dopoguerra e fino agli Anni settanta, le pratiche di gestione politica del potere locale sono state fortemente condizionate da una “spirale strumentale delle reciprocità di valori tra elementi della élite politico-amministrativa, speculatori dell’edilizia, burocrati compiacenti ed esponenti di alcuni clan camorristici” (Di Gennaro 2009:87) che ha lasciato scorie sul territorio in termini

<sup>23</sup> Per una ricostruzione dei fatti in oggetto Cfr. Tribunale Napoli 1982. A pagina 44 dell’ordinanza si legge: “Sicché non solo da un lato l’organizzazione raccoglie a piene mani nuovi affiliati, ingigantendo in tal modo a dismisura le proprie file (...), ma dall’altro si assiste, quasi quotidianamente, all’infiltrazione sempre più penetrante della ‘Camorra’ in genere, e nella fattispecie della consorte di cui ci si occupa, nei gangli vitali dell’amministrazione a livello politico. (...) Basterà limitarsi a far riferimento all’episodio ‘liberazione di Cirillo’ che (...) rappresenta, forse, uno degli episodi più sconcertanti e sconvolgenti degli ultimi tempi. Rappresentando, a giudizio dello scrivente, la manifestazione evidente della incondizionata resa dello Stato e, per converso, della massima efficienza raggiunta dalla N.C.O. quand’anche riferibile, nell’occasione ai soli livelli verticistici”.

di abusivismo edilizio e disordine urbano (Magatti 2007; Cremaschi 2009; Di Lorenzo 2012). Il sistema deviato di valori - che ha avvicinato gli interessi particolari di esponenti politici, imprenditori e capi clan a discapito dell'interesse generale - ha raggiunto il suo apice, com'è noto, con la gestione delle immense ricchezze del dopo-terremoto negli Anni ottanta (Barbagallo 1997, 2010; Behan 1996; Lamberti 1992; Sales 1988). Tale sistema deviato si è così posto a fondamento del tratto caratteristico delle camorre contemporanee: non più solo organizzazioni operanti sul terreno predatorio delle azioni illegali e criminali, non più solo impegnate in attività imprenditoriali e commerciali, ma anche interpreti nella scena politica, con interferenze nelle arene elettorali e, in alcuni casi, come espressione diretta del potere amministrativo (Di Gennaro 2009). In questo senso alcune dichiarazioni di Raffaele Cutolo degli Anni ottanta non appaiono così insensate e paradossali:

(La) sigla N.C.O. non è un'associazione per delinquere ma un grande partito politico che ho creato molti anni or sono. Ammetto quindi che questo partito si basa su grandi personaggi. La finalità che si è proposto questo partito è quello di aiutare gli emarginati che vivono nei ghetti della miseria con lettere e in concreto anche con aiuti economici. Il finanziamento per tale beneficenza avveniva attraverso il mio patrimonio personale. Infatti ero proprietario di molti terreni agricoli che mi rendevano un reddito da me utilizzato a tali scopi benefici. Quando ho dichiarato che il mio movimento ideale era impegnato sull'appoggio di grandi personaggi intendevo dire che vi sono persone di ogni ceto sociale, da soggetti molto importanti ai più umili che mi aiutano (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 1984:18).

Il controllo del territorio per le mafie italiane diviene così la condizione più evidente ed essenziale nella costruzione e nell'esercizio del potere sociale, economico e politico collegato all'utilizzo dell'influenza e della violenza poste in competizione, e a volte in sinergia, col potere statale, soprattutto nelle sue articolazioni locali. In questo senso le espressioni più recenti e importanti del crimine organizzato in Campania hanno dimostrato di saper tessere una fitta e fruttuosa tela di relazioni esterne, utili a difendere e moltiplicare gli importanti capitali economici illegalmente accumulati. Giudici, magistrati, avvocati, uomini delle forze dell'ordine, politici locali, dirigenti pubblici, professionisti di ogni sorta: chiunque può essere corrotto, persuaso, incentivato. E quando la corruzione non è possibile, allora si attiva la micidiale potenza militare.

A partire dagli Anni ottanta (*del secolo Novecento, Ndr*), tutta-

via, la camorra ha cominciato a servirsi anche di altri mezzi. Grazie all'accresciuta disponibilità economica e alla violenza, la camorra poteva infiltrarsi nei centri del potere politico per difendere i propri valori e, soprattutto, portare a termine i progetti a cui era interessata: aveva infatti i mezzi per corrompere e minacciare i politici e assicurarsene così il sostegno (Allum 2011:37).

Se il ruolo della violenza caratterizza in maniera incisiva la disciplina interna ai gruppi criminali e fonda la reputazione esterna delle mafie, il sistema di relazioni intessute dagli affiliati con il quadro sociale di riferimento diventa centrale per l'emersione di tali gruppi nei rapporti con l'economia legale e alcuni settori dell'economia illegale.

Senza una fitta trama relazionale aperta all'esterno del proprio gruppo sociale, la mafia non avrebbe la forza pervasiva che le viene riconosciuta. Tra le principali e quotidiane pre-occupazioni dei mafiosi troviamo infatti proprio quelle indirizzate a salvaguardare e incrementare la rete di relazioni che si intrecciano a partire dal nucleo dell'organizzazione e ne costituiscono il suo capitale sociale (Sciarrone 2002). È lo spazio di queste relazioni potenziali, che generando in modi diversi intersezioni tra economia legale ed economia mafiosa, che si configura quella che viene definita "area grigia" o "zona grigia" (Arlacchi, Dalla Chiesa 1987; Sciarrone 2009): si tratta di uno spazio in cui si dispiegano rapporti di scambio e collusione, dai quali deriva un patrimonio di capitale sociale che si rivela risorsa preziosa non solo per i mafiosi ma anche per i loro amici, complici e alleati (Sciarrone 2011:XXXIII).

Mafia, 'ndrangheta e camorra - con tutte le loro differenze e le diverse capacità di condizionamento sui rispettivi territori - si sono mosse nella stessa direzione; il che vuol dire che questo modo di agire, e cioè il rapporto con settori del mondo politico e istituzionale, faceva parte del loro modo d'essere, apparteneva al bagaglio costitutivo del codice genetico mafioso (Cicconte 2008:275).

Detto in sintesi: "la forza della mafia sta fuori dalla mafia" (Dalla Chiesa 2010b:17).

## **Il controllo territoriale nell'area campana**

La presente ricerca ha riguardato l'articolazione delle politiche e degli interventi di welfare in un territorio circoscritto, la provincia di Caserta: area Nord del territorio campano ai confini tra Lazio e Molise. Ciò ha inevitabilmente incluso l'osservazione della cosiddetta

“mafia casertana” - così definita da uno dei suoi capi storici, Carmine Schiavone - che insiste da più di trent’anni in quell’area territoriale. In questo contesto va situata l’attenzione pubblica per il cosiddetto (a mio avviso impropriamente) “clan dei casalesi”, che coincide con il successo editoriale del romanzo-inchiesta *Gomorra* di Roberto Saviano il quale, tra i tanti effetti procurati, ha destato le attenzioni del mondo accademico (Perrotta 2008, La Spina 2009, Di Gennaro 2009, Santoro 2010). Lo stesso Saviano, investito in pochissimo tempo da un condiviso e meritato successo editoriale, è inevitabilmente divenuto simbolo dell’impegno antimafia e contemporaneamente bersaglio, avendo provocato forti reazioni (oltre che nelle organizzazioni criminali) nell’opinione pubblica, anche da parte delle più alte cariche dello Stato.<sup>24</sup> Tutto ciò ha sicuramente avuto come effetto quello di destare maggiore attenzione a una zona marginale della Repubblica cui pochi negli ultimi anni si sono interessati, ma soprattutto aver dato visibilità a quel pezzo di società che da anni lotta quotidianamente contro gli abusi, i soprusi e le prepotenze di un formidabile modello affaristico-politico-mafioso.

La storia della mafia casertana, così come oggi viene descritta, inizia negli Anni settanta del secolo scorso con le vicende del clan Bardellino e Iovine, dal cognome dei suoi capi Antonio<sup>25</sup> e Mario,<sup>26</sup> originari

<sup>24</sup> Si ricordano le memorabili osservazioni dell’ex Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, circa la cattiva immagine del Paese causata dalla sovraesposizione del fenomeno mafia “grazie al supporto promozionale che ha ricevuto dalle otto serie tv della Piovra vista in 160 Paesi. E anche dalla letteratura, come ad esempio Gomorra”. Le dichiarazioni di Berlusconi sono riportate nell’articolo de La Repubblica del 17 aprile 2010, *Berlusconi attacca Saviano “Fa cattiva pubblicità all’Italia”* di Alberto Custodero.

<sup>25</sup> “*Bardellino, NdR*) Cominciò dal nulla: ancora ragazzo, inesperto, ma già deciso a tutto pur di farsi strada, prese a rapinare (in compagnia di piccoli pregiudicati dei ‘Mazzoni’) i TIR carichi di merce pregiata in passaggio lungo le arterie di collegamento fra Nord e Sud Italia. A piazzare la refurtiva provvedeva il suo collaboratore più stretto, Vincenzo Barbella, poi divenuto uno dei personaggi più in vista all’interno del clan. Furti, rapine, robetta di poco conto: solo più tardi un rapporto (1978) inviato alla magistratura dalla Compagnia dei carabinieri di Giugliano, segna il definitivo ‘salto di qualità’. (...) Gli inquirenti si accorgono dei suoi frequenti rapporti con esponenti della mafia siciliana, e mettono in evidenza la chilometrica lista di precedenti penali che ha collezionato in pochissimi anni. Si va dalla rapina al sequestro di persona (...). Prima che l’avvento di Cutolo disturbasse la sua ascesa, don Antonio Bardellino aveva posto sotto protezione gran parte delle imprese commerciali del casertano ed allungato le grinfie sui locali notturni di Napoli” (De Gregorio 1983:120).

<sup>26</sup> “Un tentativo di sequestro era stato sventato dai carabinieri nell’aprile del 1977 (...) i carabinieri, dopo due mesi di appostamenti, fanno irruzione in una villetta poco distante da Pinetamare. Traggono in arresto una banda di pericolosi pregiudicati, colpiti da ben 26 ordini di cattura per omicidio e rapine multiple. (...) A dirigere il sequestro, secondo gli indizi raccolti dalle forze dell’ordine, sarebbero stati Mario e Domenico (Mimi) Iovine, rispettivamente 45 e 48 anni, pregiudicati noti,



di San Cipriano d'Aversa, piccolo comune dell'agro aversano, limite meridionale della provincia di Caserta a ridosso della cintura vesuviana. Vicini alla mafia siciliana nel periodo in cui l'interesse per il controllo dei mercati illeciti era favorito dalla presenza di importanti boss inviati al confino in territorio campano, Bardellino e Iovine formeranno una struttura organizzativa ispirata al modello di cosa nostra, generando un sistematico controllo del territorio che dalla provincia casertana giungeva fino al basso Lazio e ad alcuni comuni del napoletano. Dalle ricostruzioni di numerose sentenze<sup>27</sup> la mafia casertana, pur essendo colpita in quarant'anni di storia da diversi conflitti interni e da numerosissimi arresti, ha mantenuto intatto fino a oggi il predominio criminale sul territorio e gli interessi economici tessuti a livello locale, nazionale e internazionale. La sua peculiare conformazione organizzativa ha consentito la supremazia posta sulle altre organizzazioni criminali con le quali, negli anni, ha alternato momenti di feroci contrasti a periodi di pace frutto di accordi reciproci. Ma è indubbio che il centro nevralgico e decisionale degli interessi criminali di queste zone ha sempre coinciso con tre comuni: San Cipriano d'Aversa, Casapesenna e Casal di Principe.

Tutto ha inizio nei primi Anni settanta del Novecento, quando in Campania erano presenti diversi gruppi criminali locali operanti nei settori illeciti del contrabbando - soprattutto relativi ai traffici internazionali di Tabacchi Lavorati Esteri<sup>28</sup> - che vedevano l'interesse diretto della mafia siciliana attraverso molti "uomini d'onore" stanziati in territorio campano.<sup>29</sup> Furono allora alcuni capi mafia di cosa nostra

---

legati alla mafia siciliana, ex 'gregari fidati' di Salvatore Caianiello, detto 'Manomozza', per il quale avrebbero operato per diversi anni nel campo delle estorsioni, taglieggiando commercianti ed imprenditori del giulianese e del napoletano. Di loro proprietà era pure la villetta in cui fecero irruzione i carabinieri, che - con gli otto pregiudicati - trovarono pure la sorella dei due, Giuseppina, ed il nipote. (...) Mario Iovine, condannato il 13 novembre 1978 a tre anni di sorveglianza speciale dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere, nella mappa della nuova criminalità organizzata occupa un posto di rilievo. I suoi legami portano in Sicilia, ed i suoi interessi economici, nelle zone di origine, coincidono con quelli di certi politici locali. Nato a San Cipriano d'Aversa, il 15 marzo 1938, risiede - per l'anagrafe, ma è momentaneamente latitante - a Casal di Principe" (De Gregorio 1983:74-75).

<sup>27</sup> Segnaliamo su tutte la cd. Sentenza Spartacus, procedimento penale che riunisce un alto numero di altri procedimenti che, nelle 3286 pagine di motivazioni sintetizza la nascita e la storia del gruppo criminale denominato "clan dei casalesi" fino al 1996. Cfr. Tribunale di Santa Maria Capua Vetere 2006. Per una sintesi delle motivazioni Cfr. Anselmo, Braucci 2008.

<sup>28</sup> In quegli anni operavano diversi gruppi criminali in contrasto tra loro, tra i quali quello detto dei "marsigliesi". Per una puntuale ricostruzione storica dei gruppi criminali a Napoli e Marsiglia in chiave comparata Cfr. Monzini 1999.

<sup>29</sup> Furono inviati a soggiornare in vari comuni nei dintorni di Napoli mafiosi del calibro di Stefano Bontate, Vincenzo Spadaro, Gaetano Riina, Salvatore Bagarella, Filippo Gioè Imperiale, Antonino Camporeale. Nel '72 Saro Riccobono, nel corso

a voler imprimere un maggiore controllo sulla zona napoletana - reputato luogo strategico per i traffici internazionali - affiliando alcuni capi clan locali come Michele Zaza, i fratelli Nuvoletta e Antonio Bardellino, che sarebbero divenuti punti di riferimento per il traffico di stupefacenti. Il soggiorno obbligato, stranamente imposto nel Napoletano a molti capimafia, e la latitanza all'ombra del Vesuvio di autorevoli boss palermitani favorirono l'insediamento di cosa nostra in Campania<sup>30</sup> e l'affiliazione mafiosa di numerosi camorristi (Barbagallo 1999). cosa nostra utilizzò le affiliazioni di contrabbandieri e capi clan campani "per un puro atto strumentale, al fine di accrescere il proprio potere e il controllo sulle altre mafie" (Ciconte 2008:196). Negli stessi anni di influenza mafiosa in territorio campano, l'attenzione istituzionale per le organizzazioni criminali sembrava essere tutta incentrata sulla Sicilia, mentre la situazione in Campania continuava a non destare allarme sociale e veniva bollata dall'opinione pubblica come bassa criminalità diffusa localmente (Lamberti 1985). La gestione delle principali e più redditizie attività illegali nel napoletano - legate al contrabbando di tabacchi e al traffico di stupefacenti - nella metà dei Settanta era diretta dalla mafia siciliana tramite poche famiglie camorriste locali, i cui capi erano affiliati o dipendenti dal sodalizio. La criminalità organizzata campana assumeva prevalentemente i caratteri di massa informe, non organizzata, utile bacino di manovalanza per condurre i traffici illeciti supervisionati e gestiti da cosa nostra. Proprio in quegli anni un giovane detenuto coltivava il progetto di radunare e organizzare la criminalità campana sfruttata dai siciliani, ispirandosi al modello storico della vecchia camorra: quest'uomo, Raffaele Cutolo, si faceva strada con il suo carisma nel luogo deputato alla formazione criminale, il carcere. Ne fornirà un ritratto completo nel 1984 il giornalista Giuseppe Marrazzo (1984), da cui Giuseppe Tornatore (1986) trarrà qualche anno dopo un lungometraggio. Condannato per omicidio nel 1963, il "Professore" è persona

---

di un controllo dei carabinieri, fu trovato a casa di Lorenzo Nuvoletta (Cfr. Gay 1996; Barbagallo 1999, 2010).

<sup>30</sup> Tra le tante ricostruzioni ad opera di collaboratori di giustizia riportiamo uno stralcio delle dichiarazioni di Antonino Calderone: "proviamo un po'a fare il punto della situazione di cosa nostra a metà degli anni settanta. (...) L'unica famiglia di cosa nostra esistente fuori dalla Sicilia risiedeva a Napoli, ed era di antica data. (...) I principali esponenti della famiglia di Napoli erano i fratelli Zaza, Nuvoletta e Mazzarella. C'erano poi altri personaggi come Nunzio Barbarossa, i fratelli Sciorio, e altri. L'intera famiglia di Napoli dipendeva da Michele Greco, ma al suo interno i fratelli Nuvoletta costituivano una decina a sé, con un legame ancora più stretto e diretto con Michele Greco, che li poteva comandare senza la mediazione degli organi direttivi della famiglia stessa. I rapporti tra la casa madre siciliana e la colonia napoletana, in verità, non sono mai stati idilliaci. cosa nostra pretendeva di governare su Napoli attraverso la sua filiale locale, ma in realtà Napoli era un boccone troppo grosso per tutti" (Arlacchi 2010:120-121).

affabile, determinata e con una forza interiore notevole. In pochi anni Cutolo riuscì a creare un'organizzazione efficiente dal punto di vista del controllo militare del territorio, attiva in ogni sorta di attività illegale. Fu in uno strabiliante clima di opportunismo politico e istituzionale che "la nascente organizzazione, chiamata Nuova Camorra Organizzata, alla fine degli Anni settanta contava più di settemila affiliati" (Lamberti 1992:73). Il successo del nuovo sodalizio era dovuto al carisma di Cutolo, al tipo di organizzazione gerarchica impostata sul modello della vecchia camorra - di cui si rivendicava legittimo continuatore - ma soprattutto alle forme di assistenza e protezione garantite ai suoi adepti: oltre le coperture politiche e giudiziarie, gli affiliati e le loro famiglie beneficiavano di un vero e proprio sistema assistenziale e previdenziale, che interveniva in caso di morte o arresto del capo famiglia (Baglivo 1983, Tribunale Roma 1985, Sales 1993). Fu in questo complesso scenario che alla fine degli Anni settanta si consumerà in Campania una vera e propria guerra tra clan rivali al fine di acquisire maggiore potere criminale e controllo territoriale. Nella ricostruzione del sodalizio operata dalla magistratura che negli Anni ottanta ha scompaginato la N.C.O.<sup>31</sup> questa è stata definita "struttura gerarchica piramidale e paramilitare, basata sul culto della personalità del suo ideatore, Cutolo" (*capo-società* detto *Vangelo* o *Messia*) composta da: un consiglio direttivo di uomini fidati (*santisti*) impegnati nelle attività economiche e nel reinvestimento di capitali illeciti; decine di responsabili posti su circoscritti ambiti territoriali (*capozona*), cui facevano riferimento centinaia e centinaia di affiliati dediti alle principali e numerose attività illecite (*picciotto, camorrista, sgarrista*) [Tribunale Roma 1985:19].

Fondamentalmente dediti all'estorsione generalizzata inizialmente imposta nell'area della cintura vesuviana e poi allargata alla città di Napoli e alle altre province campane, in pochissimi anni Cutolo e i suoi gregari riuscirono a reclutare all'interno delle carceri una miriade di accoliti, provenienti soprattutto dalla manovalanza della criminalità comune (Tribunale Napoli 1982:53). Grazie a un rito di affiliazione che riprendeva a piene mani il giuramento alla 'ndrangheta calabrese (Gratteri, Nicaso 2010), gerarchia e regole della Onorata Società napoletana - basate su una ferrea disciplina interna che prevedeva esemplari punizioni per i traditori e l'esaltazione dell'onore - la N.C.O. divenne un'organizzazione criminale di notevole spessore. Non meno importante fu la regionalizzazione di questo modello criminale che poneva la conquista militare, la divisione del territorio e

---

<sup>31</sup> Ci riferiamo ai documenti relativi alla ricostruzione storica e organizzativa della NCO (Tribunale Napoli 1982); agli interessi economici della NCO in Roma (Tribunale Roma 1985); agli affari imprenditoriali della NCO in Irpinia nella gestione degli appalti post-terremoto (Tribunale Avellino 1984).

la capillare presenza di gruppi armati in tutti i quartieri delle città e nei comuni delle province, assicurando una sorta di decentramento dell'imposizione estorsiva (Baglivo 1983; Sales 1993).<sup>32</sup> Una miriade di giovani venne così attratta dalla possibilità di svolgere le consuete attività criminali, non più solo per un tornaconto immediato o per il notabile camorrista o mafioso di turno, bensì per un sistema di valori racchiuso in un'organizzazione che prometteva di assistere gli affiliati e le loro famiglie in caso di arresto o di morte.

L'estorsione divenne la principale attività degli affiliati all'organizzazione perché permetteva di far fruttare la violenza dei giovani, di mettere al lavoro migliaia di essi, di fornire risorse continuative all'organizzazione (...) e soprattutto avere controllo totale del territorio, conteso dalle famiglie del contrabbando (Sales 1993:193-194).

Dal punto di vista organizzativo è indubbio che Raffaele Cutolo sia stato uno dei primi napoletani a ricoprire un ruolo fondamentale nel processo di modernizzazione della camorra (Allum 2011). Sono state le figure di vertice dell'organizzazione alle strette dipendenze del boss a intessere importanti legami con esponenti politici, professionisti di ogni sorta e imprenditori. Relazioni esterne che hanno permesso all'organizzazione in pochi anni (dal 1976 al 1982) di macinare un formidabile consenso sociale: da un lato attraverso efficaci azioni di protezione per gli affiliati in termini di assistenza legale, economica e fisica; dall'altro grazie al reimpiego degli ingentissimi capitali frutto di estorsione e dei traffici illeciti. In questo senso i collegamenti stretti di Cutolo con molti detenuti della 'ndragheta calabrese, delle Brigate Rosse e della banda di Francis Turatello, servivano a unire potere criminale, consenso sociale e potere politico. Figura centrale dell'organizzazione era Rosa Cutolo, sorella e braccio destro del boss, definita la "eminenza grigia dell'organizzazione" (Tribunale Napoli 1982:142). Oltre a gestire direttamente i rapporti con i capi zona e la massa degli affiliati all'esterno delle carceri, a lei era affidato il compito di controllare un impressionante giro di denaro "frutto delle attività criminose compiute dal sodalizio" (*Ibidem* 1982:147). Gli stessi giudici che hanno scombinato la N.C.O. - nella interpretazione di un importantissimo documento ritrovato a uno degli affiliati che simulava un'attività

<sup>32</sup> "Sopra tutto e tutti rimane comunque Cutolo, che si è posto come massimo obiettivo di politica delinquenziale la 'regionalizzazione' della camorra. Il modello dell'Ente regione ha un significato preciso. Perché non applicarlo anche alla scala delle estorsioni e al traffico di stupefacenti? Se ben guardiamo - e non è un paradosso - la distribuzione territoriale delle famiglie camorriste ha il senso del decentramento, come si trattasse di un provvedimento amministrativo di più diffusa partecipazione della base all'uso e al controllo del territorio" (Baglivo 1983:37).

commerciale di vendita porta-a-porta di biancheria - descrivevano il salto di qualità organizzativo operato dalla N.C.O. per la miriade di affiliati:

Il documento rappresenta senza più alcun dubbio un ulteriore aggiustamento organizzativo della N.C.O., con prospettive di fare della stessa un sodalizio criminoso dalle agili strutture interne e con una visione 'manageriale' delle attività delinquenziali perpetrato dall'organizzazione, superando a piè pari lo stato artigianale preesistente (*Ibidem* 1982:60).

Il tentativo estremamente ambizioso di Cutolo era di centralizzare il controllo di tutte le attività criminali della Campania attraverso un'organizzazione piramidale ed elefantiaca, eliminando la concorrenza. Il primo passo di questo progetto fu la conquista del monopolio estorsivo sulle principali attività illegali e legali svolte sull'intero territorio della regione Campania. Cutolo puntava a modificare la struttura orizzontale della delinquenza di tradizione camorristica, diversa dalla centralizzazione verticale della mafia siciliana. E il principale obiettivo della N.C.O. era di sostituirsi alla supremazia dell'alleanza consolidatasi negli Anni settanta tra contrabbandieri, camorristi napoletani e mafiosi siciliani. "Sulla strada di una contrapposizione frontale con cosa nostra siciliana e i suoi alleati napoletani, Cutolo giungerà ad imporre ai clan più attivi e potenti una tangente su ogni cassa di sigarette sbarcata di contrabbando nel Napoletano" (Barbagallo 1999:11).

Fu proprio la crescita esponenziale della N.C.O. e la contesa del territorio avanzata palmo a palmo dalla miriade di nuovi affiliati in tutti i quartieri di Napoli e nelle province campane, a provocare per reazione la nascita di una alleanza tra i clan rivali. La Nuova Fratellanza, successivamente allargata in Nuova Famiglia, radunava molti clan criminali operativi del napoletano e nelle province, attivi nei mercati e nei traffici illeciti e in stretti rapporti con la mafia siciliana.<sup>33</sup> La Nuova Famiglia fu una vera e propria federazione di clan, ciascuno con la propria autonomia e un proprio ambito territoriale: fu il primo cartello criminale sperimentato in Campania, nato per aumentare la

<sup>33</sup> Per una ricostruzione delle dinamiche criminali di quegli anni Cfr. Baglivo 1983; Barbagallo 1999, 2010; De Gregorio 1983; De Stefano 2007; Di Fiore 2005; Santacroce 1988. Facevano parte del cartello detto Nuova Famiglia i gruppi criminali: fratelli Nuvoletta di Marano, Michele e Salvatore Zaza, Valentino Gionta di Torre Annunziata, Bardellino Antonio e Mario Iovine di San Cipriano d'Aversa: tutti affiliati o in rapporti stretti con cosa nostra siciliana; i fratelli Mallardo di Giugliano in Campania, fratelli D'Alessandro di Castellammare di Stabia, Carmine Alfieri di Nola, Pasquale Galasso di Poggiomarino, i fratelli Giuliano di Forcella, Luigi Vollaro di Portici, i fratelli Mazzarella di San Giovanni a Teduccio.

forza militare dei singoli gruppi nella difesa del proprio territorio e per mantenere il controllo dei mercati illeciti.

La guerra di camorra che ne scaturì durò oltre cinque anni e produsse una lotta per il controllo del territorio quartiere per quartiere, comune per comune, in tutte le province della Campania, provocando un altissimo numero di vittime.<sup>34</sup> Contemporaneamente al numero impressionante di omicidi nascevano e si sperimentavano nuove conformazioni organizzative, gruppi criminali, cartelli di clan, alleanze con altre mafie italiane e straniere: tutti elementi che si ripercuoteranno sullo scenario del crimine organizzato campano negli anni a venire. Di fatto le camorre hanno raggiunto questo stadio di sviluppo tra la fine degli Anni settanta e l'inizio degli Anni ottanta, epoca in cui si sono affermati ruoli ben determinati, precise politiche di reclutamento, chiare regole di condotta e una sistematica gestione degli affari: fattori destinati a ripercuotersi sulle scelte dei singoli.

La camorra era ormai in grado di reclutare gli affiliati, introdurli in un'organizzazione strutturata, stabilire le ricompense e giudicarne il comportamento in modo autoritario. La camorra è diventata così un'istituzione ben inserita nel sistema sociale e alimentata dall'inefficienza delle autorità statali (Allum 2011:47).

I clan della Nuova Famiglia, pur non essendo amalgamati in un'unica organizzazione, adottarono un sistema di regole interne simili a quelle diffuse tra gli affiliati alla N.C.O. Nel 1981 furono sequestrati importanti documenti a Mario Fabbrocino, capo dell'omonimo clan ed elemento di spicco della Nuova Famiglia. Gli inquirenti ritrovarono il "codice d'omertà", giuramento molto simile a quello adottato da Cutolo e mutuato dal *Frieno* della camorra dell'Ottocento, che dettava regole molto stringenti: dal vincolo di omertà con pene e sanzioni durissime, all'obbligo del sostentamento degli affiliati e delle loro famiglie (Franco Roberti).<sup>35</sup> Anche i clan legati alla Nuova Famiglia costituirono un importante sistema di protezione nei confronti degli affiliati, soprattutto per proteggere i propri detenuti all'interno e gli affari all'esterno delle carceri. Così, garantire tutela legale, sostentamento economico nei periodi detentivi e assistenza alle famiglie degli affiliati, divenne il minimo comune denominatore per tutti i gruppi di camorra operanti in Campania. Un "sistema di garanzie assistenziali" che poteva fare la differenza nel continuo reclutamento di soldati,

<sup>34</sup> "Dal 1979 al 1983, annoverano il più alto numero di omicidi: 85 nel 1979, 148 nel 1980, 235 nel 1981, 265 nel 1982, 167 nel 1983; complessivamente 900 omicidi nella sola Campania" (CPA 1993b:32).

<sup>35</sup> Intervista al procuratore capo di Salerno Franco Roberti (attualmente procuratore nazionale antimafia) del 8 maggio 2013, presso la Procura di Salerno.

necessario all'esistenza o causa di dissoluzione di una organizzazione criminale.

Dopo l'implosione della NCO nella metà degli Anni ottanta, si sfalderà anche lo schieramento criminale antagonista, la Nuova Famiglia: l'ascesa di due personaggi di spicco, Antonio Bardellino e Carmine Alfieri, porterà ad un conflitto interno insanabile contro il clan Nuvoletta di Marano e Gionta di Torre Annunziata che ebbe il suo culmine nel 1984 con la strage di Torre Annunziata.<sup>36</sup> Alfieri e Bardellino erediteranno così il predominio economico e militare in Campania, con una importante differenza rispetto allo scenario precedente: non si trattava di un'unica organizzazione centralizzata e gerarchica, bensì di un cartello di gruppi autonomi su distinte porzioni territoriali, una vera e propria confederazione di clan.

Al termine del cruento scontro militare, la confederazione vincente Alfieri-Bardellino inizia un'egemonia sugli equilibri generali della camorra durata sino al 1992, interrotta dalla collaborazione di Pasquale Galasso e dall'arresto di Carmine Alfieri, dopo un decennio di latitanza (Gay 1996). Anche questa confederazione verrà scompaginata grazie alla collaborazione con la giustizia di Carmine Alfieri, le cui dichiarazioni ne mostravano il carattere fortemente imprenditoriale. Questo aspetto rimarrà il tratto caratteristico del clan Bardellino anche dopo l'uccisione del capo Antonio per mano dei suoi luogotenenti, che ne ereditarono il predominio economico e territoriale.

Alla fine degli Anni ottanta la mafia casertana divenne così estesa per numero di affiliati e così forte dal punto di vista economico da risultare determinante in tutti gli equilibri criminali della Campania. Il suo capo, Antonio Bardellino, era ormai un boss internazionale, spesso in giro per il mondo e al centro dell'attenzione della stampa di molti Paesi (Di Fiore 2010:32).

Negli Anni novanta la provincia casertana appare assuefatta dalla presenza di gruppi e organizzazioni criminali, alla stregua della rassegnazione per il puzzo acre che si respira quotidianamente nell'aria, causa di discariche abusive, immondizie bruciate nelle aree comuni-beni di nessuno, sottoprodotto di abusi, ingiustizie e diritti negati. E la camorra, producendo effetti materiali sulle cose e immateriali nei

---

<sup>36</sup> Due gli episodi emblematici che hanno contraddistinto il conflitto tra gli schieramenti del clan Alfieri-Bardellino e Nuvoletta-Gionta: l'assalto a Poggio Vallesana e la strage del Circolo dei Pescatori. Poggio Vallesana, roccaforte della famiglia Nuvoletta a Marano, fu assaltato da Bardellino e i suoi uomini il 10 giugno 1984, giorno in cui troverà la morte uno dei fratelli Nuvoletta, Ciro, per mano di Antonio Bardellino. Il secondo episodio è ricordato come la strage del Circolo dei Pescatori, tradizionale luogo di ritrovo degli affiliati del clan Gionta. Il giorno di Sant'Alessandro, domenica 26 agosto 1984, un bus turistico e due automobili sostano davanti al Circolo a Torre Annunziata: un commando di quattordici uomini, armati di kalashnikov e pistole, spara tra la folla uccidendo 8 persone e ferendone 9.

rapporti sociali, in alcuni contesti diviene una presenza atmosferica che sembra avviluppare tutto (Pine 2012). La presenza materiale e immateriale delle camorre ha indubbiamente segnato momenti cruciali della recente storia regionale. Come ha affermato l'attuale Procuratore Nazionale Antimafia: "la Camorra non è un'emergenza, ma è parte integrante (...) della storia di Napoli ed è elemento costitutivo della società campana, o, per lo meno, dell'area metropolitana sviluppatasi intorno a Napoli" (Roberti 2010:43).



## 2.

# Forme organizzative e redistributive: la “cassa comune”

Le mafie italiane sono assimilabili a gruppi di potere che riescono a condizionare le dinamiche socio-economiche delle comunità in cui sono radicate, attraverso meccanismi violenti, intimidatori e spesso di semplice scambio o cointeressenza con comparti della società, generalmente nel settore politico, economico produttivo e finanziario. La mafia, in quanto gruppo sociale, presuppone un insieme di individui coeso, che mira alla conquista di ricchezza e di potere attraverso l'azione coordinata e continuata dei suoi membri. Considerando le analisi di alcuni autori che hanno evidenziato e cercato di classificare le mafie nell'ottica organizzativa (tra i tanti Cfr. Catanzaro 1988; Gambetta 1992; Becchi 2000; Paoli 2000; Lupo 2002, 2004; La Spina 2005; Allum, Siebert 2003; Allum 2011; Scaglione 2011; Catino 2014), si proverà a valutare quegli aspetti che possono aiutarci a focalizzare alcune caratteristiche nel loro funzionamento interno. A questo scopo appare necessario anzitutto definire cos'è un'organizzazione dal punto di vista teorico. Secondo Cafferata (1984) la teoria dell'organizzazione annovera una molteplicità di contributi che portano a una plurivocità di approcci scientifici e punti di osservazione. Da una parte troviamo la concezione soggettivistica delle organizzazioni, per la quale è l'individuo l'elemento base da considerare nelle analisi; dall'altra l'elemento focale è posto sulla struttura delle organizzazioni, analizzando nel suo insieme le parti che le compongono. Secondo l'autore il pluralismo della teoria è conseguenza della complessità dei fenomeni osservabili, ovvero della diversità e dell'intreccio di un elevato numero di elementi che danno vita alle organizzazioni: le persone e le parti della struttura, i rapporti interpersonali e i rapporti tra persone e struttura (Cafferata 1984). In questo senso è pacificamente condiviso in letteratura un approccio allo studio delle organizzazioni che tende inevitabilmente alla complessità, assunta come caratteristica consustanziale dell'organizzazione poiché “in ogni organizzazione che abbiamo s'individuano persone, strutture (...), nonché processi innescati sia dall'azione verso altre organizzazioni, sia da rapporti personali e dalle interazioni tra uomini e struttura, che si compongono in modo ora prevedibile, ora imprevedibile nell'organizzazione stessa” (*Ibidem* 2005:2).

Come suggerito da Scaglione (2011) l'analisi di tipo organizzativo rappresenta uno degli ambiti più proficui per lo studio delle organizzazioni criminali, riuscendo a coglierne meglio le modalità regolative interne.

In questo senso l'autore segue l'approccio che vede l'organizzazione come una "azione collettiva reiterata basata su processi di differenziazione e di integrazione tendenzialmente stabili e intenzionali" (Ferrante, Zan 1994:31). Scaglione suggerisce un aspetto essenziale da considerare nelle organizzazioni mafiose, come in altre organizzazioni: questo aggregato di individui sarà in qualche modo ordinato e diretto. In sostanza, a ciascun soggetto partecipe "deve essere attribuito un determinato insieme di compiti" (Scaglione 2011:58). La specializzazione dei ruoli nell'organizzazione mafiosa è il primo elemento che permette il passaggio da un sistema indifferenziato di individui a un sistema di ruoli che tende a stabilizzarsi e consolidarsi nel tempo. Per cui la differenziazione può considerarsi il primo, ma non l'unico aspetto attraverso il quale un gruppo acquisisce una dimensione organizzativa. Tale meccanismo di assunzione individuale di un ruolo specifico, permette di identificarne tre principali tipi nelle organizzazioni mafiose: *ruoli direttivi*, che riguardano l'assunzione di decisioni organizzative; *ruoli strategici*, che comportano la pianificazione delle condotte illecite; *ruoli operativi*, ossia la concreta realizzazione delle iniziative criminali. I primi sono generalmente ricoperti da figure apicali, i secondi sono attribuiti a soggetti cui viene riconosciuta una particolare professionalità, i terzi sono affidati alla manovalanza di base (*Ibidem* 2011). Inoltre, ciò che caratterizza ciascuna organizzazione, oltre la differenziazione di ruoli e quindi la divisione per compiti, è rappresentato dai processi di integrazione interna (Ferrante, Zan 1994). L'integrazione permette al gruppo di esistere nel tempo attraverso la creazione di codici, linguaggi e stili di comportamento: tutto ciò struttura e incentiva "la specificazione dei criteri di appartenenza al gruppo, i suoi confini e di conseguenza i criteri e le modalità che definiscono inclusione ed esclusione" (Di Nicola, Landuzzi 2004:130).

I meccanismi di integrazione tendono così a orientare le azioni individuali verso obiettivi caratterizzati da un certo livello di coerenza e diventano essenziali per ricomporre le attività dei singoli individui verso un fine comune. Tali meccanismi sono molteplici e non necessariamente tutti presenti in dato momento in un'organizzazione: gerarchia, norme e procedure, tecnologie, schemi, strategie e un sistema di valori (Ferrante, Zan 1994).

## **Le mafie come organizzazioni professionali**

Lungi dal classificare un unico e statico schema interpretativo, occorre da subito segnalare la molteplicità di configurazioni organizza-

tive che le mafie hanno mostrato nel corso della loro storia. Gli esempi descritti nelle centinaia di indagini giudiziarie mostrano come le conformazioni organizzative delle mafie siano sempre in evoluzione: ricordiamo la Nuova Camorra Organizzata di Cutolo e la confederazione della Nuova Famiglia negli Anni ottanta, solo per citare un esempio precedentemente richiamato.<sup>37</sup> Ma quale configurazione organizzativa si avvicina di più al modello mafioso?

Il modello proposto da La Spina (2005) che - utilizzando l'approccio di Mintzberg<sup>38</sup> (1993) - colloca le mafie tra le organizzazioni professionali, appare quello più adatto a ridurre la complessità interpretativa di chi ha tentato un orientamento organizzativo. Com'è noto, il metodo interpretativo di Mintzberg è imperniato sul filone di pensiero delle contingenze e considera le organizzazioni in maniera dinamica. Le strutture organizzative mutano in relazione al variare di una serie di fattori strategici riassumibili nelle dimensioni, nella complessità della tecnologia e nel grado di prevedibilità dell'ambiente (Bonazzi 2002). Nell'osservare le organizzazioni, Mintzberg propone la scomposizione in cinque distinte variabili della struttura: nucleo operativo, vertice strategico, linea intermedia, tecnostruttura e staff di supporto (Mintzberg 1993). Tali elementi sono più o meno presenti e coordinati a seconda della complessità interna dell'organizzazione, posta sempre in relazione alla variabilità esterna dell'ambiente in cui la stessa opera. In particolare, il nucleo operativo include i membri che svolgono attività legate all'ottenimento di prodotti e servizi; il vertice strategico ha la responsabilità di assicurare e sviluppare le strategie globali del gruppo in relazione alla complessità dell'ambiente esterno; la linea intermedia si pone tra il nucleo operativo e il vertice strategico; la tecnostruttura comprende gli analisti che progettano, standardizzano, modificano i flussi di lavoro per renderli più efficienti; lo staff di supporto fornisce appoggi esterni nei confronti dell'attività operativa dell'organizzazione (*Ibidem* 1993). Sorvolando il dettaglio delle altre configurazioni organizzative che rimandiamo agli autori (Mintzberg 1993, Bonazzi 2002, La Spina 2005) consideriamo il tipo della burocrazia (o organizzazione) professionale:

In questa tipologia organizzativa il meccanismo di raccordo e coordinamento tra le parti interne non si esercita sulla standardizzazione dei compiti, bensì sulla standardizzazione delle capacità dei dipendenti, (...) quindi anche sull'addestra-

<sup>37</sup> Per un approfondimento sul tema del mutamento organizzativo nelle camorre campane, senza pretesa di esaustività, Cfr. Allum Felia 2011; Barbagallo 2010; Lamberti 1992, 1994; Di Fiore 2005.

<sup>38</sup> Per una descrizione delle cinque configurazioni organizzative proposte Cfr. Mintzberg 1993; per una sintesi delle configurazioni organizzative Cfr. Bonazzi 2002.

mento e sull'indottrinamento dei professionisti che compongono il nucleo operativo, i quali godono di una considerevole autonomia nello svolgimento del proprio lavoro, in contatto diretto con i clienti che servono (La Spina 2005:41).

Quella professionale non è quindi una rigida organizzazione gerarchica, in cui centinaia di subordinati obbediscono ciecamente a un solo superiore svolgendo mansioni meccaniche e ripetitive. L'organizzazione professionale è una configurazione in cui il potere decisionale risulta alquanto decentrato e il cui funzionamento si fonda sulle capacità e sulle conoscenze dei professionisti del nucleo operativo, coordinati da un vertice strategico e coadiuvati da figure di professionisti-manager "i quali saranno meno o per nulla coinvolti nel lavoro professionale, e si occuperanno di tenere i contatti con l'ambiente" (*Ibidem* 2005:41). Lo staff di supporto sarà "molto sviluppato in termini quantitativi, poco professionalizzato e principalmente al servizio del nucleo operativo" (Mintzberg 1993:194). La burocrazia professionale è dunque un'organizzazione molto decentrata, sia verticalmente che orizzontalmente, in cui larga parte del potere sull'attività operativa si trova alla base dell'organizzazione, nelle mani dei professionisti del nucleo operativo. In questo tipo di organizzazione, però, la distribuzione decentrata del potere tra molti attori che godono di notevole autonomia può generare giochi di potere, talvolta aggressivi, per scalare posizioni di comando, creare o modificare alleanze o propiziare occasioni di influenza e decisione (*Ibidem* 1993).

Riconoscendo tra le attività caratteristiche dell'organizzazione mafiosa la pratica estorsiva, per condurre l'efficace svolgimento di questa particolare attività occorrono "soggetti dotati di caratteristiche professionali capaci di formulare soluzioni specifiche in riferimento a problemi concreti non standardizzabili ex ante" (La Spina 2005:46). In questo senso il processo di integrazione dei membri prevederà percorsi di selezione, socializzazione e addestramento attenti e rigorosi al fine di reclutare nuovi soggetti che

agiscano nell'organizzazione (così come avviene per altri tipi di professionisti) sia sulla base di motivazioni intrinseche (...), sia sulla base di adeguati incentivi estrinseci, che andranno da quelli di tipo premiale (ricompense monetarie, gratificazioni in termini di carriera entro l'organizzazione, fringe benefits e così via) a quelli di tipo afflittivo (come sanzioni a carico del soggetto o dei suoi familiari: tipicamente, anche se non sempre, la morte) [*Ibidem* 2005:47].

Al di fuori del campo delle attività economiche ordinarie - come le estorsioni o i traffici sul proprio territorio - le organizzazioni mafiose necessitano di un supporto esterno in cui professionisti, imprenditori,

politici, criminali e altri soggetti risultano determinanti al conseguimento di profitti *una tantum*. In questi casi, questi soggetti esterni non diventano necessariamente parte delle organizzazioni mafiose ma, insieme ai mafiosi di spicco, generano ulteriori conformazioni organizzative. Le strutture che ne derivano non sono stabilmente formate, ma generano una particolare configurazione organizzativa in base al particolare problema da affrontare. È il caso di un'altra tipologia organizzativa suggerita da Mintzberg, l'*adhocrazia*: "un nucleo molto affiatato di specialisti ad alta sofisticazione, con comportamenti non formali, assenza di gerarchia, mancanza di standardizzazione, pronunciata attitudine alla esplorazione di soluzioni su percorsi non predefiniti" (Bonazzi 2002:314). "Certamente anche la mafia può talvolta manifestarsi in modi che assomigliano alla adocrazia" (La Spina 2005:46) soprattutto quando affronta problemi totalmente nuovi e, in genere, al di fuori del proprio territorio o delle consuete attività in cui esercita il suo potere intimidatorio (come nelle attività finanziarie legate al riciclaggio di denaro).

Volendo riassumere, le consorterie mafiose possono essere classificate in due principali tipologie organizzative, in relazione ai problemi che affrontano. Nella conduzione di attività ordinarie svolte sul proprio territorio le mafie tendono ad assumere la forma dell'organizzazione professionale; nella conduzione di attività complesse e fuori dall'ordinario, invece, sperimentano conformazioni *ad hoc*, ovvero organizzazioni molto flessibili che uniscono alle competenze dei mafiosi di spicco soggetti esterni altamente specializzati in un dato settore, non necessariamente affiliati al gruppo.

## **Il funzionamento della "cassa comune"**

Come abbiamo sostenuto, il meccanismo di differenziazione definisce compiti e attività peculiari svolti dai singoli per l'organizzazione, cui corrispondono riconoscimenti sia in termini retributivi che di incentivi. Ma c'è un ulteriore fattore non trascurabile - appartenente alla categoria dei valori condivisi tra i meccanismi di integrazione - che include una serie di protezioni per l'affiliato e il suo nucleo familiare, in caso di arresto, latitanza o morte.

La particolare attività criminale svolta da un membro dell'organizzazione mafiosa pone l'agente continuamente a contatto con il rischio professionale di subire conseguenze esterne (arresto e sequestro di beni da parte della magistratura, aggressioni da parte di altri gruppi criminali) o interne all'organizzazione (decurtazione di utili, punizioni da parte del vertice strategico o aggressioni da parte di altri gruppi). Occorre evidenziare che il sistema generale dei valori condivisi per la sopravvivenza dell'organizzazione è principalmente imperniato sulla

tutela e il mantenimento del segreto. Tutte le informazioni possedute dall'affiliato possono essere utilizzate per svelare soggetti e attività interne, come il ruolo e il contributo di soggetti esterni: informazioni che possono compromettere in maniera determinante l'esistenza stessa dell'organizzazione. In questo senso, tutela e conservazione del segreto appaiono funzioni primarie delle organizzazioni di tipo mafioso, determinando sia meccanismi di differenziazione che di integrazione. L'affidabilità di ogni membro sul mantenimento del segreto, dei segreti, resta uno dei requisiti principali e fondamentali per l'integrazione al gruppo come nella mobilità interna all'organizzazione. Oltre le capacità e le competenze professionali, molte volte infatti sono proprio i legami di sangue, di affinità o amicali a segnare i passaggi di consegne ai vertici delle famiglie mafiose, come nei clan di camorra o di 'ndrangheta. D'altronde è indubbio che la ricerca di informazioni interne alle organizzazioni criminali sia una delle modalità più seguite dagli inquirenti per il contrasto alle mafie. E' anche grazie alla legislazione riguardante i collaboratori di giustizia<sup>39</sup> che lo Stato ha raggiunto risultati più efficaci nella lotta contro tali organizzazioni.<sup>40</sup>

Come abbiamo sinora sostenuto l'attività estorsiva rappresenta la principale - non certo l'unica - attività professionale svolta dagli appartenenti alle organizzazioni mafiose: lo strumento del pizzo è fondamentale nel determinare il controllo del territorio e, soprattutto, come strategia operativa che dimostra il potere politico delle mafie nei confronti della popolazione circostante. Ma c'è un altro fattore determinante da considerare, fortemente legato alla durata del contratto estorsivo. A differenza di tutte le altre attività illegali svolte dalle mafie - spesso episodiche, come traffici e delitti contro il patrimonio - una volta contratte le estorsioni tendono a protrarsi nel lungo periodo, divenendo un contributo stabile, prevedibile e continuativo per il bilancio economico di un clan (Antonello Ardituro)<sup>41</sup>. In questo senso, numerose indagini della magistratura hanno dimostrato che i proventi delle estorsioni (e pochi altri affari) vengono generalmente raccolti in una "cassa comune", gestita dal vertice strategico, e utilizzati per il funzionamento ordinario dell'organizzazione.

<sup>39</sup> Per una ricostruzione legislativa compiuta in riferimento alla disciplina premiale riservata ai collaboratori di giustizia Cfr. Corvi 2010.

<sup>40</sup> Tra i tanti autori in questo senso, cito un magistrato per anni impegnato nel contrasto alle mafie del casertano: "al termine della mia esperienza in Dda ho modificato in parte le mie idee iniziali, sebbene sia sempre convinto - come credo chiunque si sia cimentato in questo campo - che senza l'apporto dei collaboratori di giustizia la lotta alle mafie sia destinata a non conseguire risultati importanti" (Cantone 2008:163).

<sup>41</sup> Intervista al pubblico ministero Antonello Ardituro del 30 ottobre 2012, presso la sede del Tribunale Penale di Napoli.

I clan di camorra hanno diverse voci economiche in bilancio: quella fondamentale è riferita alle estorsioni che costituiscono i fondi della cassa comune: monte economico necessario al mantenimento ordinario del clan (stipendi per affiliati, familiari e detenuti). Altra uscita fissa e importante nel bilancio di un clan è il pagamento degli avvocati (...). La cassa comune è quindi la quota di bilancio destinata all'ordinaria amministrazione: le voci fisse in entrata e in uscita sono necessarie alla retribuzione degli stipendi degli affiliati (Antonello Ardituro).<sup>42</sup>

Per funzioni ordinarie s'intende l'insieme delle azioni economiche imprescindibili che finanziano dotazioni tecniche (armi, autoveicoli, corruzione, strumenti di comunicazione e tutto ciò che necessita l'attività ordinaria degli affiliati), oltre che retribuzioni e incentivi per il nucleo operativo e lo staff di supporto, cioè di chi opera materialmente sul territorio. Come vedremo meglio in seguito, questo impianto comune di gestione economica serve a finanziare un vero e proprio sistema protettivo per gli affiliati e il loro nucleo familiare. Il tutto ha il fine di tutelare la posizione economica e sociale degli affiliati in caso di arresto, morte o latitanza: tutte conseguenze possibili per le principali attività svolte per l'organizzazione: "La protezione prima di essere 'offerta' alla popolazione, è garantita agli affiliati, il cui ingresso non può assimilarsi (...) a uno scambio di mercato. È per questo che la mafia, prima di essere industria o mercato della protezione è governo" (Santoro 2007:53).

Questo particolare "sistema protettivo" ha una principale funzione: consente di aumentare il livello di omertà interno, che resta funzionale al mantenimento dei segreti relativi all'organizzazione. La salvaguardia del segreto non riguarda l'esistenza dell'organizzazione che deve essere nota: anzi, maggiore è la sua fama, più efficace risulterà la sua azione sul territorio (Gambetta 1992). Pur essendo delle organizzazioni segrete la loro

esistenza deve essere, sia pure in modo informale, divulgata: in un dato territorio si deve sapere che la mafia c'è (diversamente essa non potrebbe dispiegare i suoi effetti intimidatori), e si deve anche sapere (sia pure per sentito dire) o poter credere che certe singole persone sono uomini d'onore o comunque emissari della mafia (La Spina 2005:44-45).

I segreti da tutelare riguardano maggiormente informazioni sulla composizione dei membri, i rapporti tra loro, le principali attività

---

<sup>42</sup> Intervista al pubblico ministero Antonello Ardituro del 30 ottobre 2012, presso la sede del Tribunale Penale di Napoli.

criminali, gli interessi economici, l'estensione degli affari e delle relazioni esterne con i gruppi sociali circostanti. È in questo senso che il segreto diventa centrale anche nella costruzione dei rapporti interpersonali tra i partecipanti, per cui "la prima relazione intima, essenziale per la società segreta, è la reciproca fiducia dei suoi elementi. E ce n'è particolare bisogno perché lo scopo per cui si mantiene il segreto è soprattutto la protezione" (Simmel 1992:73).

È per questo motivo che il processo di integrazione di nuovi membri avviene necessariamente in maniera graduale e attraverso rituali specifici: "oltre a provare capacità professionali e criminali, il neofita deve continuamente dimostrare affidabilità e onorabilità individuali e del proprio nucleo familiare" (Massari 1998:117) e un forte senso di abnegazione e identificazione nei confronti del gruppo. E' solo dopo un lungo processo di osservazione e vicinanza progressiva alle attività del nucleo operativo che avviene l'integrazione graduale di un nuovo membro:

così l'effettivo contenuto o scopo della lega diviene accessibile solo a poco a poco a chi vi è entrato. (...) Il neo-membro, a questa stregua, è ancora più vicino alla condizione di non-membro; viene messo alla prova ed educato sino alla comprensione del tutto o del centro dell'associazione (Simmel 1992:106).

Domenico Bidognetti, reggente del clan omonimo e cugino del boss Francesco Bidognetti, così commenta il percorso per diventare affiliato al suo gruppo criminale: "Il rito della pungitura viene praticato a coloro che vengono presentati come persone di fiducia dopo tanto tempo che hanno fatto una gavetta ... devono esse persone ... la prima cosa seria ... persone che hanno fatto omicidio ... persone che vengono messe in prova a tante cose" (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013b).

La formula dell'affiliazione, coi suoi precisi rituali di cooptazione rintracciabili in quasi tutte le mafie italiane "sottolinea in modo evidente il carattere permanente e irreversibile dell'affratellamento: il neoaffiliato consacra per sempre sé stesso al gruppo" (Massari 1997:1038). I meccanismi di integrazione sono sempre funzionali alla protezione dei segreti, non solo attraverso la previsione di azioni punitive ma, molto più spesso, attraverso incentivi derivanti dall'appartenenza al gruppo: "le società segrete cercano mezzi per favorire psicologicamente il silenzio che non è direttamente coercibile. Il giuramento e la minaccia di punizione vengono qui al primo posto e non hanno neppure bisogno di essere commentati" (Simmel 1992:78). La coesione del gruppo - stretta attorno al mantenimento dei segreti di cui sono portatori gli affiliati a vari gradi di profondità - può essere ricercata



quindi anche negli aspetti non prettamente coercitivi e violenti. Secondo Arlacchi (2010) infatti, il rischio di un utilizzo eccessivo della violenza introflessa in molti gruppi criminali, ne minaccia continuamente la disgregazione, aumentando il rischio di conflitti interni.

Tale minaccia può essere mitigata in tre modi: accrescendo i legami di parentela (*o comparaggio, NdR*) che incorrono tra membri; istituendo un numero elevato di rapporti di cointeressenza economica tra questi stessi membri, includendo in ciò anche le componenti subalterne della comunità domestica (donne, adolescenti, anziani); creando forme di vero e proprio "comunismo familiare", basato sulla proprietà e sulla gestione comune di gran parte dell'attività economica e dei beni detenuti dai membri del nucleo più interno alla cosca (Arlacchi 2007:142).

Fenomeni di redistribuzione e reciprocità nelle mafie sono comuni almeno quanto le vendette, le scissioni e le faide interne; anzi, spesso le seconde sono provocate proprio dal tradimento o dal semplice sospetto di aver violato quegli obblighi di reciprocità e fiducia ritenuti imprescindibili dal gruppo.

Sia in cosa nostra che nella 'Ndrangheta, il sentimento di appartenenza comune tra i membri di ogni famiglia è rafforzato principalmente attraverso la condivisione dei proventi di alcune attività illecite. (...) Tale pratica costituisce un chiaro esempio di ciò che gli antropologi chiamano "redistribuzione" o "pooling". Questo meccanismo prevede la raccolta di beni da parte dei membri di un gruppo e la sua successiva divisione all'interno del gruppo attraverso un capo (Paoli 2003:85).

Il meccanismo di redistribuzione economica - base del funzionamento organizzativo delle mafie - presuppone un forte senso di reciprocità e fiducia tra affiliati e può essere considerato come uno dei principali meccanismi di integrazione, assunto come vero e proprio sistema di valori. È utile sottolineare che le mafie non sono associazioni di filantropi, ma insiemi di attori che svolgono prevalentemente azioni criminali. E molte attività economiche esercitate individualmente - soprattutto non ordinarie ed episodiche - non confluiscono nella "cassa comune" ma vengono gestite in proprio dai soggetti più influenti dell'organizzazione. In genere sono i proventi delle estorsioni o delle attività illegali svolte a livello territoriale ad essere raccolti nella "cassa comune" gestita e supervisionata dal vertice strategico, per poi essere in parte distribuita in maniera differenziata a ciascun affiliato. Queste attività ordinarie sono amministrare dalla parte più consistente del gruppo criminale, cioè lo staff di supporto con la su-

pervisione del nucleo operativo. E di questo meccanismo troviamo testimonianze giudiziarie in tutte le organizzazioni criminali italiane. Così, ad esempio, si esprimeva il giudice di Palermo Piergiorgio Morosini, riferendosi a cosa nostra siciliana:

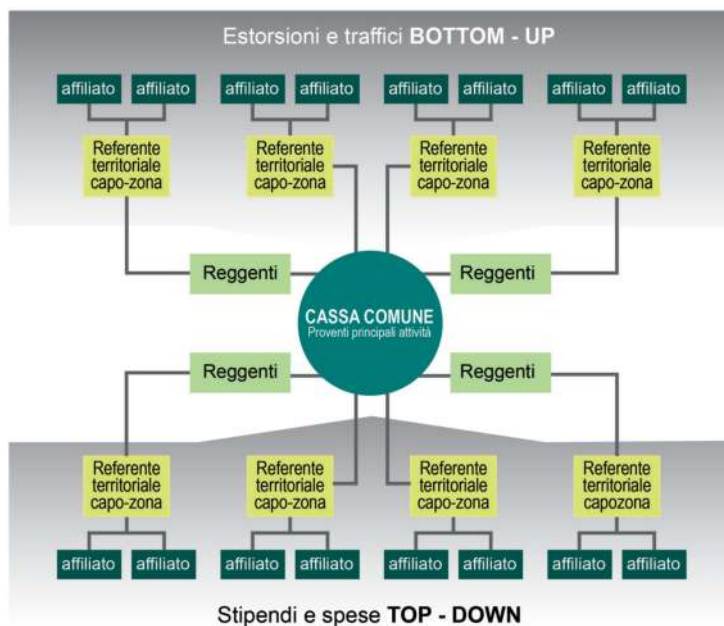
È notorio che tra le regole interne della menzionata organizzazione vi è quella di provvedere con la dazione mensile di una somma di denaro agli affiliati, al mantenimento delle famiglie dei detenuti o alle loro spese difensive. (...) Come traspare dalle risultanze processuali, alla realizzazione di questa forma di assistenza, in cosa nostra, provvede il mandamento, non già la singola famiglia mafiosa. Ogni mandamento, dunque, ha un suo fondo, una "cassa", affidata ad un soggetto specifico che la gestisce in linea con le direttive del capo mandamento e per la realizzazione degli scopi cui la cassa è destinata (Tribunale Palermo 2008:261).

Come risulta accertato in diverse sedi giudiziarie, la composizione economica della cassa avviene attraverso un meccanismo di raccolta *bottom-up* - frutto dell'opera "professionale" ordinaria svolta dalla base dell'organizzazione sul territorio di competenza - che viene sistematicamente consegnata al vertice strategico (reggenti nel caso dei gruppi di camorra, capo mandamento nel caso di cosa nostra, capo della locale per la 'ndrangheta). La gestione dei fondi ordinari spetta al vertice strategico che li impiegherà in parte per gli investimenti in attività lecite o illecite e in parte per il pagamento degli stipendi e di altre spese ordinarie, che vengono distribuiti alla base con meccanismo *top-down* (Figura 1). Il flusso di denaro percorre sempre la scala gerarchica del gruppo, segnando la funzionalità e l'esercizio del potere riconosciuto al vertice. Così i professionisti del nucleo operativo - una volta raccolti i proventi delle estorsioni o dei traffici sul territorio di propria competenza grazie all'opera dello staff di supporto - dovranno rendicontare periodicamente ai reggenti l'entità delle entrate e consegnare le somme dovute. Il vertice strategico - formato dai reggenti o da uomini di fiducia del boss - definirà le somme da destinare alle esigenze del clan, tra cui la redistribuzione degli stipendi ai sotto-gruppi con cadenza mensile e, in genere, con incentivi e mensilità straordinarie (Pasqua, Natale e Ferragosto).

L'ammontare delle retribuzioni di ogni affiliato viene così fissato in base a criteri individuali (attività svolte e grado di efficacia degli interventi) stabiliti dai capi e relativi allo *status* in cui si trova al momento (se libero, latitante, in libertà vigilata, detenuto semplice o al 41bis) tenendo conto della condizione familiare (se ancora quella d'origine oppure una propria). Questo ultimo elemento è di fondamentale importanza per il mantenimento delle comunicazioni tra il gruppo e l'affiliato soprattutto quando questo si trova in uno *status* particolare

(ad esempio latitanza, arresti domiciliari). Le mogli, i figli, la famiglia in generale è spesso considerata dal clan fonte sicura per la trasmissione o la ricezione di informazioni quando queste sono impedita dalla presenza di indagini o, peggio, dalle regole e dalle mura carcerarie.

Figura 1. Flusso di raccolta e redistribuzione della “cassa comune” nelle camorre



Fonte: Ricostruzione sintetica di diverse fonti giudiziarie

Occorre precisare che il pagamento dei cosiddetti “stipendi” rappresenta solo una piccola parte dei guadagni possibili di ogni affiliato che, attraverso un proprio capitale relazionale esterno al gruppo, ha la possibilità di incrementare in autonomia le proprie entrate. Spesso la forma stipendiale viene intesa come una “provvigione di base per gli affiliati, specie per chi ricopre ruoli subalterni” (Eduardo De Gregorio):<sup>43</sup> una sorta di reddito minimo che può garantire una vita dignitosa alla propria famiglia in caso di inattività, latitanza o peggio, di morte.

Entro certi limiti - che vengono di volta in volta definiti dai vertici del sodalizio - gli appartenenti ai clan possono operare attività lecite

<sup>43</sup> Intervista al Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale Penale di Napoli Eduardo De Gregorio, effettuata il 12 luglio 2013 a Napoli.

o illecite per proprio conto. Spesso però gli affiliati sono chiamati a contribuire alla “cassa comune” con una percentuale sui propri affari. Generalmente chi ricopre ruoli apicali ha maggiori possibilità e libertà di azione e, quindi di guadagno, anche grazie a un maggiore livello di professionalità, di prestigio e un’ampia rete di relazioni proprie.

Come ha evidenziato Giacomo Ubaldo Lauro, collaboratore che ha ricostruito trent’anni di ‘ndrangheta:

Ogni clan (...) dispone di uomini che non sempre lavorano in proprio e che quindi necessitano di uno “stipendio” perché altrimenti non potrebbero sostenersi. Questa necessità si avverte, per gli uomini, soprattutto quando si verificano fatti che sono consueti che si estrinsecano o nella latitanza e comunque in problemi legali o nella carcerazione. E’ evidente che l’organizzazione deve provvedere, soprattutto, al mantenimento dei carcerati perché anche se in condizioni limite il latitante può fare qualche lavoretto. (...) Serve poi mantenere in efficienza una rete di protezione ed assistenza costituita da una serie di maglie che comportano l’approvvigionamento di vettovaglie, una assistenza medica e tutto ciò che serve per mantenere uno stato di latitanza o di detenzione. (...) E’ evidente che per l’esborso di queste somme e per le “contabilizzazioni” relative ogni clan si affida ad un “contabile” cioè ad una persona seria, anziana ed ovviamente molto vicina all’organizzazione. Non importa se il contabile sia pregiudicato o meno. Egli comunque gestisce, soprattutto, denari contanti che sono frutti di estorsioni, traffico di stupefacenti ed altro (Tribunale Reggio Calabria 1999:341).

Le modalità per incentivare il mantenimento del segreto e la coesione del gruppo ricadono quindi, in parte anche nelle forme di protezione garantite agli affiliati e ai familiari in caso di arresto, ferimento, morte, latitanza: strumenti di reciprocità cui faremo riferimento nel prossimo paragrafo, occupandoci nello specifico delle mafie casertane. Per il momento si può tentare una prima ricognizione delle principali modalità di utilizzo della “cassa comune” con lo schema riassuntivo presentato in Figura 2.

Figura 2. Principali utilizzi della “cassa comune”



Fonte: Ricostruzione sintetica di diverse fonti giudiziarie

Nella schematizzazione proposta è bene evidenziare l'utilizzo per scopi comuni delle risorse economiche della cassa, finanziate dalle azioni collettive espletate a livello territoriale (estorsioni e contribuzioni di imprese vicine al clan; traffici illegali; imposizioni di forniture e altro) raccolte, come abbiamo visto, a livello centrale per via gerarchica e rendicontate in una sorta di “libro mastro” dalle figure apicali che occupano il vertice strategico.<sup>44</sup>

Gli introiti relativi alle estorsioni e ai traffici vengono monitorati da ogni referente territoriale (capi-zona o capi-gruppo) e minuziosamente registrati nel libro mastro dal cassiere. La puntuale rendicontazione delle entrate e delle uscite è di fondamentale importanza per il vertice strategico: non solo per avere un quadro preciso delle imprese tagliate, ma soprattutto come forma di controllo nei confronti di chi opera concretamente sul territorio. Gli impieghi della cassa, definiti dal vertice strategico - reggenti su indicazioni del capo-clan - sono utilizzate principalmente per finanziare e garantire:

- *svolgimento delle attività ordinarie*: strumenti di lavoro (armi ed esplosivi), comunicazione (telefonia, radio, web, invio ‘pizzini’), mobilità (automobili, motocicli, carburante, manutenzione), corruzione (piccole corrottele, regali a persone esterne al clan)
- *protezione per affiliati e loro famiglie*: tutela economica (pagamento stipendi e incentivi una tantum, “reversibilità” per

<sup>44</sup> Ci occuperemo di questo tipo di documentazione nei paragrafi seguenti.

parenti di vittime o detenuti affiliati); tutela giuridica (assistenza legale garantita, pagamento spostamenti per visite in luoghi di detenzione); tutela abitativa (acquisto o affitto alloggi per latitanti e congiunti, costruzione bunker presso abitazioni affiliati o fiancheggiatori) e tutela fisica (protezione da aggressioni di altri clan, assistenza sanitaria per emergenze o per periodi di latitanza)

- *investimenti comuni*: nei mercati legali (acquisizioni di società, imprese o beni nei mercati leciti) e illegali (traffici di droga, merci contraffatte, altro).

Come ha sottolineato Raffaello Magi, giudice estensore della storica sentenza *Spartacus* contro i clan del casertano, c'è un altro aspetto da considerare tra le motivazioni strategiche dell'esistenza di una gestione comune delle attività ordinarie:

La cassa comune è un tentativo dei capi di rendere trasparente la gestione del denaro. A mio parere rimane, però, solo un tentativo: tutte le guerre di camorra derivano per lo più da accuse sulla trasparenza della gestione delle risorse comuni. (...) Abbiamo sempre riscontrato una certa meritocrazia nelle forme stipendiali che rispettano l'anzianità, il grado di responsabilità rivestito nel gruppo e i periodi di detenzione.<sup>45</sup>

Le differenze stipendiali diventano così indicatori principalmente funzionali a marcare i meccanismi di differenziazione (ruolo, posizione e *status*) nell'organizzazione. Come vedremo spesso succedere nei clan del casertano, anche chi ricopre posizioni di vertice è inserito negli elenchi degli stipendiati, quasi a voler rimarcare una sorta di vicinanza dei capi nei confronti della base dell'organizzazione. Ma la "trasparenza" di cui parla il giudice Magi non riguarda le vere ricchezze che alcuni uomini (e donne) poste in posizioni di vertice gestiscono in proprio, esulando le contabilizzazioni comuni nei confronti del gruppo. In genere nelle organizzazioni criminali le accuse di gestire ricchezze all'insaputa del gruppo, sono alla base delle motivazioni che provocano cambiamenti di vertice, scissioni e guerre intestine tra affiliati o gruppi di essi. Questo aspetto sarà tra le principali motivazioni che segneranno il passaggio, nello scenario criminale casertano alla fine degli Anni ottanta, dal clan Bardellino al cosiddetto "clan dei casalesi".

<sup>45</sup> Intervista al giudice Raffaello Magi del 9 ottobre 2012, presso il Tribunale Penale di Santa Maria Capua Vetere (CE), sezione Beni Confiscati.

## **I capi cambiano, la struttura resta: dal “clan Bardellino-Iovine” al “clan dei casalesi”**

Come è stato già osservato, sin dagli Anni settanta del secolo scorso Antonio Bardellino e Mario Iovine erano a capo di una “organizzazione criminale dedicata alle estorsioni, al traffico di tabacchi e stupefacenti, all’attività imprenditoriale e al controllo degli appalti pubblici nell’area della provincia di Caserta, che raggruppava circa duecento persone tra affiliati e fiancheggiatori con rigide ripartizioni di compiti” (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005:488). Alla fine degli Anni settanta Bardellino era diventato uno degli uomini più fidati di Lorenzo Nuvoletta e “rappresentava, insieme a questi e con Michele Zaza, la ‘costola campana’ dell’organizzazione mafiosa denominata cosa nostra” (*Ibidem* 2005:472). L’architettura organizzativa del clan Bardellino-Iovine - decisamente influenzata dalla struttura della mafia siciliana - vedeva i due uomini al comando della gerarchia, seguiti da un vertice strategico composto da persone dal particolare carisma delinquenziale:<sup>46</sup> uomini di fiducia dei capi, chiamati a coordinare e supervisionare gli ambiti territoriali di uno o più Comuni, sui quali operava un nucleo operativo formato da capi-zona e affiancati da gruppi di supporto per la commissione dei reati tipici del controllo territoriale e degli appalti legati al ciclo del cemento. La forza economica del gruppo, oltre a promanare dal traffico internazionale di stupefacenti - attività supervisionata dallo stesso capo in concomitanza con altri gruppi criminali e con cosa nostra siciliana - era costruita sul riciclaggio di ingentissime somme di denaro, gestite dai parenti più stretti dei capi clan.<sup>47</sup> Le numerose relazioni esterne intessute nel-

<sup>46</sup> Ci riferiamo agli appartenenti storici del sodalizio, la cui fama criminale emerge sin dalle prime indagini riguardanti i clan dell’aversano, come Basile Luigi (cassiere del gruppo Bardellino), Vincenzo De Falco, Bidognetti Francesco, Caterino Giuseppe, Schiavone Francesco di Nicola, Salzillo Paride e Antonio, Quadrano Giuseppe, Venosa Luigi, De Simone Dario, Zagaria Vincenzo, Zagaria Michele e Anotnio Iovine, solo per citarne alcuni, condannati in via definitiva per il reato associativo previsto dal 416bis c.p.

<sup>47</sup> “Interessante (...) notare (...) la responsabilità per il reato associativo anche di Iovine Domenico, fratello di Iovine Mario (...). In particolare si afferma in sentenza che Iovine Domenico ha recentemente acquistato il mobilificio Allocca, sulla statale domiziana, per il prezzo di cinquecento milioni (*delle vecchie Lire, siamo nei primi Anni ottanta, NdR*). (...) Da tale elemento si deduce la ‘fondatezza’ delle affermazioni che indicano lo Iovine Domenico quale ‘riciclatore’ di denaro proveniente dalle estorsioni commesse dal ‘gruppo’. (...) Anche il fratello di Antonio Bardellino viene (...) considerato come ‘appartenente’ alla associazione, con il ruolo di ‘mente finanziaria’: ‘... costui negli ultimi anni ha effettuato notevoli investimenti nel settore edilizio che non appaiono assolutamente giustificati dall’entità dei suoi redditi, avendo egli svolto sino all’anno 1979 lavoro dipendente di capocantiere” (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005:489).

lo scenario criminale, politico, giudiziario, imprenditoriale e sociale sono state decisive nel rafforzare quel clima di totale impunità che ha permesso un profondo e pervasivo controllo del territorio e un'accumulazione di ingenti ricchezze.<sup>48</sup>

Il decennio degli Anni ottanta è stato caratterizzato anche da un elevato ricorso alla violenza del clan - una sorta di formazione criminale per tutti gli affiliati al gruppo - che ha visto il clan Bardellino contrapporsi prima all'espansione territoriale degli uomini legati a Raffaele Cutolo e, successivamente, a staccarsi dall'alleanza sancita nella Nuova Famiglia e porsi in lotta armata contro l'alleato clan dei Nuvoletta. In questo modo, attraverso l'utilizzo delle armi e di importanti relazioni esterne, in un decennio il clan Bardellino aveva consolidato il proprio potere militare nei confronti degli altri gruppi criminali presenti in Campania mantenendo inalterata la propria struttura organizzativa. Contemporaneamente, Bardellino e i suoi uomini di spicco erano riusciti a rafforzare tutti i settori economici difesi nel decennio, legali e illegali, grazie all'aumentata fama intimidatoria conquistata sul campo e le fruttuose relazioni costruite nel settore politico-istituzionale e imprenditoriale.

Dopo la metà degli Anni ottanta si allenta la pressione giudiziaria sul gruppo camorristico in un momento caratterizzato dalla definitiva sconfitta dell'organizzazione cutoliana e dalla sempre più forte infiltrazione del clan in numerosi e redditizi lavori pubblici in corso nella zona aversana e casertana.

È in questa fase che si apre, in effetti, un momento particolarmente delicato per gli equilibri interni dell'organizzazione in quanto la presenza contemporanea sul territorio di "soggetti forti", in un contesto di potenziale benessere, finisce con il generare una serie di conflitti che le precedenti e continue emergenze (lotta militare ai cutoliani, attacco al gruppo Nuvoletta) avevano sopito (Anselmo, Braucci 2008:89).

<sup>48</sup> Oltre le tipiche attività criminali prima accennate, occorre rilevare le numerose attività economiche ed imprenditoriali svolte dai vertici del gruppo o tramite prestanome, attive soprattutto nel settore del calcestruzzo e degli inerti per il controllo dell'intera filiera sia in forma passiva (tipica attività estorsiva) che in forma attiva con imprese gestite direttamente da uomini del clan (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005 pp. 505 e ss.), il controllo dei cantieri e l'attività estorsiva condotte per la linea del TAV Roma-Napoli e la realizzazione della Terza corsia dell'Autostrada Roma-Napoli (*Ibidem* 2005 pp. 527 e ss.), il monopolio delle frodi agricole nei centri AIMA (*Ibidem* pp. 555 e ss.), i lavori svolti per il movimento terra e la realizzazione dei Regi Lagni e altro. Per un'analisi più dettagliata Cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005. È proprio di questi giorni la notizia della avvenuta confisca dei beni agli eredi di Passarelli Dante (imprenditore vicino al clan Bardellino e successivamente al gruppo Schiavone-Bidognetti, morto in circostanze sospette nel 2004, alla vigilia della Sentenza del processo Spartacus) per un ammontare di 700 milioni di Euro.



Così, nel giro di pochi anni (dal 1988 al 1992) si consumeranno omicidi incrociati al vertice del gruppo - vengono uccisi Antonio Bardellino e suo nipote Paride Salzillo, Vincenzo e Giuseppe De Falco, Iovine Domenico e successivamente il fratello Mario - che provocheranno una serie di scissioni interne e lotte intestine tra opposti schieramenti. Da questi giochi di potere usciranno vincenti due gregari di Bardellino, assurti a capi indiscussi del sodalizio: Francesco Schiavone di Nicola e Francesco Bidognetti.<sup>49</sup> I principali motivi del cambio di vertice nel clan alla fine degli Anni ottanta - che porteranno all'eliminazione di Bardellino e al conseguente esilio di tutta la sua famiglia nella zona del basso Lazio - fanno riferimento a una diffusa insofferenza verso il metodo di gestione delle attività economiche e delle strategie interne intraprese dal vertice, caratterizzate da una scarsa presenza sul territorio e dall'ampia delega alla conclusione di affari strategici attribuita al giovanissimo nipote di Bardellino, Paride Salzillo e al fidato Luigi Basile, cassiere del clan.<sup>50</sup> Come ha riferito uno dei più importanti collaboratori di giustizia, Dario De Simone:

la cosa che fece un po' cominciare a rompere i rapporti tra i casalesi e San Cipriano di Aversa (...) praticamente i Bardellino volevano un po' tutto loro insomma, quindi ai casalesi, che poi in realtà erano - diciamo - il braccio armato dell'organizzazione, le persone che chiaramente portavano il nome di Bardellino (...) ed io ricordo che in quei periodi si sono incominciati un po' a rompere diciamo gli equilibri all'interno dell'organizzazione (...). Quindi questi furono i primi periodi che si incominciò a parlare di far fuori la famiglia Bardellino, perché era una famiglia diciamo ... erano dei tiranni, se si può dire così insomma, facevano tutto a Maria e niente a Gesù insomma ... Quindi loro campavano benissimo, avevano molti soldi chiaramente perché di soldi ne entravano parecchi, però le persone dell'organizzazione non dico che rimanevano le briciole però insomma una buona parte andava

<sup>49</sup> Per una compiuta ricostruzione di questo periodo Cfr. Anselmo, Braucci 2008; Di Fiore 2008; Saviano 2006; Scanni, Oliva 2006.

<sup>50</sup> Dalle dichiarazioni di Giuseppe Quadrano nel corso del processo Spartacus emerge che "Bardellino aveva stabilito che quando si doveva chiudere un lavoro importante dovevano farlo solo il nipote (*Paride Salzillo, NdR*) con il Marsigliese (*Luigi Basile, NdR*), mentre De Falco, Schiavone e Bidognetti non potevano chiudere questi lavori importanti se non alla presenza di Paride Salzillo. La cassa, all'epoca, l'aveva in mano Luigi Basile e loro, quando gli servivano i soldi, dovevano andare da Basile e questo per il prestigio di Sandokan e di De Falco questa cosa non andava giù. Quindi nel clan stava prendendo questa supremazia di Paride Salzillo, che poi quello, in effetti, all'epoca era pure un ragazzo, e loro non tolleravano questa situazione e quindi aderirono a quello che diceva Mario Iovine, di uccidere a Bardellino, di sterminare tutti i bardelliniani e poi i parenti. Niente, la storia finisce là" (Anselmo, Braucci 2008:100).

alla famiglia Bardellino, solo perché era Bardellino insomma (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005:582-583).

Fu così che il 25 maggio 1988 a Bujos in Brasile, Antonio Bardellino venne ucciso e il giorno dopo, a Casal di Principe, suo nipote Paride Salzillo: in classico stile mafioso, dei due non verranno mai ritrovati i corpi: “entrambi gli episodi rappresentano una fondamentale linea di confine tra il periodo storico caratterizzato dalla leadership associativa di Bardellino e i ‘nuovi equilibri’ dell’organizzazione criminale dei casalesi” (Anselmo, Braucci 2008:88). Luigi Basile, coinvolto nell’omicidio di Salzillo compiuto materialmente da tutto il vertice strategico dell’organizzazione, fu risparmiato affinché avvicinasse la famiglia Bardellino che doveva essere in breve tempo sterminata. Fu così che Basile il 27 maggio si costituì presso la Caserma Pastrengo di Napoli consegnando una pistola con matricola abrasa e iniziò la prima e brevissima “collaborazione” del suo gruppo, nella quale raccontò degli omicidi di Salzillo e Bardellino. In realtà, il suo scopo era di provocare un immediato intervento delle forze dell’ordine ed evitare così l’uccisione di altri soggetti legati al compianto capo. La sua collaborazione, difatti, verrà poco tempo dopo ritrattata.<sup>51</sup> Altri omicidi seguirono tra la fazione dei bardelliniani e quella dei “casalesi”,<sup>52</sup> a cui si contrapposero anche i familiari di un altro elemento di vertice, Vincenzo De Falco - eliminato nel 1991 per volontà di Iovine, Schiavone e Bidognetti perché accusato di essere un delatore delle forze dell’ordine<sup>53</sup> - fatto

<sup>51</sup> “La strumentalità del pentimento (*di Basile Luigi, NdR*) emergeva in seguito con la ritrattazione. Oramai, infatti, l’intera famiglia Bardellino era riparata ed in salvo a Formia, molti degli affiliati che erano stati responsabili della morte del Bardellino erano stati arrestati o si erano dati alla latitanza e dunque non vi era ragione di proseguire nella collaborazione con la A.G. Dopo questi eventi il Basile, proprio perché depositario di tutti i segreti del sodalizio (e dunque era potenzialmente pericolosissimo per l’organizzazione), anziché essere ucciso, veniva ‘riassorbito’ dal clan casalese” [*in particolare nel clan Schiavone dal quale risultava nel 2004 ancora incluso negli elenchi degli stipendiati, NdR*] (Tribunale Napoli 2008b:347).

<sup>52</sup> Tra i molti omicidi ricordiamo l’efferata azione militare definita “strage di Casapesenna” consumata in una bisca clandestina nella notte del 17 dicembre 1988 in via Roma a Casapesenna (CE), in cui trovarono la morte Michele Pardea e Antonio Salzillo: l’appellativo di strage è stato attribuito dagli inquirenti per la massiccia potenza di fuoco dimostrata dal gruppo offensivo. Nel giro di pochi minuti furono esplosi centinaia di colpi di armi da guerra e pistole automatiche.

<sup>53</sup> Rimandiamo la ricostruzione compiuta di questi intricati episodi delittuosi alla sentenza Spartacus (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005:168 e ss.). È utile qui solo un cenno alle accuse di delazione nei confronti di Vincenzo De Falco. Il 13 dicembre 1990, giorno di Santa Lucia, nell’abitazione di Gaetano Corvino (ex vice-Sindaco ed ex assessore alle finanze di Casal di Principe) i carabinieri di Aversa fecero irruzione durante un summit tra Francesco Schiavone di Nicola, Francesco Schiavone di Luigi, Bidognetti Francesco, Russo Giuseppe, Diana Raffaele (all’epoca latitanti) e Cantiello Salvatore (che aveva ingaggiato con gli agenti uno scontro

che provocherà come reazione immediata un altro omicidio eccellente: Mario Iovine, stanato in Portogallo proprio da uomini legati a De Falco. Ne scaturirà un forte contrasto interno che vedrà nascere un fronte opposto al duopolio Schiavone-Bidognetti, capeggiato da Quadrano Giuseppe e Nunzio De Falco, cui aderirono Caterino Sebastiano, Luigi Venosa, Caterino Mario e, inizialmente Dario De Simone.<sup>54</sup> Il gruppo scissionista non riconoscendo l'egemonia conquistata a colpi di pistola da Schiavone e Bidognetti - colpevoli della morte di Antonio Bardellino e di Vincenzo De Falco - cercava di conquistare uno spazio criminale proprio. Si aprì una fase di tensione in territorio aversano, divenuto scenario di cruenti omicidi tra gruppi criminali: molte furono le vittime, soprattutto innocenti, come Angelo Riccardo<sup>55</sup> e il parroco Don Pepe Diana.<sup>56</sup>

La storia del "clan dei casalesi" è costellata di omicidi, faide, scissioni, controllo economico di un'intera provincia attraverso il dominio violento, del quale la popolazione ha sempre avuto diretta dimostrazione. Ma ciò che più ha mostrato il senso di onnipotenza e la tracotante egemonia territoriale dei clan casertani, è rappresentato dal traffico illecito di rifiuti - speciali, altamente tossici e forse nucleari - iniziato negli Anni

---

a fuoco). Da quel blitz non furono arrestati Mario Iovine, che riuscì a fuggire da una finestra e De Falco Vincenzo che non aveva partecipato al summit. L'assenza di De Falco aveva automaticamente decretato la sua condanna a morte da parte di Schiavone e Bidognetti, con l'avallo di Mario Iovine.

<sup>54</sup> "Ucciso De Falco Vincenzo, nel 1991, ha raccontato il De Simone, il clan aveva vissuto un forte momento di contrasto, scaturito dalla formazione di un sottogruppo capeggiato dal Quadrano Giuseppe, Caterino Sebastiano, Caterino Mario e lo stesso De Simone che si era posto in contrapposizione rispetto a tutti gli altri referenti di zona, schierati con Bidognetti e Schiavone. In particolare, si pretendeva chiarezza sull'omicidio del De Falco e, durante un incontro - ha spiegato ai giudici il De Simone - furono esposte le ragioni della sua uccisione, e si chiari che questi era stato additato dalla componente verticistica dell'organizzazione quale responsabile del blitz di S. Lucia, in Calsal di Principe, operazione all'esito della quale erano stati tratti in arresto Schiavone Francesco detto Sandokan, Bidognetti, Diana, Russo, Schiavone Francesco di Luigi. Lo stesso De Simone, dunque, (*successivamente a questi eventi, NdR*) avrebbe deciso di restare al fianco degli Schiavone" (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2002:27).

<sup>55</sup> Il 21 luglio del 1991 si verifica un conflitto a fuoco tra Luigi Venosa e Antonio Basco e Romolo Corvino nel pieno centro di San Cipriano D'Aversa. Un gruppo di ragazzi tornava dal mare percorrendo quel tratto di strada a bordo di un'auto guidata da un ventunenne, Angelo Riccardo. Il ragazzo fu ucciso con quattro colpi alla testa e i suoi amici feriti. Di questo episodio, come di altre vittime innocenti, ho avuto testimonianze dirette da abitanti di San Cipriano e Casal di Principe.

<sup>56</sup> Don Pepe fu ucciso il 19 marzo del 1994 all'interno della sagrestia nella Chiesa di San Nicola in Casal di Principe da quattro sicari appartenenti agli scissionisti del gruppo De Falco-Quadrano. Oltre che per il suo impegno quotidiano contro il dominio culturale dei clan di camorra, il parroco fu ucciso anche per far ricadere le attenzioni degli inquirenti sul gruppo egemone degli Schiavone-Bidognetti. Per una sintesi delle vicende, Cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2001a.

ottanta e protrattosi per oltre un trentennio. Materiali pericolosi provenienti dalle attività industriali più disparate dalle regioni italiane, che hanno riempito terreni agricoli, cave, cantieri edili, luoghi pubblici, aree comuni di materiali inquinanti che, probabilmente - per quantità, qualità ed estensione di alcuni siti contaminati oggi noti - saranno difficili da bonificare.<sup>57</sup> Il business dei rifiuti illeciti provenienti da ogni luogo d'Italia, non ha riguardato solo il clan Bidognetti-Schiavone, ma anche gli altri gruppi criminali della provincia a loro federati come il clan Esposito di Sessa Aurunca e La Torre di Mondragone, oltre che il tollerato clan dei "Mazzacane" di Marcianise capeggiato dai fratelli Belforte.

Secondo la Commissione Parlamentare d'Inchiesta, la questione rifiuti ha, più di ogni altro affare, messo definitivamente in evidenza i rapporti patologici politico - criminali - imprenditoriali intercorsi tra i capi-clan casertani e gli imprenditori del settore rifiuti sia locali che trans regionali, come dimostra il caso paradigmatico dell'interlocazione tra Gaetano Cerci (pregiudicato del clan Bidognetti, nonché cugino acquisito del boss) ed il noto Licio Gelli negli Anni novanta, "attraverso la cui relazione delinquenziale fu possibile, per alcuni anni e in modo sistematico, il trasferimento di sostanze altamente tossiche da altre regioni italiane nell'area casertana" (CPR 2013:113).<sup>58</sup> Giunta alla metà degli Anni novanta, pur avendo avuto importanti scissioni interne e cambi di vertice, l'organizzazione criminale non muterà nella sostanza. Coloro che avevano provocato le scissioni se non furono eliminati, vennero esiliati verso altri territori oppure reintegrati nella grande famiglia del clan, che resterà immutata dal punto di vista della divisione del territorio, delle unità di comando, dei settori economici leciti e illeciti, della costruzione di relazioni esterne, della gestione della "cassa comune". L'unico fattore di integrazione che diminuirà la sua importanza negli anni è la pratica del giuramento. Non solo per questioni ideologiche, ma soprattutto per limitare il capitale di conoscenze a disposizione dei nuovi membri, dopo le prime collaborazioni con la giustizia di affiliati nei primi Anni novanta. Così si esprimevano i giudici di Santa Maria Capua Vetere:

<sup>57</sup> Per una ricostruzione delle vicende giudiziarie riguardo i traffici illeciti di rifiuti in regione Campania Cfr. Iovene 2008; per una ricognizione dei reati ambientali (che vedono da anni la regione Campania al primo posto per numero di infrazioni) Cfr. Legambiente 2012.

<sup>58</sup> Molte delle informazioni in questo senso ci sono state rilasciate dall'ex collaboratore di giustizia Carmine Schiavone (oggi libero cittadino) durante l'intervista nella quale ha ammesso che tra le motivazioni che lo hanno spinto alla collaborazione c'era la sua opposizione allo smaltimento indiscriminato di rifiuti nucleari e pericolosi: per questo motivo, a suo dire, volevano ucciderlo. La causa della sua condanna era riferibile alla sua opposizione al traffico illecito di rifiuti, voluto da suo cugino Sandokan e da Francesco Bidognetti "che stavano avvelenando un intero territorio". Per un riscontro sulle attività illecite del clan Bardellino sul ruolo di Cerci Gaetano nell'organizzazione criminale, Cfr. Tribunale Napoli 1994.

Mentre, infatti, nel “transito” dall’originario gruppo Barbellino alla successiva aggregazione dei casalessi tende a ridimensionarsi il valore “simbolico” del rito di affiliazione, resta inalterato il “valore materiale” della retribuzione, corrisposta - in rapporto ai concreti livelli operativi - a tutti quei soggetti che traggono dal rapporto con la organizzazione il loro sostentamento (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2005:577).

In particolare, il mutato vertice dell’organizzazione non ha mai abbandonato il meccanismo distributivo della “cassa comune”. In questo senso, i nuovi ingressi nelle fila dei gruppi di supporto territoriali avvenivano (e avvengono) per scelta del nucleo operativo (i capi-zona affiliati da lunga data), con esperienza professionale maturata sul campo: il lavoro non mancava di certo per la vastità e la dinamicità del territorio. Così il collaboratore di giustizia Dario De Simone:

Sul territorio del casertano c’era un monitoraggio giornaliero, insomma non sfuggiva niente, neanche dei piccoli lavori, c’erano delle squadre di ragazzi che andavano in giro a controllare questi lavori, se c’erano dei lavori che non erano già stati messi a posto, nel senso che l’imprenditore non pagava già la tangente, questo cantiere veniva bloccato, fermato e poi chiaramente l’imprenditore si metteva in contatto con l’organizzazione o con altri imprenditori che già pagavano e regolarizzava la sua posizione insomma. (...) Era semplicissimo, cioè quando si bloccava un lavoro e si chiudeva un lavoro chiaramente tutti i soldi venivano messi in una cassa comune che era Casal di Principe, poi ogni fine mese si facevano i conti per tutti gli affiliati, si conteggiavano tutte le persone paese per paese, capo zona per capo zona e si preparavano gli stipendi insomma, le cifre che andavano sia agli affiliati che non avevano il giuramento e sia ai capi zona che avevano il vincolo del giuramento, questo era come ... in questo senso funzionava. (*Ibidem* 2005:574).

Le immutate procedure riguardo la costituzione e il funzionamento della “cassa comune” prevedevano un ferreo monitoraggio delle attività territoriali da parte dei reggenti - diretta emanazione dei capi Schiavone e Bidognetti - attraverso il rigido controllo sulle attività estorsive coordinate dai capi-zona, i quali dovevano informare i vertici su ogni nuova iniziativa economica attivata e produrre un rendiconto delle attività mensili da loro operate sul territorio di competenza. Sempre De Simone, nelle sue dichiarazioni sosteneva: “Ognuno di noi (*capi-zona NdR*) era dovuto a dire i soldi da dove arrivavano perché poi alla fine chiaramente uno si faceva un’idea perché può darsi pure che

io portavo 300 milioni (*di Lire, NdR*) e poi ne avevo incassati 500, invece di 20 lavori ce n'erano 30, insomma, questa era la cosa. Cercavamo di portare i conti quanto più preciso possibile" (*Ibidem* 2005:587).

I soldi raccolti dai reggenti e rendicontati nella "cassa comune di Casale" venivano così impiegati come descritto in figura 2: l'importanza dell'utilizzo principale della cassa, il pagamento degli stipendi, è stata sottolineata dai magistrati intervistati (Ardituro, Beatrice, Cantone, De Gregorio, Magi, Roberti)<sup>59</sup> e da diversi collaboratori di giustizia in diversi procedimenti giudiziari. Vale la pena riportare un passaggio delle recenti dichiarazioni di Luigi Diana rese al Pubblico Ministero della DDA di Napoli, Alessandro Milita.

*PM:* Dopo aver fatto i conti (*della cassa comune, NdR*) venivano dispensati gli stipendi agli affiliati?

*DL:* Sì. Io mi prendevo la quota di tutti i nostri affiliati, quelli che facevano capo a noi, un altro si prendeva i suoi e si smistavano i soldi. E c'erano i ragazzi che li portavano alle famiglie.

*PM:* Questa dinamica è rimasta inalterata (...) fino al suo arresto del '99?

*DL:* Ma questo fino alla mia collaborazione (*iniziata nel 2005, NdR*). È funzionato sempre così. I soldi venivano sempre smistati così, si incontravano e facevano i conti. Funziona così altrimenti non può andare avanti il clan.

*PM:* Quando lei era detenuto lei riceveva ugualmente lo stipendio ed era previsto che lo stipendio arrivasse ai detenuti anche in casi diversi rispetto alla sua detenzione?

*DL:* Certo. Soprattutto i detenuti. Bisogna, bisognava mandargli i soldi ... anche se piano piano, piano piano, dopo, qualcuno, ha incominciato a fare la cresta fuori, ha incominciato a rubare e magari saltavano qualche mese. Oppure si rubavano ... invece di 4000 Euro mandavano 3000, invece di 5000 mandavano 4000. Però i soldi li dovevano mandare, altrimenti in carcere succedeva la rivoluzione. Magari poi veniva in carcere una persona che stava fuori a gestire e veniva richiamato oppure anche massacrato. Dice "ma tu come ti sei permesso? Mi devi mandare i soldi. Noi abbiamo fatto i guai, rischiamo la vita, ci stiamo facendo la galera e tu non mandi i soldi". I soldi si mandano. Poi i soldi si conoscono dove si prendono, quelli che si prendono. Quelli sono. Sono stati sempre quelli. Si superava all'epoca il vecchio miliardo di lire, 1e2 1e3 di vecchie lire (*al mese per l'intero clan, NdR*). A

<sup>59</sup> Tra gli intervistati sinora non citati, ricordiamo Filippo Beatrice, attuale Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Napoli (intervista del 23 aprile 2013);

Euro si facevano i 600 mila Euro, 700 mila Euro. Erano questi, fino a quando io ho avuto cognizione, poi non lo so più. (...) Questo è lo stipendio. Poi al di fuori degli affari illeciti che ognuno di noi faceva. Perché poi ognuno: chi c'ha i fratelli che fanno gli imprenditori, chi fa la droga, chi altre cose ... Chi c'ha attività, che comunque si avvalgono sempre della forza intimidatrice del clan, per avere lavori, ottenere appalti eccetera. Comunque non è che si puzzano di fame queste persone (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013a).





### 3.

## La protezione sociale delle camorre casertane

*Sono d'accordo con l'assunto che la camorra più che un'organizzazione criminale è un sistema di vita. Oggi il gruppo camorristico del "clan dei casalesi" ad esempio, offre agli affiliati un sistema di garanzie che consente ad un soggetto di essere protetto, assistito, accompagnato dalla nascita alla morte spesso violenta, spesso prematura: ma comunque l'affiliato si sente protetto fino alla morte (Franco Roberti).<sup>60</sup>*

La presenza e il funzionamento della "cassa comune" come variabile organizzativa ha costituito un carattere costante nel tempo in tutti i gruppi di crimine organizzato operanti nel casertano, sia quelli a influenza mafiosa (Bardellino, La Torre ed Esposito, Schiavone e Bidognetti), che quelli di estrazione cutoliana (Belforte di Marcianise). D'altronde già negli Anni settanta del secolo scorso i due opposti raggruppamenti criminali presenti in Campania (N.C.O. e Nuova Famiglia) avevano intrapreso - in modi diversi e in maniera a volte propagandata - ciò che oggi è divenuto prassi consolidata: operare una raccolta delle ricchezze ordinarie con cui finanziare una puntuale assistenza economica e legale ai detenuti affiliati e alle loro famiglie. Scrivevano i giudici di Roma nel 1985, chiamati a giudicare una cellula della N.C.O. estesa nel Lazio:

Vige nella N.C.O. una concreta assistenza economica e legale in favore di tutti gli affiliati, consistente nell'elargizione di somme di denaro ai detenuti e ai loro familiari nonché nella scelta di difensori di fiducia. (...) In sostanza l'aiuto ai detenuti rappresenta un principio fondamentale e un punto cardine dell'organizzazione cutoliana, la quale, si badi bene, è sorta all'interno delle carceri per estendersi prepotentemente all'esterno (Tribunale Roma 1985:20).

---

<sup>60</sup> Intervista al procuratore capo di Salerno Franco Roberti (attualmente procuratore nazionale antimafia) del 8 maggio 2013, presso il Tribunale Penale di Salerno.

Sul fronte opposto, anche i clan riuniti nella Nuova Famiglia avevano istituito un sistema basato su una fitta rete di solidarietà, la cui maggiore testimonianza erano le migliaia di vaglia postali inviati nelle carceri ai detenuti loro affiliati e alle famiglie di questi.

Il gruppo Bardellino veniva riconosciuto come uno dei fondamentali poli di aggregazione del vasto dissenso nei confronti dei cutoliani, come appare evidente dal numero e dalle modalità di trasmissione dei 'vaglia assistenziali' a diversi affiliati detenuti (...). In particolare va evidenziato come Paride Salzillo (*nipote di Bardellino, NdR*), appena ventunenne nel 1981, spedisse contemporaneamente numerosi vaglia ad alcuni detenuti della casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere, tutti appartenenti al gruppo anticutoliano (Anselmo Braucci 2008:31)

Nel variegato scenario criminale campano degli Anni ottanta risultava che la commissione di crimini - se svolti in un sistema di regole e ruoli definiti all'interno di un gruppo gerarchicamente organizzato - potesse generare per il singolo e il proprio nucleo familiare una sorta di assicurazione sociale contro i rischi derivanti dalla conduzione indipendente e saltuaria di azioni illecite: subire un arresto o, peggio, trovare la morte. Le innumerevoli indagini delle forze dell'ordine e della magistratura hanno dimostrato che il metodo di raccolta delle ricchezze e le forme distributive hanno seguito una comune traccia nell'evoluzione del crimine organizzato stanziato su questo pezzo d'Italia. La "cassa comune" ha infatti rappresentato uno dei principali meccanismi di integrazione delle camorre casertane. La raccolta estorsiva operata sul territorio ha generato una ricchezza continuativa per le casse dei clan, a sua volta distribuita in grossa parte e in maniera differenziata alla base degli affiliati, per l'assistenza economica e legale delle famiglie di questi. Questo stato di cose ha generato un vantaggioso sistema di protezione sociale, percepito come tale da tutti coloro che ruotano attorno le attività dei clan. E mentre la "tassa mafiosa" generava meccanismi di riconoscimento sociale di un potere parallelo, altro a quello dello Stato - facendo proprio l'utilizzo sistematico della violenza e della minaccia - la massa degli estorti veniva resa consapevole che parte di queste ricchezze servivano "per gli amici in carcere", per le famiglie di chi "è ospite dello Stato". In questo senso è possibile leggersi un contributo assistenziale verso chi, non ricevendo assistenza pubblica, dovesse provvedere a finanziare un sistema di protezione sociale integrativo.

Dopo quarant'anni di sistematica applicazione di questi meccanismi assistenziali, la pratica di redistribuzione delle ricchezze agli affiliati e ai loro familiari è assurta a valore nelle condivise regole di malavita. Tutti gli affiliati sanno che in caso di arresto, latitanza o morte è obbligo dei vertici del clan garantire una puntuale assistenza

legale nei processi, un sostegno economico alle famiglie, la conservazione dei propri interessi (illegittimamente conquistati). Il particolare sistema di protezione sociale di cui godono affiliati e familiari appare oggi decisamente evoluto, avendo allargato lo scenario delle utilità alle potenti e diffuse relazioni esterne che i vertici dei clan di camorra hanno tessuto nei territori dove sono più radicati. L'appartenenza o la vicinanza a un clan di camorra, in alcuni contesti, si traduce spesso nella possibilità di accedere alla rete di interessi e conoscenze "pulite" e influenti che favoriscono il gruppo criminale: un dirigente pubblico che fornisce falsa documentazione, un poliziotto che chiude un occhio su alcune attività illecite, l'avvocato difensore che trasmette informazioni del boss detenuto ai suoi gregari, il magistrato che adolcisce una pena detentiva, il politico che favorisce un'impresa nella vincita di una gara d'appalto, il ragazzo che acquista droga o merce contraffatta. Avvocati, notai, imprenditori, commercianti, giudici, agenti di polizia, politici, dirigenti pubblici, cittadini: chiunque può diventare un potenziale tassello della rete protettiva costruita dal clan attorno ai suoi accoliti e ai suoi interessi. E il controllo del territorio, attraverso l'esercizio dell'imposizione estorsiva, diviene strumento di riconoscimento sociale quando abbandona i suoi connotati violenti e pone le mafie come erogatori di servizi, potenti *broker* nelle relazioni politico-economiche del territorio.

L'altro aspetto strettamente legato e speculare all'esercizio delle attività estorsive promana quindi dalle relazioni costruite e conquistate dai gruppi criminali. Il loro capitale sociale (nel senso di Sciarrone 2006) oltre a generare vantaggi per il gruppo, diventa spesso una risorsa diffusa, oggetto di scambio per molti attori economici, politici, professionisti o semplici cittadini. In questo senso deve essere valutata la capacità delle mafie di radicarsi sul territorio: sopravvivere alle indagini, agli arresti, alle iniziative economiche sane, agli interventi di politica sociale, alle lotte dei movimenti antimafia. In un contesto di sfiducia diffusa verso lo Stato, spesso concepito come un rigido controllore o, peggio, come un selettivo repressore - che intralcia il naturale corso delle cose, dei mercati economici, dei rapporti di lavoro, del commercio - la forza intimidatrice e regolatrice delle camorre diventa di frequente una risorsa pubblica, cui tutti possono accedere: il datore di lavoro che ha difficoltà a mitigare le rivalse sindacali, l'impresa che vuole conquistare il monopolio di un mercato o vincere un appalto pubblico, l'aspirante politico che vuole assicurarsi un posto in comune, il disoccupato in cerca di lavoro. Il capitale di relazioni sociali posseduto dalle camorre riesce così a mettere insieme diversi e lontani attori della scena e permette loro di raggiungere con facilità il risultato sperato. Ma il sistema chiede in cambio di questi servizi un'utilità che, oltre a riguardare una tassa sul tutto, produce esternalità negative per tutti: il mercato del lavoro, che finisce per ignorare la

professionalità; il selettivo accesso al credito, che lascia fuori imprese meritevoli; l'attività politica che assume i tratti di un clientelismo diffuso; i pubblici servizi che non seguono le logiche del bene comune.

Lo scenario delle organizzazioni criminali campane negli anni 2000 si pone in continuità con la presenza e il radicamento delle camorre nei territori d'origine. I sistemi mafiosi attuali - pur essendo delle realtà in continua evoluzione dal punto di vista organizzativo - sono riusciti a mantenere inalterato nel tempo un forte potere economico e un elevato controllo sociale. Se questo aspetto delle organizzazioni camorriste che unisce innovazione e tradizione rappresenta un dato comune per tutte le mafie italiane - osservabile in linea teorica - la particolarità emersa dall'area casertana è segnata dall'azione della magistratura e dall'efficacia investigativa. Il ritrovamento di documentazione contabile di molti clan ha messo a nudo la continuità storica delle essenziali regole di reciprocità e di condivisione interne ai gruppi. Ciò che emerge, come vedremo, è un vero e proprio sistema di "protezione economica, giuridica e sociale" cucita addosso agli affiliati, ai loro familiari e ai fiancheggiatori. La protezione è una variabile organizzativa essenziale nei clan di quest'area territoriale. Si è cercato, allora, di organizzare dati e informazioni presenti nelle numerose indagini, ordinanze e sentenze della magistratura napoletana e sammaritana, al fine di ricostruire l'eterogenea realtà criminale del casertano, rintracciando i tratti distintivi di quel sistema di protezione che si vuole evidenziare.

## **Il clan La Torre**

Il clan La Torre<sup>61</sup> prende il nome dalla famiglia criminale più influente della zona di Mondragone, dedita al controllo estorsivo del territorio,<sup>62</sup> al traffico internazionale di stupefacenti e di armi<sup>63</sup> e allo smaltimento illecito di rifiuti.<sup>64</sup> Al capostipite Tiberio, negli Anni

<sup>61</sup> Per una sintesi sulla presenza storica e le attività del clan La Torre Cfr. Cantone 2008; Nazzaro 2007; Saviano 2006.

<sup>62</sup> Sul controllo estorsivo del territorio di Mondragone e zone limitrofe e i conseguenti livelli di omertà e, talvolta, di collaborazione di imprenditori, professionisti e di alcuni appartenenti alle forze dell'ordine nei confronti del clan La Torre; nonché sulla ricostruzione dei rapporti tra i clan criminali della provincia di Caserta negli Anni ottanta e Novanta, Cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere 1999.

<sup>63</sup> Sul traffico di armi e quello di sostanze stupefacenti che vedeva frequenti spostamenti di affiliati di spicco della famiglia e del clan La Torre in altri Paesi europei Cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere 1994.

<sup>64</sup> Sulle intricate vicende della discarica Bortolotto di Castelvoturno e i rapporti stretti tra imprenditori, politici locali e clan La Torre finalizzati al controllo della raccolta di RSU e al traffico illecito di rifiuti provenienti dalla regione Toscana e da altri luoghi Cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2010.

ottanta già anziano, subentrava il giovane Augusto spalleggiato dal fratello Antonio e da una schiera di cugini e amici, tutti giovani e ambiziosi: lo scenario di guerra che aveva diviso i gruppi criminali campani, tra cutoliani e anticutoliani, vedeva i La Torre operare come costola del clan Bardellino nell'area settentrionale della provincia casertana. In particolare il territorio di Mondragone subiva l'influenza di Vincenzo De Falco e di Francesco Bidognetti - referenti di Bardellino in quell'area - in accordo con il clan dei La Torre e quello degli Esposito di Sessa Aurunca, famiglia criminale legata ai La Torre. Negli anni della cruenta guerra tra NCO e Nuova Famiglia, fu il giovane Augusto a imprimere un cambiamento radicale all'organizzazione tradizionale del clan. Come ha dichiarato il collaboratore di giustizia Salvatore Conte: *(nella gestione del clan, NdR)* "era subentrato Augusto al padre Tiberio ... che si era adeguato ai tempi dando una svolta ... da clan a gestione familiare a clan a gestione camorristica" (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 1994:7).

Dopo aver assorbito nella propria organizzazione i reduci dei gruppi cutoliani perdenti sul territorio, negli Anni novanta il clan La Torre contava numerosi affiliati da impiegare principalmente in attività estorsive e nel controllo delle piazze di spaccio della zona. In quegli anni il clan operava in una condizione di quasi totale impunità, anche grazie alle importanti relazioni esterne costruite con un pezzo degli organi inquirenti: alcuni appartenenti alle forze dell'ordine venivano stabilmente retribuiti dal clan per informare e proteggere i loro capi dalle indagini in corso.<sup>65</sup> Durante le lotte intestine al clan Bardellino (1988-1994), i La Torre e gli Esposito si schierano con gli scissionisti De Falco, Salzillo e Quadrano che, come osservato in precedenza, subiranno l'attacco militare del gruppo capeggiato da Schiavone e Bidognetti, assurti definitivamente in quegli anni a *dominus* nello scenario criminale casertano e campano. Successivamente a quegli eventi i clan La Torre ed Esposito raggiunsero nuovi accordi con il clan dell'avversano, definendo una precisa divisione del territorio di rispettiva influenza.<sup>66</sup> Negli anni il clan La Torre ha goduto di una parziale autonomia sul proprio territorio, mantenendo il controllo sui traffici criminali e riuscendo a influenzare il sistema politico-economico nell'area setten-

<sup>65</sup> Ci riferiamo al comandante della locale caserma dei Carabinieri di Mondragone, a un dirigente della Polizia Stradale di Mondragone e a un assistente giudiziario presso il Tribunale Santa Maria Capua Vetere (Tribunale Napoli 2001).

<sup>66</sup> L'omicidio di Beneduce Alberto, uomo di punta del gruppo dei 'casalesi' per il traffico internazionale di stupefacenti e capo-zona di Baia e Domizia, eseguito dal clan La Torre in accordo con il clan Esposito nell'agosto del 1990, aveva segnato la definitiva rottura tra le due organizzazioni e il clan dell'avversano, che si sono combattute tra loro fino al 2000. Una seguente riappacificazione si stabilirà, successivamente, con specifiche delimitazioni delle zone di rispettiva competenza (Regione Carabinieri Campania 2003:31-32).

trionale della provincia di Caserta. Come già testimoniava nel 1991 il decreto di scioglimento del comune di Mondragone, lo scenario di collusioni tra politica e camorra era inquietante, rimarcando una “sussistenza di collegamenti diretti e indiretti tra amministratori e criminalità organizzata con carattere di continuità per la presenza, all’interno dell’amministrazione locale di soggetti legati alle famiglie protagoniste della malavita di Mondragone” (DPR 1991). L’egemonia del clan è stata conquistata e rafforzata attraverso l’utilizzo sistematico della violenza: numerosi furono gli omicidi, le gambizzazioni, le minacce ai danni di chi aveva deciso di non sottostare al volere del clan o peggio, denunciare alle autorità.<sup>67</sup>

Nel 2001 gli inquirenti, posti sulle tracce di alcuni latitanti del gruppo La Torre, fecero una scoperta eccezionale, prima nella sua specie. Nel corso di una perquisizione, i carabinieri trovarono il “libro mastro” del clan, in cui veniva ricostruito un dettagliatissimo resoconto delle principali attività economiche, soprattutto estorsive, protratte sul territorio dell’alto casertano. La documentazione racchiudeva in poche pagine la modernità impressa all’organizzazione dalla mente criminale di Augusto La Torre. Tutte le entrate e le uscite mensili del clan risultavano essere dettagliatamente rendicontate da un reggente nominato dal vertice e da questo supervisionato (Regione Carabinieri Campania 2003).

Come vedremo, l’esistenza di tale documentazione è utile a dimostrare e comprendere diversi aspetti organizzativi del clan: l’esistenza di una programmazione economica dei vertici posta (fondamentalmente) sulle attività estorsive dei singoli affiliati sul territorio di propria competenza; la ripartizione stipendiale degli affiliati liberi o detenuti e una sistematica rendicontazione contabile di tutte le spese individuali e collettive finanziate dalla “cassa comune”. Di seguito si propone un estratto della documentazione in oggetto (Figura 1) che raffigura la sistematicità della previsione economica dell’organizzazione. Come si è già accennato, l’ammontare delle entrate (lato sinistro Figura 1 in grigio) si riferisce quasi esclusivamente alle attività estorsive: questo dato suggerisce che tutte le altre attività economiche

---

<sup>67</sup> Emblematica resta la ‘sparizione’ del vice sindaco di Mondragone Antonio Nuges nel luglio del 1990 (solo nel 2003 le rivelazioni di alcuni collaboratori di giustizia permetteranno di ricostruirne la morte) e le innumerevoli gambizzazioni di politici (come quella ai danni del Sindaco Camillo Federico avvenuta nel 1989), imprenditori e sindacalisti. L’aggressività e l’esercizio della violenza era stata dimostrata anche nel settore criminale per la conquista del monopolio del traffico di stupefacenti sul litorale domizio, come dimostra la strage di Pescopagano, avvenuta il 24 aprile 1990, in cui morirono cinque persone e quattro rimasero ferite. Emblematici restano anche gli omicidi di figure apicali all’interno dello stesso gruppo criminale, reggenti accusati di ‘indisciplina’ (Brodella Fernando nel 1993, Pagliuca Donato nel 1995).

- come il traffico di stupefacenti o l'imposizione di forniture commerciali - erano appannaggio solo di alcuni affiliati con ruoli apicali, i cui proventi non entravano nel bilancio comune del clan. Come si può notare poi, la voce di spesa più consistente tra le uscite (lato destro Figura 1) è riservata agli stipendi per affiliati e loro famiglie,<sup>68</sup> principale strumento per il mantenimento della coesione del gruppo. Le spese legali, quelle sanitarie e il pagamento degli strumenti di lavoro (telefonia, carburanti, armi) rientrano nelle spese comuni proprio perché essenziali alla conduzione dell'attività estorsiva sul territorio. Le spese per gli spostamenti dei familiari verso le carceri dei parenti detenuti vengono anch'esse conteggiate in bilancio, per un duplice obiettivo: estendere l'omertà interna al gruppo anche alle famiglie e, non meno importante, mantenere attivo il flusso di informazioni tra i vertici del clan e i detenuti, tramite il nucleo familiare degli affiliati. Particolare evidenza ricevono le spese legali, tra le più esose ed importanti voci di bilancio nella "cassa comune". Il necessario e continuo apporto di avvocati di fiducia del clan, come meglio si vedrà in seguito, fornisce ai singoli affiliati maggiori possibilità di azione e di difesa nei confronti delle restrizioni nel regime carcerario. D'altra parte, avere pochi legali di riferimento per tutti gli affiliati garantisce spesso al vertice strategico del clan una continua verifica dell'omertà dei singoli, attraverso le informazioni che i boss ricavano dai comuni avvocati. L'importanza delle spese legali necessita perciò un apporto continuativo di risorse per un alto numero di affiliati tanto che, molto spesso, gli avvocati vengono retribuiti con importi fissi prelevati dalla "cassa comune" e non, come sarebbe logico, per singole prestazioni fornite agli affiliati.<sup>69</sup>

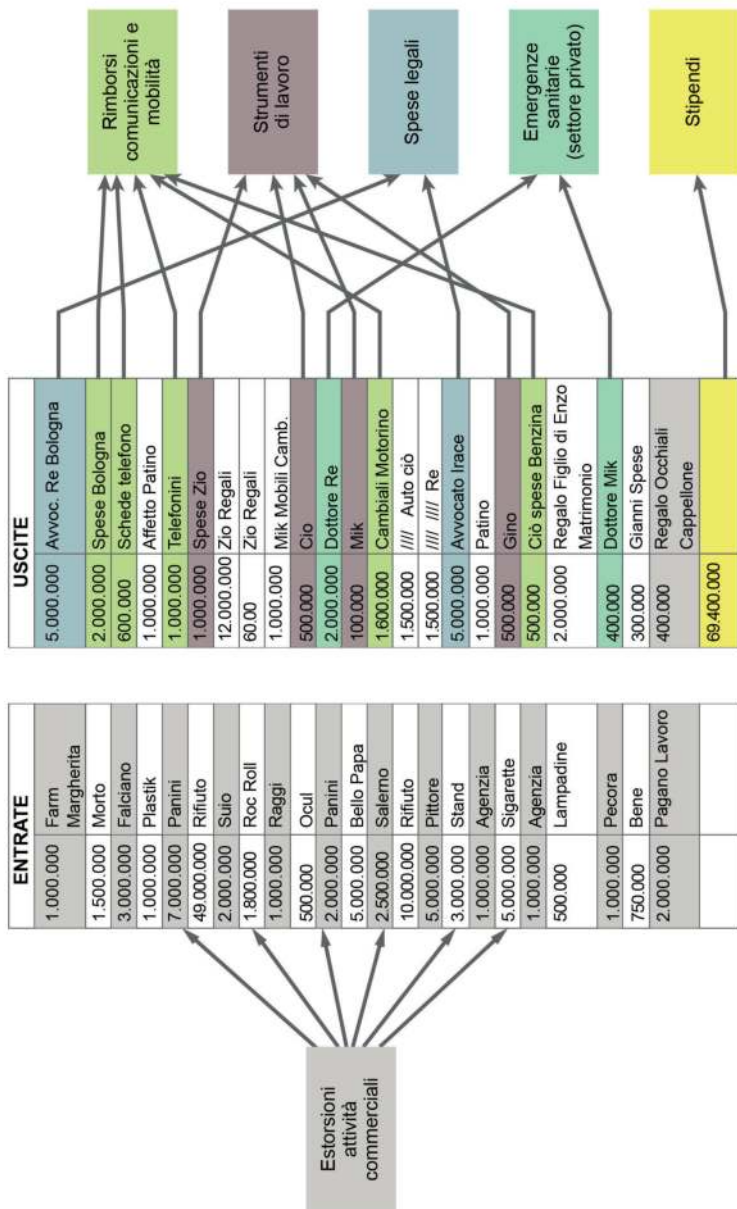
L'esistenza e la conservazione del rendiconto economico mensile delle attività comuni è di fondamentale importanza per il clan La Torre. Per il vertice strategico il libro mastro è un'essenziale forma di controllo nei confronti del nucleo operativo, capi-zona che operano con ampia autonomia sul territorio; per la base degli affiliati diventa invece strumento di garanzia che si traduce in retribuzioni continuative e forme di assistenza per sé e i propri familiari.

---

<sup>68</sup> Nella ricostruzione degli elenchi dei soggetti stipendiati, decifrata da un collaboratore di giustizia, alcune delle provvidenze erano direttamente consegnate alle famiglie o alle 'vedove' di affiliati. In particolare segnaliamo la consegna mensile dello stipendio alla vedova di Pagliuca Donato ucciso per ordine dei vertici del clan (Cfr. nota 8) e la vedova di tale 'Ciruzzo o' Terremotato' (Regione Carabinieri Campania 2003:78).

<sup>69</sup> Il collaboratore di giustizia Michele Persechino spiega così la voce di bilancio denominata 'AVVOCATO': "indica la somma che era stata versata all'avv. OMIS-SIS. Sul punto voglio precisare che gli avvocati non venivano pagati in relazione alle singole cause ma gli veniva dato un certo importo ogni tanto per tutte le cause di tutte le persone del clan (...) presi dalla cassa comune" (Regione Carabinieri Campania 2003:158).

Figura 1. Partita doppia nella cassa comune. Estratto dal libro mastro del clan La Torre. Cifre in Lire



Fonte: Ricostruzione su base dati Regione Carabinieri Campania 2003, stralcio documento N.3



Dalle intercettazioni telefoniche raccolte dagli inquirenti - e successive al sequestro della documentazione contabile del clan - emerge tutta la preoccupazione dei vertici dell'organizzazione per la difficile ricostruzione del bilancio smarrito: da questo dipende il pagamento mensile degli stipendi, ritenuto dai capi funzione fondamentale per la sopravvivenza del gruppo. Le numerose telefonate intercorse tra il capo pro-tempore e i gregari addetti alla contabilità, mostrano tutta la preoccupazione nel ricomporre i conti per evitare il rischio di una ribellione da parte della base degli affiliati. Nello stralcio di intercettazione riportato emerge tutta la preoccupazione del vertice per le mancate retribuzioni e per la conseguente reazione degli affiliati se ci fosse stato un ritardo ulteriore nella consegna degli stipendi:

*Gregario/Cassiere.* Noi il quindici dobbiamo fare quello che dobbiamo fare.

*Capo-clan.* Ci mangiano!

*Gregario/Cassiere.* Sì sì, altrimenti succede un bordello Antonio, questi scadono i termini!

*Capo-clan.* Ci mangiano il quindici ...

*Gregario/Cassiere.* Non ci mangiano ... ci fanno carne ....

*Capo-clan.* Hai capito.

*Gregario/Cassiere.* Carne di porco (Regione Carabinieri Campania 2003:62).

Le entrate estorsive raccolte dai capi-zona del clan dovevano essere tassativamente consegnate nelle mani del cassiere o del reggente designato: nessuna eccezione a questa regola era consentita, altrimenti ogni affiliato si sarebbe sentito in diritto di tenere per sé molte delle estorsioni raccolte. In questo senso vanno interpretate le azioni violente nei confronti di chi, reggente, cassiere o semplice affiliato, non aveva dimostrato totale affidamento a questa basilare "regola di malavita".

I vertici del clan La Torre spesso imponevano alle imprese dell'alto casertano, oltre la contribuzione estorsiva, anche assunzioni di persone vicine al clan: parenti di affiliati, fiancheggiatori o semplici conoscenti. E questo ha spesso prodotto maggiore controllo sulle aziende taglieggiate e rafforzato consenso e riconoscimento sociale, perché grazie al clan si aveva l'occasione di un lavoro pulito. Nel caso di un centro radiologico taglieggiato, fu assunto un conoscente del capo che si rivelerà particolarmente utile per le cure sanitarie dell'anziano padre. Così Augusto La Torre, nel decifrare gli elenchi delle entrate del clan:

GINOLFI: si tratta di un Centro Radiologico; l'estorsione fu chiusa da me direttamente (...). Con il titolare del Centro ri-

manemmo che avrebbe versato 20 milioni (di vecchie Lire, Ndr) all'anno in due tranches; nel 1995 abbiamo rideterminato la somma, fissando un'erogazione mensile di 2,5 milioni. (...) Il clan fece assumere presso questo Centro un giovane che aveva fatto con me l'ISEF, tale OMISSIS. L'assunzione avvenne su richiesta di mia zia Assuntina, moglie di Pietro Tropical, che era molto amica della madre di OMISSIS. Questo OMISSIS è anche venuto a casa mia a farmi delle terapie ed ha fatto anche le terapie a mio padre prima che morisse (Regione Carabinieri Campania 2003:320).

Pur rimanendo forte la fama intimidatoria nella zona di Mondragone di soggetti legati alla famiglia La Torre, si può affermare che la continuativa azione repressiva degli inquirenti e i numerosi pentimenti di soggetti di spicco degli ultimi anni hanno disarticolato l'organizzazione mafiosa alla quale sembra essere subentrato un altro raggruppamento criminale, sempre dedito alle estorsioni e particolarmente attivo nell'ambito del trasporto su gomma di prodotti ortofrutticoli.<sup>70</sup>

## **Il clan Belforte**

La storia del clan "Mazzacane" di Marcianise è strettamente legata alla N.C.O. di Raffaele Cutolo, organizzazione criminale che, negli Anni ottanta, aveva esteso il suo interesse anche all'area casertana, affiliando criminali della zona. Nato attorno alle gesta criminali dei fratelli Belforte Domenico e Salvatore, il clan Mazzacane è l'unica organizzazione di estrazione cutoliana ancora attiva in territorio campano, in particolare nell'area del decadente polo industriale di Marcianise, stretto tra la città di Napoli e quella di Caserta. Dalla fine degli Anni ottanta fino alla fine dei Novanta, il clan dei fratelli Belforte è impegnato nella guerra per la conquista delle attività illecite sul territorio contro il clan Piccolo, detto dei "Quacquaroni":<sup>71</sup> scontro

<sup>70</sup> Secondo la Direzione Nazionale Antimafia sarebbe oggi attivo un clan camorristico il cui perno sarebbe riconducibile alle famiglie Pagliuca e Fragnoli, posto in continuità con le attività tipiche ereditate dai La Torre, in particolare controllo delle attività di spaccio di sostanze stupefacenti e, soprattutto, controllo estorsivo sulle attività economiche del circondario (DNA 2012:80).

<sup>71</sup> L'apice del conflitto armato tra gli uomini del clan Belforte e quello dei Piccolo è rappresentata dalla cosiddetta 'strage del giovedì santo' avvenuta in un casolare di Marcianise il 9 aprile del 1998 quando, in uno scontro a fuoco, morirono due affiliati ai Piccolo e uno dei Belforte. Il successivo 20 luglio, come forma di rappresaglia, un commando di uomini armati di kalashnikov uccise tre ragazzi innocenti di poco più di vent'anni (Salvatore De Falco, Rosario Flaminio e Alberto Vallefusco) presso il pastificio Russo di Pomigliano d'Arco, scambiati per tre estorsori del clan Veneruso, alleato dei Piccolo di Marcianise. Solo dodici anni dopo, grazie alla

che riproduceva i contrasti più ampi tra la NCO di Cutolo e il cartello della Nuova Famiglia.<sup>72</sup> Alla metà degli Anni novanta il clan Belforte era riuscito a conquistare con le armi il monopolio locale del mercato estorsivo, ponendosi addirittura in competizione con il più potente clan Schiavone e Bidognetti - impegnato militarmente nelle scissioni interne - che preferì scendere a un accordo con Salvatore Belforte. I "Mazzacane" avrebbero ricevuto la metà dei proventi estorsivi di aziende protette dalla mafia casertana che lavoravano nella zona di Marcianise e viceversa.<sup>73</sup> Traffico illecito di rifiuti,<sup>74</sup> traffico di stupefacenti,<sup>75</sup> di armi e controllo estorsivo su tutte le attività imprenditoriali e commerciali del territorio rappresentano i principali interessi del clan, che ha dimostrato di possedere una importante rete di relazioni con professionisti di ogni sorta<sup>76</sup> e imprenditori conniventi.

Nel 2007 gli inquirenti sequestrano a Bruno Buttone - reggente del clan, recentemente divenuto collaboratore di giustizia - importanti documenti contenuti in una *pen-drive*: resoconti delle entrate estorsive e un elenco delle uscite, oltre che i nomi degli stipendiati dal clan.<sup>77</sup>

---

collaborazione di un affiliato, sono stati resi noti i motivi e i mandanti del tragico delitto. Il processo è ancora in corso.

<sup>72</sup> Gli arresti degli ultimi anni e le numerose collaborazioni con la giustizia di esponenti apicali del clan (tra gli ultimi Michele Froncillo) hanno permesso il riaffacciarsi del gruppo dei Quaquaroni per il controllo estorsivo del territorio anche in collaborazione dei Belforte (Tribunale Napoli 2011a).

<sup>73</sup> Intervista all'ex collaboratore di giustizia Carmine Schiavone del 12 settembre 2013, effettuata nella regione Lazio.

<sup>74</sup> Per una ricostruzione del sistema inerente il traffico illecito di rifiuti e del conseguente riciclaggio del denaro da parte di affiliati al clan Belforte, protratto dalla metà degli Anni novanta fino al 2008, Cfr. Tribunale Napoli 2009b.

<sup>75</sup> Tra le ultime indagini, si ricorda l'operazione della Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli denominata 'Officina del crimine' nella quale, oltre le modalità estorsive operate dai 'Mazzacane', gli inquirenti ricostruiscono il ruolo del clan nella regolazione del mercato dello spaccio al minuto di sostanze stupefacenti. Chiunque voleva operare nel mercato illecito dello spaccio doveva rifornirsi da appartenenti al gruppo e pagare una 'tassa' mensile al clan di 50mila Euro (DDA 2012). Un'altra indagine meno recente aveva evidenziato il ruolo dei Belforte nel traffico internazionale di stupefacenti. Già negli Anni novanta emergeva la stretta relazione del clan con il broker internazionale Pasquale Centore, ex funzionario di banca ed ex Sindaco di San Nicola la Strada (CE) poi divenuto collaboratore di giustizia, per molti anni figura chiave nel traffico internazionale di cocaina tra il Sud America e l'Europa (Tribunale Milano 1999).

<sup>76</sup> Tra le tante ricordiamo l'operazione 'Ippocrate' iniziata nel 2008: nell'indagine furono coinvolti medici (accusati di procurare false perizie ad alcuni affiliati al clan Belforte) e guardie carcerarie (i quali rifornivano i boss in carcere di droghe e medicinali) al fine di evitare o alleviare la pena detentiva ad affiliati al clan (Tribunale Napoli 2008a).

<sup>77</sup> Già in anni precedenti gli inquirenti avevano rinvenuto documentazione contabile a figure apicali del clan Belforte; in particolare nel 1999 e nel 2002 furono sequestrati elenchi di attività commerciali della zona con cifre numeriche e in anni successivi furono rinvenute lettere indirizzate ad esponenti di spicco in carcere.

Come per il clan La Torre, anche in questo caso veniva ricostruito il bilancio dell'organizzazione attuato con metodo della partita doppia, con sezioni distinte tra entrate e uscite. "In buona sostanza, nelle pen drive il Buttone aveva annotato, in modo chiaro e moderno, non più antiquato come nei precedenti sequestri, l'intera contabilità del clan" (Tribunale Napoli 2012a:22). La voce 'entrate' comprendeva un numeroso elenco di imprese e di attività commerciali taglieggiate, seguite da cifre mensili e cifre extra (Natale, Pasqua e Ferragosto) versate al clan. La sezione relativa alle 'uscite' conteneva le cifre stipendiali di singoli affiliati e gli incentivi extra ricevuti in occasione delle festività. Inoltre, in questo elenco venivano certificate tutte le spese comuni: acquisto di telefoni e schede telefoniche, spese per l'individuazione di microspie, acquisto di armi e partite di stupefacenti, pagamento dei legali difensori e consulenti, doni per affiliati e loro famiglie.

Conoscere le destinazioni della "cassa comune" vuol dire avere un quadro completo delle attività territoriali operate dall'organizzazione. Per questo motivo non tutti gli affiliati al gruppo sono a conoscenza dell'esistenza di tali elenchi che rendicontano la situazione economica del clan: chi opera sul territorio non è sempre consapevole del costoso sistema protettivo che il clan edifica e stringe attorno agli affiliati. Il livello di conoscenza delle attività del gruppo è spesso proporzionale al ruolo e alla funzione esercitata al momento, condizione che si riflette sul livello stipendiale e di incentivi per il singolo. Le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Antonio Gerardi, dimostrano la condizione di inconsapevolezza dei semplici affiliati sulle attività economiche comuni, appannaggio dei livelli gerarchici apicali:

*PM:* senta, tutto questo denaro dove andava a finire (*proveniente dalle estorsioni, Ndr*)?

*GA:* Tutto questo denaro? Venivano pagate le spese per gli avvocati e per gli affiliati del clan, per comprare la droga, tutto quello che serviva al clan; eravamo più di cento affiliati, ognuno di noi... mi ricordo una volta in cui vidi un elenco a casa di Piccolo Gaetano, che mi disse "che ti pensi? Che qua siamo solo tre o quattro di noi?". Perché io vedevo sempre io, Cuccaro, Pasquale Aveta, che andavamo a fare... omicidi li facevamo noi, le estorsioni le facevamo noi, e tutti questi soldi che si prendevano dissi vicino a Gaetano Piccolo: "ma dove vanno a finire tutti questi soldi?". E Gaetano mi disse: "ora ti faccio vedere una cosa, noi abbiamo tanti forestieri", scusate il mio poco parlare italiano, comunque le persone che non erano di Marcianise o di Caserta, che stavano in carcere e che venivano pagate dal clan Belforte, essendo il clan Belforte un ascendente del clan cutoliano il clan Belforte ad alcune persone che erano in carcere, del vecchio stampo di Cutolo, il clan Belforte dava gli stipendi anche a loro.

*PM:* quindi c'era un'unica cassa del clan?

*GA:* Imputato: sì, che io sappia c'era un'unica cassa, c'era una cassa del clan, un'unica cassa del clan Belforte. Diceva Trombetta che tutto quello che si prende si butta nel pentolone. Quanto più si prende si butta nel pentolone (Tribunale Napoli 2012a:27).

La continuità nella tenuta contabile del clan appare, ancora una volta, essenziale: garantire il passaggio di consegne tra un reggente arrestato e uno libero, diviene funzione fondamentale per la sopravvivenza e per gli equilibri interni al gruppo. Come dichiara il collaboratore di giustizia Michele Froncillo, vige nel clan Belforte una semplice "legge di malavita", chiamata "articolo 90. Chi sta fuori comanda" (Tribunale Napoli 2012a:29). In base a questo principio, dopo l'arresto o la morte del reggente-cassiere di turno, subentra immediatamente al comando il successore libero nella scala gerarchica, al fine di dare continuità sia al coordinamento dell'azione estorsiva, sia alla rendicontazione e alla copertura delle spese ordinarie del clan. Non avendo familiari nel ruolo di reggenti, gli interessi dei capi - i fratelli Belforte, detenuti e condannati a lunghe pene detentive - erano comunque tutelati dalle rispettive mogli che, oltre a mantenere una posizione di comando e supervisione sulle attività criminali, avevano esclusivi rapporti con alcuni imprenditori che versavano direttamente a loro estorsioni patuite in passato dai mariti.<sup>78</sup> Nella ricostruzione della "cassa comune" del clan, operata anche grazie alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, si evidenzia un aspetto già segnalato in precedenza: il vertice strategico dell'organizzazione destina parte delle entrate per investimenti comuni del gruppo nel mercato legale, attraverso imprese gestite da parenti di affiliati o da prestanome incensurati. Così si esprimeva il collaboratore di giustizia Antonio Farina:

Ora spiego come ciò accade. Nella cassa del clan convergono tutte le voci dei proventi delle attività illecite (estorsioni,

---

<sup>78</sup> Il collaboratore di giustizia Antonio Gerardi così descrive il ruolo di Buttone Maria, moglie del boss Domenico Belforte: "La stessa è più di una 'donna', è la moglie di Belforte Domenico ed per tale motivo era molto rispettata dai componenti del clan ed inoltre all'interno del clan aveva un ruolo attivo nel senso che cura anche le pubbliche relazioni con imprenditori che si recavano direttamente a casa sua per consegnare i soldi delle tangenti direttamente alla stessa, dopo l'arresto del marito Belforte Domenico, a partire dall'anno 1998 fino al momento del mio arresto avvenuto nell'anno 2004. (...) Inoltre, quando si verificavano delle discussioni fra i vari affiliati dovute a dissapori all'interno del clan Belforte ci si riuniva a casa dei Mazzacane e anche dopo l'arresto di Belforte Domenico e Belforte Salvatore a cui interveniva da la Maria Buttone la quale dava indicazioni su come si dovevano risolvere i contrasti e i conflitti proprio come se lei fosse la capo clan" (Tribunale Napoli 2012a:137).

droga, usura e altro) per cui una parte serve per pagare gli stipendi agli affiliati, le spese legali, le sovvenzioni per evitare pentimenti degli affiliati (...) e, per altra parte, viene reinvestita in attività lucrose. Si tratta di attività imprenditoriali, soprattutto nel settore edile, in società riferibili ai diversi esponenti del clan Belforte e loro parenti (Tribunale Napoli 2012a:233).

L'esigenza di una contabilità scritta delle entrate estorsive e delle spese comuni è funzionale al mantenimento della coesione del gruppo, soprattutto nella definizione delle ripartizioni stipendiali, quota di maggior rilievo per la cassa del clan. Se la conservazione degli elenchi da parte del vertice strategico facilita il controllo dei capi sulle attività degli affiliati, diviene fondamentale anche per garantire continuità e programmazione nelle scelte economiche. Il passaggio di consegne da un reggente a un altro diviene così fondamentale per gli equilibri interni tra figure di vertice e sottoposti. Racconta ancora Michele Froncillo: "C'era mano a mano una continuità della contabilità, da potere continuare, se caso mai veniva arrestato qualche capo clan aveva possibilità di dare continuità (...). Ce l'avevano tutti i capi (*gli elenchi stipendiali*, *NdR*), quelli lì apicali, per dare una continuità all'esistenza del clan e per dare sussidio e mantenimento agli affiliati, e a quelli detenuti" (Tribunale Napoli 2012a:30).

La signoria territoriale conquistata dagli appartenenti al clan dei Mazzacane è stata costruita negli anni anche grazie a un peculiare "sistema di collocamento" a favore degli affiliati e dei loro familiari. In una recente indagine è emerso il particolare rapporto che ha unito una famiglia di noti e affermati imprenditori della zona di Marcianise e il gruppo criminale, configurandosi come un vero e proprio contratto sinallagmatico: l'impresa ha utilizzato il potere di intimidazione del clan per conquistare maggiore spazio di mercato, per rendere più efficace il recupero crediti e per "silenziare" qualsiasi tipo di rivendicazione sindacale dei propri dipendenti. In cambio gli imprenditori hanno favorito il clan nell'attività di occultamento di proventi illeciti - tramite un servizio di cambio assegni o fornendo soggetti incensurati come prestanome - e attraverso l'assunzione di mogli, cugini, suoceri, affini e amici di affiliati al clan Belforte.<sup>79</sup> Le dichiarazioni di un collaboratore del clan dei "Mazzacane", Domenico Cuccaro, spie-

<sup>79</sup> Dichiarazione del collaboratore di giustizia Froncillo Michele: "D'altronde, (*l'imprenditrice*, *NdR*) chiedeva l'intervento del clan Belforte in forza delle numerose assunzioni fatte a persone vicine al clan Belforte. Specifico che spesso tali dipendenti, seppure non erano veri e propri affiliati del clan, erano fiancheggiatori del tipo che ospitavano ad esempio qualcuno di noi qualche notte a dormire oppure si prestavano a fare da prestanomi ovvero occultavano per il clan documentazione" (Tribunale Napoli 2012b:17).

gano l'attività di recupero crediti operata dal clan in favore dell'impresa protetta:

Per "recupero" intendo un intervento di affiliati al clan camorristico che impongono a un debitore di pagare al creditore con le buone o con le cattive, infatti ordinariamente si dice "tu mi devi dare questi soldi e basta" e non c'è bisogno di dire altro perché chi fa la richiesta è il capo-zona camorristico del luogo, ben conosciuto come tale dall'interlocutore (Tribunale Napoli 2012b:23).

In molti casi i dipendenti segnalati dal clan erano assunti in maniera fittizia al fine di giustificare i proventi illeciti e, nel caso di dipendenti donne, per ricevere indebite indennità (malattia, congedo parentale, allattamento) aggirando il sistema previdenziale, gravando così sul bilancio sociale dello Stato. Possedere impiegati segnalati dal clan vuol dire anche stipulare una tacita pace sindacale: nessun rischio di scioperi, contestazioni e applicazioni dei diritti dei lavoratori. L'utilizzo della fama violenta del clan da parte dell'impresa diviene così utile e funzionale a soffocare qualsiasi tipo di legittima rivendicazione nel rapporto di lavoro. Come ha spiegato il collaboratore Michele Froncillo, il valore aggiunto apportato all'impresa dalla protezione del clan coincideva, appunto, con il potere di intimidazione dei suoi affiliati:

Il mio intervento consisteva nel "mandare a chiamare" il dipendente mediante persone del clan Belforte e di portarle al mio cospetto o al cospetto del capo clan libero al momento (...). Una volta venuti al mio cospetto, imponevo al dipendente del gruppo OMISSIS di ritirare le sue richieste avanzate quale vertenza di lavoro; qualche volta ho imposto di accettare una transazione proposta da ZETA, altre volte - quando il dipendente si era comportato con ZETA in maniera "sprucida" - ho imposto che al dipendente non fosse dato nulla, così come richiestomi dalla stessa ZETA. In particolare, in questi casi, gli dicevo "metti le firme della liquidazione, ma non avrai proprio niente"; pertanto il dipendente formalmente sottoscriveva di aver ricevuto la somma a titolo di liquidazione senza tuttavia percepire effettivamente alcunché (Tribunale Napoli, 2012b:16).<sup>80</sup>

Di altra natura il fenomeno del "collocamento obbligato", molto utilizzato dal clan dei Mazzacane soprattutto per dissimulare la richiesta di pizzo alle imprese e contemporaneamente giustificare

<sup>80</sup> Con l'appellativo ZETA ci riferiamo all'imprenditrice oggetto dell'inchiesta, allo stato in attesa di giudizio.

i guadagni illeciti di affiliati e delle loro famiglie. Secondo questo semplice metodo, la merce di scambio oggetto del contratto estorsivo non avviene attraverso il pagamento del pizzo, ma è sostituita dall'assunzione di un affiliato o di un suo familiare nell'impresa vesata. Questo fenomeno - oltre a produrre consenso sociale - garantisce anche un maggiore controllo del clan sull'impresa taglieggiata. Infatti il lavoratore "collocato" avrà facile accesso a informazioni utili a monitorare il volume d'affari, l'entità delle forniture, gli appalti contratti dall'impresa, nonché godrà di una buona visuale per conoscere altre imprese presenti nel mercato. Tra i tanti esempi riportati dagli inquirenti<sup>81</sup> è interessante sottolineare l'assunzione di un'assistente sociale sorella di un capo-zona, avvenuta nel 1997 presso un centro diagnostico che, ovviamente, non aveva necessità alcuna di assumerla. Nel 2000 il capo-zona fu ucciso per decisione degli stessi vertici del gruppo Belforte che hanno mantenuto il patto estorsivo e il posto di lavoro della signora (oltre che garantire una pensione alla vedova del capo-zona) come forma di compensazione per la famiglia che ha continuato ad operare per conto del clan.<sup>82</sup> L'assistente sociale in questione non lavora più per il centro diagnostico dal 2007, periodo del suo fermo e di inizio del procedimento per estorsione aggravata, che ha già raggiunto il secondo grado di giudizio. La signora risulta oggi ancora iscritta all'albo regionale dell'Ordine degli assistenti sociali della Campania che non ha ancora provveduto a comminare un provvedimento disciplinare, pur avendo il sottoscritto presentato una dettagliata relazione nel febbraio 2013, con richiesta di intervento della Commissione Disciplinare.<sup>83</sup>

Questo fatto e tanti altri esempi qui non riportati, dimostrano in maniera lampante la frequente inerzia e la palese debolezza di pubbliche istituzioni, imprese, cittadini - e, in questo caso di un ordine professionale - nel condurre una seria e incessante lotta al crimine organizzato. Nell'intervista durante la quale ho fatto presente i fatti e ho consegnato la mia relazione, la stessa presidente dell'ordine si è detta

<sup>81</sup> (*uno dei Boss, NdR*) "faceva assumere presso le ditte riconducibili all'OMISSIS, tra cui vari ristoranti, alcuni mogli e parenti di affiliati al clan Belforte. Tali assunzioni erano soltanto formali, nel senso che venivano consegnati agli assunti le buste paghe, senza il corrispettivo in moneta, buste paghe che potevano essere utilizzate per poter giustificare la disponibilità di denaro da parte del dipendente ovvero di appartenenti al suo nucleo familiare. Quindi, per quanto mi risulta, dette persone, che sono un numero cospicuo (...) non hanno mai lavorato". Dichiarazioni del collaboratore di giustizia Nocera Giacomo (Tribunale Napoli, 2012a:77).

<sup>82</sup> Negli elenchi dei nominativi relativi agli stipendi, due diversi collaboratori hanno dichiarato che una quota dello stipendio incassato dalla madre del defunto capo-zona (1.000 su 2.500) erano riservati alla nuora, vedova del capo-zona ucciso dagli stessi appartenenti al clan Belforte (Tribunale Napoli, 2012a:99).

<sup>83</sup> Per un confronto su fatti e persone oggetto d'esame, Cfr. Tribunale Napoli 2012a:468-469.



sconcertata dell'accaduto. Dopo più di tre anni, però, si attende ancora dalla Commissione una decisione in merito alla richiesta avanzata.

## **I clan Schiavone e Bidognetti: alleati, federati, separati**

Dai numerosi procedimenti penali a carico di appartenenti al cosiddetto "clan dei casalesi" e dalla fama criminale diffusa in tutto il mondo, sono ormai conosciuti i settori economici nei quali il gruppo ha operato fino al recente passato: controllo estorsivo di quasi tutto il territorio della provincia casertana e di aziende che operano in altre regioni,<sup>84</sup> truffe in danno all'Unione Europea nel settore agricolo,<sup>85</sup> traffico illecito sub-nazionale di rifiuti,<sup>86</sup> traffico internazionale di armi e stupefacenti, controllo del settore illecito delle scommesse e dei giochi d'azzardo<sup>87</sup> solo per portare degli esempi, senza contare le numerosissime attività di reinvestimento e di riciclaggio<sup>88</sup> che hanno

<sup>84</sup> Interessi nelle regioni settentrionali sono alquanto noti, soprattutto nel reinvestimento di capitali illeciti. Il controllo estorsivo del clan nei confronti di imprenditori casertani e locali operanti nelle regioni del Nord Italia è anch'esso fenomeno diffuso. Tra le tante inchieste ricordiamo una recente indagine in cui emerge chiaramente l'attività estorsiva del clan nella regione Toscana e, in particolare nell'area delle città di Livorno e Viareggio, Cfr. Tribunale Napoli 2013a.

<sup>85</sup> Anche se con pochissimi condannati (tra prescrizioni, riduzioni di pena, imputati deceduti e piene assoluzioni) segnaliamo il seguente procedimento che offre un'attenta e dettagliata ricostruzione delle dinamiche che per molti anni hanno regnato nella gestione dei conferimenti di prodotti agricoli nei centri AIMA della provincia di Caserta (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2003). Per una affascinante visione soggettiva del fenomeno, Cfr. Balestrini 2004.

<sup>86</sup> Per un'attenta ricostruzione delle dinamiche riguardanti i clan del casertano nella gestione dei rifiuti solidi urbani (in particolare il Consorzio ECO4 dei fratelli Orsi) Cfr. Martone (2011). Il collaboratore Carmine Schiavone, durante l'intervista concessa, ha rivelato decenni di traffici di rifiuti nazionali e internazionali che avrebbero coinvolto la mafia casertana non solo come ricettore di rifiuti interrati nella provincia, ma anche come regista occulto nei traffici di armi e rifiuti verso altri Paesi, anche extra-europei.

<sup>87</sup> Segnaliamo una recente ordinanza nella quale emerge uno dei sistemi di controllo delle scommesse clandestine generato attraverso la collaborazione di affiliati apicali del clan, informatici ed esercenti autorizzati alla ricezione di scommesse legali (Tribunale Napoli 2013c). Segnaliamo un'altra importante operazione denominata 'Hermes' che ha svelato il network criminale per il controllo del gioco d'azzardo legale, gestito da una famiglia di imprenditori del settore e diversi clan dello scenario criminale nazionale (tra cui ovviamente il clan Schiavone per l'area casertana), Cfr. Tribunale Napoli 2009a.

<sup>88</sup> Tra le tante inchieste in questo senso, citiamo la recente operazione 'Titano' che ha svelato l'attività di riciclaggio del clan Schiavone (dell'allora reggente Carmine, figlio di 'Sandokan') e del clan Mariniello di Acerra nella Repubblica di San Marino attraverso una società finanziaria, la Fincapital. Secondo gli inquirenti la complessa attività di riciclaggio era svolta con l'ausilio di professionisti locali (tra cui l'amministratore della società, un notaio, un avvocato e imprenditori sanma-

contraddistinto questo particolare gruppo criminale a forte vocazione imprenditoriale.<sup>89</sup> Se le azioni criminali e le attività di reinvestimento di capitali illeciti prendono forme e strade più disparate, il dato costante nei quarant'anni di storia del clan è segnato dal funzionamento interno all'organizzazione, in riferimento alla divisione gerarchica e alla tenuta di una "cassa comune": dato acquisito sin dalle storiche dichiarazioni di Carmine Schiavone, primo collaboratore di giustizia di quest'area già nel 1993.

Il denaro ricavato dalle estorsioni è sempre andato nella "cassa comune" che nel corso degli anni era gestita da esponenti di spicco del clan ... all'epoca di Bardellino da Luigi Basile, fino al 1988: le estorsioni andavano nella cassa comune (...) entravano due miliardi, due miliardi e mezzo al mese (*delle vecchie Lire, NdR*) e servivano a pagare gli affiliati, gli avvocati degli stessi, per mantenere i latitanti, per acquistare autovetture, per sostenere la campagna elettorale di qualche politico e veniva anche reinvestito in imprese lecite, come nella Cobit sud, ad esempio.<sup>90</sup>

Tra gli Anni ottanta e Novanta del secolo scorso, pur essendo mutati i vertici del gruppo e gli assetti sul territorio a causa di scissioni interne, la conduzione della "cassa comune" ha sempre rappresentato l'imprescindibile sistema dei clan dell'avversano. Un caposaldo dell'organizzazione, un sistema di valori che ha tenuto insieme gruppi territorialmente distinti e distanti, assorbiti negli anni di dominio criminale verso un unico centro di comando, composto da una élite di pochi uomini, responsabili della definizione di strategie criminali e nella distribuzione interna delle ricchezze. Da alcuni decenni questa "cupola" coincide con l'asfissiante dominio stretto nell'area territoriale della fascista Albanova: Casal di Principe, Casapesenna e San Cipriano d'Aversa. Come abbiamo già osservato, il potere esercitato da questa élite criminale ha visto interloquire alcuni boss dell'area con tutte le espressioni del crimine organizzato regionale e nazionale. Queste relazioni non si limitavano solo alla conduzione di affari comuni, ma spesso erano utili per cementare accordi e vicinanze, prevedendo come strumento di affinità le stesse forme di assistenza prestate agli

---

riresi). Cfr. Tribunale Napoli 2013b.

<sup>89</sup> Tra i numerosi procedimenti penali in questo senso, ci piace segnalare la sentenza del Giudice Eduardo De Gregorio riguardante la figura dell'imprenditore camorrista Pasquale Zagaria (fratello del boss Michele, molto attivo nelle regioni settentrionali) nella quale, per la prima volta, è stato condannato per il reato di 416bis un residente nel Settentrione d'Italia, Bazzini Aldo (Tribunale Napoli 2007). Della vicenda in questione ne trarrà una buona ricostruzione Capacchione (2008).

<sup>90</sup> Intervista all'ex collaboratore di giustizia Carmine Schiavone del 12 settembre 2013, effettuata nella regione Lazio.

affiliati del gruppo.<sup>91</sup> Come ha recentemente dichiarato Domenico Bidognetti, cugino del boss Francesco:

*PM:* Qual era l'estensione del clan dei casalesi, dove operava e come era organizzato?

*DB:* Il clan dei casalesi stiamo parlando sul 90% della zona casertana .... E in particolare pure alleati con delle famiglie della provincia di Napoli come i Mallardo a Giugliano, come i Licciardi a Secondigliano, i Contini a Piazza Mercato, Edoardo Contini ... e questo era ... (...) Il clan dei casalesi non sono camorristi, perché loro non vengono dalla camorra napoletana, loro vengono dalla mafia palermitana, dalla mafia siciliana ... perché il primo che fu fatto proprio dai palermitani, sulla ... a Marano ... da ... gli ex alleati nostri ... i maranesi là ... i Nuvoletta ... fu Antonio Bardellino. Poi dopo Antonio Bardellino è stato sparso a Bidognetti, a Schiavone ... e abbiamo portato sempre avanti questo discorso a sé ... cioè un nostro discorso, che è il discorso della mafia siciliana. (...) che vi devo dire ... in mano a me mandavamo dei soldi a delle persone ergastolane, che erano siciliane ... (...) che io ... a fine mese quando facevo i conti, avevo anche queste tre persone nelle liste ... erano due siciliane o tre, con un altro campano. (...) I rapporti di amicizia ... di favori ... come ad esempio in Francia, io a Marsiglia ho avuto appoggi dai calabresi, quando ho portato mio fratello a Marsiglia ... che loro conoscevano questo dottore, loro conoscevano questa gente di Marsiglia, che mi hanno fatto portare subito a mio fratello dalla Francia in Italia dopo che è morto ... mi hanno appoggiato a casa loro. Erano amici di mio cugino che stavano a Nizza. (...) Tutte amicizie di mio cugino, dottò (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013b).

Successivamente alla guerra intestina che ha portato al comando dell'intero clan la diarchia Schiavone-Bidognetti (siamo nel 1995), un gruppo di affiliati storici capeggiati da Diana Luigi e Cantiello Salvatore decide di staccarsi dall'ala protettiva della famiglia Bidognetti. Le complesse cause di questo allontanamento hanno come scintilla la gestione dei proventi estorsivi e la relativa ripartizione della "cassa comune" da parte dei giovani figli del boss Francesco Bidognetti, Raffaele e Aniello, assurti prepotentemente al comando del clan in giovane

<sup>91</sup> È il caso dello stipendio fornito dal gruppo Bidognetti al capo-clan Raffaele Stolder di Napoli, come testimonia l'ex compagna dello stesso Bidognetti, Anna Carrino: "Il rapporto di mio marito con Stolder Raffaele nasceva dal fatto che i due erano codetenuti. Fu proprio mio marito, nel corso di un colloquio ad Ascoli Piceno, a incaricarmi di corrispondere uno stipendio alla moglie dello Stolder. Io mensilmente invitavo presso la mia abitazione Patrizia Stolder per consegnarle lo stipendio che ammontava a mille euro mensili" (Tribunale Napoli 2009c:195).

età. Nella versione dei collaboratori di giustizia che hanno ricostruito questi complessi eventi, emerge tutta la valenza simbolica attribuita alla successione nella reggenza del gruppo. Gli affiliati di lunga data non condividevano affatto il passaggio di consegne ereditario, imposto dal capo clan nei confronti dei propri figli. Un gruppo di fedelissimi al boss con lunga militanza ed esperienza criminale - soggiogati dal predominio dei giovani figli del boss e da suo cugino Domenico - mal sopportava di essere scavalcato nella conduzione degli affari. Nacque così un gruppo scissionista che fu appoggiato in maniera occulta dalla famiglia Schiavone. Siamo nel 1997 e dopo alcuni omicidi corsi tra gli scissionisti e il gruppo Bidognetti - cui non parteciparono elementi legati a Schiavone Sandokan, in quel periodo ancora latitante - il gruppo di ribelli fu definitivamente assorbito nell'ala del clan degli Schiavone, ricevendo un ruolo di primo piano nella gerarchia criminale e la partecipazione alla gestione della "cassa comune".<sup>92</sup> È da questi eventi che le due anime del clan riferite ai due indiscussi boss, pur restando alleati, separarono definitivamente i territori di influenza e la "cassa comune", fino ad allora gestita in comunione. Ne dà un racconto preciso Luigi Diana, divenuto successivamente a quegli eventi collaboratore di giustizia:

Allora fino al 96/97 io facevo parte del clan dei casalesi, però al gruppo Bidognetti. Io ero il braccio destro di Bidognetti Francesco. Poi nel 96/97 c'è stata una scissione in questo gruppo Bidognetti, da parte mia e di Cantiello Salvatore contro la famiglia Bidognetti. E c'è stato uno scontro armato con vari morti. (...) Lui il figlio di Bidognetti ha iniziato a fare omicidi insieme a noi (...) già nel 92 ... 91/92. (...) Era il figlio di Bidognetti Francesco, il nostro capo, i soldi li voleva per forza gestire lui, perché dice il padre si stava facendo la galera (...). Allora questi soldi delle estorsioni, il capo-zona ... lui mandava Maccariello Raffaele, qualche altro ragazzo, li mandava a ritirare e ... se li prendeva lui. (...) E non voleva cacciare questi soldi. Poi c'erano i soldi delle cave di sabbia, c'erano i soldi dei depuratori di Villa Literno, grosse cifre, centinaia di milioni di vecchie lire, che erano cifre in vista che li sapevano tutti. Ma lui non li voleva depositare (...) nella cassa comune. (...) Lui non voleva portare più i soldi nella cassa comune del clan, diceva "mio padre è in carcere. I conti per il gruppo Bidognetti li faccio io, li facciamo noi". Così facendo lui ci investiva anche a noi ... noi non volevamo questo (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013a).

---

<sup>92</sup> Per una puntuale ricostruzione delle vicende interne al clan fino al 1994 Cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2001b.

Dal 1997 quindi il clan capeggiato da Schiavone e Bidognetti si articola in due raggruppamenti distinti per influenze territoriali, con entrate e uscite separate e, di conseguenza, casse autonome: la granitica associazione criminale che per oltre un ventennio aveva condiviso gerarchie, estorsioni, affari illeciti e investimenti nelle più disparate attività economiche non era più una cosa sola, ma rappresentata ora da due centri di comando. Pur avendo al loro interno esponenti in conflitto tra loro, i capi pretendono che ci siano buoni rapporti di vicinato. I due clan, così, non entreranno più in conflitto: di questo ne dà testimonianza uno dei protagonisti di queste vicende, Domenico Bidognetti, interrogato dal Pubblico Ministero Alessandro Milita.

*PM:* Questa guerra che cosa ha provocato dal punto di vista della contabilità del clan?

*DB:* Ehmmm ... per noi, per me ha provocato che quando io sono uscito ... parlando con Michele Zagaria e Iovine Antonio, loro volevano fare sempre una ... una cassa ... dicendo quello che facciamo, quello che fai, mò fanno questi lavori in zona di Castelvoturno ... mettiamo tutto assieme e facciamo sempre come abbiamo sempre fatto ... Io gli dissi no, riciett' (*dissi, NdR*) da questo momento in poi voi avete la vostra tavola e io ho la mia. Io non vengo da voi e voi non venite da me. Fin quando ci sono i miei nemici, che erano gli scissionisti, che mangiano alla stessa tavola, riciett' (*dissi, NdR*) io non voglio niente da loro e tantomeno loro devono mangiare qualcosa che faccio io. Ho tratto i confini, diciamo così ... io dissi Castel Volturmo, Canello e Arnone, Lusciano e Parete state lontani, come io sto lontani da voi.

*PM:* Al momento in cui si sono divise le "tavole" i rapporti (...) si sono incrinati o comunque vi era un accordo?

*DB:* Con Michele (*Zagaria, NdR*) e con Iovine (*Antonio, Ndr*) c'ho parlato chiaramente: di non scavalcare e io non scavalcavo. Se non volevano essere toccati. Con lo Schiavone non c'ho avuto mai problemi, perché quelli li aveva assegnati lo Schiavone nel 1996 quei Paesi ... e io dissi come lui li ha assegnati ... io lo continuo a rispettare ... resto dove lui mi ha assegnato ... mi ha assegnato questi Paesi e io resto qua ... non do fastidio e non voglio che mi danno fastidio (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013b).

Anche grazie alla fondamentale collaborazione del braccio destro e cugino del boss, Domenico Bidognetti e di altri affiliati al gruppo, gli inquirenti arriveranno a scompaginare quasi del tutto la fazione del clan nel 2007. La crisi economica dovuta alla mancanza di entrate estorsive, causa diretta della perdita di potere di intimidazione del gruppo, avrebbe così favorito l'ascesa di un latitante di peso - Setola

Giuseppe, al secolo *o' Cicato* - e della strategia stragista<sup>93</sup> imposta sul territorio per riconquistare quella fama criminale indebolita dai “pentiti e dagli infami”. Sarà anche per garantire maggiori entrate nella “cassa comune” del gruppo Bidognetti che Setola condurrà una serie impressionante di azioni delittuose nella provincia casertana.<sup>94</sup>

### **Gerarchia e livelli stipendiali: il clan Schiavone**

Nel dicembre 2004 gli inquirenti procedono al sequestro di documenti cartacei e informatici nei confronti di un cittadino di Casal di Principe mai coinvolto in reati di associazione mafiosa, Vincenzo Schiavone alias Copertone. Questo incredibile ritrovamento - base probatoria dell'operazione denominata Spartacus III (Tribunale Napoli 2008b) - fornirà un quadro preciso delle dinamiche organizzative interne al clan Schiavone: ruolo e quota stipendiale di ogni affiliato, elenco delle imprese estorte e relative cifre, una serie di comunicazioni tra il cassiere del gruppo (il Copertone) e il gregario del capo-clan ristretto al carcere duro, quello previsto dal 41bis.

Anche in questo caso, come per gli altri ritrovamenti, la contabilità del clan è suddivisa in due sezioni: entrate, in prevalenza provenienti

<sup>93</sup> “Giuseppe Setola che, dopo l'evasione da Pavia dell'aprile 2008, raggiunge Casal di Principe allo scopo di 'rimettere insieme' gli aderenti alla 'storica' fazione bidognettiana del clan dei casalesi, nel cui ambito erano sorte delle frizioni tali da mettere in forte crisi la stessa operatività del clan. Il rientro di Giuseppe Setola (...) consente un drammatico 'rilancio' della azione intimidatrice e predatoria del gruppo, realizzato attraverso una precisa strategia di annientamento di ogni possibile resistenza, nuove imposizioni di tangenti agli operatori economici, vendette esemplari contro i collaboratori di giustizia. La linea di terrore (...) che si apre nella primavera dell'anno 2008 nell'intera provincia di Caserta si chiuderà solo con l'arresto di Giuseppe Setola e dei suoi più fidati accolti nel gennaio del 2009” (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2011:69). Per una interessante cronaca giornalistica del periodo stragista del gruppo Setola, Cfr. De Crescenzo 2009.

<sup>94</sup> Nella principale sentenza di condanna per Setola Giuseppe e del suo ristretto gruppo di fuoco, i giudici sammaritani ricostruiscono la genesi delle azioni intimidatorie e gli omicidi consumati nel corso del 2008. Nel giro di cinque mesi verranno commessi più di 20 omicidi e moltissimi atti intimidatori attribuiti, in larga parte, al gruppo armato di Setola Giuseppe. Tra gli omicidi commessi ci sono parenti stretti di collaboratori di giustizia del gruppo Bidognetti, imprenditori che avevano denunciato affiliati del gruppo molti anni prima, commercianti che avevano rifiutato richieste estorsive, tre cittadini albanesi accusati di non riconoscere la supremazia del clan. Infine, l'apice della strategia del terrore viene raggiunta con quella che è stata definita “strage di San Gennaro” del 18 settembre 2008 a Castelvolturno, giorno in cui venne ucciso prima Celiento Antonio (proprietario di una sala giochi) e successivamente 6 innocenti rifugiati politici ghanesi davanti alla sartoria Oba Oba: Karim Yakubu, Christopher Adams, Kwakou Samuel, Eric Affum Yeboah, Kwadwo Owusu Wiafe, Ibrahim Muslim e il grave fermento di Ayimbora Joseph.

da estorsioni<sup>95</sup> e uscite, la cui principale voce resta quella delle quote stipendiali per affiliati e loro famiglie. Ma la particolarità della documentazione conservata da Copertone è unica: la fotografia resa dai documenti e dalle ricostruzioni degli inquirenti permette di raffigurare il clan come una organizzazione policentrica, divisa in sottogruppi territoriali coordinati da un capo-gruppo e da più capi-zona (il nucleo operativo), i quali riferiscono per via gerarchica ai reggenti e al cassiere (il vertice strategico) che condividono le strategie con il boss. La raccolta estorsiva procede con il consueto meccanismo *bottom-up* e la redistribuzione sotto forma stipendiale avviene con procedura *top-down*, come illustrato in precedenza. Al fine di ricostruire la struttura organizzativa del clan abbiamo utilizzato le informazioni presenti nell'ordinanza di custodia cautelare che ha coinvolto 132 indagati: quasi tutti soggetti presenti all'interno degli elenchi stipendiali del clan, con relativo *status* giuridico ed entità della cifra assegnata mensilmente.<sup>96</sup>

Semplificando al massimo la struttura organizzativa del clan, un primo dato osservabile è relativo alla divisione in gruppi e al conseguente controllo territoriale di questi per aree definite, in genere, su aggregazioni di comuni. Come mostrato in Tabella 1 i gruppi territoriali identificabili sono 11 e comprendono le seguenti informazioni: numero di affiliati, ruoli e figure apicali (capi-gruppo, capi-zona, gregari e capo-clan), zone di riferimento. Non è stato possibile ricostruire l'undicesimo gruppo per mancanza di informazioni.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Le altre fonti di finanziamento della cassa comune del gruppo criminale provenivano in forma minore da: gioco illegale d'azzardo, traffico e vendita di armi, riciclaggio, illecita concorrenza, attività svolte sul territorio casertano e nazionale (Tribunale Napoli 2008b:7).

<sup>96</sup> Le variabili osservate per ogni presunto affiliato inseriti negli elenchi stipendiali (123 soggetti), presenti all'interno dell'ordinanza sono: dati anagrafici (data e luogo di nascita), soprannome, somma delle condanne passate in giudicato e relativo anno, età di prima carcerazione, principali attività criminali e ruolo nella gerarchia (riscontrati nelle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia), status giuridico, sotto-gruppo di appartenenza, entità dello stipendio, entrate extra. Con la stessa modalità abbiamo raccolto i dati relativi al clan Belforte di Marcianise. Non è stato possibile recuperare tutte le informazioni per il clan Bidognetti, limitate ai dati anagrafici, al soprannome e all'entità dello stipendio.

<sup>97</sup> Nella ricostruzione dei sottogruppi del clan Schiavone gli inquirenti non hanno rinvenuto informazioni dettagliate su nome e numero di affiliati e le rispettive figure apicali del gruppo denominato 'Casapesenna'. Si legge nell'ordinanza: "Infine per ultimo nella lista in esame viene indicato il gruppo di Casapesenna al quale viene passato 33 mila euro mensili senza la specifica indicazione dei nominativi degli affiliati" (Tribunale Napoli 2008b:34).

*Tabella 1. Clan Schiavone. Divisione in gruppi per territori, numero affiliati e componenti*

<b>Gruppo territoriale</b>	<b>Affiliati al vertice</b>	<b>Zone e comuni soggetti al controllo estorsivo</b>
Gruppo Ciccillo (ROSSO) 27 affiliati	<b>Capo-Clan</b> Sandokan <b>Gregari gestione cassa comune</b> Caricaliegg, Principino, Petillo, Copertone, Brutos	Casal di Principe, San Cipriano d'Aversa, Frignano, Castel Volturno, Sparanise, Pinetamare
Gruppo Padrino (GIALLO) 12 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Padrino <b>Capo-zona</b> Scusut, Paoletto, Lello, Cicato	Grazzanise (Brezza), Gricignano d'Aversa, Cesa, Orta di Atella, Sant'Arpino, Succivo, Sant'Andrea Pizzone, Teverola, Frattamaggiore
Gruppo Vecchio (MARRONE) 13 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Tonino o' vecchio <b>Capo-zona</b> Pesce	Grazzanise, Capua, Bellona, Francolise e dintorni, Santa Maria Capua Vetere, Santa Maria la Fossa
Gruppo Capua (NERO) 13 affiliati	<b>Capo gruppo</b> O' Vecchio <b>Capo-zona</b> Massimino, Andrea	Vitulazio, San Prisco, Capua, Santa Maria Capua Vetere, Teverola, Sant'Angelo in Formis, Pignataro Maggiore
Gruppo Grazzanise (VERDE) 7 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Tonino <b>Capo-zona</b> Capa, 'Mbriachella	Grazzanise, Bellona, Vitulazio, Sant'Andrea del Pizzone, Falciano del Massico
Gruppo Montagne (VERDE) 4 affiliati	<b>Capo-zona</b> Peppe, Caiazzello	Caianello, Caiazzo, Sparanise, Riardo, San Felice a Cancellò, Francolise, Calvi Risorta, Teano e Pastorano, Vitulazio, Castelforte, SS Cosma e Damiano
Gruppo Caruso (VERDE SCURO) 7 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Carusiello <b>Capo-zona</b> Bellomm	Casal di Principe, Casaluce, Villa Literno
Gruppo Peppinotto (AZZURRO) 15 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Ninno, Peppinotto Tre e bastoni <b>Capo-zona</b> Ciciriell, Cocchiere, Enricuccio	Caserta vecchia, Casapesenna, Frignano, San Cipriano d'Aversa, Villa di Briano, Telese, Piedimonte Matese
Gruppo di Aversa (GRIGIO) 20 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Volpe <b>Capo-zona</b> Luongo, Cinese	Aversa e agro aversano, Carinaro, San Marcellino, Gricignano, Teverola
Gruppo di Trentola (ARANCIONE) 8 affiliati	<b>Capo gruppo</b> Sapunaro <b>Capo-zona</b> Cuglietiell	Trentola Ducenta, Parete, Lusciano, Aversa
Gruppo Casapesenna	<b>Missing</b>	Missing

*Fonte: ricostruzione dati presenti in Tribunale di Napoli 2008b*



Ogni gruppo risulta coordinato da un capo, che periodicamente consegna ai reggenti del clan (organici al gruppo Ciccillo) le entrate estorsive raccolte sul territorio di competenza dei capi-zona che, a loro volta governano e dirigono la massa degli affiliati (lo staff di supporto). I gruppi territoriali hanno notevole autonomia rispetto alle modalità di azione, ma sono tutti subordinati al nucleo più influente e numeroso: quello stretto attorno alla famiglia del capo-clan, Sandokan (gruppo Ciccillo).

Applicando la tecnica di rappresentazione dei grafi e utilizzando il flusso di denaro derivante dalle estorsioni come legame che unisce i nodi rappresentati dalla massa degli affiliati, abbiamo potuto ricostruire la struttura gerarchica del clan Schiavone relativa all'assetto organizzativo dell'attività estorsiva (Figura 2).

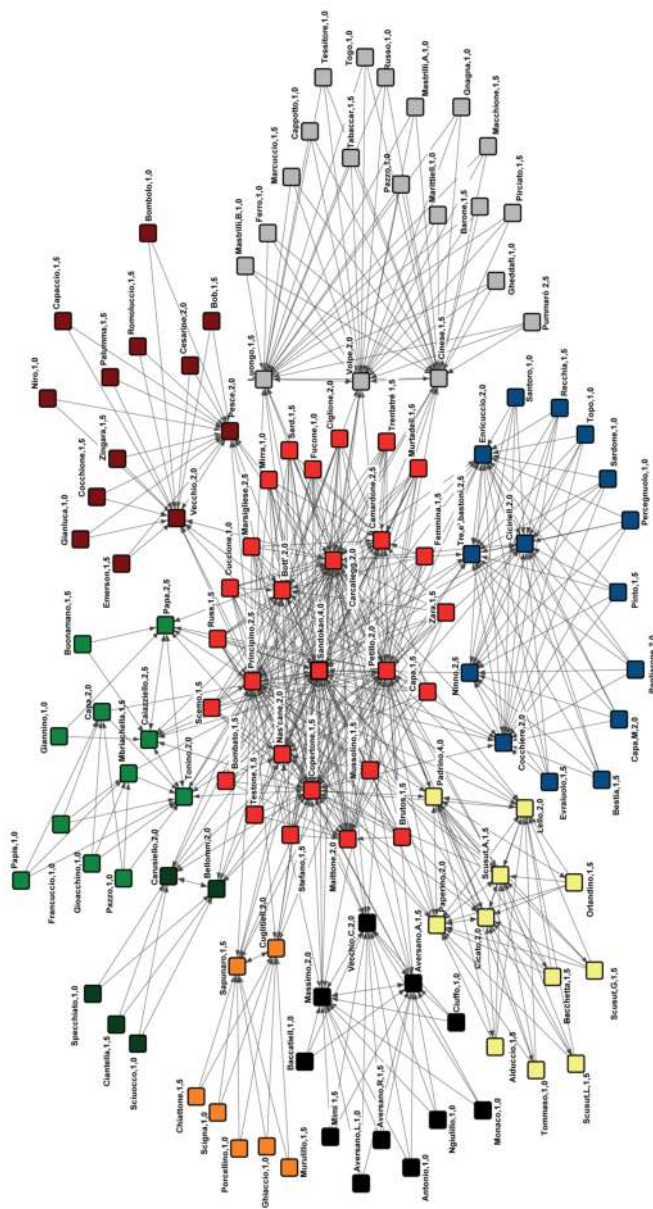
La rappresentazione grafica mostra in maniera sintetica la conformazione organizzativa del clan suddivisa in gruppi territoriali, il cui centrale (nodi di colore rosso) include i maggiori elementi di vertice - reggenti e cassiere referenti del capo-clan Francesco Schiavone Sandokan - impegnati a dirigere e controllare le attività dei nuclei territoriali a loro volta coordinati da capi-gruppo e capi-zona. Il *network*<sup>98</sup> assume una conformazione policentrica, che potremmo definire di *impresa rete* (Belussi 1992) in cui persiste un forte controllo gerarchico verticalizzato sulle fasi strategiche e molto limitato alle fasi secondarie. I gruppi territoriali assumono una conformazione gerarchica semplice e godono di una notevole autonomia solo per le azioni ordinarie, come l'attività estorsiva. Le strategie dell'intero clan vengono stabilite dai reggenti e imposte all'insieme dei capo-gruppo e dei capi-zona - i quali rappresentano i legami-ponte - che fungono da anello di congiunzione con il resto della rete. Il livello stipendiale riservato a ogni affiliato - indicato nel grafo in migliaia di Euro per ogni nodo della rete - è definito dal vertice strategico: come abbiamo sostenuto, l'entità dello stipendio rappresenta la differenziazione di ruolo e dei compiti assegnati all'interno della gerarchia criminale. La dimensione dei nodi, riferita ai principali indici di centralità,<sup>99</sup> raffigura i soggetti

<sup>98</sup> Le proprietà del network analizzato con il software Ucinet/Netdraw comprendono: 122 attori della rete criminale che stabiliscono 544 legami, legati al trasferimento di denaro frutto di estorsione, condotta sul territorio di competenza. Il valore dei legami non ha considerato le ripetizioni: la matrice di adiacenza costruita per i dati relazionali è orientata e simmetrica, per cui si è tenuto conto della direzione dei legami ma non della frequenza dei contatti tra gli attori. Cfr. Borgatti, Everett, Freeman 2002; Hanneman, Riddle 2005.

<sup>99</sup> Gli indici di centralità presi in considerazione sono stati: centralità di grado (*Freeman's degree*) che misura la rilevanza della posizione di un nodo della rete sulla base del numero dei legami con altri nodi; centralità di prossimità (*closeness*), misura inversa alla distanza che separa il nodo della rete da tutti gli altri; centralità di intermediazione (*betweenness*), indice che identifica la posizione di *broker* del nodo all'interno della rete. Per un approfondimento sugli indici presentati, Cfr. Milia, Trobia 2011:41 e ss; Borgatti, Everett, Johnson 2013.

“più popolari” che coincidono generalmente con le figure gerarchiche che hanno maggiori contatti e posizione strategica nell’intera rete.

Figura 2. Clan Schiavone. Reticolo raccolto e distribuzione ‘cassa comune’ e livelli stipendiali (in migliaia di Euro)



Fonte: Ricostruzione su base dati Tribunale Napoli 2008b con utilizzo del Software NetDraw, Borgatti, Everett, Freeman 2002

Il percorso che compie il flusso di denaro all'interno di ogni gruppo è lineare come la linea di comando. Il nucleo operativo (rappresentato da un capo-gruppo e uno o più capi-zona) dirige, supervisiona e coordina le attività del gruppo di supporto (semplici affiliati). L'attività estorsiva è strettamente monitorata e gli introiti vengono rendicontati dai capi-gruppo e consegnati periodicamente ai reggenti del clan, inclusi nel gruppo Ciccillo (vertice strategico). Gli stessi gregari del boss gestiscono la "cassa comune" per finanziare le attività ordinarie del clan e per il pagamento mensile degli stipendi agli affiliati e alle loro famiglie.

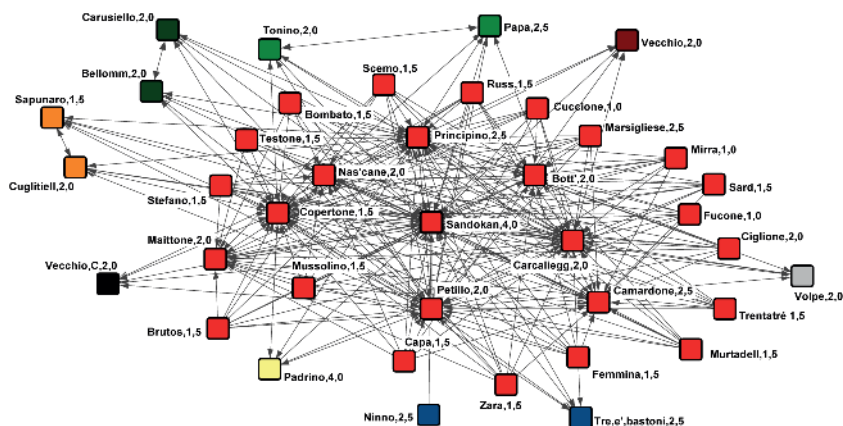
Dall'osservazione del grafo è possibile leggere in maniera chiara la linea di comando e l'attività relazionale che attraversa l'intero clan. I semplici affiliati svolgono le attività ordinarie nel proprio territorio di competenza - legate principalmente alle estorsioni e ai traffici illeciti - sotto lo stretto controllo dei capi-zona, responsabili del coordinamento e della predisposizione degli obiettivi, delle tecniche e degli strumenti di lavoro. La raccolta degli utili da parte degli affiliati viene operata periodicamente e relazionata dai capi-zona ai capi-gruppo, cui spetta il monitoraggio di tutte le attività (resoconto azioni illegali compiute, ammontare e periodicità delle entrate estorsive), il mantenimento delle relazioni interne al clan ed esterne a livello locale, la definizione delle strategie da seguire sul territorio (se attivare o meno intimidazioni e danneggiamenti, iniziare nuovi rapporti estorsivi, reinvestimenti e nuove attività). Sono i capi-gruppo e in maniera minore i capi-zona (quando i primi sono detenuti o latitanti) a mantenere stabile il flusso di denaro e di informazioni verso il nucleo centrale dell'intera struttura, composto da un numero ristretto di reggenti (cinque, in questo caso) che operano in luogo del capo-clan (recluso al 41bis dall'11 luglio del 1998). In questo modo il flusso di informazioni gestito dal semplice affiliato è ristretto al gruppo di appartenenza territoriale, relativo al solo contesto dove si svolgono le ordinarie attività illegali. I grandi affari, la conclusione di importanti estorsioni o investimenti strategici del gruppo nei mercati legali e illegali, passano attraverso la linea di comando verticale e restano appannaggio dei capi e delle figure apicali. In questo modo la massa degli affiliati conosce solo le attività ordinarie del clan svolte a livello territoriale e, generalmente, riferite alla condotta estorsiva; questa particolare conformazione organizzativa rende così il gruppo meno permeabile alle indagini degli inquirenti che, per essere maggiormente efficaci, dovranno concentrarsi sui soggetti-ponte, i *broker* della struttura.

In un secondo grafo abbiamo fatto emergere le relazioni attive tra i reggenti del gruppo dell'intero *network*: la rappresentazione mette in evidenza i rapporti intercorsi tra le sole figure apicali (Figura 3).<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Tra i documenti sequestrati a Vincenzo Schiavone, gli inquirenti hanno rinvenuto molte comunicazioni scritte intercorse tra i reggenti, il cassiere del gruppo

Lo scambio di informazioni relativo alle strategie dell'intero clan non passa così per la totalità degli affiliati, ma riduce la sua platea tra il nucleo operativo (capi-gruppo e capi-zona) e il vertice strategico (reggenti e cassiere) posto in comunicazione con le volontà del capo clan.

Figura 3. Reticolo raccolta e distribuzione 'cassa comune' e livelli stipendiali (in migliaia di Euro). Egocentrato di Copertone (cassiere)



Fonte: Ricostruzione su base dati Tribunale Napoli 2008b con utilizzo del Software NetDraw, Borgatti, Everett, Freeman 2002

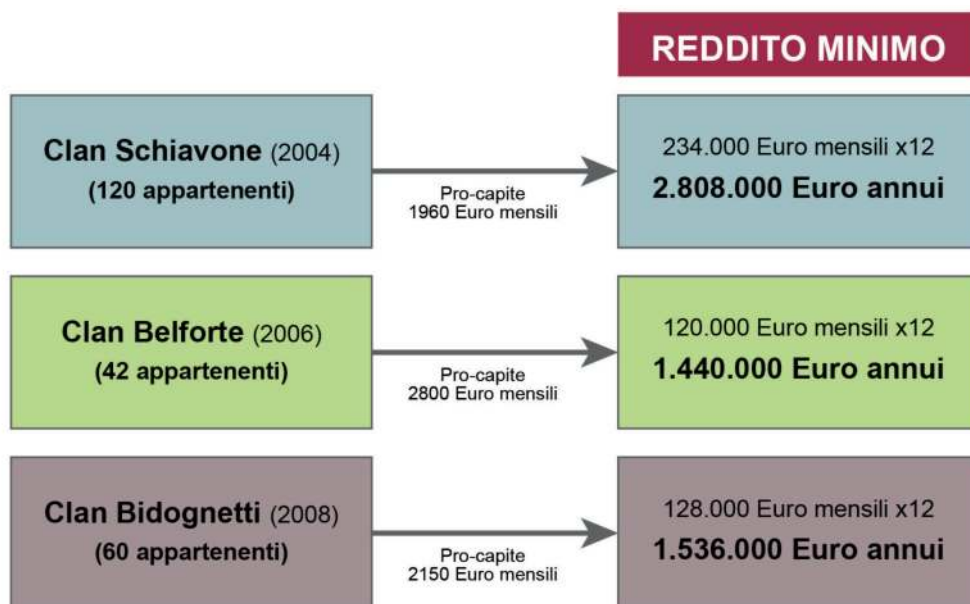
Oggetto principale delle decisioni strategiche resta sempre il finanziamento delle spese correnti, l'andamento della "cassa comune": interrompere il flusso delle entrate ordinarie provoca l'interruzione del pagamento degli stipendi, delle spese legali e degli aiuti in favore delle famiglie di affiliati. Il che vuol dire mettere a rischio la coesione del gruppo, facilitare scissioni, ribellione della base operativa o peggio, la possibilità di collaborazioni con la giustizia.

e alcuni capi-zona. Le questioni trattate erano relative: alla conclusione di importanti estorsioni come quelle ai cantieri della Ferrovia Alifana; alla commissione di una rapina su proposta di un capo-zona da effettuare a Grazzanise; alla tenuta dei conti della "cassa comune"; ai contatti da tenere con altri esponenti di vertice del gruppo di Zagaria Michele; allo stato del bilancio delle entrate e delle uscite dell'intero clan; al cambio di alcuni assegni; all'acquisto di armi. Sintesi dei documenti riportati nell'ordinanza (Tribunale Napoli 2008b:35-46).

## Forme di assistenza nei clan del casertano

Come abbiamo già sostenuto, le provvigioni economiche garantite ai singoli affiliati dalla “cassa comune” del clan possono essere considerate una sorta di reddito minimo, la cui entità è rapportata alla posizione gerarchica nel gruppo, alle concrete attività svolte e allo *status* maturato nei confronti della giustizia. Analizzando le cifre destinate alla sola voce stipendi rilevate nelle contabilità dei clan sinora analizzati, emerge il quadro sintetizzato in Figura 4.

Figura 4. Livelli stipendiali per mese e anno, numero di affiliati, quota pro-capite e totale clan



Fonte: Ricostruzione su dati: Tribunale Napoli 2008b, Tribunale Napoli 2012a, Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2011

I dati di sintesi mettono in evidenza un primo importante aspetto: l'entità delle somme ridistribuite alla base degli affiliati sotto forma stipendiale sembra poca cosa rispetto al totale delle ricchezze gestite dai clan di camorra. Questo dato appare evidente per due ordini di motivi: la “cassa comune” è la forma privilegiata per la raccolta delle entrate riferite principalmente all'imposizione estorsiva e ad alcuni traffici ille-

citi, che rappresentano solo uno degli ambiti economici di attività dei gruppi di crimine organizzato. Inoltre, come abbiamo visto le forme stipendiali rappresentano solo una porzione (seppur la principale) delle uscite della "cassa comune", che include altre forme di spesa precedentemente descritte. Infine è utile sottolineare che in questa sede non si vuole e non si è in grado di rilevare, o stimare, l'ammontare delle ricchezze che i clan di camorra ricavano dalle economie legali, illegali o criminali: operazione ardua, se non impossibile, per chi scrive.

Appare però utile rilevare un fenomeno certo e diffuso nei clan osservati sulla base di fonti documentate: la raccolta e l'impiego delle entrate estorsive. L'intento è analizzare la base economica e valoriale di un complesso sistema di garanzie e di reciprocità che intercorre tra singoli affiliati e gruppo criminale. In tal modo - entrando nel dettaglio dei singoli clan - possiamo tentare di comprendere più a fondo similitudini e differenze tra i due gruppi più rappresentativi nello scenario casertano: i clan Schiavone e Belforte.<sup>101</sup>

Le variabili considerate nell'analisi dei dati economici possono essere raggruppate in: entità dello stipendio,<sup>102</sup> ruolo assunto nella gerarchia (affiliato, capo-zona, capo-gruppo, reggente, boss), *status* nei confronti della giustizia, numero di condanne subite, età della prima carcerazione, principali attività svolte all'interno del gruppo.

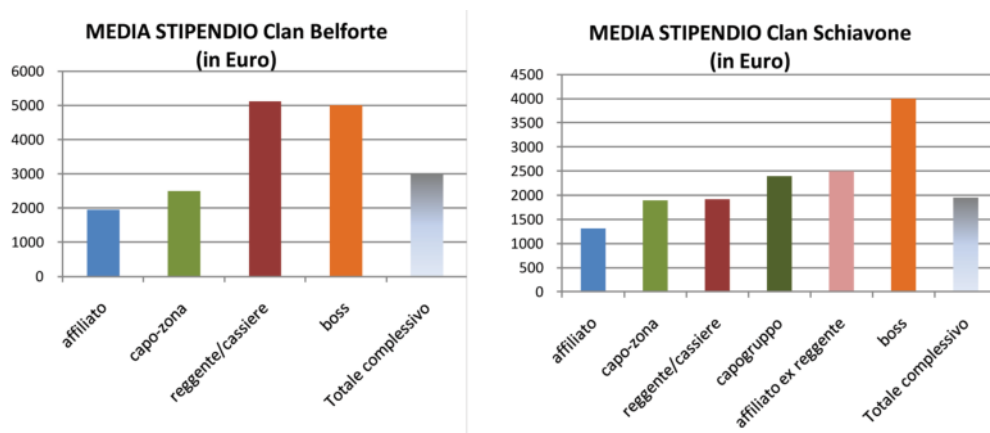
La prima differenza riscontrabile dalla comparazione dei due clan (Grafico 1) emerge nell'articolazione gerarchica dei due gruppi, dovuta principalmente alla numerosità del numero di partecipanti (120 per il clan Schiavone, 42 per il clan Belforte) e al conseguente assetto organizzativo. Nel clan Schiavone sono presenti figure gerarchiche intermedie assenti nei Belforte: capi-gruppo e un ex reggente.

---

<sup>101</sup> La scelta è ricaduta sui due clan per i seguenti motivi: 1) presenza di una dettagliata documentazione contabile del clan riferita alla voce 'stipendi'; 2) possibilità di ricavare informazioni e dati giudiziari dei singoli partecipanti (status, numero di condanne, attività svolte per l'organizzazione, altro); 3) la diversa provenienza storica dei due clan: Schiavone come clan ad influenza mafiosa e Belforte di origine cutoliana.

<sup>102</sup> In questa sede abbiamo escluso gli incentivi economici extra, distribuiti in genere nelle tre mensilità aggiuntive in periodi di maggiori entrate estorsive come Natale, Pasqua e Ferragosto. La variabile 'incentivi extra' era presente nel clan Belforte ma non nel clan Schiavone.

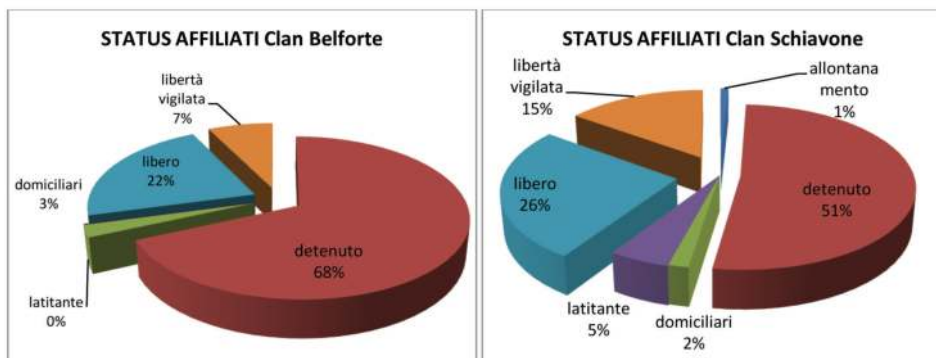
Grafico 1. Ammontare dello stipendio pro-capite in Euro per posizione gerarchica.  
Valori medi



Fonte: Ricostruzione su base dati Tribunale Napoli 2008b, Tribunale Napoli 2012a

Rispetto al meccanismo di differenziazione, i livelli stipendiali appaiono più modesti nel clan Schiavone per la base degli affiliati semplici (lo staff di supporto) che percepiscono in media 1.300 Euro contro i quasi 2.000 Euro del clan Belforte. La tendenza è confermata se osserviamo l'entità e le differenze stipendiali di figure apicali come reggenti, cassieri e capi-zona. Emerge ciò che avevamo segnalato in precedenza: sussiste un notevole scarto stipendiale tra la manovalanza semplice o un capo-zona nel clan Belforte e un reggente del gruppo (differenza media di circa 2.500 Euro mensili), mentre tale differenza si assottiglia nel clan Schiavone (differenza media tra affiliato e capo-zona rispetto ai reggenti di circa 1.000 Euro mensili). Occorre però considerare un'ulteriore variabile fondamentale per la determinazione del "reddito minimo": lo *status* nei confronti del sistema giudiziario (Grafico 2).

Grafico 2. Percentuale di affiliati per status giuridico



Fonte: Ricostruzione su base dati Tribunale Napoli 2008b, Tribunale Napoli 2012a

Appare evidente in tutti i ruoli e per i due clan considerati il rapporto incrementale tra *status* di detenuto e livelli di reddito: per lo stesso ruolo ricoperto all'interno del clan, la maggiore differenza stipendiale è sempre data dallo stato di detenzione dell'affiliato. Un maggior numero di detenuti nel clan Belforte contribuisce a determinare le differenze stipendiali medie tra i due clan. Questo principio è dato dal fatto che lo stato di libertà consente a ogni affiliato libero di poter avere attività economiche aggiuntive legali e illegali (commissione di omicidi, furti e rapine): cosa quasi impossibile durante lo stato di detenzione.

La percentuale di affiliati detenuti appare così maggiore nel clan Belforte (68,3% contro il 51,7% nel clan Schiavone), come minore appare il numero di affiliati liberi e/o latitanti (22% clan Belforte contro il 30,8% clan Schiavone). Questo dato è inoltre giustificato dal particolare attivismo del clan Belforte nel traffico di sostanze stupefacenti - che produce maggiori guadagni ma attira più attenzioni delle forze dell'ordine - e un minore livello di protezione giuridica da parte di soggetti esterni al sodalizio, tratto distintivo del gruppo Schiavone. Il dato è confermato anche dal numero di condanne mediamente inflitte ad appartenenti al clan Belforte (2,6 pro-capite) rispetto ad appartenenti al clan Schiavone (1,6 condanne), sostenuto anche per le singole posizioni gerarchiche assunte all'interno del clan.

Di seguito proponiamo una tabella comparativa di sintesi rispetto alle principali variabili prese in considerazione: quota stipendiale media, età anagrafica e di prima carcerazione. Come appare in Tabella 3, pur avendo un curriculum criminale più precoce, gli affiliati al clan Schiavone (26 anni la media del primo arresto) godono di un nume-



ro medio di condanne pro-capite minore rispetto al clan Belforte: in quest'ultimo, infatti, il maggior numero di condanne è osservabile per ogni singola posizione ricoperta all'interno del gruppo, se si eccettua la posizione del boss Schiavone Francesco (6 condanne passate in giudicato contro le 5 dei fratelli Belforte).

*Tabella 3. Entità dello stipendio, numero di condanne, età anagrafica, età di prima carcerazione espressi in valori medi: clan Schiavone e clan Belforte*

Ruolo nel clan	Stipendio in Euro		N° medio di condanne		Età media		Età m. primo arresto	
	Clan Schiavone	Clan Belforte	Clan Schiavone	Clan Belforte	Clan Schiavone	Clan Belforte	Clan Schiavone	Clan Belforte
<b>affiliato</b>	1.300	1.900	1,4	2,3	38	38	26	28
<b>capo-zona</b>	1.900	2.500	1,0	3,5	44	39	28	31
<b>reggente/ cassiere</b>	2.000	5.000	1,6	2,8	38	45	24	36
<b>capogruppo</b>	2.400	Missing	2,9	Missing	43	Missing	29	Missing
<b>boss</b>	4.000	5.000	6,0	5,0	50	46	32	40
<b>MEDIA TOT</b>	1.500	2.800	1,6	2,6	39	41	26	31

*Fonte: Elaborazione su base dati Tribunale Napoli 2008b, Tribunale Napoli 2012a*

L'età media degli appartenenti ai due gruppi appare alquanto simile (39 e 41 anni), anche se il ruolo di reggente nel clan Schiavone è rappresentato da affiliati più giovani (38 anni rispetto ai 45 dei Belforte): in questo caso l'appartenenza alla cerchia familiare Schiavone sembra essere una variabile più influente rispetto all'anzianità e alla carriera criminale, dato determinante nei passaggi di consegne nel clan Belforte.

Un altro aspetto da considerare nelle differenze stipendiali dei due clan può essere attribuito a una maggiore dipendenza degli appartenenti al clan Belforte alle sole attività illecite svolte per il gruppo e a un minore attivismo individuale nei settori dell'economia legale. Come dimostrano numerose indagini della magistratura, il clan Schiavone è stato sempre molto attivo nel settore imprenditoriale e commerciale. Molti affiliati hanno sempre potuto contare su una rete di familiari

e prestanome per la costituzione di imprese e società. Riportiamo le dichiarazioni di Luigi Diana:

Questo è lo stipendio. Poi al di fuori degli affari che ognuno di noi faceva. Perché poi ognuno: chi c'ha i fratelli che fanno gli imprenditori, chi fa la droga, chi altre cose ... Chi c'ha attività, che comunque si avvalgono sempre della forza intimidatrice del clan, per avere lavori, ottenere appalti eccetera. (...) C'erano tanti imprenditori, noi avevamo qualche altro imprenditore, i miei cugini, Carmine. Ognuno di noi c'aveva le sue cose (...) gruppi e sotto-gruppi (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013a).

I livelli stipendiali, oltre a marcare la differenziazione di ogni affiliato nel gruppo, sono funzionali al mantenimento della coesione interna: dimostrano attenzione verso il singolo, testimoniano l'inclusione in una struttura organizzativa con una catena di comando ben definita che garantisce la protezione economica e la tutela giudiziaria nei momenti di difficoltà.

Tra i principali provvedimenti punitivi non violenti dei capi verso i semplici affiliati c'è la sospensione delle quote stipendiali: oltre a privare il singolo di un'entrata fissa, la sospensione dello stipendio simboleggia il rischio tangibile di essere esclusi dalla protezione del clan. Assumere comportamenti devianti rispetto a quanto imposto dalla linea di comando diventa motivo di esclusione dai benefici economici per sé e la propria famiglia.<sup>103</sup> La garanzia dello stipendio simboleggia e testimonia l'appartenenza del singolo al gruppo ed è strumentale a evitare delazioni alle forze dell'ordine.

Lo stipendio mensile, a volte, può diventare strumento per dilatare i tempi di un regolamento di conti: sono i casi di Basile Luigi e Caterino Sebastiano. Del primo abbiamo già detto: braccio destro di Antonio Bardellino nonché primo cassiere del gruppo, Basile fu il primo affiliato del clan ad aver reso dichiarazioni alle forze dell'ordine nel 1988, poi ritratte in un secondo momento. Negli elenchi sequestrati al clan Schiavone nel 2004 lo stipendio a lui riservato è superiore a quello di un capo-zona fatto che, nella ricostruzione degli inquirenti, deve essere interpretato come una "indennità speciale" per il mantenimento delle importanti e numerose informazioni possedute dall'affiliato di lunga data (Cfr. Tribunale Napoli 2008b:347). Altro esito ha avuto lo stipendio di Sebastiano Caterino, uno dei fautori della prima scissione del gruppo De Falco-Quadrano nel 1991: riassorbito nel gruppo criminale insieme ad altri scissionisti perdenti nel 1995 - con ruolo e stipendio rilevanti - ha operato fino al 31 ottobre 2003, data del suo

<sup>103</sup> Intervista all'ex collaboratore di giustizia Carmine Schiavone del 12 settembre 2013, effettuata nella regione Lazio.

omicidio eseguito per ordine dello stesso clan. Negli otto anni trascorsi quasi sempre in carcere - dal suo riavvicinamento al clan vincente e la sua morte - il clan Schiavone ha continuato a erogargli uno stipendio di tutto rispetto: ma la sua condanna a morte era già stata decisa molto tempo prima dal vertice del gruppo.<sup>104</sup>

Tali facilitazioni vengono quasi sempre estese al gruppo familiare di ogni affiliato, che viene così spesso inglobato nell'orbita associativa con un duplice obiettivo perseguito dai vertici del clan: mantenere alto il livello di omertà e aumentare la possibilità di reclutare nuova forza lavoro.

Molte, ad esempio, sono state le scelte collaborative di singoli affiliati non condivise e non appoggiate dal nucleo familiare. Spesso i familiari dei "pentiti" hanno espresso pubblicamente il loro dissenso quasi a voler marcare la loro fedeltà nei confronti del clan. Emblematico è il caso dei familiari di Domenico Bidognetti, pronti a tutto pur di impedire la scelta collaborativa del congiunto;<sup>105</sup> oppure la posizione dei figli di Anna Carrino (compagna del capo-clan Francesco Bidognetti) che non hanno voluto seguire la madre nella sua scelta collaborativa: successivamente uno dei suoi figli è stato accusato di aver facilitato il tentato omicidio della zia materna, ad opera del commando guidato da Setola nei confronti della sorella della Carrino.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> "La circostanza è notevole poiché Caterino Sebastiano, un tempo avversario storico dei casalesi in quanto legato alla famiglia De Falco ed a Giuseppe Quadranò (...) risultava stipendiato dai suoi ex nemici che verosimilmente sono stati poi i responsabili della sua stessa morte avvenuta in data 31.10.2003 in Santa Maria Capua Vetere in un agguato in cui furono esplose decine e decine di colpi di mitra. Queste circostanze sono rilevanti perché confermano per *tabulas* un tipico modo di agire dei casalesi che, anche a distanza di anni, uccidono un nemico al quale avevano fatto credere di avere superato ogni motivo di astio tanto da pagargli per anni lo stipendio. Nel caso del Caterino appare ragionevole ipotizzare che, pur di ammazzarlo, dal 95 - epoca nella quale il predetto si riavvicinava ai casalesi (...) - fino all'ottobre 2003, gli sono state erogate mensilità per un complessivo importo di circa 150.000 euro" (Tribunale Napoli 2008b:28).

<sup>105</sup> Il 13 settembre 2007 decide di collaborare con la giustizia Domenico Bidognetti, reggente dell'omonimo clan. Pochi mesi dopo (maggio 2008) viene compiuto l'omicidio di suo padre, Umberto Bidognetti. Nei mesi intercorsi tra la scelta collaborativa di Domenico e l'omicidio di suo padre, il legale di fiducia nominato dal collaboratore (non appartenente al Foro di Santa Maria e non pagato dal clan) fu raggiunto in più occasioni dai familiari di Domenico che l'avevano minacciata 'con il chiaro intento di indurre Domenico Bidognetti ad un ripensamento sulla scelta collaborativa'. Come si legge nelle dichiarazioni della parte offesa (il legale di Bidognetti) la stessa fu raggiunta in Toscana da molti familiari del neo collaboratore (la madre, la zia, il figlio e vari cugini) che cercavano inizialmente di convincerla che il congiunto avesse 'perso le capacità mentali' avendo ricevuto, anni prima, un colpo alla testa; successivamente passavano a pesanti atteggiamenti intimidatori nei suoi confronti (Direzione Distrettuale Antimafia, 2010:200 e ss.).

<sup>106</sup> Il giorno 8 novembre del 2007 inizia a collaborare con la giustizia Anna Carri-

Molti sono i familiari - figli, fratelli, sorelle, cugini - di affiliati che hanno offerto i propri servizi in sostituzione dei parenti in carcere: si inizia col "prendere lo stipendio", poi si offrono piccoli servizi e infine ci si ritrova a far parte del gruppo criminale. Significativa la testimonianza del collaboratore di giustizia Antonio Verde resa al PM Alessandro Milita:

*AV:* Io ho fatto parte del gruppo Bidognetti nel '97 fino al 18 aprile del 2008 che sono stato arrestato. Io ho fatto parte del gruppo Bidognetti Francesco per conto di mio padre, Verde Enrico "o' Barbieri", anche lui collaboratore di giustizia. Il mio ruolo nell'ambito associativo era: riscuotere lo stipendio di mio padre, partecipare alle riunioni, fare da intermediario tra mio padre e il gruppo Bidognetti. Ho occultato armi di mio padre, fucili, pistole; ho occultato armi del gruppo Bidognetti, kalasnikov, Uzi, pistole 9x19; ho commesso delle estorsioni per conto di mio padre e per conto del gruppo (...).

*PM:* Suo padre aveva degli impedimenti (...) era stato posto in detenzione domiciliare per lungo tempo?

*AV:* Sì, esatto. Mio padre era agli arresti domiciliari ed ero io che, diciamo, facevo le veci di mio padre ... perché lui comunque era controllato 24 su 24 dalle forze dell'ordine e quindi io facevo da intermediario per qualche imbasciata, qualche ... qualsiasi cosa mio padre decideva o voleva ero io l'intermediario di mio padre con il clan (Tribunale Santa Maria Capua Vetere 2013c).

Dunque, nel caso di restrizioni della libertà, il clan si sostituisce all'affiliato provvedendo sempre al mantenimento economico della famiglia, ampliando così il sentimento di appartenenza anche ai congiunti che, difficilmente rifiuteranno il sostegno.

Tuttavia, non mancano esempi contrari, se pure rarissimi. La testimonianza della sorella di un affiliato al clan Bidognetti offre il particolare punto di vista di un gruppo familiare che - affrontando notevoli difficoltà economiche e sociali - ha rifiutato l'aiuto economico del clan nei confronti del familiare arrestato. Anche grazie alla distanza

---

no, compagna di Francesco Bidognetti e madre e madre di Katia (...), Gianluca (...) e Teresa. Le sue dichiarazioni coinvolgono in modo diretto il marito di Katia, Giovanni Lubello, nell'attività del gruppo e consentono di comprendere le modalità di trasmissione delle informazioni verso l'esterno da parte di Francesco Bidognetti. Il 21 novembre 2008 viene arrestato Gianluca, con l'accusa di aver partecipato al tentato omicidio della zia Maria Carrino e di sua nipote Francesca: sarà condannato per associazione mafiosa e di concorso in omicidio con rito abbreviato (Tribunale Santa Maria Capua Vetere, 2011:82 e ss.).

mantenuta dalla famiglia e il netto rifiuto per l'offerta di esponenti del clan, l'affiliato tratto in arresto ha successivamente intrapreso una importante collaborazione con la giustizia.

Perché poi dopo ti vincoli ... se prendi lo stipendio, ti pagano l'avvocato, comunque stai al servizio ... e quindi sempre per l'idea, che poi questa cosa avrebbe trascinato qualcun altro all'interno (...) perché a quel punto deve uscire un altro ... deve uscire per forza un altro che sta fuori e fa le cose che faceva quello che sta dentro ... esce perché tu ... pur non volendo, pur pensando di andarti solo a prendere i soldi ... no? Che sono qualcosa che gli spetta, diciamo ... no? Stando in quel meccanismo è qualcosa che gli spetta, a' mesata (*lo stipendio mensile, NdR*). Però tu devi uscire e devi andare a dialogare con un'altra persona, per farti dare questi soldi. Questo succede all'interno del nucleo familiare della persona arrestata: dovrebbe essere stato l'altro mio fratello. Il lavoro ... non è che fa proprio un lavoro però si va a prendere qualcosa che ... io vengo a dialogare con te, perché tu mi devi dare ... sei tu che gli porti la mesata, ok? Però io accetto quei soldi ... però dialogo, dialogo, dialogo ... e dice "sient' ma non è che jess' tu a pigliart' i soldi e llà?" (*senti ma non è che andresti tu a prendere i soldi in quel posto? NdR*) e quindi sei entrato nel meccanismo anche non volendo. (...) Se non eravamo noi (*la mia famiglia, NdR*) a dargli i soldi, qualcun altro sarebbe dovuto andare a prendere i soldi per la mesata ... potevo essere pure io ... come poteva essere la moglie ... chiunque ... oppure sarebbe venuto qualcuno a portarli, e tu li avresti presi ... comunque 'sti soldi ... seppure non erano tuoi però li avresti presi in mano. Capito?<sup>107</sup>

Negli elenchi degli stipendiati ai clan Schiavone e Belforte - oltre ai nominativi di tutti gli affiliati al gruppo, sono inclusi anche nominativi con riferimento "vedova". Questa indicazione dimostra in maniera inconfutabile l'aspetto assistenziale incluso nelle forme di sostentamento economico garantite dai clan. La reversibilità degli stipendi estende il sentimento di appartenenza anche al nucleo familiare di affiliati deceduti. In questo senso sono esplicative le dichiarazioni di Luigi Diana:

Voglio precisare che (...) in caso di detenzione dell'affiliato, lo stipendio veniva consegnato alle mogli alle quali venivano anche consegnati i soldi che occorreavano per gli avvocati e se avevano bisogno di macchine o altro il clan prov-

<sup>107</sup> Testimonianza della signora T. raccolta in data 6 marzo 2013 a Casal di Principe (CE).

vedeva ad acquistare quanto occorreva. E' evidente che le donne o anche le vedove degli affiliati, che percepivano lo stipendio da parte del clan erano a conoscenza che i soldi provenivano dal clan. (...) Ricordo che, ad esempio, nell'anno 1993 un nostro affiliato morì in un incidente stradale ed il clan continuò a erogare lo stipendio alla moglie. Poi nel 1997 ricordo di un certo Mario di Casal di Principe (...) ucciso dal gruppo di Panaro Sebastiano. Il clan dei Casalesi continuò a erogare lo stipendio alla moglie, come ancora, Baldascino Gennaro che fu ucciso dal gruppo di Bidognetti, il clan continuò a erogare lo stipendio alla moglie, come ancora Maurizio Scamperti che fu assassinato dal clan, continuammo a erogare lo stipendio al fratello Costantino, come ancora dopo l'omicidio di Sagliano Giovanni e Licenza Gennaro che erano del gruppo di Zagaria Michele, il clan dei Casalesi continuò a erogare lo stipendio alle famiglie. Preciso che se il malcapitato non era sposato lo stipendio veniva erogato alla famiglia (*d'origine, NdR*) e se era sposato alla moglie, ma comunque e in ogni caso il clan continuava a erogare lo stipendio (Tribunale Napoli 2008b:483).

Ma la garanzia di un reddito minimo e costante rappresenta anche un altro aspetto strategico per la sopravvivenza del clan: è una forma di controllo sociale sulle reti familiari degli affiliati. E ciò presuppone l'instaurarsi di una costante relazione tra il nucleo familiare e gli uomini del clan che osservano comportamenti, valutano condotte sociali, mantengono il flusso di informazioni tra gruppo e affiliato e - non meno importante - fanno sentire la presenza minacciosa del clan nel caso di scelte collaborative. La testimonianza della sorella di Raffaele Piccolo del clan Schiavone, offre un buon esempio del controllo sociale del clan anche nei confronti del nucleo familiare di un collaboratore di giustizia:

Subito dopo il pentimento di mio fratello fui avvicinata da Marcello (...), fratello di Augusto (...). Io già conoscevo il Marcello (...) in quanto era un compagno di mio fratello insomma faceva parte e fa parte anche lui del clan dei casalesi. Le dico ciò in quanto Marcello mi propose a nome del clan di passarmi un mensile di 500-600 euro. Mi spiegò che per loro era un fatto simbolico: il fatto che la sorella di un "infame" rimanesse a Casal di Principe era il segno "dell'isolamento" di mio fratello e al contempo la riprova della forza economica del clan che era in grado di mantenere comunque un componente della famiglia Piccolo (Tribunale Napoli, 2011b:57).<sup>108</sup>

<sup>108</sup> La collaboratrice Marianna Piccolo dichiarava di aver percepito uno stipendio mensile (prima dell'inizio della collaborazione del fratello, iniziata nel 2008) per

Dunque il nucleo familiare degli affiliati diviene spesso pedina fondamentale nello scacchiere strategico dei clan di camorra: per il mantenimento della coesione interna e per la costruzione di relazioni esterne al gruppo criminale.

Volendo schematizzare le forme di “protezione interna” dei gruppi camorristici del casertano, che generalmente si riflettono sul nucleo familiare, possiamo così sintetizzare:

- pagamento di una provvigione mensile (chiamata stipendio o mesata) e di incentivi extra<sup>109</sup>
- garanzia dell'assistenza legale (difesa, consulenza, rete di conoscenze)
- assistenza sanitaria garantita attraverso metodi leciti o illeciti (assistenza latitanti e familiari,<sup>110</sup> pagamento per prestazioni private)
- facilità nell'accesso al credito e a prestazioni professionali di varia natura
- possibilità di spendere la fama che promana dall'organizzazione (ricerca di lavoro, attivazione di attività imprenditoriali e commerciali, riconoscimento sociale)
- assistenza logistica spostamenti e comunicazioni (servizi relativi agli spostamenti degli affiliati latitanti o dei familiari e per mantenere il flusso di informazioni con il clan)
- impieghi fittizi per evitare indagini finanziarie, occultare

---

il sostentamento economico suo e della madre (la moglie del fratello percepiva già lo stipendio del marito dal clan), inizialmente difesa dai legali pagati dal clan Schiavone perché accusata di aver occultato armi per conto del figlio.

<sup>109</sup> Ricordiamo che in caso di arresto e/o morte le provvigioni mensili vengono generalmente garantite al nucleo familiare.

<sup>110</sup> Riportiamo due episodi che coinvolgono altrettanti medici, primi cittadini dei comuni di Casal di Principe e Grazzanise. Nel primo caso un collaboratore di giustizia, Luigi Tartarone, dichiarava che: “In effetti io conoscevo già il Cristiano Cipriano perché era un medico che si metteva a disposizione. Ricordo che molte volte era venuto anche di notte a casa di Cirillo Alessandro detto ‘il Sergente’, reggente del clan Bidognetti, onde prestare assistenza al Cirillo. In effetti il Cirillo non è che fosse malato, e che non appena si sentiva un po' di batticuore in quanto grosso assuntore di cocaina, subito si spaventava e noi dovevamo andare a chiamare il dottore per prestargli assistenza. Il dottore senza fiatare ci seguiva” (Tribunale Napoli 2011b:107). Il secondo episodio riguarda un procedimento penale da poco concluso con condanna di rito abbreviato, riguardante l'ex Sindaco e medico del comune di Grazzanise. “Il Sindaco OMISSIS (*come si legge nel Decreto di Scioglimento del Comune di Grazzanise del 2013 - il terzo in vent'anni, NdR*) avrebbe effettuato un viaggio in Austria per offrire cure mediche al boss Michele Zagaria, prima del suo arresto dopo quasi vent'anni di latitanza” (DPR 2013).

proventi illeciti, accedere ai benefici alternativi al carcere se coinvolti in procedimenti penali.

Questo tipo di esternalità maturate dal singolo e conseguenti all'affiliazione criminale, sono di importanza fondamentale per il clan: finanziare tali forme di integrazione diventa strategico per l'organizzazione criminale. Per questo motivo occorre garantire risorse economiche continuative per la "cassa comune".



## Parte Seconda.

Le politiche socio-assistenziali  
nella provincia di Caserta:  
un welfare (s)finito



# 1.

## Analisi delle forme di welfare pubblico: il sistema italiano

Prima di entrare nella descrizione dei servizi socio-assistenziali della provincia di Caserta è doveroso confrontarsi con una definizione di welfare e, all'interno di questa, osservare come prende forma l'insieme di risposta ai bisogni sociali in un dato contesto socio-economico territoriale. Successivamente, sarà utile osservare gli effetti delle recenti riforme legislative nel caso italiano, in relazione all'organizzazione amministrativa e gestionale degli interventi e dei servizi sociali a livello locale. Premettendo che riguardo la categoria "welfare state" esiste una moltitudine di studi e di interpretazioni che comprendono orientamenti ideologici e culturali profondamente diversi, quando non antagonisti,<sup>111</sup> possiamo tentare di individuare una traccia per circoscrivere la nostra analisi.

I fattori principali posti all'origine della formazione del welfare nei Paesi occidentali nel secolo Novecento possono essere riconducibili al riconoscimento costituzionale dei diritti sociali<sup>112</sup> e dall'assunto che il funzionamento spontaneo dell'economia di mercato non era in grado di assicurare la protezione di tali diritti in maniera efficiente (Franzini 1995; Polanyi 2000). Sin dalla sua nascita il welfare state ha avuto come obiettivo la soddisfazione dei bisogni umani e il miglioramento del benessere individuale in un contesto socio-economico che, per sua stessa natura, genera iniquità e diverse opportunità di vita (Gough 1979).

In letteratura si è soliti distinguere tipi diversi di welfare state, in riferimento alla formazione di assetti istituzionali degli Stati e alle modalità di regolazione dell'equità sociale, al fine di contrastare e ridurre gli effetti negativi dei mercati economici sui cittadini. Seguendo la classica traccia degli studi che hanno cercato di definire i sistemi

---

<sup>111</sup> Per un approfondimento storico sull'evoluzione del concetto di welfare, tra i primi in Italia Cfr. De Felice 1984.

<sup>112</sup> Con il termine diritti sociali ci riferiamo a quei diritti cui corrispondono prestazioni pubbliche positive (ad esempio istruzione, lavoro, salute, previdenza e assistenza). Per un approfondimento Cfr. Ferrajoli 2001, 2004. Per una rassegna più ampia sull'evoluzione dei diritti di cittadinanza Cfr. Harrison 2002.

di welfare nelle democrazie a capitalismo moderno - ispirati dai contributi di Richard Morris Titmuss (1974) e di Gosta Esping-Andersen (1990) - possiamo definire il welfare nei Paesi occidentali come un sistema complesso di norme e procedure che tende alla produzione e alla redistribuzione del benessere individuale, attraverso l'azione congiunta e interdipendente di Stato, mercato e famiglie. Il welfare è un sistema di protezione strettamente legato alle caratteristiche culturali e politiche delle società che lo generano, in un dato periodo storico (Reisman 2001). Ma i sistemi di welfare, perseguendo il fine di mitigare gli effetti negativi dei mercati sugli individui, nel momento in cui forniscono sicurezza economica e servizi, possono anch'essi generare stratificazione sociale. Le finalità stesse del welfare contribuiscono così a determinare l'articolazione della solidarietà sociale, la divisione di classe e la differenziazione di *status* (Esping-Andersen 1990).

A voler sintetizzare il modello di politica sociale in Italia, questo è un sistema volto prevalentemente al mantenimento dello *status* socio-economico individuale e familiare, costruito e conseguito attraverso le opportunità della carriera lavorativa. Per cui "la sicurezza sociale appare istituzionalmente frazionata in una gamma di programmi frazionati per differenti categorie occupazionali, il diritto alla prestazione è spesso limitato in base ai redditi, e le indennità connesse al reddito riflettono in maniera determinante la posizione sul mercato del lavoro. Si tenderebbe così a preservare e non a modificare la struttura della disuguaglianza sociale" (Ascoli 1984:23-24).

Ulteriore elemento distintivo che identifica il sistema di welfare italiano - e, più in generale, i sistemi di welfare mediterranei - è l'elevato particolarismo che ne caratterizza il funzionamento: "da un lato tale variabile riguarda il versante delle erogazioni, con casi diffusi di manipolazioni clientelari e frodi; dall'altro incide sul versante del finanziamento, con evasioni contributive su vasta scala di fatto tollerate dall'amministrazione e di tanto in tanto sanate attraverso condoni fiscali" (Borzaga, Fazzi 2005:131).

Il fattore principale che caratterizza il welfare in Italia e in altri Paesi mediterranei è quindi associabile più che alle modalità di costruzione delle politiche sociali, all'architettura istituzionale: una forma di Stato poco weberiano, largamente infiltrato e facilmente manipolabile da interessi organizzati (Ferrera 1996). In sintesi, volendo usare le parole di Kazepov e Carbone:

A distinguere il caso italiano dagli altri paesi, e soprattutto quelli dell'Europa continentale, è la contemporanea presenza di due caratteristiche specifiche. In primo luogo, l'accesso alle misure previdenziali e assistenziali - con l'unica eccezione dei servizi sanitari - avviene su base fortemente categoriale. (...) In secondo luogo, il modello italiano deriva dallo

sfruttamento strategico, a fini spesso clientelari, dei meccanismi redistributivi (2007:72).

Il modello di welfare italiano è un sistema misto - universale nella sanità e nell'istruzione, categoriale nella previdenza, residuale negli interventi e nei servizi sociali - frutto di un'ambigua eredità dei sistemi politici, delle forme istituzionali e delle strategie regolative avvenute fin dalla nascita dello Stato Unitario.

Volendo ripercorrere solo a grandi linee la storia della politica assistenziale in Italia, dobbiamo anzitutto sottolineare che risale ai primi anni del Regno la costruzione di quell'assetto polverizzato che contraddistinguerà il settore delle politiche sociali fino agli anni più recenti: "le sperequazioni geografiche del nostro sistema assistenziale hanno radici assai lontane, che l'unificazione politica ed amministrativa del paese non ha minimamente scalfito" (Fargion 1997:72-73).

Se è vero che già nel periodo post-unitario l'utilizzo della legislazione sociale era fortemente legata a fini di consenso e legittimazione dell'élite politica dirigente (Ascoli 1984), nei decenni a seguire, sia pure in un *trend* di crescita della spesa sociale - conseguente all'allargamento e al riconoscimento di diritti sociali e di cittadinanza - la continuità strutturale del sistema non sembra mutare. Tanto che:

Il sistema italiano di welfare appare tuttora lontano da un modello di tipo universalistico; fin dalle origini (...) ha sempre mostrato connotati nettamente assistenziali-clientelari e particolaristici; (...) Le politiche sociali mai sono sfuggite nel nostro paese ad un fermo controllo del sistema politico-partitico; anzi, l'eccessiva "politicizzazione" dei meccanismi più delicati di funzionamento del welfare (si veda per tutti la gestione delle Unità Sanitarie Locali) rappresenterebbe (...) una vera e propria specificità del caso italiano (*Ibidem* 1984:43).

Questa tendenza strutturale del nostro Paese non sembra limitata alle sole forme di regolazione e di finanziamento della spesa sociale a livello centrale ma, spesso, attiene anche alle forme di erogazione e distribuzione degli interventi socio-assistenziali a livello locale. Così "Il particolarismo del nostro sistema è evidente non soltanto per quanto riguarda il trattamento o i benefici erogati, vera selva di favoritismi e privilegi, ma anche per quanto riguarda i costi ed il finanziamento di vari programmi" (Paci 1984:307).

Il particolarismo dunque, nel caso italiano, appare così storicamente radicato tanto da poter essere considerato fattore di condizionamento sia per la formazione delle agende politiche che per la partecipazione delle forze sociali di cittadini singoli e associati. Il particolarismo dell'intervento pubblico ha infatti finito per condizionare l'autonomia iniziativa della società civile, incentivando per contro le richieste

di assistenza nei confronti dello Stato: “Ciò è parte di un fenomeno più generale di scarsa autonomia della società rispetto allo Stato nel nostro Paese, che è stato descritto in termini di dipendenza clientelare e i cui tratti principali si delineano fin dai primi decenni post-unitari” (Paci 1984:308).

Se dovessimo definire con una formula le caratteristiche specifiche e la forma storica del welfare italiano, potremmo quindi dire che esso ha i tratti di un sistema particolaristico-clientelare (*Ibidem* 1984; Franzini 1995). Dal punto di vista dell’offerta il welfare italiano è invece un modello misto: corporativo nella previdenza, residuale nell’assistenza e universalista sia nell’istruzione che nella sanità, seppure - in quest’ultimo caso - in modo spurio. Si tratta, quindi, di una variegata combinazione di caratteri che risulta ancora più confusa alla luce di quella che è stata da molti considerata la vera natura del modello italiano: la differenza subnazionale. Altri autori, quindi, suggeriscono che sarebbe più appropriato parlare di un modello “particolaristico, clientelare e dualistico” (Fargion 1997:314) vista la sempre più evidente cristallizzazione di (almeno) due distinti sottosistemi di protezione sociale, territorialmente ancorati lungo la frattura Nord-Sud del Paese.

## **I territori del welfare: dallo Stato agli enti locali**

È concetto condiviso che il ruolo e la funzione degli Stati nazionali siano stati fondamentali per la nascita e l’evoluzione delle politiche di welfare occidentali, sia in termini regolativi che in termini distributivi (Ferrera, Gilpin, Wilensky 1993). Questo giustifica la tendenza, negli studi meno recenti, a considerare le politiche sociali fondamentalmente politiche centrali, nazionali (Kazepov, Barberis 2008). Ma le disposizioni dei sistemi di welfare europei degli ultimi tre decenni dimostrano che - a fronte di importanti cambiamenti istituzionali, economici e sociali - il baricentro regolativo e distributivo si sia decisamente spostato “verso il basso”, verso la localizzazione degli interventi socio-assistenziali (tra i tanti Donati 1991, Ferrera 2008).

Occorre segnalare un dato sperimentato in tutti gli Stati occidentali dagli Anni settanta del secolo scorso: da un lato il riconoscimento di nuovi e più complessi bisogni sociali e, dall’altro la restrizione della spesa pubblica, hanno segnato il periodo della cosiddetta “austerità permanente” nella costruzione e nella definizione delle politiche sociali (Pierson 2001). Una fase finanziaria condizionata dalla necessità di contenere la spesa pubblica e che ha visto parallelamente aumentare l’incidenza di nuovi e diversi bisogni sociali in conseguenza di importanti cambiamenti demografici, economici e sociali. Così, negli ultimi decenni, gli indirizzi politici delle nazioni europee hanno dovuto affrontare una “ricalibratura multidimensionale” dei sistemi di

welfare (Ferrera, Hemerijck 2003, Ferrera 2004). Ricalibrare in senso istituzionale la costruzione e l'implementazione delle politiche sociali ha voluto dire anzitutto spostare l'impegno istituzionale verso il basso, aumentando l'arena degli attori coinvolti, in un quadro generale di contenimento della spesa pubblica: effetto parzialmente riuscito nei Paesi nordici e ancora in corso nei Paesi dell'area mediterranea, primi fra tutti l'Italia.

Ancora oggi, appare evidente che il welfare italiano non riesca a invertire la rotta disfunzionale sia in termini di copertura efficiente che di presa in carico dei rischi sociali, sia nelle principali questioni legate alla ripartizione della spesa per settori sociali.

Le riforme sugli assetti istituzionali attuate in molti Paesi occidentali sono state così rivolte all'intenzione di "liberare" lo Stato centrale dal ruolo di unico protagonista del welfare, riconoscendo e coinvolgendo attori decentrati e, allo stesso tempo, rivolgendosi agli attori non istituzionali della società civile (Rostgaard 2001). In sintesi ciò che è avvenuto - e che ancora sta avvenendo - nel welfare europeo è spiegato in termini di "sussidiarizzazione delle politiche sociali" (Kazepov 2009) in un contesto di "crisi dello Stato" (nel senso di Casese 2002) che prevede una frammentazione degli ordinamenti. Questa tendenza verso la ri-definizione delle politiche di welfare ha visto l'attivazione di "riforme che hanno avuto un impatto importante sulla distribuzione territoriale della capacità regolativa delle politiche sociali, soprattutto verso enti territoriali sub-nazionali" (Kazepov Barberis 2008:59).

È nell'ultima parte del secolo Novecento che molti Paesi occidentali hanno avviato riforme nella *governance* delle politiche sociali (Fargion 1997). In particolare, nel caso italiano si evidenzia il percorso di legiferazione che ha visto una progressiva attribuzione di poteri agli enti locali e il conferimento di maggiori poteri legislativi alle regioni nella regolazione delle politiche sociali.<sup>113</sup> Il processo di riorganizzazione territoriale e di sussidiarizzazione del welfare degli Stati europei non poteva che mostrare esiti diversi, per cui:

nei paesi nordici la regolazione di mercato ha una copertura in genere limitata, la variabilità è controllata da standard

<sup>113</sup> Ricordiamo la legge 142/1990 sull'ordinamento degli enti locali, le cd Leggi Bassanini del 1997 (N.59 e N.127) anche dette leggi sulla semplificazione amministrativa (in continuità tardiva con il DPR 616 del 1977), il Dlgs 467 del 1997 che ha stabilito nuove competenze in materia di collocamento e politiche del lavoro, la legge 328 del 2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la legge Costituzionale 3 del 2001 in modifica del Titolo V della Costituzione italiana, in particolare l'articolo 117. Per una disamina dei cambiamenti del livello locale nella costruzione dell'agenda politica e nelle modalità di funzionamento amministrativo degli interventi e dei servizi sociali Cfr. Pavolini 2003:89-188.

nazionali, il coinvolgimento degli attori è prevalentemente manageriale nella gestione o neocorporativo nella funzione di indirizzo, mantenendo, quindi, chiaro il primato dell'arena decisionale pubblica. Al contrario, nei paesi mediterranei la contrattualizzazione è prevalentemente retorica perché si accompagna poco e male a garanzie di diritti, la variabilità locale manca di standard nazionali e, quindi, il coinvolgimento dei molteplici attori viaggia a vista, con il rischio della delega in bianco o della prevalenza di logiche clientelari (Kazepov Barberis 2008:70).

In particolare, nel nostro Paese il ruolo e la presenza degli enti nazionali e di enti autarchici istituzionali e religiosi (come gli ECA, le IPAB, l'Enaoli, l'Onpi, l'Onig) ha indubbiamente inciso, determinato e rallentato uno dei cambiamenti istituzionali più forti nel settore dei servizi sociali sin dagli Anni settanta: il processo di regionalizzazione e decentralizzazione del welfare (Fargion 1997). In questo senso l'approvazione del DPR 616 del 1977 ha rappresentato uno spartiacque nell'evoluzione storica dell'assistenza in Italia:

dopo anni e anni di tergiversamenti, vengono formalmente riconosciuti alcuni dei punti chiave (...). Innanzitutto il campo dell'assistenza (...) viene definito in maniera coerente ed unitaria con riferimento alla più moderna concezione dei servizi sociali. In secondo luogo, si identifica nell'ente locale più vicino ai cittadini, il comune, il punto di riferimento fondamentale per quanto attiene all'intera gestione del settore (*Ibidem* 1997:97-98).

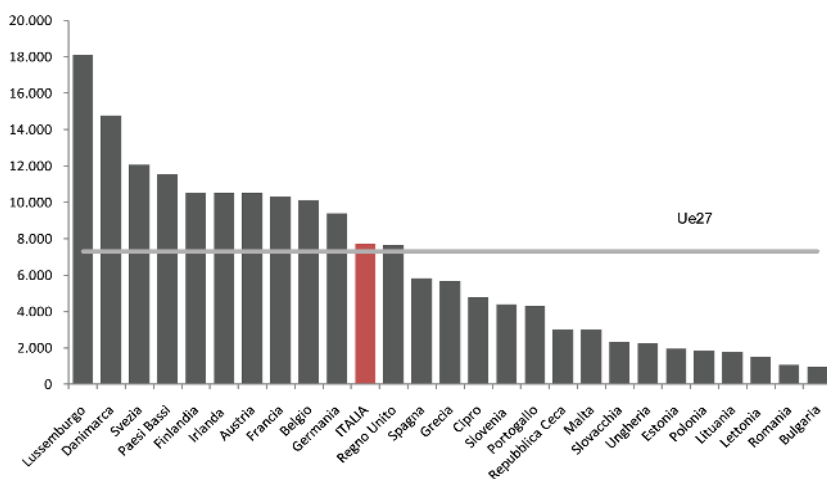
Il trasferimento delle funzioni in materia socio-assistenziale dallo Stato centrale (e dai vari enti nazionali) alle regioni alla fine degli Anni settanta, non fu seguito però dall'approvazione di una riforma di settore, mentre in ambito sanitario venne promulgata la legge 833 del 1978 che ridisegnava tutto l'assetto dell'organizzazione sanitaria a livello locale (Gori 2008). Così il famoso DPR 616, se andò avanti per la riforma sanitaria, è rimasto lettera morta per quanto riguarda il settore dell'assistenza. Queste condizioni hanno tenuto imprigionato per oltre trent'anni quel processo di ridefinizione territoriale del welfare sia in termini regolativi che in termini di distribuzione delle risorse.

L'Italia in particolare ancora oggi, pur essendo in linea con la media europea in termini di spesa sociale pubblica (Figura 1), continua a essere caratterizzata da una spesa pensionistica ipertrofica e da scarsi investimenti nei servizi sociali (Naldini, Saraceno, 2008) che, in alcune aree del Paese non raggiungono livelli minimi di risposta ai bisogni sociali. Appare evidente come, in un regime di welfare ambivalente come quello italiano (universale/categoriale e dualistico Nord/Sud) le



valutazioni restano alquanto differenziate: se i dati lasciano apparire cornici legislative e impegni di spesa adeguati alle esigenze sociali in linea con i Paesi europei, la situazione non appare evidentemente conforme su tutto il territorio nazionale.

Figura 1. Spesa per la protezione sociale nei paesi Ue.  
Anno 2012 (euro per abitante)

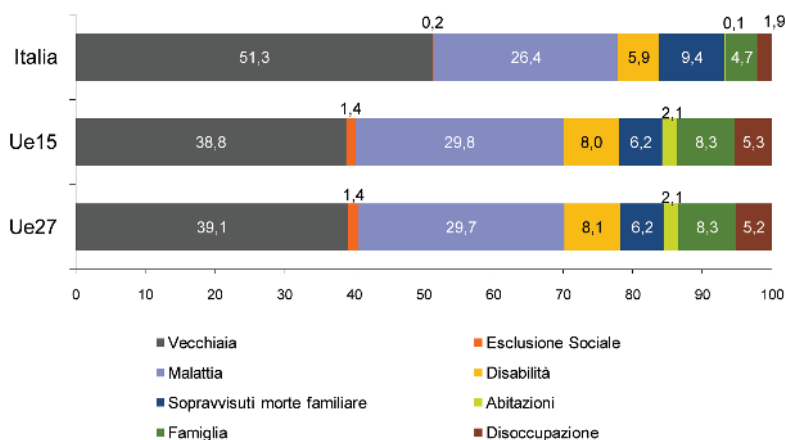


Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*, 2013

Per avere un quadro sintetico delle forme che assume la spesa sociale in Italia, prendiamo in considerazione i tradizionali comparti della “protezione sociale” (Figura 2), confrontandoli sotto il profilo puramente quantitativo con quelli degli altri Paesi europei. Emerge con chiarezza quanto finora sottolineato: il welfare italiano appare caratterizzato da una notevole importanza dei programmi pensionistici e da un minor peso delle spese sociali (*Social Expenditures*).<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Il Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros), coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), definisce la spesa per la protezione sociale come i costi a carico di organismi pubblici o privati per l'insieme degli interventi intesi a sollevare le famiglie dall'insorgere di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza, da parte dei beneficiari, sia di una contropartita equivalente e simultanea, sia di polizze assicurative. Le funzioni o rischi sono: malattia/salute; invalidità; vecchiaia; superstiti; famiglia, maternità e infanzia; disoccupazione; abitazione; altre tipologie di esclusione sociale (formazione per il reinserimento nel mercato del lavoro, abitazioni, misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale). Nel complesso, la spesa per la protezione sociale comprende le spese per: prestazioni di protezione sociale; servizi amministrativi; trasferimenti agli Enti delle Amministrazioni pubbliche, alle famiglie; interessi passivi. (a) dati provvisori. Per l'analisi nazionale sono considerate le sole spese per prestazioni di protezione sociale. Cfr. Istat, *nota metodologica in Conti della protezio-*

Figura 2. Struttura spesa sociale per funzioni nell'Ue15, Ue27 e in Italia.  
Anno 2008. Valori %<sup>115</sup>



Fonte: Istat, Eurostat, ESSPROS database, 2011

Tabella 1. Struttura della spesa sociale per funzioni nell'Ue15, Ue27 e Italia.  
Anno 2008. Valori %

	Malattia	Disabilità	Vecchiaia	Sopravvissuti morte fam.	Famiglia	Disoccupazione	Abitazioni	Esclusione Sociale
Ue27	29,7	8,1	39,1	6,2	8,3	5,2	2,1	1,4
Ue15	29,8	8,0	38,8	6,2	8,3	5,3	2,1	1,4
Italia	26,4	5,9	51,3	9,4	4,7	1,9	0,1	0,2

Fonte: Istat, Eurostat, ESSPROS database, 2011

Rispetto ai Paesi europei quindi, la particolarità della spesa sociale italiana (Tabella 1) sta proprio nella composizione e nella destinazione delle risorse. Gran parte della spesa sociale del nostro Paese è assorbita dalle funzioni “vecchiaia” e “sopravvissuti” (60,7% del totale contro a una media europea del 45%), che denota la particolare incidenza di popolazione anziana in un sistema pensionistico ipertrofico e catego-

ne sociale, <http://www.istat.it/it/archivio/89665>.

<sup>115</sup> Cfr nota 114.

riale. Le funzioni relative all'ambito di azione territoriale degli interventi e dei servizi sociali su scala locale - "famiglia", "disoccupazione", "abitazioni e "esclusione sociale" - sono invece evidentemente sotto-dimensionate. La parte più consistente della spesa sociale viene così assorbita dal sistema previdenziale, regolato da istituzioni centrali: di riflesso, le risorse economiche destinate al finanziamento di servizi gestiti a livello locale acquistano un peso marcatamente residuale. In sostanza, il nostro "è un Paese nel quale si predilige una politica redistributiva che preferisce i trasferimenti monetari a quelli in servizi" (Boldrini 2009:14).

## **Il livello territoriale dei servizi sociali**

Partendo dall'assunto condivisibile che "il servizio sociale e il sistema di erogazione dei servizi socio-assistenziali alle persone (...) è settore importante, come gli altri settori (sanitario, previdenziale, formativo) delle politiche sociali" (Rizza 2003:15), occorre riconoscere che in realtà i servizi sociali in Italia hanno sempre occupato un ruolo marginale nel welfare state (Gori 2001). Focalizzando l'attenzione sui cambiamenti normativi e regolativi dell'ultimo ventennio - volti a garantire un livello equo delle garanzie sociali, riformare il funzionamento e ampliare gli attori coinvolti nella programmazione e nelle modalità di gestione dei servizi locali - è evidente che la situazione italiana non è omogenea su tutto territorio nazionale.

L'approvazione della legge quadro 328 del 2000<sup>116</sup> ha rappresentato l'esito di un complesso processo di riforma avviato negli anni con l'approvazione di alcune importanti leggi riguardo il funzionamento della Pubblica Amministrazione e del settore delle politiche sociali.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Legge 8 novembre 2000 N.328 legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, pubblicata in Gazzetta Ufficiale N.265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186.

<sup>117</sup> Alla fine degli Anni novanta il Parlamento ha approvato alcuni provvedimenti che hanno trovato nella legge 328 del 2000 un più compiuto quadro di riferimento: leggi 284 e 285 del 1997, rispettivamente a favore di servizi per i disabili e per i minori; legge 162 del 1998 a sostegno dei portatori di handicap grave; legge 45 del 1999 sul rifinanziamento degli interventi per il contrasto delle tossicodipendenze; DPR 286 del 1998 testo unico delle leggi sull'immigrazione; artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 che hanno introdotto interventi a favore delle famiglie, come l'assegno speciale ai nuclei familiari con tre figli minori e l'assegno di maternità esteso alle madri non lavoratrici e la riforma dei congedi parentali (legge n.53 del 2000 unitamente al successivo testo unico, Dlgs n.151 del 2001). La tipologia degli interventi previsti (con l'eccezione degli ultimi citati) si è basata sull'offerta di servizi degli enti locali, mentre allo Stato residuavano compiti di ripartizione delle risorse sulla base di principi e di standard determinati, indirizzo, coordinamento e valutazione dei risultati conseguiti dalla spesa per le politiche sociali. L'istituzione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, previsto dall'art. 59, comma 44 della

Le indicazioni della legge quadro si sono basate sull'esplicito obiettivo di realizzare un "sistema integrato" che superasse la nota sovrapposizione di interventi nei servizi sociali dominati da logiche emergenziali (De Leonardis 2003) e costruisse una "promozione del benessere" a carattere universale, attraverso l'accesso omogeneo dei cittadini ai diritti sociali (Bifulco 2005). La realizzazione di questo obiettivo ha anzitutto previsto la modifica dell'assetto costituzionale<sup>118</sup> che ha attribuito allo Stato il compito di definire, attraverso legge, i "Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali" (cosiddetti LEP o LIVEAS)<sup>119</sup> al fine di garantire prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale, superando le storiche disparità sub-nazionali. Agli enti locali è stato attribuito il compito di programmare e disegnare tali prestazioni "tarandole" in base alle caratteristiche e ai bisogni della popolazione e del contesto socio-economico locale. Gli organi istituzionali, nel perseguimento di tali obiettivi, devono tenere conto del ruolo e delle espressioni di cittadinanza attiva (nel senso di Moro 2005, 2014) riconoscendo e richiamando il loro apporto, attribuendo agli attori non istituzionali precisi ruoli nelle varie fasi di costruzione degli interventi e dei servizi sociali.<sup>120</sup>

La programmazione degli interventi socio-assistenziali viene così rifondata sul principio di sussidiarietà, sulla redistribuzione di competenze e di ruoli che tenga conto delle capacità dei soggetti pubblici e di quelli privati coinvolti nelle diverse fasi di programmazione, implementazione e valutazione dei servizi sociali.

In questo senso la legge di riforma 328 ha ridefinito ruoli e funzioni degli enti pubblici in termini territoriali (sussidiarietà verticale) prevedendo la programmazione congiunta con i soggetti privati (sussidiarietà orizzontale), avendo come fine l'elaborazione di un Piano Sociale di Zona (Kazepov, Carbone 2007).

Dunque la programmazione locale è stata certamente la modalità

---

legge 449 del 1997 ha anticipato la razionalizzazione del sistema di finanziamento successivamente recepito dalla legge quadro. Nel Fondo sono infatti confluite le risorse stanziare dalle leggi richiamate e da altre precedenti (come la legge n. 216 del 1991, per interventi a favore dei minori a rischio di attività criminose e la legge quadro sul volontariato, n. 266 del 1991).

<sup>118</sup> Per un'attenta disamina della riforma dei servizi sociali in rapporto ai cambiamenti di assetto istituzionale derivanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione italiana, Cfr. Balboni, Baroni, Mattioni, Pastori (2007).

<sup>119</sup> All'articolo 117 comma 2 lettera m) della Costituzione italiana, modificato nel 2001 è previsto che "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Per una disamina attenta e recente sul dibattito dei "livelli essenziali di assistenza sociale" Cfr. Saraceno 2005; Ranci Ortigosa 2008; Costa 2012; Longo 2012.

<sup>120</sup> Articolo 5 (Ruolo del terzo settore) e Articolo 6 (Funzioni dei comuni) comma 3 lettera e), legge 8 novembre 2000, n. 328.

su cui la legge 328 del 2000 ha posto l'accento per dare concretezza a quel modello di "welfare municipale e comunitario" (Martelli 2006) che viene individuato come uno degli approdi più significativi di cambiamento del sistema di protezione sociale italiano, anche in funzione di contrasto alle mafie (Baldascino, Mosca 2015).

In questo senso il Piano di Zona rappresenta lo strumento di programmazione del sistema dei servizi a livello locale, che ha lo scopo di promuoverne l'integrazione e di coordinarne il sistema d'offerta tramite l'utilizzo di risorse ordinarie e straordinarie (leggi di settore, finanziamenti comunitari, locali, regionali, privati). Concretamente il Piano di Zona rappresenta il mezzo attraverso cui la programmazione locale cerca il coordinamento e l'integrazione delle molteplici politiche territoriali (sociali, sanitarie, urbanistiche, del lavoro, istruzione e cultura) e tra più istituzioni (pubbliche e private). Il Piano di Zona è perciò finalizzato allo sviluppo di sinergie tra competenze e risorse di diverse amministrazioni pubbliche e una pluralità di attori privati (organizzazioni non profit, sindacati, cittadini).

Nelle intenzioni del legislatore è quindi evidente che le singole amministrazioni locali dovrebbero superare la loro supremazia - esercitata attraverso la centralizzazione del *decision making* - promuovendo la diffusione di quella che è stata definita un'amministrazione di relazione (Meloni 2000). Un'amministrazione pubblica capace di "fare rete" coi diversi attori pubblici e privati del territorio e che costruisce una politica di dialogo e di interazione al fine di rigenerare la propria funzione politica: non più erogatrice di risorse definite dall'alto della funzione pubblica, ma regista dell'insieme di risorse pubbliche, private e sociali generate dai territori e dai contesti locali. In questo scenario il ruolo esercitato dalle regioni - soprattutto successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione - appare decisamente centrale soprattutto nella fase di programmazione e nella definizione dei principi che riguardano l'effettiva organizzazione locale nella costruzione dei servizi sociali territoriali. Non mancano, ovviamente anche in questo senso, le disparità territoriali che contraddistinguono il nostro Paese soprattutto rispetto ad alcuni nodi critici, misurabili dagli indici di impegno civico e quelli di sviluppo socio-economico in relazione al rendimento delle istituzioni regionali, come rilevato anni fa da Putnam (1997).

I tagli subiti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali negli ultimi anni, le difficoltà economiche degli enti locali territoriali, assieme al minor interesse dimostrato dai Governi nazionali nel favorire l'attuazione della legge 328, hanno sicuramente contribuito a ridurre la rilevanza - in termini di portata, grado di legittimazione e innovazione - delle attività di pianificazione previste dai Piani sociali regionali e dai Piani di Zona.<sup>121</sup> Le difficoltà da parte del legislatore per la mancata

<sup>121</sup> Per una recente analisi sulle difficoltà regolative e finanziarie degli enti locali

definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni sociali” accompagnata da un’incompleta riforma federalista in campo fiscale (Tardiola 2008), non hanno di certo facilitato il superamento delle storiche differenziazioni socio-economiche a livello sub-nazionale. La disomogeneità e la pluralità dei modelli di regolazione regionale rispetto al ruolo e all’effettiva incidenza dei soggetti non pubblici nella programmazione e nell’erogazione dei servizi alla persona, ad esempio, hanno acuito l’incertezza già generata dalla legge quadro (Paris 2007).

Volendo sintetizzare quanto sinora detto, a quattordici anni dalla legge quadro 328 del 2000, la situazione dei servizi sociali nel nostro Paese appare ancora incerta, non solo per la scarsa incisività del Parlamento e del Governo nel fornire ulteriori strumenti per garantire equità territoriale, ma soprattutto per l’eterogeneità delle risposte che gli enti locali hanno espresso negli anni. Occorre quindi precisare che sin dalle origini della legge quadro del 2000, i sistemi di welfare regionali hanno mostrato differenti forme di applicazione e di funzionamento dal Nord al Sud del Paese. Nel tentativo di descrivere le diversità dei welfare regionali, alcuni autori hanno proposto delle classificazioni per evidenziare le differenze sub-nazionali. Alcuni hanno utilizzato variabili quantitative legate alla spesa sociale, all’offerta di servizi, alla struttura demografica e ai livelli di occupazione di alcune categorie (Caltabiano 2004).<sup>122</sup> Altri hanno identificato l’aderenza dei sistemi regolativi regionali con le funzioni di spesa sociale (Maretti 2007)<sup>123</sup> e infine, riprendendo i regimi di welfare di Espring-Andersen, si sono evidenziate le caratteristiche dei modelli di *governance* locale delle po-

---

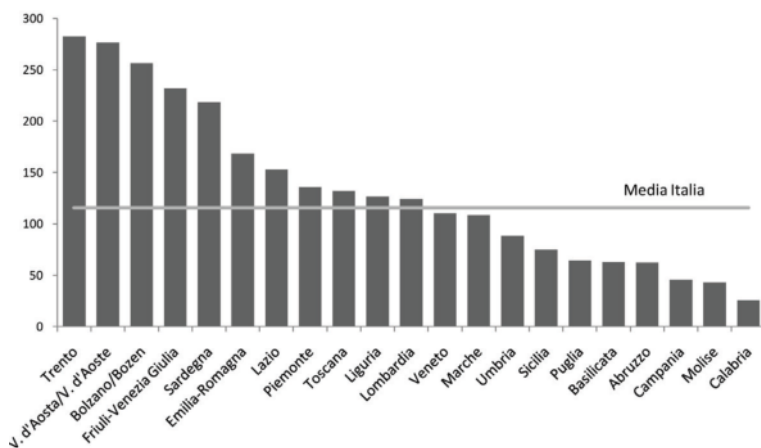
nel sistema di welfare, Cfr. AA.VV. 2012a.

<sup>122</sup> L’autore ricava quattro tipologie di welfare regionali attraverso la valutazione delle seguenti classi di indicatori: indicatori di spesa nel settore sociale (spesa pro-capite dei comuni; incidenza percentuale della spesa sociale sul totale delle spese dei bilanci comunali; spesa pro-capite regionale per assistenza sociale; incidenza della spesa sociale regionale sul totale delle spese della regione), indicatori di offerta nel settore sociale (incidenza percentuale posti nido disponibili sulla popolazione 0-2 anni; numero di posti letto pubblici e privati nelle strutture residenziali per anziani ogni 100 ultra 70enni; strutture non residenziali per anziani ogni 10mila ultrasessantacinquenni; numero di istituzioni non profit operanti nel settore dell’assistenza sociale ogni 10mila abitanti), domanda privata nel settore sociale (ricorso all’offerta privata dei servizi; spesa media mensile delle famiglie), pressione demografica: anziani (incidenza percentuale degli ultrasessantenni sulla popolazione totale), livello di attivazione della famiglia (persone coniugate che vedono la madre non coabitante tutti i giorni; tasso di occupazione femminile; tasso di occupazione femminile nella fascia d’età 20/34 anni; incidenza percentuale famiglie con 5 o più componenti). Per un maggiore dettaglio sugli esiti, Cfr. Caltabiano 2004.

<sup>123</sup> L’autrice nell’identificazione di 4 cluster regionali utilizza i seguenti indicatori: grado di strutturazione normativa (piani e leggi regionali attuative); livello di innovazione del sistema di welfare (introduzione di pratiche di *governance*); grado di aderenza ai principi proposti dalla legge 328/2000; spesa sociale dei comuni standardizzata. Per un approfondimento, Cfr. Maretti 2008.

litiche sociali regionali (Moro, Bertin 2012).<sup>124</sup> In tutti i casi proposti il quadro che emerge riconosce da diverse angolazioni e da più punti di vista le differenze strutturali, normative, organizzative e di spesa tra le politiche di welfare nelle regioni del Nord, del Centro e del Sud Italia.

Figura 3. Spesa interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione. 2011 (valori pro capite)



Fonte: Istat. Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati 2014

Secondo le intenzioni e le previsioni del legislatore, la regionalizzazione delle politiche sociali - iniziata nel 1977 e completata nel 2001 - avrebbe dovuto ridurre la frammentarietà istituzionale, semplificare le procedure e aggregare le risorse, decentrare la responsabilità di programmazione e di finanziamento sugli enti locali. Di fatto, le modalità con le quali si è attuata la regionalizzazione hanno portato all'affermarsi, o meglio all'accentuarsi, di un ulteriore elemento di discriminazione nelle politiche sociali: quello territoriale (Madama 2010).

L'insieme del welfare italiano appare così fortemente frammentato e territorialmente differenziato (Costa 2009) avendo alla base diverse e, spesso opposte, tradizioni locali di intervento che hanno configurato nel tempo una sorta di "municipalismo spinto e non regolato" (Saraceno 2005) distinto per aree territoriali. Questo *gap*, posto tra la condizione ideale e l'effettività dell'offerta di servizi sociali nel nostro Paese - se calato nei diversi contesti territoriali - ha generato situazio-

<sup>124</sup> Le dimensioni considerate nell'analisi degli autori attengono: al ruolo dello Stato nei processi di regolazione (*governance*); alla titolarità della gestione dei servizi (il mix); all'estensione del sistema di protezione (carattere universalistico o selettivo delle politiche); alla responsabilità della protezione sociale (contesto e orientamento alla promozione o alla prevenzione). Per approfondire Cfr. Bertin, Moro 2012.

ni-limite, ancora oggi troppo evidenti per non essere prese in considerazione. Limitandoci alla sola spesa pro-capite per gli interventi e servizi sociali per regione troviamo (sinteticamente espressa in Figura 3 e Tabella 2) la situazione attuale.

*Tabella 2. Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per ripartizione geografica. Anno 2012 (valori assoluti, percentuali e spesa pro-capite)<sup>125 126</sup>*

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa		
	Valori assoluti Euro	Valori percentuali	Spesa pro-capite in Euro
Nord-ovest	1.991.474.873	28,5%	126
Nord-est	1.831.318.554	26,3%	159
Centro	1.681.481.387	24,1%	144
Sud	716.788.043	10,2%	51
Isole	761.329.004	10,9%	115
ITALIA	6.982.391.861	100,0%	117

*Fonte: Istat 2014*

La differenza della spesa locale destinata agli interventi e ai servizi sociali, pur evidenziata solamente attraverso dati quantitativi, segna e sottolinea in maniera chiara le profonde differenze territoriali tra il Nord e il Sud del nostro Paese.

Se rapportiamo la spesa per gli interventi e i servizi sociali con gli indicatori di povertà ed esclusione sociale per le regioni italiane è facilmente osservabile come la maggiore spesa dei comuni segni, in rapporto inverso, un maggiore impegno nelle regioni con minori indici di esclusione sociale (Figura 4 e Figura 5).

A livello regionale le differenze appaiono molto consistenti, soprattutto in quelle regioni dove storicamente sono radicate le organizzazio-

<sup>125</sup> Con il termine “spesa” si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

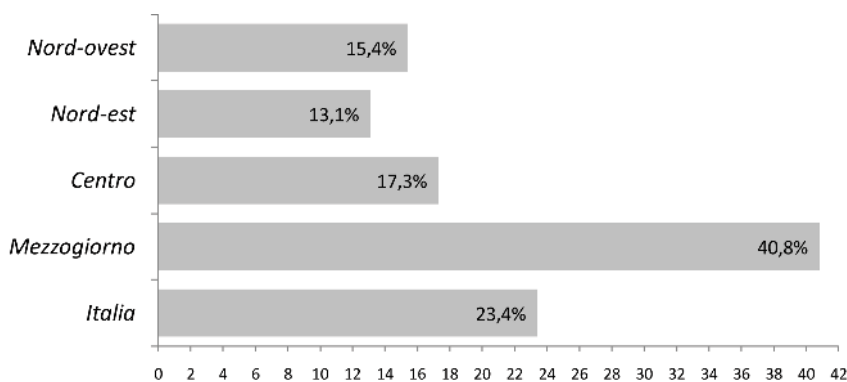
<sup>126</sup> Rapporto tra spesa e popolazione residente nella regione o nella ripartizione geografica.



ni mafiose (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia). Le differenze interne al sistema italiano di welfare sono così significative e marcate a livello territoriale che appare quasi impossibile parlare di un sistema di prestazioni omogenee a livello nazionale, con l'effetto paradossale che i sistemi di protezione e promozione sociale sono più deboli proprio laddove la loro azione sarebbe più necessaria (Bertin, Moro 2012:52).

Le condizioni di povertà, se osservate su base regionale, assumono poi tratti sconcertanti in tutti i contesti regionali del meridione e in particolare in Campania. Come rileva l'ultimo rapporto SVIMEZ (2012) la regione con il PIL pro-capite più basso nel Mezzogiorno è la Campania, con 16.448 euro.

Figura 4. Famiglie in condizione di deprivazione per ripartizione geografica. Anno 2013 (per cento famiglie residenti)

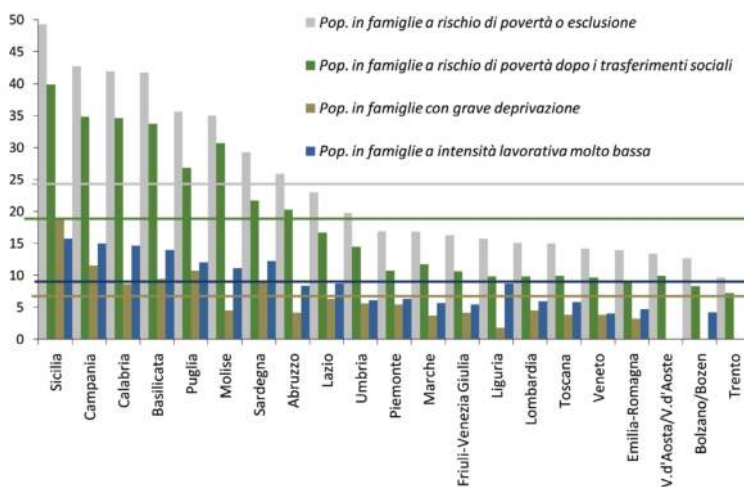


Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Indagine sul reddito e condizioni di vita (Eu-Silc) 2014

Il divario tra la regione più ricca e la più povera è stato nel 2011 di oltre 16mila euro: utilizzando un criterio tutto quantitativo, si può affermare che un valdostano ha prodotto oltre 16mila euro in più di un campano (*Ibidem* 2012). Anche nel mercato del lavoro la situazione non sembra mutare: il tasso di occupazione in età 15-64 nel 2011 è stato del 44% nel Mezzogiorno e del 64% nel Centro-Nord Italia. Nelle regioni meridionali il tasso più alto si è registrato in Abruzzo (56,8%) e il più basso in Campania, dove continua a essere occupato meno del 40% della popolazione in età lavorativa. Come ha sostenuto Massimo Paci, il problema della povertà nel nostro Paese acquista una rilevanza particolare per la concentrazione territoriale che ha anche sul piano dei consumi. (...)

E' evidente come, sulla base della disoccupazione e della povertà, si innesca poi un circolo vizioso, perché vengono tagliati proprio quei consumi di comunicazione, di cultura, di accesso alla scuola, di accesso ai trasporti che sono quelli attraverso i quali si potrebbe uscire dalla condizione di emarginazione; in questo modo, dunque, si favorisce in Italia la formazione di un fenomeno di forte concentrazione della povertà e dell'emarginazione sociale (Paci 1996:8).

Figura 5. Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione. Valori percentuali. Anno 2009<sup>127</sup>



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Eu-Silc 2011

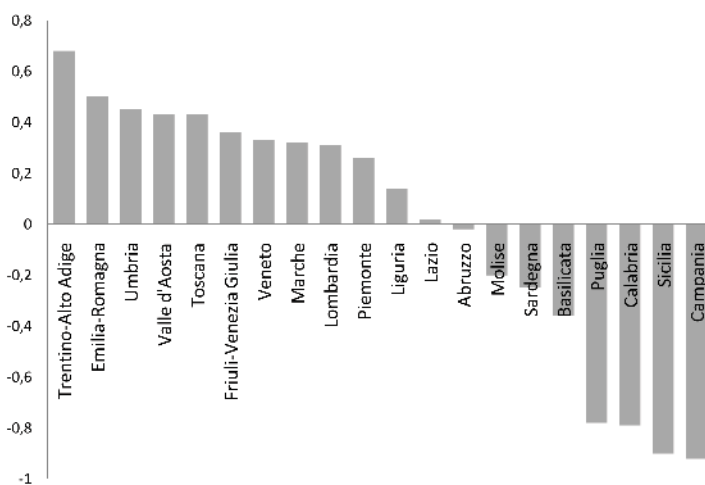
Allargando lo scenario di osservazione è interessante notare come le differenze regionali in termini di qualità della vita (Figura 6), tenuto conto di indicatori di benessere (come la dimensione ambientale, pari opportunità, partecipazione politica, salute e cultura) confermino il circolo vizioso tra povertà, risorse territoriali, emarginazione ed esclu-

<sup>127</sup> La Strategia Europa 2020 promuove l'inclusione sociale, puntando a far uscire almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà o di esclusione. Questa condizione oggi in Italia coinvolge 15 milioni di persone e il programma nazionale di riforma si pone l'obiettivo di ridurle nel 2020 di 2,2 milioni. Gli indicatori individuati per monitorare l'obiettivo sono tre: le persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; le persone in situazione di grave deprivazione materiale; le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Cfr. Istat, Contenimento della povertà ed esclusione sociale, [http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523\\_00/grafici/5\\_7.html](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/grafici/5_7.html) ultimo accesso 4 settembre 2013.

sione sociale (QUARS 2012).<sup>128</sup>

La lettura degli indici di Qualità dello Sviluppo Regionale (Quars) ci indirizza verso una molteplice aggregazione di variabili che presenta, in particolare per la regione Campania, una situazione da “ultima in classifica” nei molti indicatori analizzati, tra i quali possiamo citare: Diritti e cittadinanza (che comprende diritto alla casa, famiglia e servizi, assistenza sociale, inserimento lavorativo persone svantaggiate, migranti e abbandono della scuola dell’obbligo); Salute (assistenza domiciliare integrata anziani, prevenzioni, liste di attesa, migrazioni ospedaliere, soddisfazione servizio sanitario, mortalità evitabile); Pari Opportunità (consultori, partecipazione al mercato del lavoro, partecipazione politica e asili nido).

Figura 6. Classifica del Quars 2011



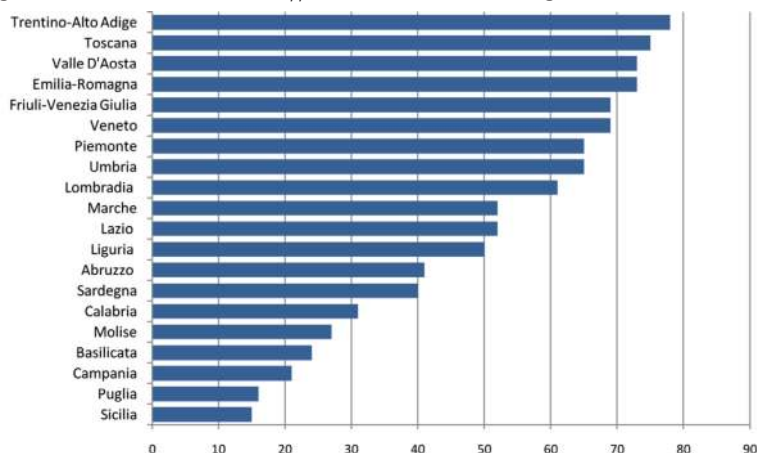
Fonte: *Sbilanciamoci! 2012*<sup>129</sup>

<sup>128</sup> “Il modello Quars si propone come una definizione partecipata della misurazione dello sviluppo, sulla base del quale sono state determinate sette dimensioni alle quali è stato dato lo stesso peso in termini di importanza nel concorrere all’indicatore finale. (...) Il modello che sta dietro al Quars ha per riferimento un territorio in cui il sistema di produzione, distribuzione e consumo abbia un impatto minimo sull’ambiente e che sia indirizzato verso la sostenibilità; un territorio in cui i servizi sociali e sanitari siano diffusi e di qualità, in cui la partecipazione alla vita culturale, sociale e politica sia carattere distintivo della comunità, mentre diritti e pari opportunità economiche, sociali e politiche siano alla base del patto di cittadinanza” (AAVV 2012b:15-16).

<sup>129</sup> Gli indicatori che concorrono a formare il Quars sono 41 e sono suddivisi in 7 dimensioni: Ambiente, Economia e lavoro, Diritti e cittadinanza, Salute, Istruzione,

Se invece concentriamo l'attenzione sull'efficacia dei sistemi locali di welfare regionale la "classifica" delle regioni italiane non sembra mutare molto nei confronti del Sud (Figura 7). Gli indicatori utilizzati dai ricercatori dell'associazione Nuovo Welfare (AAVV 2012b) sono finalizzati all'attribuire misurazioni di efficienza dei sistemi di welfare regionali e di efficacia dei risultati da essi ottenuti, sintetizzabili in un "Bollino Blu".<sup>130</sup>

Figura 7. Un inventario dell'offerta di welfare nelle regioni italiane. Il Bollino Blu



Fonte: Elaborazione Associazione Nuovo Welfare, 2006

ne e cultura, Pari opportunità, Partecipazione. A queste dimensioni corrispondono altrettanti macroindicatori, che vengono costruiti sintetizzando le 41 variabili. "Il Quars rappresenta un'ulteriore sintesi, in quanto è il risultato dell'aggregazione dei macroindicatori. (...) i dati riportati nelle tabelle relative ai macroindicatori e al Quars sono stati standardizzati (...). Tale trasformazione permette di mantenere le differenze relative tra regione e regione. Tanto nel caso dei sette macroindicatori (Ambiente, Economia, Diritti e Cittadinanza, Salute, Istruzione e Cultura, Pari Opportunità, Partecipazione), quanto nel caso del Quars, i valori positivi rappresentano un punteggio al di sopra della media delle regioni e quelli negativi un punteggio inferiore. Quanto più i valori si allontanano dallo zero, tanto più sono distanti dal valore medio. Le differenze di punteggio rappresentano quindi di fatto le differenze che intercorrono tra le regioni nei diversi aspetti qui considerati". Per una maggiore comprensione della metodologia di ricerca proposta, Cfr. AAVV 2012b:18 e ss.

<sup>130</sup> Il Bollino Blu è il risultato della sintesi di molteplici indicatori, selezionati in modo da descrivere le macro aree che concorrono alla formazione finale dell'offerta di welfare regionale: Assistenza sociale, Sanità, Formazione e lavoro, Cultura e tempo libero, Ambiente. A queste è stata aggiunta una sesta area, definita "Contesto", in grado di descrivere la situazione socio-economica delle singole regioni. Tutti gli indicatori, ad eccezione di quelli utilizzati nell'area "Contesto" sono stati suddivisi in due categorie: indicatori "di output" e "di risultato". Per approfondire la natura degli indici utilizzati dagli autori Cfr. AAVV 2006; Buttaroni, Fantozzi D., Fantozzi R. 2006.

Le profonde disparità regionali che percorrono l'asse Nord-Sud del nostro Paese possono essere attribuite anche al prolungato vuoto normativo protrato in materia di welfare (Maggian 2001). Oggi appare evidente che lo scarto tra regioni virtuose e meno virtuose sia diventata una condizione strutturale non solo in tema di assetti economici produttivi, ma soprattutto per i diritti sociali esigibili. La congiuntura economica degli ultimi anni rischia di accentuare ancor più lo scarto in termini di risorse da destinare al welfare locale, anche per una dipendenza maggiore da fondi statali che le regioni del Sud hanno nei trasferimenti per i servizi sociali rispetto alle regioni del Nord (Tabella 4).

“L'Italia dai cento campanili non è solo una realtà storica e geografica, ma anche una realtà sociale che ha dato forma a sistemi locali di protezione fortemente differenziati” (Fargion 1997:309). E proprio nell'ottica del riconoscimento, della costruzione e dell'esercizio dei diritti sociali a livello locale che i Governi regionali, pur avendo guadagnato una notevole autonomia, sembrano non riuscire a colmare quegli elementi geografici di differenziazione e disuguaglianza sociale.

*Tabella 4. Spesa sociale comuni singoli e associati per fonte di finanziamento: valori %. Anni 2011-2013*

<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE</b>	<b>Fondo indistinto per le politiche sociali</b>			<b>Fondi regionali vincolati per le politiche sociali</b>			<b>Risorse proprie dei comuni</b>			<b>Fondi europei vincolati per le politiche sociali</b>		
	<b>Anni</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Nord- ovest</b>	9,5	6,6	4,3	11,9	9,6	9,1	70	75,8	78,7	2,7	1,7	3
<b>Nord- Est</b>	13,1	8,5	10,2	18,4	23,5	18,2	62	60,9	63,5	1,6	1,4	1,8
<b>Centro</b>	7,5	9,5	8,9	17,1	15,4	14	67,1	66,7	67	3,8	2,2	3,1
<b>Sud</b>	20,4	13,7	15,3	10,1	9,6	12,9	55,7	59,7	56	4,6	5,1	4,5
<b>Isole</b>	24,5	24,1	22,7	34,5	32,3	34,3	36,1	38,2	36,2	3,3	3,5	2,8
<b>ITALIA</b>	12,4	10,1	10,4	17,1	17,4	16,6	62,5	64,4	64,2	2,9	2,1	2,7

*Fonte: Elaborazioni dati Istat 2014*

In definitiva quindi:

Alla riduzione dei trasferimenti statali degli ultimi dieci anni, le regioni e i comuni non hanno potuto affidarsi né ad un'autonomia di tassazione, né a precisi schemi di perequazione delle risorse. L'Italia - spinta da un'accelerazione dei processi di devoluzione e in assenza di adeguati strumenti perequativi - rischia di caratterizzarsi come un caso limite che illustra le potenziali conseguenze negative dei processi di sussidiarizzazione delle politiche sociali: un contesto che presenta un panorama di diritti differenziato a livello territoriale, che sancisce dal punto di vista istituzionale la diseguaglianza dei cittadini e i già gravi squilibri subnazionali (Arlotti 2007).

## 2.

# Zona di contatto: servizi alla persona nella provincia casertana

La provincia di Caserta è una realtà in cui i servizi sociali non sono mai stati particolarmente attivi. (...) Nel territorio casertano è scarsamente diffusa una cultura basata sulla conoscenza dei diritti e dei doveri, per cui spesso ciò che rientra nel diritto soggettivo viene domandato come fosse un favore personale e, paradossalmente, si chiede di diritto ciò che non si potrebbe avere. (...) È chiaro che in una società abituata ad un sistema di rapporti tra padroni e sudditi, dove la consapevolezza civica dell'essere cittadini ha avuto una lenta diffusione - con tutto quello che ne consegue in termini di partecipazione attiva nell'esercizio dei diritti e dei doveri - il crimine organizzato ha avuto ampi spazi di manovra ed è divenuto spesso una forma sociale attraente. La storia delle politiche sociali nel contesto casertano, se confrontato con il resto d'Italia, risulta aver avuto un lento sviluppo, non a caso molti comuni spesso non hanno in carico assistenti sociali. La legge 328 del 2000 ha voluto promuovere una rigenerazione del sistema degli interventi e delle politiche sociali, incentivando il lavoro di rete e rilanciando la programmazione degli interventi. Purtroppo la cornice dei cambiamenti che la riforma dei servizi sociali ha promosso si è inserita da un lato in una crisi economica che perdura ancora e dall'altro in una scarsa propensione del territorio al lavoro di rete. Il contributo economico rappresenta spesso l'unico strumento di alcuni piccoli comuni per gestire le politiche sociali. Anche strumenti minimi come l'assistenza domiciliare sono nati in altri comuni solo da pochi anni. Anche se non mancano esperienze innovative di gestione e creazione di servizi sociali, la provincia di Caserta ha visto uno sviluppo delle politiche sociali a "macchia di leopardo". È chiaro che in questo contesto, dove lo Stato è percepito come soggetto spesso estraneo alle esigenze quotidiane, chiunque ti offre o si offre come intermediario può essere visto positivamente.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Intervista a Giuseppina Levita direttrice dell'Ufficio Esecuzione Penale Esterna (UEPE) di Caserta, ex Santa Maria Capua Vetere, del 3 aprile 2012 a Caserta.

La provincia di Caserta è un insieme di 104 comuni distribuiti su di una superficie di 2.650kmq abitata da una popolazione di 900 mila individui, il 15% regionale. L'ambivalente conformazione territoriale che degrada dal contesto montano a ovest fino alla pianura agro aversana e al litorale Domitio a est, sottolinea un'opposta struttura fisica e segna una differente presenza antropica anche in termini di insediamento urbano. Il passaggio a Nord della provincia offre allo sguardo un paesaggio montano di piccoli comuni, feudi arroccati e poco popolati: percorsi rurali spesso tortuosi che portano fino all'ampia pianura a Sud - importante matrice dell'identità storico-culturale della Campania Felix - che ospita la conurbazione aversana e casertana, rappresentata dai centri più popolosi della provincia a fortissima crescita demografica e contrassegnati da una fitta densità abitativa. L'ampia pianura che divide il mar Tirreno dalle pendici del Vulcano spento di Roccamonfina, rappresenta la metà del territorio e raggruppa quasi tutta la popolazione stretta tra le città di Aversa e Caserta fino alle zone costiere, di cui Castel Volturno e Modragone rappresentano i centri più densi e popolosi. I sistemi urbani del territorio hanno conosciuto nel corso dell'ultimo quarantennio un'impetuosa espansione solo in pianura: le aree urbanizzate nel centro-sud provinciale hanno vissuto un incremento territoriale con picchi del 300%.<sup>132</sup> Questa incredibile dilatazione urbana e infrastrutturale, se da un lato ha favorito uno spiccato attivismo del mercato edilizio, dall'altro ha inseguito un consumo del suolo squilibrato e incurante delle millenarie vocazioni agricole e rurali, incentivando in gran parte una frammentazione del territorio provinciale con evidente e progressivo scadimento di risorse e valori ambientali, storici, estetici e paesaggistici.<sup>133</sup> Quasi tre quarti della popolazione provinciale risulta oggi insediata negli ambiti stretti attorno le città di Caserta e Aversa, dove la densità abitativa tocca quote altissime, rispettivamente di 613 ab/kmq e addirittura 1313 ab/kmq. Così, in appena un terzo della superficie territoriale provinciale

<sup>132</sup> "Negli ultimi quarant'anni le aree urbanizzate della provincia sono passate da circa 5.000 a più di 19.000 ha, con un incremento del 288%. Le nuove aree urbane sono localizzate in larghissima prevalenza nei sistemi di pianura, comprendenti le aree più fertili del territorio provinciale e regionale. (...) Le aree costiere della provincia di Caserta sono state interessate, nel corso dell'ultimo quarantennio, dall'incremento delle aree urbanizzate più elevato a scala provinciale (...) nel periodo 1960-2000 del 900%" (Provincia Caserta 2012:131).

<sup>133</sup> "Nel volgere degli anni, la disordinata espansione del tessuto urbanistico della conurbazione casertana, sia nelle zone interne, a ridosso dei popolosi centri urbani della provincia, sia nella fascia costiera - tra le più belle e suggestive della Campania, a spiccata vocazione turistica - ha provocato un gravissimo, e per molti versi, irreparabile vulnus all'assetto complessivo del territorio. Tale insulto, intenzionalmente e, talvolta, programmaticamente realizzato in danno dell'integrità biofisica delle matrici ambientali, ha raggiunto, in alcuni casi giudizialmente accertati, le proporzioni di un vero e proprio disastro ambientale, sia nella comune accezione sia nella specifica valenza tecnica giuridica del sintagma" (Lembo, Capasso 2012:61).



vivono oltre tre quarti degli abitanti.<sup>134</sup> Dunque, analizzato dal punto di vista paesaggistico e demografico, emerge un territorio caratterizzato da due realtà territoriali decisamente differenziate, se non opposte: una zona pianeggiante che si estende sull'asse sud-occidentale come area urbana diffusa e densamente popolata, costituita da numerosi comuni di medie dimensioni; la zona montuosa nord-orientale che testimonia invece un'area segmentata da piccolissimi centri urbani, distanti tra loro e dispersi su un territorio rurale dove la presenza umana si è mantenuta su livelli moderati.

La situazione economica provinciale ha vissuto male la congiuntura negativa degli ultimi anni: le condizioni strutturali hanno mostrato tutta la loro debolezza proprio nel periodo dell'ultima contrazione economica nazionale. La scarsa quota di settori innovativi, il basso livello dei consumi delle famiglie, il gran numero di persone che vivono da anni di sussidi connessi alle crisi e alle dismissioni industriali - oltre alla forte quota di lavoratori nel sommerso - sono fattori che hanno inciso negativamente sulla già scarsa disponibilità economica in termini di spesa (Pizzo 2012). D'altronde Caserta è considerata tra le prime province italiane in condizioni di emergenza socio-economica nel recente rapporto del Censis (2012). Vi vengono valutati diversi indicatori, non solo economici, che fotografano di fatto una situazione emergenziale che rinforza la storica debolezza di quest'area territoriale.<sup>135</sup> Pur dimostrando indici inferiori al dato medio del Mezzogiorno, il settore agricolo resta uno dei punti di forza dell'economia casertana, dando prova di essere il comparto più dinamico anche nel recente periodo di crisi. Le tipicità territoriali e le esportazioni di prodotti hanno trainato il settore agroalimentare che dimostra di avere buon impatto sull'incidenza dell'economia provinciale.<sup>136</sup> I settori industria e servizi

<sup>134</sup> "La densità provinciale supera quota 340 abitanti per kmq: un dato che, pur inferiore a quello massimo che si registra in Campania (430 ab/kmq, valore trainato dal dato record dell'area napoletana che supera i 2.600 ab/kmq) si posiziona intorno al 15° posto tra le 108 province italiane. (...) quasi il 76% della popolazione provinciale - circa 676.000 abitanti - è concentrata nei territori compresi negli ambiti insediativi di Caserta (47%) e Aversa (29%); piuttosto rilevante, tenuto anche conto del ridotto numero di comuni (8), è anche il peso dell'area costiera in cui vivono oltre 100.000 residenti" (Provincia Caserta 2012:137).

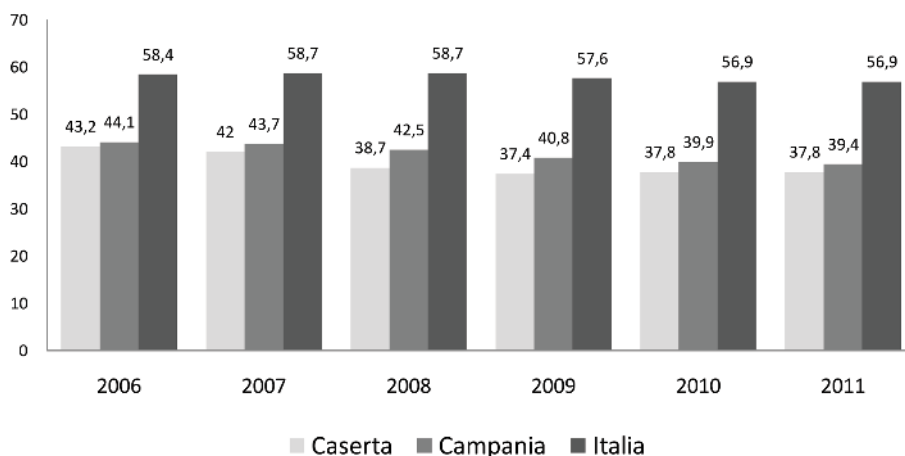
<sup>135</sup> Tra le venti province in emergenza disagio socio-economico, quella casertana si classifica al secondo posto subito dopo Napoli, seguita da Ragusa, Siracusa, Prato, Catania, Sassari e Varese. Gli indicatori considerati dal Censis sono stati, in questo caso, relativi al periodo 2008-2011 e hanno riguardato: tasso di disoccupazione totale e giovanile; intensità fallimenti dichiarati; sofferenze bancarie; indice delle infrastrutture sociali; reddito pro-capite; spesa famiglie pro-capite; quota delitti di criminalità diffusa denunciati e quota di minori denunciati; dispersione scolastica; indebitamento delle famiglie. Per un preciso riscontro su dati e indici Cfr. CENSIS 2012:209-248.

<sup>136</sup> Nel 2010 si registrava il 4,7% di valore aggiunto afferente alla produzione agricola, mentre il dato nazionale si attestava all'1,9% (Unioncamere 2012). Tra i

segnano livelli percentuali sotto la media nazionale - in linea con il resto della Campania e del Mezzogiorno - tranne che per il settore delle costruzioni che, dagli anni post-terremoto, registra ancora percentuali sopra la media italiana. Così, la situazione occupazionale degli ultimi anni evidenzia in tutta la sua tragicità una notevole distanza del dato provinciale da quello nazionale, facendo emergere una situazione in linea con il resto della popolazione campana (Figura 7).

Il basso indice di occupazione della provincia è spiegato in gran parte dall'elevato tasso di disoccupazione che nel 2011 si è attestato al 13,6% e dal bassissimo tasso di attività (dato dalla somma di occupati e disoccupati) che arriva al 51,4%. Ciò evidenzia che la restante metà della popolazione in età lavorativa (49,6%) risulta "non attiva", contro il 34% della media nazionale e il 44,5% della media regionale.

*Figura 7. Tasso di occupazione in provincia di Caserta, in Campania e in Italia. Valori %. Anni 2006-2011*



*Fonte: Elaborazione dati Istat su diversi anni*

L'enorme divario di attività rispetto al dato nazionale è indubbiamente condizionato da una serie di fattori tra cui la diffusa presenza di lavoro sommerso, l'ampio numero dei cosiddetti "scoraggiati" (disoccupati che non cercano lavoro) e la scarsa occupazione femminile. Inoltre, in quest'area la popolazione giovanile registra uno dei tassi di

prodotti agro-alimentari tipici di quest'area territoriale e famosi nel mondo, ricordiamo la mozzarella e la ricotta di bufala campana DOP; diverse produzioni vinicole di pregio (Falanghina, Aglianico, Asprino) e alcuni prodotti agricoli di valore, come le castagne di Roccamonfina o la melannurca campana IGP e l'olio d'oliva Terre Aurunche DOP.

disoccupazione più alti rispetto alle altre province italiane.<sup>137</sup> Simili considerazioni relative all'occupazione valgono così anche per l'analisi reddituale: l'esame dei valori espressi in termini pro-capite delle famiglie mostra un quadro particolarmente critico della provincia casertana rispetto alla media nazionale e, in minor parte, rispetto a quella regionale.

Tra le province campane Caserta occupa livelli di reddito disponibile più bassi, con un valore pari a 10.639 euro annui (2010) a fronte di una media nazionale di 17.029 euro e di una media regionale di 12.111 euro.<sup>138</sup> In maniera meno marcata appare la distanza tra dato provinciale e nazionale rispetto alla spesa pro-capite per consumi, che nel 2010 ammontava a 10.627 euro, contro una media italiana di 15.660 euro: differenza speculare a una minore propensione al risparmio delle famiglie casertane (10% contro il 12,6% della media italiana).<sup>139</sup>

Appare sempre più evidente che il cronico *gap* di alcune aree dell'Italia in termini di sviluppo deve essere in qualche modo associato alla scarsa efficacia dei numerosi interventi previsti dal Fondo Sociale Europeo, per i quali gli enti pubblici territoriali hanno ricoperto un ruolo di primo piano. Rimandando alle opportune sedi analisi specifiche di valutazione,<sup>140</sup> è utile rappresentare lo scenario campano attraverso le parole del Procuratore regionale della Corte dei Conti, che ha giudicato "insufficiente" il ritorno degli impegni economici dello Stato e dell'Europa volti a modificare l'andamento dello sviluppo regionale:

Finché permane l'attuale sistema dell'economia assistita, priva di controlli, conoscenze e linee d'indirizzo, la presente situazione di dispersione di risorse sembra destinata ad essere perpetuata nel tempo. Ne è riprova il fatto che, nonostante la nostra costante attenzione e l'accurata attività investigativa della Guardia di finanza, a distanza di anni dalle prime

<sup>137</sup> "Se si guarda, infatti, alle statistiche sui cosiddetti NEET (Not in Education, Employment or Training), ovvero i giovani senza occupazione e che non stanno affrontando un percorso di istruzione o formazione professionale (riferito alla popolazione di età compresa tra i 15 e i 29 anni), si registra nel casertano un'elevata percentuale maschile e femminile ben superiore alla media nazionale e di poco superiore alla media della regione Campania, 33,9% a fronte del 34,2% regionale e del 22,1% dell'Italia" (Unioncamere 2012:23).

<sup>138</sup> Tra i comuni della provincia segnaliamo i due dati estremi della distribuzione: il comune di Casapesenna registra il reddito pro-capite più basso, pari a 3.806 Euro e quello di Caserta il più alto con 12.603 Euro (ISTAT 2012).

<sup>139</sup> Per un'analisi compiuta sugli indici relativi a consumi, risparmi, accesso al credito, esportazioni, Cfr. Unioncamere, 2012:28 e ss.

<sup>140</sup> Per un quadro completo sul Piano Operativo Regionale riferito al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sull'entità degli interventi (circa 12,5 miliardi di Euro solo per le azioni FESR 2006-2012 e 2007-2013), sulle valutazioni e sulle strategie intraprese, anche in dettaglio progettuale e per aree di intervento, Cfr. Regione Campania 2013a.

intercettazioni del fenomeno, non si registrano significative inversioni di rotta. La nostra regione soffre sempre delle stesse disfunzioni e, paradossalmente, le contraddizioni si rivelano sempre più forti. Le deviazioni, le furbizie e le frodi sono elevate a sistema (Corte dei Conti 2013:40).

Un importante scenario è quello rappresentato dalla quantità di scioglimenti per infiltrazioni mafiose dei comuni casertani. Dall'entrata in vigore della legge 221 del 1991, sul totale nazionale di 241 comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, quelli ricadenti nella provincia casertana ammontano a 33: Caserta è la terza provincia per numero totale di scioglimenti.<sup>141</sup> Se osserviamo gli otto comuni italiani sciolti almeno tre volte, la metà di questi ricadono nella provincia casertana: oltre Grazzanise ci sono Casal di Principe, Casapesenna e San Cipriano d'Aversa<sup>142</sup> i cui confini racchiudevano la fascista Albanova, oggi luogo simbolo del dominio camorrista e della lotta quotidiana di cittadini e imprenditori contro le mafie. Il dato reiterato per alcuni comuni conferma il profondo radicamento delle mafie nel contesto territoriale di riferimento, posto in relazione al condizionamento dei pubblici poteri per il controllo della ricchezza pubblica, primo settore economico dell'area. Controllare l'ente comunale vuol dire detenere il potere politico locale, oltre quello militare: e questo non può che produrre le tipiche storture nei rapporti tra cittadini e istituzioni, segnando inevitabilmente la vita quotidiana nei contesti a presenza mafiosa.

### **La dimensione territoriale dei servizi nella governance regionale**

A seguito dell'emanazione della legge quadro sul welfare, la 328 del 2000, la regione Campania ha prontamente attivato un percorso legislativo per la gestione dei servizi sociali a livello territoriale.<sup>143</sup> Il periodo di dichiarata "sperimentazione" ha inizialmente voluto affrontare

<sup>141</sup> In Italia al 5 settembre 2013 risultano sciolti per infiltrazioni mafiose: 50 comuni della provincia di Napoli (20,75% del totale), 45 di Reggio Calabria (18,67%), 33 di Caserta (13,69%), 26 di Palermo (10,79%), 14 di Vibo Valentia (5,81%), 10 di Catania (4,15%).

<sup>142</sup> Gli altri enti comunali sciolti almeno tre volte sono: Roccaforte del Greco (RC), Misilmeri (PA), Melito Porto Salvo (RC) e Taurianova (RC).

<sup>143</sup> La regione Campania è stata una delle prime in Italia ad avviare un percorso di recepimento delle indicazioni nazionali della legge 328 con l'approvazione delle Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali (Regione Campania 2001), seguito da un disegno di legge (Regione Campania 2004a) divenuto poi legge (Regione Campania 2007a).

nodi problematici essenziali come l'arretratezza programmatica, organizzativa e gestionale delle politiche sociali regionali preesistenti (Agodi, Rinaldi, Cava, Izzo 2006); le difficoltà organizzative degli enti locali territoriali di fronte al mutato scenario istituzionale e l'assenza in Campania di una diffusa cultura d'integrazione dei soggetti e delle politiche (Falciatore 2005).

Dopo alcuni anni dal suo avvio, il processo regolativo regionale ha avuto il suo apice con l'approvazione della "legge per la dignità e la cittadinanza sociale". La legge regionale del 2007 ha sancito obiettivi, attori e modalità di attuazione del welfare a livello territoriale, ancorandosi fortemente ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. Nell'articolata *governance* del welfare, l'ente regionale ha ricoperto funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento degli interventi sociali e ha curato il processo d'integrazione con le azioni in materia di sanità, istruzione, cultura e lavoro, nonché con le attività di sviluppo del territorio e quelle rivolte a garantire la sicurezza dei cittadini. Attraverso un Piano Sociale triennale il Governo regionale definisce strategie e obiettivi generali da raggiungere attraverso la ricostruzione dei bisogni della popolazione, il bilancio delle risorse economiche e un'azione di coordinamento e controllo nei confronti degli ambiti territoriali. In termini di protezione sociale, la prima finalità perseguita dalla regione era di assicurare in tutto il territorio una rete di servizi essenziali per garantire pari opportunità di accesso ai cittadini.<sup>144</sup> In questo senso l'ente ha incentivato i comuni ad associarsi in ambiti sociali coincidenti con i distretti sanitari, allo scopo di programmare in maniera integrata gli interventi sociali sul territorio a una popolazione più ampia dei singoli comuni, spesso piccolissimi.

Il Coordinamento Istituzionale (CI), espressione giuridica dei comuni associati, è così divenuto l'organo politico territoriale intermedio tra regione e comuni in tema di servizi sociali e sociosanitari. Il CI elegge un comune capofila,<sup>145</sup> stabilisce le finalità da raggiungere attraverso un documento programmatico e delega la realizzazione della rete integrata dei servizi a uno staff tecnico-operativo con compiti esecutivi: l'Ufficio di Piano (UDP), cui spetta la realizzazione concreta

---

<sup>144</sup> La LR N.11/2007 all'Art. 24 com. 1 impone per ogni Ambito Sociale l'istituzione "almeno un servizio di segretariato sociale per facilitare l'accesso al sistema locale dei servizi, fornire orientamento e informazioni ai cittadini sui diritti e le opportunità, sui servizi e gli interventi presenti nell'Ambito".

<sup>145</sup> Secondo quanto previsto dal Piano Sociale Regionale, il coordinamento istituzionale attribuisce il ruolo di comune capofila d'Ambito con funzioni di coordinamento e responsabilità di gestione amministrativa e contabile del Piano di Zona. Il Coordinamento propone ai comuni associati nell'Ambito Territoriale la forma associativa per l'esercizio delle funzioni e la modalità di gestione degli interventi e dei servizi programmati nel Piano Sociale di Zona, ai sensi del Testo Unico degli enti locali (Regione Campania 2013b:133-134).

delle linee d'indirizzo programmatiche definite dai politici locali (CI), anche attraverso il coinvolgimento della cittadinanza nelle sue varie espressioni. L'UdP rappresenta così il punto d'incontro tra l'attività politica, i bisogni e le risorse del territorio, favorendo la partecipazione dei cittadini e del terzo settore.<sup>146</sup>

Sulla scorta della valutazione che gli stessi responsabili degli Uffici di Piano della provincia hanno voluto restituire al complesso delle pratiche di welfare adottate e sperimentate sul territorio, si è cercato di analizzare in dettaglio l'attuazione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nei rispettivi ambiti territoriali.<sup>147</sup>

Attraverso gli incontri e le interviste ai dirigenti-coordinatori degli UdP, si è tracciato il funzionamento e lo stato di salute dei servizi sociali territoriali. Il riferimento temporale della presente ricerca è ancorato al primo Piano Sociale Regionale della Campania 2009-2011 (anni di riferimento dei Piani di Zona 2010 e 2011) e ha tenuto conto dell'architettura istituzionale e delle funzioni degli ambiti sociali territoriali fino alla data del 1 gennaio 2013.<sup>148</sup>

<sup>146</sup> LR N.11/2007 Art. 2 com. 1 lettera l) definizione della partecipazione nei Principi; Art. 10 com. 3 lettera g) per l'adozione di strumenti utili a garantire la partecipazione dei cittadini a livello locale; Art. 13 com. 3 (partecipazione del terzo settore); Art. 14 com. 6 (partecipazione delle associazioni di volontariato); Art. 17 com. 2 (Altri soggetti della solidarietà locale); Art. 21 com. 2 (Partecipazione alla definizione Piano di Zona, in cui sono inclusi oltre ai soggetti istituzionali - province, comunità montane, aziende di pubblici servizi - altri attori locali come le associazioni sindacali, soggetti del terzo settore, altri soggetti della solidarietà sociale e altri soggetti privati. In particolare, al com. 5 dello stesso articolo la legge prevede di favorire la partecipazione dei cittadini alla programmazione e alla verifica dei servizi, come ribadito anche nell'Art. 46 com. 3; infine l'Art. 43 che istituisce l'Albo Regionale dei soggetti abilitati a partecipare al sistema integrato di interventi e servizi.

<sup>147</sup> In particolare nel periodo di ricerca impegnato sul campo sono stati intervistati: 11 coordinatori di Ufficio di Piano (2 dei quali, essendo gli Ambiti commissariati, sono coordinatori dimissionari) di cui 1 ex coordinatore; 5 assistenti sociali comunali afferenti a 3 diversi Ambiti sociali; 3 ex Sindaci di comuni sottoposti almeno una volta a scioglimento per infiltrazione mafiosa; 1 dirigente assistente sociale dell'UEPE; 15 operatori di cooperative sociali che gestiscono servizi socio assistenziali su beni confiscati alla camorra; 1 ex collaboratore statistico di Ambito Sociale; 2 presidenti di Consorzi di cooperative sociali attivi nella gestione dei servizi socio assistenziali nella provincia; 15 cittadini/e che usufruiscono di servizi socio assistenziali e sociosanitari. Il metodo di raccolta delle informazioni riguardo la gestione del welfare locale ha previsto la cornice di un questionario semi-strutturato composto da 13 domande al fine di comprendere più a fondo le dinamiche emerse dalla lettura dei documenti ufficiali (dimensione legislativa, organizzativa ed economica, dimensione della governance, partecipazione). Molte delle problematiche riscontrate nell'area sociale sono state individuate attraverso la stampa e l'opinione pubblica locali (rapporto politica-cittadinanza, politica e terzo settore, interesse dei clan di camorra nella gestione del welfare, corruzione e clientelismo, utilizzo di beni confiscati alla camorra).

<sup>148</sup> La Giunta della regione Campania ha da poco modificato la composizione degli Ambiti Territoriali Sociali delle province campane facendo coincidere, laddove è stato possibile, i distretti sanitari con gli Ambiti sociali. Pur riferendoci al

## Uno sguardo alle pratiche locali di welfare nell'area casertana

Sin dal recepimento regionale delle indicazioni dettate dalla legge 328, la gestione delle politiche di welfare locale ha previsto una suddivisione della provincia in 10 'ambiti sociali territoriali' che hanno aggregato un numero variabile di enti comunali.<sup>149</sup> Nelle intenzioni della Giunta regionale tale suddivisione è risultata funzionale a favorire l'integrazione delle politiche sociali di piccole realtà comunali, incoraggiando sinergie e forme di cooperazione nella gestione unitaria del sistema locale dei servizi e degli interventi sociali e sociosanitari.

Nell'articolazione del welfare locale, per ogni ambito territoriale è attivo un Ufficio di Piano che costituisce il vero e proprio motore della pianificazione territoriale (Borrelli 2007):<sup>150</sup> l'UdP ha il compito di elaborare e di attuare la programmazione sociale sulla base degli indirizzi forniti dall'organo politico di riferimento (il Coordinamento Istituzionale) e svolge le funzioni di gestione, amministrazione, monitoraggio e valutazione del Piano Sociale di Zona. A questo scopo l'UdP è guidato da un coordinatore designato dal CI, che seleziona uno staff di supporto per le funzioni ad esso attribuite.<sup>151</sup> Le azioni programmate e incluse nel Piano di Zona (PdZ) sono finanziate dal Fondo Unico di Ambito (FUA), contenitore nel quale confluiscono tutte le risorse economiche afferenti l'ambito territoriale: fondi comunali, regionali, nazionali, europei e forme di partecipazione dei cittadini.<sup>152</sup> L'am-

---

'vecchio' assetto, abbiamo rilevato che poco in effetti è cambiato rispetto alla precedente composizione degli Uffici di Piano, soprattutto riguardo le figure apicali di coordinatore. Per una completa esposizione delle modifiche Cfr. Regione Campania 2012b.

<sup>149</sup> Anche se già nel 2001 la dichiarata volontà regionale era quella di far coincidere gli ambiti sociali territoriali con i distretti sanitari (Regione Campania 2001:21) solo nel 2013 si è arrivati al compimento di tale traguardo (Regione Campania 2012b).

<sup>150</sup> Inizialmente gli Ambiti sociali della provincia casertana erano 6. Successivamente al 2006 sono stati individuati 10 Ambiti Territoriali. Per una compiuta ricostruzione dei primi anni di attuazione della 328/2000 a livello regionale Cfr. Formez 2007.

<sup>151</sup> Secondo le indicazioni del secondo Piano Sociale Regionale 2013-2015 l'UdP dovrebbe essere composto almeno da: "un coordinatore dell'Ufficio di Piano (preferibilmente Dirigente dei servizi sociali del comune capofila); un referente amministrativo contabile; un esperto di programmazione sociale e sociosanitaria; un esperto di programmazione dei fondi europei; un referente per la comunicazione e il monitoraggio" (Regione Campania 2013b:131). Notiamo che tutte le figure professionali dello staff di supporto relativo agli Ambiti (comprese le figure sociali di assistenti sociali, psicologi, educatori e altro) sono contrattualmente inquadrate a tempo determinato che, in quasi tutti i casi, ha una durata di 10 mesi. In media abbiamo rilevato 10 addetti contrattualizzati per ogni UdP della provincia.

<sup>152</sup> Il Fondo Unico di Ambito (Art.10 com.2 lett. c-d LR 11/2007) è lo strumento

bito sociale diviene così il centro politico, economico e amministrativo<sup>153</sup> con funzioni di gestione e controllo nella programmazione e nella implementazione degli interventi e dei servizi sociali, non più solo funzione esclusiva e autonoma dei singoli comuni afferenti.

Al fine di rendere evidente il campo istituzionale della ricerca abbiamo sintetizzato gli ambiti sociali della provincia di Caserta. Nel resoconto in Tabella 5 sono stati inseriti dati indicativi per comprendere la differente articolazione del territorio casertano: se infatti osserviamo il numero degli enti comunali, la popolazione e la densità abitativa dei 10 ambiti sociali appare evidente la dualità del contesto provinciale. Gli ambiti AC4, AC6 e AC10 possiedono il minor numero di abitanti e una bassa densità abitativa, un alto numero di enti associati, pochi beni e aziende confiscate sul proprio territorio, nessun comune sciolto per infiltrazione. Sono questi i comuni che ben rappresentano il contesto dell'alto casertano, meno popoloso ed economicamente meno dinamico, dove il controllo del territorio da parte dei clan di camorra è minore rispetto al centro-sud provinciale.

---

finanziario che consente di individuare l'ambito sociale quale unico soggetto gestore, nonché centro di costo e responsabilità. Tale fondo va realizzato attraverso l'istituzione - nel bilancio del comune capofila - di uno o più capitoli dedicati nei quali ricadono i trasferimenti regionali e le quote di compartecipazione comunale. Nel FUA confluiscono 7 fonti di finanziamento: Fondo Nazionale Politiche Sociali, Fondo Non Autosufficienza, risorse comunali, risorse ASL, fondi regionali finalizzati, fondi dell'UE e altri fondi pubblici, compartecipazione utenti. Per quanto riguarda l'entità della compartecipazione dei comuni al FUA, il Piano Sociale Regionale 2009/2011 prevede che essa debba essere in linea con la media degli stanziamenti per gli interventi socio-assistenziali dell'ultimo triennio e comunque non inferiore a 7,00 Euro per abitante (Regione Campania 2009:3-4).

<sup>153</sup> Le forme di integrazione giuridica scelte negli ultimi anni dai comuni afferenti gli Ambiti sociali sono state maggiormente rappresentate dai cd Accordi di Programma e dalle cd. Convenzioni (rispettivamente Art. 34 e Art. 30 Testo Unico degli enti locali DL 267/2000). Nell'ultimo Piano Sociale la regione Campania ha auspicato un "passo in avanti" nelle forme giuridiche associative degli Ambiti sociali per favorire una maggiore efficacia degli interventi in campo sociale e socio-sanitario: "Attualmente gli Ambiti Territoriali, a causa di una *governance* non più adeguata ai diversi compiti a cui sono chiamati, si trovano in una situazione di enorme difficoltà legata alle criticità di gestione e attuazione dei servizi sociali, all'aumento della domanda di servizi alla persona, in un contesto di crisi economica che ingrossa la schiera dei potenziali utenti di interventi di assistenza, e alla contemporanea contrazione del Fondo Nazionale Politiche Sociali. La Convenzione di cui all'art.30 del TUEL 267/00 non appare più adeguata a sostenere il lavoro degli Uffici di Piano, Uffici complessi sovra comunali che hanno la responsabilità della gestione complessiva dei Piano Sociali di Zona e che sono chiamati a sostenere una serie articolata di compiti" (Regione Campania 2013b:41).



*Tabella 5. Ambiti sociali della provincia di Caserta. Popolazione, comuni afferenti, densità abitativa, comuni sciolti per infiltrazione mafiosa (al 15 luglio 2012), beni e aziende confiscate*

<b>Ambito Territoriale Sociale</b>	<b>Popolazione d'Ambito 2010</b>	<b>Numero di comuni</b>	<b>Densità abitativa ab/km2</b>	<b>Comune Capofila</b>	<b>Comuni sciolti</b>	<b>Beni confiscati 31/11/10</b>	<b>Aziende Confiscate 31/11/10</b>
AC1	165.824	11	1039,65	<i>Maddaloni</i>	1	13	2
AC2	75.193	8	321,01	<i>Casal di Principe</i>	13	238	24
AC3	145.873	9	2258,80	<i>Succivo</i>	4	16	2
AC4	49.203	14	98,33	<i>Teano</i>	0	45	1
AC5	123.414	15	394,85	<i>Santa Maria CV</i>	2	39	12
AC6	45.482	15	101,28	<i>Piedimonte Matese</i>	0	0	0
AC7	118.257	4	1310,04	<i>Caserta</i>	0	8	5
AC8	86.390	7	882,61	<i>Lusciano</i>	6	30	5
AC9	69.708	5	194,60	<i>Mondragone</i>	1	30	7
AC10	30.662	16	71,87	<i>Pietramelara</i>	0	1	0

*Fonte: Dati Istat (2012), Regione Campania (2009, 2012b), ANBSC (2012), Legautonomie Calabria*

Per comprendere le differenze tra le province campane, un primo dato quantitativo è riferibile alla spesa sociale del welfare locale. Nel 2010 Caserta è la provincia che impiega meno risorse economiche per la costruzione e la gestione del proprio welfare: 36 Euro pro-capite a fronte della soglia media di 52 Euro regionali, nettamente sottodimensionata rispetto al dato nazionale che raggiunge i 108 Euro per abitante.<sup>154</sup> La Tabella 6 offre un quadro di sintesi dei maggiori impegni di spesa e la

<sup>154</sup> Ci riferiamo ai dati forniti dalla piattaforma IStat, relativi all'Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati, in particolare ai dati relativi alla Spesa per interventi e servizi sociali nel 2010. I dati della spesa pro-capite per le altre province campane sono i seguenti: Napoli e Salerno 57 Euro, Benevento 44 Euro, Avellino 39 Euro. La media per le altre partizioni italiane: Sud Italia 53 Euro, Isole 74 Euro, Nord-Ovest 134 Euro, Nord-Est 162 Euro, Centro 135 Euro. Cfr. <http://dati.istat.it/?lang=it>, ultimo accesso 3 settembre 2013.

conseguente attivazione di servizi sociali nel casertano: a prevalere in maniera decisa sul totale degli interventi sono le aree “disabili” e “anziani” che assorbono circa la metà delle risorse impiegate e gran parte dei servizi attivati, soprattutto in forma domiciliare. Le aree “responsabilità familiari”, “infanzia” e “adolescenza” prevedono un importante impegno di risorse (27%) con attivazione di servizi territoriali e semi-residenziali. Le azioni per il “contrasto alla povertà” sono prevalentemente espresse nelle forme del contributo economico *una tantum* e appaiono decisamente insufficienti a coprire l'intera popolazione provinciale,<sup>155</sup> mentre si mostrano del tutto sottodimensionati i fondi e i servizi attivati per le aree “interventi contro l'abuso”, “dipendenze” e “immigrazione” (che insieme impegnano il 3,5% delle risorse disponibili).

*Tabella 6. Aree prioritarie di intervento, risorse economiche investite e percentuali di servizi programmati nella provincia di Caserta<sup>156</sup>*

Area di intervento	Risorse Programmate in Euro	% sul Totale	% servizi programmati
<b>Azioni di sistema</b>	2.210.347,74	9,59	12,5
<b>Infanzia e adolescenza</b>	3.677.949,14	15,96	16,5
<b>Responsabilità familiari</b>	2.699.387,64	11,71	16,5
<b>Disabilità e salute mentale</b>	6.051.813,72	26,26	23,5
<b>Anziani</b>	5.717.926,74	24,81	17
<b>Immigrazione</b>	500,00	-	1
<b>Contrasto alla povertà</b>	1.847.898,81	8,02	8
<b>Dipendenze</b>	777.148,00	3,37	3
<b>Interventi contro l'abuso</b>	67.000,00	0,29	2
<b>Totale complessivo</b>	23.049.971,79	100	100

*Fonte: Formez, Analisi provinciale Piani di Zona VI annualità, dicembre 2008*

<sup>155</sup> Non sono incluse nell'ammontare le forme del contributo economico previste dal Reddito di Cittadinanza, che tratteremo in seguito.

<sup>156</sup> I dati si riferiscono ad una sola annualità delle due analizzate dalla presente ricerca (VI e VII). Per una più approfondita ricerca sui servizi e gli interventi sociali nel casertano, comprensiva di analisi dei dati economici e gestionali, rimandiamo allo studio del CSV (2012).

È un welfare povero quello casertano: viene infatti così presentato nei racconti degli intervistati e, troppo spesso, confermato dalla fatiscenza o dall'incuria di molti uffici pubblici dove le politiche sociali prendono corpo. L'approccio ai problemi sociali seguito dai coordinatori di Piano è fortemente incentrato su una logica emergenziale: nessuno degli intervistati ha mai nemmeno accennato a strumenti di prevenzione del disagio, ma solo azioni per circoscrivere e ridimensionare le emergenze sociali presenti. Nei racconti dei coordinatori in merito ai "bisogni sociali" della popolazione di riferimento, abbiamo rilevato una totale sovrapposizione tra bisogni della popolazione e aree di intervento: sembra che l'idea stessa di intervento sociale riguardi solo ciò che può essere codificato in un'area di bisogno, classificabile di volta in volta come "problema" anziani, handicap, minori a rischio, povertà.

L'analisi dei Piani di Zona di tutti gli ambiti sociali conferma in pieno l'approccio dei coordinatori rispetto alla decodifica dei problemi sociali: nei documenti analizzati è assente qualsiasi riferimento a una mappatura dei bisogni, come anche alla descrizione delle comunità di riferimento (tranne AC4) o all'utilizzo di un sistema di monitoraggio che riguardi gli esiti degli interventi e dei servizi sociali pregressi. Come se una condizione sociale (l'anzianità o una disabilità) fosse esclusivamente interpretata dai servizi sociali come "un problema da risolvere" e non una condizione possibile dell'esistenza umana che, attraverso un sistema di monitoraggio dei servizi programmati o attivabili, possa essere meglio affrontata nella comunità dove quel bisogno si esprime.

Riguardo le modalità di gestione dei servizi programmati a livello provinciale va subito rilevato che più della metà di quelli attivati è affidata al terzo settore (55,5%), un terzo è gestito *in house* direttamente dagli ambiti sociali (36%),<sup>157</sup> mentre l'8,5% è gestito in modalità mista (Formez 2008). Pur essendo rilevante il contributo del terzo settore nella gestione del welfare locale, non è apparso però così incisivo nel modificare l'assetto tradizionale delle politiche territoriali, ancora troppo incentrato su un approccio di tipo assistenziale che, nei racconti dei dirigenti, in alcuni casi fa sembrare il metodo di "rete nei servizi" (tra i tanti, Folgheraiter 2000) solo un miraggio.

---

<sup>157</sup> In questa quota percentuale vanno incluse le cd Azioni di Sistema (9,59% sul totale di spesa) che comprendono risorse economiche impiegate per il funzionamento dell'Ufficio di Piano (pagamento collaborazioni esterne, materiali di lavoro e tecnologie).

## **Il welfare raccontato da chi lo dirige: le interviste ai coordinatori degli Uffici di Piano**

I 10 coordinatori degli UdP intervistati sono in larga parte dirigenti pubblici comunali dell'area sociale (7 su 10), uomini (8 su 10) e laureati (8 su 10, di cui 7 in discipline sociologiche, 1 in discipline giuridiche), designati dal Coordinamento Istituzionale, ovvero dall'insieme dei sindaci che compongono l'ambito sociale. Le domande a loro rivolte nei rispettivi uffici hanno cercato di indagare gli assetti della *governance*, le strategie partecipative, le azioni di intervento e l'impatto dei Piani di Zona in rapporto ai bisogni della popolazione di riferimento. Una parte dell'intervista ha invece riguardato problematiche inerenti i *Budget di salute*, il Reddito di Cittadinanza e la presenza delle camorre sia in termini di controllo del territorio, sia riguardo i beni confiscati e il loro riutilizzo a scopi istituzionali e sociali.

In riferimento ai "livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni offerte"<sup>158</sup> lo scenario degli intervistati ha fatto registrare un dato iniziale sconcertante: nella totalità delle risposte i coordinatori di UdP hanno dichiarato che i programmi e le azioni di intervento attivati sono insufficienti a garantire il livello minimo di servizi sul territorio.<sup>159</sup> Il continuativo decremento di risorse economiche disponibili e la maggiore richiesta di interventi sociali - uniti a un accresciuto livello di povertà e a una maggiore consapevolezza degli utenti nell'esigere diritti soggettivi - sono considerati i principali fattori attribuiti al minore impatto dei Piani Sociali di Zona sulla popolazione di riferimento. In questo senso sono lapidarie le dichiarazioni di uno degli intervistati (AC1):

Fino a quando noi non riusciremo a definire uno strumento universale di integrazione al reddito per i poveri, non potremo mai affermare di poter garantire i livelli minimi di assistenza. In Europa siamo uno dei pochi Paesi che non garantisce l'integrazione al reddito: spesso ci troviamo al cospetto di donne, madri senza alcun reddito perché vedove o perché il marito è in carcere o semplicemente abbandonate. I minori in queste situazioni, che fine fanno? Spesso ci capita di allon-

<sup>158</sup> Domanda 12 "Lei crede che i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali siano sufficientemente garantiti alla popolazione dei comuni afferenti l'ambito sociale?".

<sup>159</sup> Con il termine "livelli essenziali" abbiamo condiviso con gli intervistati che non esiste ancora una cornice legislativa definita bensì solo dei principi (Art. 117 com. 2 let. M, Costituzione italiana; Art. 22 com. 2 legge 328 del 2000). Nella sede di intervista si è intesa una "stima al ribasso" dell'incontro fra la domanda espressa dai cittadini in tutte le aree di intervento previste dai Piani di Zona e l'offerta degli interventi attuati. Per un approfondimento sul concetto di Livello Essenziale delle Prestazioni nel settore socio-assistenziale, tra i tanti Cfr. Ranci Ortigosa 2008; Longo 2012.

tanare quei minori dai loro affetti, verso strutture che hanno un costo dieci volte superiore al potenziale investimento sulla famiglia. E questo è un incredibile paradosso. Dalla mia esperienza ventennale nelle politiche sociali posso affermare che fino a quando non si metterà in una condizione di autonomia il nucleo familiare che è soggetto a “vendersi l’anima” al politico o al potente di turno, non potrà esserci una politica sociale efficace.<sup>160</sup>

Il contesto territoriale viene descritto dagli intervistati come endemicamente povero, marcato da una forte disoccupazione, che registra però una importante presenza del volontariato - laico e religioso - con buone risorse di solidarietà e reti familiari tendenzialmente protettive. Ma in tutte le risposte emerge un limite di fondo esplicitamente dichiarato: il difficile rapporto dei cittadini con le pubbliche istituzioni. Molti intervistati convergono nel definire il rapporto cittadini-istituzioni alquanto problematico e spesso conflittuale: se da un lato si evidenzia uno “scarso livello di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e negli attori che rappresentano le istituzioni” (AC2)<sup>161</sup> spesso sono le istituzioni stesse a non interagire in maniera adeguata coi bisogni espressi dai cittadini:

Per molti (*cittadini, NdR*) i servizi sociali sono stati servizi di assistenza pura, molte volte legata al contributo economico: storicamente è stato così e ancora oggi i cittadini hanno difficoltà a capire che noi eroghiamo servizi alla persona (...) e non l’elargizione monetaria, l’assistenza pura. Il nostro limite, invece, il limite della nostra organizzazione è sicuramente che non riusciamo sempre a fare in modo che domanda e offerta trovino un terreno d’incontro. Molte volte noi rimaniamo sulle nostre posizioni, il cittadino rimane con il bisogno che quotidianamente esprime sulla propria posizione e non c’è questo incontro (AC7).<sup>162</sup>

In alcuni ambiti il circolo vizioso di sfiducia tra cittadini e istituzioni è così profondo da far diventare i momenti di partecipazione - previsti dalle procedure nella costruzione del welfare locale - “un fatto puramente rituale” (AC3)<sup>163</sup> che in altri casi sottolinea una “mancanza assoluta di

<sup>160</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l’UdP di Maddaloni (CE).

<sup>161</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 9 luglio 2012, presso l’UdP di Casal di Principe (CE).

<sup>162</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 21 settembre 2012, presso l’UdP di Caserta.

<sup>163</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l’UdP di Succivo (CE).

partecipazione dei cittadini” (AC2)<sup>164</sup>. All’utenza dei servizi è spesso attribuita una scarsa consapevolezza dei propri diritti: situazione generatrice di corti circuiti che rendono difficoltose le attività ordinarie di presa in carico, alimentando confusione su ruoli e modalità dei servizi.

Il cittadino resta ancora poco cosciente dei propri diritti e, spesso, crede di dover chiedere un favore più che pretendere un diritto acquisito (AC1).<sup>165</sup> Purtroppo tra la popolazione del nostro territorio non c’è ancora la piena coscienza che i livelli essenziali di assistenza siano un diritto esigibile: molti anziani che ricevono l’assistenza domiciliare, ad esempio, ringraziano i nostri operatori come se stessero concedendogli un favore personale (AC3).<sup>166</sup>

Molti degli intervistati riconoscono tra le cause di questa carente coscienza civica una grave colpa degli enti e delle istituzioni locali, soprattutto comunali, che per troppo tempo hanno utilizzato l’assistenza sociale come strumento utile alla conquista di consenso elettorale. Ma il senso di sfiducia della cittadinanza verso le istituzioni, in molti casi, è apparso direttamente proporzionale alla sfiducia che le istituzioni hanno dimostrato verso i cittadini:

(...) le persone che qui vivono si sentono abbandonate dallo Stato che, nella sua espressione politica locale, ha volutamente abbandonato questi posti per poter strumentalizzare a proprio favore questa assenza. E in questo processo il cittadino non si è mai veramente ribellato (AC2).<sup>167</sup> Noi stiamo abituando il cittadino a rispettare i propri impegni. Spesso, non le nascondo, che noi siamo costretti a deferire all’autorità giudiziaria anche il cittadino che dichiara redditi inferiori a quelli che poi riusciamo ad accertare, quindi stiamo facendo anche questo (AC9).<sup>168</sup>

Molti intervistati hanno sostenuto che negli ultimi anni - dalla nascita dei Piani Sociali di Zona - pur in presenza di grandi difficoltà, il protagonismo dei singoli enti comunali nella gestione dei servizi si è comunque affievolito in favore della gestione integrata. In questo

<sup>164</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 9 luglio 2012, presso l’UdP di Casal di Principe (CE).

<sup>165</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l’UdP di Maddaloni (CE).

<sup>166</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l’UdP di Succivo (CE).

<sup>167</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 9 luglio 2012, presso l’UdP di Casal di Principe (CE).

<sup>168</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l’UdP di Mondragone (CE).

processo è risultato centrale il ruolo educativo degli Uffici di Piano nel rapporto utenti-servizi:

La diffidenza con la quale la cittadinanza guarda ai servizi (...) c'è ancora la convinzione che questi servizi siano resi in maniera differenziata e non indifferenziata, e non a seconda delle necessità. Diciamo ... questa scarsa consapevolezza dei propri diritti e dei propri doveri però, anche durante l'ultimo decennio, sono stati fatti passi in avanti (AC9),<sup>169</sup> La coscienza dei cittadini nell'esigibilità dei diritti sociali sta cambiando: la tradizionale modalità di "chiedere alla persona che gestisce" come fosse un favore personale, sta lasciando il passo alla coscienza dei diritti soggettivi esigibili (AC8).<sup>170</sup>

Il difficile innesto delle politiche di welfare con il territorio non ha riguardato esclusivamente i rapporti con la potenziale utenza, ma anche le relazioni costruite con i soggetti chiamati a partecipare alla programmazione e alla gestione dei servizi. Allargando lo scenario partecipativo alla costruzione del Piano Sociale di Zona - alle associazioni sindacali, di volontariato e del terzo settore - si passa da buoni livelli di condivisione di obiettivi e programmi (AC4, AC6, AC7, AC10),<sup>171</sup> a una carente partecipazione (AC5, AC8, AC9), fino a definire le forme di partecipazione "opportunità strumentali per avanzare richieste" (AC1, AC2) oppure luoghi dove "più che concertare i programmi e le azioni da attuare sul territorio, si veniva a proporre e poi ad obbligare il proprio intervento" (AC3). Il sottofondo comune che determina il grado e i livelli di coinvolgimento della cittadinanza e del terzo settore è da molti attribuito al ruolo ingombrante della politica locale:

Un grande limite culturale, che definirei antropologico, è la dipendenza della cittadinanza attiva con la politica. La subalternità alla politica qui è un fenomeno fortemente radicato. Non ci sono binari separati tra forme autonome di cittadinanza e gli interessi dell'apparato politico: spesso la connivenza è talmente soffocante che avvilisce il merito e le prospettive di miglioramento. La politica ha invaso troppi campi, da questo punto di vista oppure i cittadini hanno pochi strumenti per non elemosinare "strade privilegiate" alla politica (AC1).<sup>172</sup>

<sup>169</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l'UdP di Mondragone (CE).

<sup>170</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

<sup>171</sup> I coordinatori che hanno dichiarato buoni livelli di partecipazione con il volontariato, il terzo settore e il sindacato, rappresentano gli ambiti sociali i cui comuni afferenti non hanno mai subito scioglimenti per infiltrazioni mafiose.

<sup>172</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP

Il tema inerente le forme della *governance* locale<sup>173</sup> ha scoperto un aspetto centrale nelle dinamiche istituzionali che ricadono sull'organizzazione e il funzionamento degli Uffici di Piano. Quasi tutti gli intervistati hanno dichiarato "eccessive ingerenze" dei politici nei confronti delle loro mansioni (AC1, AC2, AC3, AC8, AC9, AC10) e in un caso i rapporti con questi sono stati definiti "fortemente problematici" (AC5). Solo tre coordinatori definiscono i rapporti con gli esponenti politici "buoni" (AC4, AC6, AC7). Le cause di potenziale conflitto tra Ufficio di Piano e Coordinamento Istituzionale sono in genere identificabili nella riluttanza dei singoli comuni a trasferire funzioni proprie relative agli interventi e ai servizi sociali.

Da parte di tutti i comuni però c'è sempre stata una certa resistenza nel trasferire le proprie funzioni di assistenza verso l'ambito (AC10).<sup>174</sup> È chiaro che fino a quando i singoli comuni utilizzeranno i servizi di loro competenza per aumentare il proprio consenso elettorale, rinunciare a una porzione di potere locale a favore dell'interesse generale diventa difficile (AC8).<sup>175</sup>

In un caso emblematico, il conflitto con l'organo politico è stato così forte da aver portato al commissariamento uno dei più efficienti Uffici di Piano della regione.<sup>176</sup> La testimonianza del coordinatore dell'Ufficio di Piano, i cui poteri sono stati commissariati dalla regione, in alcuni momenti è apparsa drammatica e sconcertante:

I primi anni di attuazione della 328/00 si è lavorato bene, perché il politico non si era reso conto di che si trattava: tra integrazione sociosanitaria e servizi sociali il budget economico da gestire si aggirava attorno i 6/7 milioni di Euro. Allora,

---

di Maddaloni (CE).

<sup>173</sup> Domanda 2 "Ci descriverebbe le aree problematiche relative alla governance con e tra i comuni afferenti?".

<sup>174</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 6 luglio 2012, presso l'UdP di Pietramelara (CE).

<sup>175</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

<sup>176</sup> Sin dalle prime Linee Guida regionali (Regione Campania 2001), per incentivare la gestione associata dei comuni degli Ambiti sociali è stato attivato un meccanismo di premialità che riconosceva il perseguimento di specifici obiettivi connessi proprio alla attuazione della gestione unitaria sul piano economico-gestionale, della programmazione ed organizzazione della rete dei servizi e dei rapporti interistituzionali. In sede di riparto delle risorse, la Giunta regionale ha riservato una quota del FNPS (inizialmente del 10%) da attribuire in base ai criteri di premialità. L'ambito sociale in questione risulta aver avuto accesso ai meccanismi di premialità per la II, III, IV e V annualità dei Piani di Zona. Per un approfondimento sugli incentivi premiali regionali, Cfr. Regione Campania 2004b:57-60.



come hanno cominciato a capire di cosa si trattava ... gestire soldi, gestire potere, gestire clientelismo, posti di lavoro ... si sono buttati a pesce. (...) allora le ingerenze continue .... Qua fai così, qua fai colì ... si passavano giornate intere o settimane intere a discutere il bando di gara ... (...) praticamente mi volevano teleguidare, un altro po' mi volevano dire pure chi doveva vincere. Il politico vuole entrare, vuole decidere chi deve vincere la gara, chi si deve mettere a lavorare, perché? (...) qua ogni anno c'è un'elezione ... io avevo creato una bella squadra, no? di ragazze ... tutta gente laureata, con quei contratti di merda ... no? Perché quello là (*il sindaco, NdR*) poi venne e disse: "ma tu come fai a spendere meno del 2% del budget complessivo per le spese dell'Ufficio di Piano?" ... E come faccio? C'è questa legge di merda che mi consente di pagare 5/6000 Euro all'anno un ragazzo ... eh ... e ogni anno questi qua, i sindaci venivano ... "senti ma io a questa persona la voglio levare, sai ... io tengo le elezioni" ... e devo litigare col sindaco di OMISSIS, con quest'altro, per difenderle a una ad una le mie collaboratrici ... ho fatto questo per 4/5 anni ... adesso tutta la mia squadra è saltata in aria tutta. Non c'è n'è neanche uno più ... E guardate il casino qua ... guardate (AC3).<sup>177</sup>

Così il conflitto politico all'interno delle aggregazioni di comuni si configura spesso come una lotta per trattenere o condizionare risorse e funzioni che andrebbero devolute alle finalità perseguite dall'ambito sociale attraverso l'Ufficio di Piano. Pur essendo presente un obbligo legislativo regionale a riguardo,<sup>178</sup> quasi la metà dei coordinatori dichiarano che i comuni afferenti l'ambito sociale non sempre contribuiscono con proprie risorse al Fondo Unico (AC2, AC3, AC5, AC8, AC9) mostrando in maniera evidente la reticenza degli amministratori locali nel delegare proprie risorse e funzioni agli Uffici di Piano.

Anche il nostro ambito sociale ... quindi le dicevo ... sconta questa riluttanza dei comuni ad affidare tutto ciò che sono i servizi sociali, la gestione dei servizi, a un unico centro di responsabilità (...). Ancora oggi, tutti i comuni si gestiscono i loro servizi in maniera autonoma. Questo non dovrebbe essere più così però, di fatto, la maggior parte degli ambiti, se non tutti gli ambiti del casertano, che io sappia, ha ancora questa difficoltà (AC9).<sup>179</sup>

<sup>177</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l'UdP di Succivo (CE).

<sup>178</sup> Art. 52 com. 1 LR N.11/2007 "I comuni e le province contribuiscono con risorse proprie alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo modalità che sono determinate dal piano sociale regionale".

<sup>179</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l'UdP di Mondragone (CE).

Il resto degli intervistati ha invece sottolineato che gli enti comunali, pur partecipando alla contribuzione minima del Fondo Unico di Ambito (AC1, AC6, AC10), continuano a esercitare in proprio molte delle funzioni in materia sociale che andrebbero trasferite alle funzioni intercomunali. Solo in alcuni rari casi, invece, la quota contributiva del contributo economico dei comuni risulta maggiore delle prescrizioni minime (AC4, AC7).

Gli amministratori comunali fanno fatica ancora oggi a comprendere che con la quota economica (*del FUA, NdR*) trasferita all'Ufficio di Piano per la costruzione di servizi associati, non riuscirebbero da soli a costruire servizi minimi. Ciò è dimostrato dalla difficoltà ancora attuale di ricevere i trasferimenti minimi obbligatori per legge (*7 Euro a cittadino, NdR*): fino al 2010 il trasferimento dei comuni si limitava a 0,50 Euro a cittadino e oggi continuiamo a fare fatica nel ricevere i trasferimenti economici obbligatori (AC8).<sup>180</sup>

Come hanno sottolineato molti coordinatori intervistati, le forme contrattuali che legano i rapporti tra dirigenti e collaboratori dell'Ufficio di Piano e la classe politica locale, tengono spesso in scacco l'autonomia gestionale e operativa dei tecnici. I dati regionali illustrati nella Tabella 7 riassumono in maniera evidente la durata dei rapporti di lavoro che lega il personale all'operatività degli Uffici di Piano.

*Tabella 7 - Durata incarico dotazione organica UdP regione Campania - anno 2012 (secondo il modello organizzativo 2013)*

Dotazione organica - UdP della regione Campania per ruolo	Durata incarico		Totale
	< 12 mesi	> 12 mesi	
<i>Coordinatore dell'Ufficio di Piano</i>	34	1	35
<i>Referente amministrativo contabile</i>	77	0	77
<i>Esperto di programmazione sociale e socio sanitaria</i>	94	0	94
<i>Esperto di fondi europei</i>	12	0	12
<i>Referente comunicazione, monitoraggio, valutazione e SIS</i>	66	0	66
Totale complessivo	283	1	284

*Fonte: Elaborazione dati Regione Campania al 16 luglio 2013 - Area 18, Settore 01, Sociale*

<sup>180</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

In questo senso le dichiarazioni di alcuni dirigenti - oltre a sottolineare la cronica carenza di professionisti del sociale presso i comuni - raccontano del frequente condizionamento dei politici locali nella scelta dello staff di supporto, in parte legato alle forme contrattuali e in parte attribuibile alle esigenze elettorali:

Anche i servizi sono diventati uno strumento in mano ai politici che per ottenere consenso elettorale e li hanno utilizzati per elargire posti di lavoro e altri favori. Qual è il meccanismo? Purtroppo in molte amministrazioni locali mancano delle figure apicali a tempo indeterminato e, molto spesso, questo diventa un motivo di scambio di interessi. Nell'ambito della 328 si procede con affidamenti in carica triennale e, spesso, il tecnico preferisce andare incontro alle richieste avanzate dal politico per tutelare il proprio lavoro: questo distorto potere contrattuale va sicuramente a discapito dei fruitori dei servizi e della cittadinanza tutta (AC2). Il problema principale è che, purtroppo, non siamo stati in grado di tenere a debita distanza gli esponenti politici: nel momento in cui c'è stata l'intrusione della politica nel settore del sociale, tutto è divenuto meno chiaro (AC1).<sup>181</sup>

In alcuni casi, lo stesso tipo di conflittualità ha riguardato anche i dipendenti comunali dell'area del servizio sociale professionale: in particolare, due assistenti sociali di un comune sciolto per infiltrazioni camorristiche hanno voluto sottolineare la precarietà del loro lavoro che da troppi anni limita la discrezionalità nell'esercizio della professione e svincola le motivazioni del loro mandato sociale:

Diciamo che questo è un territorio un po' particolare. (...) La cosa negativa su questi territori nostri sai qual è? È di non dare la valenza giusta al tecnico giusto ... perché la figura dell'assistente sociale, diciamo, in questi territori non viene mai data l'importanza dovuta ... che tu sai nella maggior parte di questi territori siamo tutti dei precari, soggetti facili ricattabili ... io sono precaria da 30 anni. Che noi facciamo avvisi pubblici in continuazione, eh? Attenzione ... io oggi lavoro e domani posso essere pure mandata via ... io sono una precaria dall'85 Alessà! (...) La lotta che dobbiamo fare noi è quella di dare priorità a tecnici come noi, nel senso ... questa figura è importantissima sul territorio, però non viene considerata nel vero ruolo che compete ... siamo quasi tutti precari sul territorio ... nel comune di OMISSIS con tredicimila abitanti non c'è un solo assistente sociale titolare: siamo due, precari, che copria-

---

<sup>181</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

mo il ruolo di uno. Nella pianta organica ci sono le due figure, ma ... abbiamo parlato con la passata amministrazione ... no ... non erano interessati. (...) Adesso si ... abbiamo subito ... i litigi ... però abbiamo penato, sai? Bisogna lottare ... chi diceva “questo l’amma rà a chist” (*questo servizio/contributo dobbiamo darlo a questa persona, NdR*)... no? Hai voglia a dire “questo non ha bisogno” ... no, l’assessore diceva “questo per forza”! Però sai adesso siamo commissariati e penso che possiamo fare gli assistenti sociali a 360° ... che loro ci lasciano ... siamo figure autonome per loro (*per i commissari, NdR*).<sup>182</sup>

Le dichiarate difficoltà nell’analisi e nella interpretazione dei bisogni della popolazione di riferimento, sono state imputate dagli intervistati ai limiti strutturali e organizzativi dei comuni afferenti gli ambiti sociali. Quasi tutti i coordinatori degli UdP (eccetto AC1) hanno segnalato “una carenza cronica di servizio sociale professionale” (AC8)<sup>183</sup> in dotazione organica agli enti comunali, e di altre professionalità dell’area sociale. Si va da un “gli assistenti sociali presenti sul territorio non sono sufficienti” (AC9)<sup>184</sup> a casi estremi in cui “su 14 comuni compresi nell’ambito e una popolazione di 50 mila abitanti, solo il comune capofila ha un solo assistente sociale in organico” (AC4)<sup>185</sup> oppure “in tutto l’ambito sociale non ci sono assistenti sociali assunti in pianta organica presso i comuni” (AC10).<sup>186</sup> Nelle intenzioni del legislatore regionale la carenza di figure professionali del sociale negli enti locali è stata in parte colmata dai collaboratori (a tempo determinato) dello staff di supporto in capo all’Ufficio di Piano:

Noi oggi abbiamo sicuramente una mancanza di assistenti sociali negli enti locali, ma con il supporto dei servizi di ambito abbiamo cercato di adeguare questo numero. Infatti abbiamo 9 assistenti sociali (*tutti/e con contratto inferiore ai 12 mesi, NdR*) come ambito che lavorano, è brutto dire al posto di quelli che mancano, ma colmano questa lacuna degli enti locali (AC7).<sup>187</sup>

<sup>182</sup> Intervista a due assistenti sociali comunali del 15 giugno 2012, San Cipriano d’Aversa (CE).

<sup>183</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l’UdP di Lusciano (CE).

<sup>184</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l’UdP di Mondragone (CE).

<sup>185</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 24 luglio 2012, presso l’UdP di Teano (CE).

<sup>186</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 6 luglio 2012, presso l’UdP di Pietramelara (CE).

<sup>187</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 21 settembre 2012, presso l’UdP di Caserta.

Nel corso della ricerca abbiamo direttamente rilevato in più casi la presenza di una forte influenza dei politici locali nel voler pilotare le assunzioni nell'area sociale. In alcuni casi si è configurata una vera e propria logica spartitoria dei comuni nella gestione dei posti di lavoro che spesso presuppone un numero di collaboratori esterni agli Uffici di Piano equivalente al numero dei comuni afferenti l'ambito territoriale: così ognuno può perorare la propria istanza. La diretta testimonianza di un ex collaboratore a un Ufficio di Piano della provincia, ci ha mostrato come l'influenza di politici locali e dirigenti di area sociale riesca a condizionare anche le assunzioni del personale impegnato nelle cooperative e nei consorzi che gestiscono servizi in affidamento o in appalto. In questo modo spesso si assiste a uno svilimento del sistema dei controlli, viene vanificata la logica del merito professionale nelle assunzioni nel pubblico e nel privato, tutto a discapito dei cittadini-utenti:

La mancanza di assistenti sociali nelle amministrazioni comunali diminuisce la conoscenza del Coordinamento Istituzionale (*dei politici, NdR*) nei confronti della gestione dei servizi sociali. In più i comuni non esercitano un reale controllo sui servizi gestiti dal terzo settore. Spesso il segretariato sociale attivato presso i comuni dell'ambito (che sono privi di assistenti sociali) viene espletato da assistenti sociali assunte (senza avviso pubblico e a tempo determinato) dal consorzio OMISSIS, che "risponde al progetto" redatto dall'Ufficio di Piano: il consorzio riceve dai politici locali "segnalazioni" sulle assunzioni per altri progetti che rientrano nel comune dove si esplica quel dato servizio (sportelli, tutoraggio, assistenza domiciliare, centro diurno, eccetera). Chi controlla la qualità di questi servizi esternalizzati? Gli assistenti sociali precari, che non svolgeranno funzioni di controllo sui servizi perché, anche quelli, sono gestiti dal consorzio OMISSIS, che vince i bandi dei "progetti dell'ambito". Il sistema dei controlli, di fatto, mette sullo stesso piano il controllore e il controllato, quindi, materialmente non c'è.<sup>188</sup>

Spesso le forme di controllo politico hanno delle ricadute sull'efficacia della programmazione e sul conseguente impatto degli interventi previsti dal Piano di Zona a livello locale. L'Ufficio di Piano spesso si trova sguarnito di quella forza e autonomia in termini di capacità professionali, organizzative e di rendimento richieste dalle finalità istituzionali:

---

<sup>188</sup> Intervista a un'ex dipendente dell'Ufficio di Piano AC4 del 6 aprile 2013, Casino (FR).

Attualmente non mi sento di dirle che questo ufficio sia in possesso degli strumenti adeguati per condurre un'analisi appropriata dei bisogni della popolazione: la carenza di strumenti tecnici e di personale non hanno permesso di strutturare una precisa e dettagliata analisi dei bisogni che utilizzi dati statistici, demografici, socio-antropologici della conoscenza del territorio e della popolazione che lo abita. Tutto ciò incide sicuramente sull'efficacia della programmazione degli interventi e dei servizi offerti alla popolazione (AC8).<sup>189</sup>

Emblema delle difficoltà rilevate a livello provinciale verso i compiti istituzionali è la mancata implementazione del Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SISS), ritenuto strumento chiave per favorire la pianificazione strategica e il controllo dei servizi sociali a livello locale (ambito sociale) e centrale (provincia, regione, ministero). Previsto dalla normativa nazionale<sup>190</sup> e ribadito nella normativa regionale di settore,<sup>191</sup> il Sistema Informativo è un'incognita per tutti gli Uffici di Piano della provincia di Caserta, tranne per uno: "Con nostri fondi abbiamo acquistato un *software* per istituire la cartella elettronica: ovvio che per istituire il SISS a regime c'è bisogno di risorse economiche e umane che la regione non garantisce" (AC4).<sup>192</sup> Così le cause della mancata implementazione sono attribuite nella maggior parte dei casi all'ente regionale (AC1, AC2, AC3, AC4, AC5, AC6, AC7) o alla mancanza di competenze specifiche dell'UdP (AC8, AC9, AC10). Ascoltato il dirigente regionale referente per l'area sociale, questi ha ammesso il ritardo nella implementazione di un Sistema Informativo a livello regionale,<sup>193</sup> ma ha sottolineato la criticità organizzativa degli

<sup>189</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

<sup>190</sup> L'Art. 21 della legge N.328/2000, al comma 1 prevede l'istituzione di "un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione".

<sup>191</sup> L'Art. 25 della LR N.11/2007 al comma 1 la norma prevede che sia la regione ad istituire il Sistema Informativo, avvalendosi della collaborazione dei comuni. Al comma 2 la Giunta regionale individua linee di indirizzo e modelli organizzativi del sistema "atti a garantire una compiuta analisi dei bisogni sociali per la formulazione del sistema di offerta e a fornire informazioni adeguate e tempestive sulla spesa, programmazione, gestione e valutazione delle politiche e dei servizi sociali presenti sul territorio".

<sup>192</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 24 luglio 2012, presso l'UdP di Teano (CE).

<sup>193</sup> Lo stesso funzionario, che lasciamo nell'anonimato, ha descritto il percorso regionale che ha "gettato le basi per un più completo Sistema Informativo Sociale"

Uffici di Piano rispetto alle azioni di monitoraggio del sistema attuale: “i coordinatori (*degli UdP, NdR*) non hanno un’idea chiara sull’utenza e sui servizi attuati nel loro territorio. Spesso gli stessi Uffici di Piano ci comunicano che i loro dati, le informazioni da loro fornite, non sono attendibili (...) e che spesso inseriscono numeri a caso”.<sup>194</sup> In effetti, in un solo caso (AC4) l’Ufficio di Piano ha dichiarato di procedere con il monitoraggio dei sistemi informativi SINA e SINBA, ma attribuisce questo esito positivo a un “puro caso”, dovuto al fatto che uno dei referenti del progetto regionale è originario della sua stessa città e per questo si è offerto di aiutarlo: “Sì, credo che siamo uno dei pochi ambiti ... ma veramente per un problema di coincidenza per una serie di cose” (AC4).<sup>195</sup> In altri casi i coordinatori hanno dichiarato che, pur consapevoli dei riconosciuti vantaggi derivanti dal monitoraggio previsto dal Sistema Informativo, non riescono ad attivarlo:

Il Sistema Informativo Sociale non è ancora stato implementato, siamo in attesa. Noi attendiamo ancora quello della regione ... le dico pure un’altra cosa: noi abbiamo potenzialmente un sistema informativo che ci potrebbe permettere una maggiore razionalità nella gestione degli aspetti anagrafici, delle generalità ... noi scontiamo anche ... è scarsamente utilizzato. Una società ci ha fornito questo software ... però non riesco con le mie assistenti sociali a utilizzarlo. Le assistenti sociali non giovani, non hanno dimestichezza con questi strumenti. Io vorrei, e non ho tutto questo tempo, mettere vicino a loro, ecco, con la scheda utente ... ora io qui oggi, sono qui da 12 anni ... è dura. Lavorare nei comuni, nei servizi territoriali ... è dura (AC9).<sup>196</sup>

Alla domanda “quale tipo di welfare crede sia stato costruito nei dieci anni di applicazione della 328?” si passa dalla drastica valutazione “non credo che si sia costruito un modello di welfare, se intendiamo un modello di benessere sociale” (AC2) alla più condivisa posizione che individua la tipologia di welfare sperimentato nel casertano come

---

iniziato nel 2009 con i progetti di monitoraggio digitale SINA (Sistema Informativo Non Autosufficienze, D.G.R. n. 1788 del 4 dicembre 2009) e SINBA (Sistema Informativo sulla Cura e la Protezione dei Bambini e della loro Famiglia D.G.R. N.590 del 2 agosto 2010). Entrambi i progetti attivati hanno avuto comunque il pregio di aver iniziato un monitoraggio locale, anche se per una limitata fascia di utenza, che dovrebbe “educare operatori e dirigenti” verso un più complesso Sistema Informativo Sociale.

<sup>194</sup> Intervista telefonica a un dirigente della regione dell’area sociale (AGC 18 settore 01) referente per il Sistema Informativo Regionale dei servizi sociali.

<sup>195</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 24 luglio 2012, presso l’UdP di Teano (CE).

<sup>196</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l’UdP di Mondragone (CE).

“fortemente incentrato su un modello istituzionale” (AC1, AC7, AC5, AC9). Più della metà degli intervistati ha descritto il proprio ambito sociale come una forma ibrida di “modello istituzionale che spinge verso un welfare di comunità” (AC3, AC4, AC6, AC8, AC10).

Non so se siamo riusciti a uscire dalla logica assistenziale dei servizi, ma di sicuro sono anni che proviamo a farlo. E il limite principale dei nostri territori è che quasi sempre è il pubblico ad elargire risorse e ad attivare i servizi (AC1).<sup>197</sup> Sostanzialmente il nostro è un ibrido: è un mal riuscito welfare istituzionale che ha alcuni elementi di welfare comunitario ... però non riesce bene né l'uno né l'altro (AC3).<sup>198</sup> Credo che questo territorio non era pronto e non è pronto a un tipo di welfare comunitario e anche noi istituzioni non abbiamo saputo formare la cittadinanza a creare e a vivere un tipo di welfare condiviso in questo modo (AC7).<sup>199</sup>

Proporre una sintesi riguardo l'assetto e l'efficacia del welfare locale nella provincia casertana risulta quindi davvero arduo: nella percezione degli intervistati spesso abbiamo letto l'amarezza e la consapevolezza che i servizi sociali territoriali non possono che affrontare le emergenze sociali, sempre più diffuse e cronicizzate. Spesso questi limiti vengono imputati alla carenza di risorse, non solo economiche ma anche professionali e, soprattutto, alla mancata integrazione con le altre dimensioni delle politiche sociali territoriali. Le dichiarazioni di uno degli intervistati ben sintetizzano lo sconforto di chi è chiamato a gestire quotidianamente un sistema di welfare debole nella consapevolezza dei propri limiti.

I bisogni delle persone aumentano e le risorse diminuiscono. Per difendere i servizi essenziali abbiamo tagliato tutto il superfluo (come le attività di socializzazione, le attività culturali) e tutti i servizi non essenziali. Nell'Ufficio di Piano i tagli hanno riguardato anche il personale, gli operatori di sportello, tutte le attività per minori e anziani: abbiamo tagliato tutto. Oltre i servizi essenziali abbiamo eliminato tutto. Nel 2012 abbiamo dovuto reperire, con molta difficoltà, le risorse per coprire i costi del sociosanitario, visti i nuovi livelli di compartecipazione alla spesa. A parte l'essenziale non possiamo garantire niente altro e, di prevenzione al bisogno, non si può neanche parlare, se non per quelle iniziative volontarie

<sup>197</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

<sup>198</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l'UdP di Succivo (CE).

<sup>199</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 21 settembre 2012, presso l'UdP di Caserta.



e gratuite degli operatori. (...) Se le risorse che abbiamo non ci permettono di fare praticamente niente, spesso le mie risposte agli utenti sono fatte solo di buone parole. Purtroppo spesso non ho nient'altro da dare o da costruire, solo buone parole (AC10).<sup>200</sup>

Tuttavia è utile sottolineare, come faremo meglio in seguito che, pur vivendo una stagione poco felice, il welfare casertano riesce comunque a produrre buone prassi e sperimentazioni innovative in campo assistenziale e sociosanitario ma che, purtroppo, non riescono ad oltrepassare il muro della singola esperienza. Secondo alcuni intervistati, protagonisti di questi esempi positivi di welfare territoriale, la nascita di nuove e innovative prassi trova stimolo proprio nelle radicate difficoltà che il contesto casertano dimostra di possedere:

Sai cos'è ... che nei territori di confine normalmente nascono anche gli antidoti, proprio perché sono territori che hanno vissuto più di altri certe malattie, chiamiamole così. È curioso che si generino gli anticorpi là dove è più alta la patologia: perché laddove c'è stata una dittatura armata di trent'anni ... le forme di resistenza che sono sopravvissute sono quelle più attente ... nel senso che non mi meraviglio che proprio ai margini della società ci siano le cose più innovative ... è sempre stato così. Mi è capitato spesso di dire che agire diversamente dalla camorra qui è una necessità: cioè è un atto di sopravvivenza ... tu o ti adegui e diventi come i camorristi o fai un'altra strada. Nel fare un'altra strada non puoi che imbatterti in percorsi innovativi ... è quasi se li stessi percorrendo perché non stai andando da quella parte lì ... quindi le innovazioni nascono proprio dal fatto di stare realizzando delle comunità alternative a quelle camorriste.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 6 luglio 2012, presso l'UdP di Pietramelara (CE).

<sup>201</sup> Intervista del 20 giugno 2012 a Mauro Baldascino, socio fondatore del Comitato Don Peppe Diana, Casal di Principe (CE).



### 3.

## Innovazioni e sperimentazioni nel welfare casertano: il futuro è passato?

Agli inizi del terzo millennio il sistema di welfare della regione Campania ha vissuto un momento di particolare vitalità. I nuovi assetti nella *governance* dei servizi e le nuove pratiche partecipative - tra istituzioni locali, forme di cittadinanza e terzo settore - sembravano aver dato nuova linfa al tradizionale sistema dei servizi sociali regionali. È infatti proprio nei primi anni di attuazione della legge di riforma 328 che si sono registrate due significative innovazioni nel quadro dei servizi: la distribuzione di risorse economiche per le famiglie in difficoltà collegata a iniziative volte al reinserimento sociale; una nuova modalità di intervento per la riabilitazione in ambito sociosanitario. Entrambe le esperienze hanno decisamente influenzato il frammentato sistema dei servizi socio assistenziali in direzione di una gestione integrata tra risorse e attori pubblici e privati. Cercheremo di descrivere entrambe le esperienze focalizzando i punti di forza e di debolezza che queste pratiche hanno dimostrato nel corso della loro sperimentazione. Entrambi i casi di studio sono stati descritti partendo dalle considerazioni e dalle valutazioni dei principali attori coinvolti nella programmazione e nella gestione di tali interventi.

### **Il Budget di Salute: integrazione o disintegrazione?**

A partire dal 2004 in alcune aree della provincia casertana è stata sperimentata una nuova metodologia di prestazione socio-sanitaria legata alla riabilitazione di persone con disabilità. La spinta all'integrazione tra sociale e sanitario in campo riabilitativo - già presente nella legislazione nazionale sociale e sanitaria e nelle pratiche dei servizi territoriali<sup>202</sup> - ha avuto nell'avversano una direzione innova-

<sup>202</sup> Il DLgs 229/99 e il DPCM 14 febbraio 2001 definiscono prestazioni sociosanitarie "tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione". Queste comprendono:

tiva, soprattutto nell'ambito della salute mentale.<sup>203</sup> L'esperienza dei *Budget di Salute* nasce attorno alcune figure istituzionali del comparto sanitario operative nel casertano<sup>204</sup> e sin dal suo inizio è stata nutrita dalla convinzione comune che il disagio psichico e sociale possa uscire dai luoghi protetti in cui sovente viene rinchiuso per essere liberato in modo terapeutico nelle comunità locali, integrando sinergicamente le risorse che il contesto territoriale offre: istituzionali dei saperi specialistici (aziende sanitarie e comuni), formali della cittadinanza attiva e della cooperazione, informali delle reti familiari e amicali, imprenditoriali delle reti economiche di consumo e di produzione locali.

Il Progetto Terapeutico Riabilitativo Individualizzato (PTRI) finanziato dai *Budget di Salute* è una peculiare forma di integrazione sociosanitaria: un contratto progettuale personalizzato finalizzato al superamento di condizioni di cronicità e all'integrazione sociale, fondato sulla collaborazione paritaria tra soggetti pubblici e privati.<sup>205</sup> Il

---

1) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale; 2) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria; 3) prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria. Anche la legge 328/2000 pone tra le modalità di attuazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, l'integrazione tra sociale e sanitario attraverso l'elaborazione dei Piani di Zona. Per un approfondimento sul tema, riguardante il punto di vista del servizio sociale Cfr. Brizzi, Cava 2003.

<sup>203</sup> Ricordiamo che dei 6 Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) presenti in Italia, uno di questi si trova ad Aversa. Gli altri sono a Napoli, Salerno, Castiglione delle Stiviere, Reggio Emilia, Pontelupo Fiorentino. Il superamento degli OPG era già stato previsto da una legge nel 1999 (DL del 22 giugno 1999 per il riordino della medicina penitenziaria): da allora, altri Decreti e accordi si sono susseguiti fino alla legge N.9 del 2012 che ha vincolato le regioni a realizzare specifici percorsi terapeutico-riabilitativi per gli internati, prevedendo la chiusura degli OPG entro il 31 marzo 2013, termine poi prorogato al 1 aprile 2014, di nuovo prorogato al 1 aprile 2015 (la scelta della data suggerisce che finirà, forse di nuovo, con un "pesce d'aprile"). Già nel 2008 la Commissione parlamentare d'inchiesta sul Servizio sanitario, presieduta da Ignazio Marino, denunciò la pressoché totale mancanza di cure adeguate e i frequenti maltrattamenti ai detenuti nella quasi totalità delle strutture visitate dalla Commissione. Per un approfondimento sul trattamento della salute mentale nel nostro Paese anche in termini di deistituzionalizzazione Cfr. Piccione 2004; sullo stato degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari in Italia Cfr. CPS 2011.

<sup>204</sup> Ci riferiamo ai Direttori Generali dell'ASL ex CE/2 Franco Rotelli, Angela Ruggiero e Antonietta Costantini; i Direttori del Coordinamento sociosanitario Angelo Righetti, Salvatore Esposito, Fabrizio Starace, Giuseppe Nese; le Direttrici dei DSM Giovanna Del Giudice e Tiziana Celani; altri operatori istituzionali fondamentali come Massimo Ferrillo e Adele Zara e tanti altri riportati in Starace 2011. Nella rete dei promotori di queste iniziative ci piace ricordare il contributo di Mauro Baldascino e del Professor Michele Mosca dell'Università Federico II di Napoli e di tutti i soci delle cooperative sociali che hanno permesso di realizzare le esperienze che ho potuto osservare da dentro, in particolare: Agropoli, Eureka, Fuori di Zucca e Al di là dei Sogni confluite oggi nel consorzio di cooperative sociali Nuovo Consorzio Organizzato.

<sup>205</sup> "Nel corso degli ultimi anni sono state sperimentate alcune forme di integra-

PTRI è lo strumento tecnico attraverso il quale complesse condizioni psicofisiche che intrecciano problematiche sanitarie e sociali, vengono affrontate in maniera altrettanto complessa da una eterogenea rete di attori. Il progetto riabilitativo pone al centro dell'intervento la persona e le sue reali condizioni psico-fisiche e sociali in termini di *capabilities* (Cfr. Sen 1992, 2000; Biggeri, Bellanca 2010; Baldascino, Mosca 2012a). È la persona, insieme alla propria rete familiare e agli attori istituzionali, a programmare un percorso di integrazione fatto di passaggi abilitativi per rafforzare autonomia e autodeterminazione. A questo scopo vengono valutate e attivate una serie di risorse, tra cui soggetti del terzo settore chiamati a co-progettare e a co-gestire gli interventi programmati insieme a un'Unità di Valutazione Integrata (UVI).<sup>206</sup> Le caratteristiche dell'intervento riabilitativo sono finalizzate al riconoscimento e all'esercizio dei diritti delle persone con disagio psico-fisico e al superamento di condizioni di isolamento, emarginazione o scarsa autonomia. A questo scopo, gli obiettivi di carattere generale su cui il PTRI investe sono: casa/habitat, formazione/lavoro, socialità/affettività, apprendimento/espressività (Starace 2011:83). È in questo modo che l'intervento riabilitativo riesce a superare le specificità delle singole prestazioni legate al singolo problema fisico, psichico o sociale, per aprirsi alle dimensioni del benessere multifattoriale imperniate sui determinanti della salute.<sup>207</sup>

Il *Budget di Salute* "rappresenta perciò la dimensione delle risorse (professionali, economiche e umane) che sostiene un Progetto Terapeutico" (Baldascino, Mosca 2012a:85) calibrato sulla persona e finalizzato a superare gli ostacoli dell'integrazione sociale, attraverso l'attivazione multipla e coordinata di interventi sanitari e azioni di protezione e di inclusione sociale. La quantità e la qualità di risorse componenti il *Budget di Salute* "è proporzionale alla differente inten-

---

zione sociosanitaria, ispirate alla progettualità personalizzata, note con il termine *Budget di Salute*. In provincia di Caserta (*Asl ex Caserta 2, di recente confluita insieme all'Asl ex Caserta 1 nell'unica Azienda Sanitaria Locale Caserta, NdR*) e in Friuli Venezia Giulia (presso il *DSM di Trieste, NdR*) la sperimentazione dei progetti terapeutico riabilitativi individuali, caratterizzata da modalità di collaborazione tra pubblico e privato-sociale, ispirate al modello di partenariato, si sono basate su forme di co-gestione della presa in carico di persone affette da disabilità, che hanno generato percorsi di reinserimento delle persone, restituendo capacità contrattuale e ruolo attivo nei percorsi riabilitativi" (Baldascino, Mosca 2012a:83-84).

<sup>206</sup> "L'UVI si qualifica come strumento per la valutazione multidimensionale e multidisciplinare dei bisogni sociosanitari complessi per la predisposizione e proposta all'utente del progetto terapeutico riabilitativo individualizzato. All'UVI partecipano i servizi sociali dei comuni, gli operatori sanitari direttamente coinvolti nella gestione dei PTRI, gli utenti, i familiari, i Medici di medicina generale o i Pediatri di libera scelta (PLS) ed eventuali altri soggetti ritenuti necessari a un'appropriata conoscenza e valutazione dei bisogni" (Starace 2011:69-70).

<sup>207</sup> Per un approfondimento sui cd. Determinanti della salute Cfr. Zanella 2011; Foschi 2004.

sità (valutabile caso per caso) di utilizzo di risorse professionali, umane ed economiche, tese al raggiungimento degli obiettivi di ricapacitazione finalizzata al funzionamento sociale” (Righetti 2013:48). È in questo senso che deve essere valutata la natura sperimentale dei PTRI finanziati da *Budget di Salute* rispetto alle tradizionali risposte, tipiche dei servizi in ambito socio-sanitario. Piuttosto che offrire una serie di interventi parziali e frazionati in maniera spesso non coordinata, si costruisce con la persona - valutando le sue risorse - un vero e proprio progetto di inclusione sociale basato sul riconoscimento e l'accrescimento delle determinanti della salute, che include la messa in opera di sistemi co-gestiti in forme miste di welfare *mix* nelle comunità di riferimento. Il ruolo attivo del terzo settore risulta determinante nei percorsi riabilitativi poiché non sostituisce le funzioni pubbliche, ma è chiamato a co-gestire un progetto concordato con l'utente e condiviso con tutti i partecipanti, pubblici e privati. La metodologia dei PTRI finanziati da *Budget di Salute* pone quindi l'accento sulla co-progettazione, la co-gestione e il co-finanziamento, coinvolgendo in maniera attiva e continuativa gli attori implicati nel processo riabilitativo, utenti compresi.

Per coinvolgere gli attori privati l'Azienda Sanitaria istituisce un elenco di soggetti co-gestori (attori del terzo settore o nuclei familiari) invitati attraverso un avviso pubblico: “gli attori della società civile sottoscrivono così un impegno/progetto di investimento economico, tecnico-professionale e logistico per la ricostruzione e la valorizzazione dei sistemi di welfare familiare/comunitario, come fattore produttivo di salute e riabilitazione su territori definiti” (Righetti 2013:51). Viene così stabilita una dotazione finanziaria per l'attivazione del Progetto Riabilitativo e si istituisce una Unità di Valutazione Integrata (UVI) per il governo, il controllo e la valutazione (*ex ante, in itinere ed ex post*) di ciascun progetto individualizzato (Regione Campania 2002). Volendo sintetizzare con le parole di un dirigente sanitario dell'Asl Caserta:

PTRI è il piano terapeutico riabilitativo individuale ... (...) legato al Budget di Salute perché ogni PTRI nasce all'interno di una progettualità che prevede un costo: questo costo viene stabilito valutando il bisogno della persona, valutando il tipo di progetto che occorre a una persona, che viene stabilito all'interno di una Unità di Valutazione. (...) Si stila un progetto preliminare, individuando quali sono bisogni e necessità che hanno a che fare con gli ambiti della sua vita (l'habitat, la salute, la formazione, il lavoro). Portiamo questo progetto di massima all'interno dell'UVI, ne discutiamo con gli altri componenti della commissione, concordiamo un PTRI che si integra anche con ciò che il sociale porta (attraverso l'assistente sociale del comune) e viene elaborato un programma riabilitativo. Questo viene affisso all'albo a cui

risponde il terzo settore, le cooperative interessate (...) coloro che ritengono di poter dare una risposta compiuta, elaborano un successivo programma. Una successiva UVI ritira queste proposte, le valuta (noi stabiliamo anche un costo per i servizi che chiediamo) ... valuta la congruità delle risposte ... valuta la risposta migliore per l'utente, quella di maggiore qualità e, se non vi sono altri motivi che ostacolano, viene accettata. Dopodiché viene comunicato alla cooperativa che viene incaricata di co-gestire con noi questo PTRI per la durata di 6 mesi, un anno: rimodulabili periodicamente.<sup>208</sup>

Il ruolo dei co-gestori (spesso cooperative sociali di tipo B) risulta determinante per "l'accesso concreto ai diritti - legati alle dimensioni casa/habitat sociale, lavoro/formazione, socialità/affettività - alle persone che hanno difficoltà ad acquisire e/o mantenere le abilità necessarie a un funzionamento sociale soddisfacente, nel loro interesse e con attività utili per gli stessi" (Righetti 2013:52). I co-gestori amministrano la dotazione finanziaria insieme all'utente: il *Budget* serve a coprire le spese necessarie per la realizzazione dei percorsi di emancipazione, per evitare e prevenire condizioni di marginalità ed esclusione.

Il contratto terapeutico riabilitativo si struttura tipicamente in tre livelli di intensità (alta, media e bassa) e ha una durata massima di tre anni: l'obiettivo progettuale mira al passaggio degli utenti da una tipologia di contratto d'intensità maggiore a una minore, con la conquista di maggiori livelli di autonomia e una conseguente diminuzione di spesa sanitaria totale (Cfr. Nese 2011).<sup>209</sup> La principale differenza tra un PTRI finanziato da *Budget di Salute* e un tipico trattamento terapeutico in strutture sociosanitarie dedicate, sta proprio nell'obiettivo finale: incentivare e rafforzare l'autonomia della persona e disincentivare

---

<sup>208</sup> Intervista al Dr. Arturo Ripa, Responsabile dell'Unità Operativa Residenzialità Riabilitativa nel DSM dell'ASL Caserta del 20 luglio 2012, presso il DSM di Aversa (CE). Il Dr. Ripa è stato uno dei primi dirigenti sanitari ad aver partecipato alla sperimentazione dei PTRI finanziati da *Budget di Salute* nell'area dell'ex Asl Ce/2.

<sup>209</sup> "Nell'anno 2009 sono stati attivati, in risposta ai bisogni di una popolazione di 500.000 persone del territorio della ex ASL Caserta 2, 1094 PTRI/BDS, con un costo complessivo di circa 9,5 ml. di Euro, comprensivi della quasi totale domiciliarizzazione delle risposte riabilitative residenziali e semiresidenziali a tutela della salute mentale, compresi i percorsi di dimissione dagli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, gli interventi di de istituzionalizzazione delle persone anziane, con malattie cronico-degenerative e con disabilità (...) è stato possibile documentare la capacità della metodologia di realizzare un'eccellente riqualificazione delle attività sanitarie, determinando un recupero medio del 30% delle risorse precedentemente utilizzate per le rette delle strutture riabilitative, residenziali e semiresidenziali, convenzionate, anche attraverso la pressoché costante integrazione finanziaria tra ASL e Comuni del territorio interessato e l'efficacia dei collegati percorsi di riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata" (Nese 2011:63-64).

la cronicizzazione delle incapacità individuali e sociali, restituendo alle comunità locali i propri cittadini.

Il problema è che nelle strutture residenziali tradizionali il soggetto vive in una struttura sanitaria in cui i propri diritti e la propria autonomia sono abdicati e affidati all'operatore che decide tutto della sua vita. Nel gruppo di convivenza tu vivi in una casa normale. Lì c'è un capo famiglia, c'è un'organizzazione ... volete decidere cosa mangiare? potete cucinare, andare a fare la spesa ... volete festeggiare un compleanno? potete organizzarlo e pagare di tasca vostra. Perché è importante che loro abbiano quei soldi per potersi pagare di tasca propria la pizza ... pensi che a volte la grande conquista per qualcuno è andare al bar e pigliarsi il caffè ... che è un rito meridionale, no? (...) ma la differenza non è tra il poter uscire di casa o no ... il problema è che lì è la struttura che ti fa le cose: nella casa, sei tu. Perché è casa tua, se si scassa una cosa l'aggiusti ... lavano, stirano, qualcuno sa cucinare.<sup>210</sup>

La dimensione della casa/habitat ha avuto nella sperimentazione casertana un ruolo particolarmente innovativo: l'utilizzo come civili abitazioni di immobili confiscati alla criminalità organizzata. Attraverso l'impegno e la tenacia di alcune cooperative e associazioni del territorio casertano si è quindi riusciti a convertire un'importante risorsa economica del territorio, troppo spesso inutilizzata.

In estrema sintesi il PTRI finanziato da *Budget di Salute* rappresenta un intervento sociosanitario che tende al raggiungimento di obiettivi multipli:

- Aumenta autonomia e inclusione di persone in condizioni di disabilità e di emarginazione sociale
- Favorisce meccanismi virtuosi di integrazione tra servizi pubblici e forme di cittadinanza
- Incentiva l'attivazione di forme comunitarie e collaborative di welfare
- Incoraggia uno sviluppo economico solidale, attento al reinserimento di "soggetti deboli"
- Procura una più efficiente allocazione di risorse pubbliche evitando ripetizioni e sovrapposizioni.

Dopo una lunga sperimentazione durata quasi dieci anni - fatta di

<sup>210</sup> Intervista al Dr. Arturo Ripa, Responsabile dell'Unità Operativa Residenzialità Riabilitativa nel DSM dell'ASL Caserta del 20 luglio 2012, presso il DSM di Aversa (CE).



buone prassi di collaborazione ed integrazione tra strutture e servizi pubblici e soggetti privati, di risparmi per la spesa sanitaria, di lotte per il riconoscimento dei diritti dei più deboli e per generare un tipo di welfare più centrato sulle risorse delle comunità locali - la regione Campania ha formalmente riconosciuto nel 2012 la metodologia sperimentata dei PTRI finanziati dai *Budget di Salute* (Regione Campania 2012a, 2012c).

## **Il ruolo degli ambiti sociali nell'integrazione sociosanitaria**

Nelle valutazioni della Giunta regionale campana e nella percezione degli intervistati che operano in ambito istituzionale, la collaborazione locale tra servizi sanitari e servizi sociali dimostra ancora oggi un dichiarato limite di fondo: la prevalenza del comparto sanitario su quello sociale. L'*humus* gestionale e operativo in cui si è inserita la sperimentazione dei PTRI finanziati da *Budget di Salute* ha perciò dovuto fare i conti con la frequente funzione vicaria del comparto sanitario su quello sociale, necessaria a colmare il vuoto lasciato dagli enti locali, impreparati per carenze professionali o economiche (Regione Campania, 2009b:34). Questa situazione ha di fatto ostacolato una compiuta formazione di interventi integrati personalizzati, basati su un approccio reticolare di funzioni e risorse territoriali.

Nella piena consapevolezza dei limiti economici e strutturali degli enti comunali, negli ultimi anni la regione Campania ha inteso perciò favorire e rafforzare le forme di integrazione tra comparto sociale e sanitario sia dal punto di vista organizzativo che procedurale. Il Piano Sanitario Regionale 2011-2013, in continuità con il Piano Sociale Regionale, ha così voluto incidere maggiormente sulla *governance* pubblica spingendola verso una maggiore integrazione sociosanitaria a livello territoriale:

Questa scelta impone precise assunzioni di responsabilità da parte di tutti gli *stakeholder*, e va sostenuta attraverso politiche di *governance* che coordinino ed uniscano i vari attori del pianeta salute, ed escano dalla logica della frammentazione autoreferenziale. Si tratta di superare le barriere e le contrapposizioni ideologico-gerarchico-organizzative Ospedale/Territorio, Pubblico/Privato, Sanitario/Sociale, e di adottare una *vision* unificante della tutela della salute sostenuta da logiche di finanziamento coerenti, e di riorientare le scelte in maniera virtuosa (Regione Campania 2011d:58).

La riorganizzazione geografica degli ambiti sociali coincidenti con i distretti sanitari - primo passo dichiarato per ottenere una maggiore

integrazione tra pubbliche istituzioni per una risposta realmente integrata, prima di tutto a livello organizzativo - è arrivata però solo nel 2013. L'anno precedente la Giunta regionale aveva cercato di colmare il buco economico generato dagli enti locali, per la mancata copertura delle quote di compartecipazione alla spesa sociosanitaria dovute dai comuni all'azienda sanitaria locale.<sup>211</sup>

Dal punto di vista gestionale e operativo gli auspici regionali lasciano il passo alle descrizioni dei coordinatori di UdP della provincia osservata, dalle quali è apparsa chiara una situazione del tutto distante da quanto previsto dalla normativa, ben sintetizzata da uno degli intervistati:

L'integrazione sociosanitaria è per l'ambito il punto dolente: non siamo mai stati in grado di integrare il sociale e il sanitario. Due istituzioni completamente scollegate: (...) arriviamo nelle UVI dove tutto è già stato deciso (...) e a noi arriva il conto. Posso ammettere che la collaborazione con il sanitario è stata sempre un grandissimo problema: il soggetto sanitario è il soggetto principale, prevalente nelle decisioni e noi siamo "a rimorchio". E il sociale non ha gli strumenti economici, politici o professionali per arginare questa realtà (AC1).<sup>212</sup>

Pur in presenza di un sistema che ha posto le basi per una diversa concezione di welfare - nato dalla spinta di dirigenti sanitari volta all'integrazione programmatica e gestionale con il sociale, in particolare coi comuni e gli UdP - l'esperienza dei PTRI/BdS sembra aver dovuto fare i conti con la radicata distanza tra dimensione sociale e sanitaria nei servizi territoriali. Le conseguenze sul piano pratico e operativo hanno finito, negli anni, per diffondere tra gli attori partecipanti sentimenti di diffidenza, scarsa partecipazione dei comuni nei confronti della pratica dei PTRI finanziati dai *Budget di Salute* e più in generale in tutti gli interventi in ambito socio-sanitario:

<sup>211</sup> Con una Deliberazione di Giunta nel 2012, la regione Campania ha definitivamente messo in ordine la funzione economica e gestionale degli interventi sociosanitari, situazione fino ad allora poco chiara che "ha determinato l'acuirsi di posizioni contrapposte tra AA.SS.LL. ed ambiti territoriali, che hanno spesso registrato la mancata sottoscrizione degli Accordi di Programma di cui all'art. 21 della stessa legge regionale n. 11/2007" (Regione Campania 2012d:3). Con lo stesso atto la Giunta ha predisposto "le tipologie delle prestazioni sociosanitarie compartecipate e la ripartizione degli oneri finanziari tra enti locali, ASL e utenti" non coincidenti con la normativa nazionale, stabilendo che "per le prestazioni riferite al periodo 1 gennaio 2010-31 dicembre 2012, la regione Campania eroga, per ciascun Ambito Territoriale, risorse volte a sanare completamente i debiti degli stessi ambiti territoriali nei confronti delle AA.SS.LL. di competenza" (*Ibidem* 2012d:5).

<sup>212</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

il sistema, così com'è, ha generato un grosso divario tra ambito sociale e sanitario che, di certo, non può chiamarsi integrazione. (...) L'ambito sociale dovrà solo contribuire alla spesa dei Budget di Salute, senza poter incidere sulla definizione del processo (AC5).<sup>213</sup>

Tutti i dirigenti dell'area sociale intervistati hanno dichiarato più di una perplessità nella sperimentazione dei *Budget di Salute*, principalmente dovuta allo scarso coinvolgimento degli Uffici di Piano nelle fasi di progettazione degli interventi, come nella valutazione e nel trattamento dei singoli casi. Nei mesi in cui ho seguito un gruppo di utenti in *Budget di Salute*, non ho mai avuto modo di incontrare un referente del comune o dell'UdP al di fuori dei propri uffici o nei momenti formali nelle UVI. Questo dato di fatto è stato confermato dagli stessi dirigenti del comparto sociale che, in alcuni casi, hanno attribuito al settore sanitario la responsabilità dell'esclusione dai meccanismi di integrazione socio-sanitaria.

Generalmente il nostro ruolo all'interno delle UVI si attiva quando le decisioni maggiori sono già prese dalle figure mediche e, spesso, ci sentiamo soccombenti rispetto a decisioni già molto orientate, anche rispetto alla definizione degli interventi e delle strutture convenzionate ospitanti: spesso quindi i servizi sociali e gli utenti hanno poca scelta e discrezionalità rispetto alla decisione e all'implementazione degli interventi dell'aspetto sanitario (AC10).<sup>214</sup> In pratica i servizi sociali sono esautorati dall'Asl e devono solo pagare: nella fase di programmazione, nell'implementazione e nel controllo dell'intervento i servizi sociali comunali e di ambito sono considerati dei soggetti poco importanti (AC5).<sup>215</sup> Volendo sintetizzare, i problemi maggiori dei PTRI, rispetto ad altri strumenti del sociosanitario, stanno nel fattore di integrazione tra sociale e sanitario, carente sin dalle prime fasi di elaborazione del Piano Terapeutico. Il distretto sanitario diventa così soggetto preminente anche sul piano dell'intervento sociale, cosa che sovrasta le istanze e le competenze dei comuni (AC4).<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 10 luglio 2012, presso l'UdP di Santa Maria Capua Vetere (CE).

<sup>214</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 6 luglio 2012, presso l'UdP di Pietramelara (CE).

<sup>215</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 10 luglio 2012, presso l'UdP di Santa Maria Capua Vetere (CE).

<sup>216</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 24 luglio 2012, presso l'UdP di Teano (CE).

Pur in presenza di previsioni legislative regionali e di un dichiarato indirizzo politico volto a favorire l'integrazione dei servizi sociali e sanitari a livello locale in un'ottica di welfare *community*,<sup>217</sup> a livello empirico appare ancora troppo evidente la distanza nella modalità di approccio tra settore sociale e sanitario in quest'area territoriale. I luoghi, gli attori istituzionali e le modalità di azione dei due comparti nella provincia osservata sembrano spesso troppo distinti per funzioni e altrettanto distanti nelle pratiche di realizzazione dell'obiettivo comune: il benessere delle comunità locali di riferimento. Nelle valutazioni dei coordinatori degli UdP le carenti risorse economiche degli ambiti sociali vengono messe al primo posto tra gli ostacoli che impediscono una compiuta integrazione sociosanitaria (tutti tranne AC3):

Credo che il problema principale dell'integrazione sociosanitaria sia sempre stato il ruolo di compartecipazione dei comuni. In passato l'integrazione sociosanitaria è stata fittizia: i comuni hanno sempre avuto problemi a compartecipare alla spesa (AC6).<sup>218</sup> Le problematiche sono essenzialmente di natura economica, perché l'integrazione socio-sanitaria prevede prestazioni che hanno un costo elevato (AC8).<sup>219</sup>

In questo senso le iniziative dell'ente regione hanno cercato di colmare il vuoto economico e superare il *gap* d'integrazione istituzionale, imponendo precisi accordi procedurali tra sociale e sanitario che - pur vigenti da alcuni anni - non hanno ancora generato prassi virtuose derivanti dalla collaborazione tra professionisti di settori diversi:

la regione proprio per attenuare questo aspetto che, voglio dire, vede predominare o ha visto predominante un settore rispetto ad un altro, ha voluto l'adozione da parte degli ambiti sociali di un regolamento, prima di una convenzione fra Asl e ambiti per la disciplina dell'erogazione dei servizi sociosanitari ... ecco diciamo che con questo regolamento si sono (...) create le premesse affinché l'Asl non sia più predominante neanche nei giudizi, nelle valutazioni che spesso

<sup>217</sup> "Il Direttore di Distretto (*Sanitario, NdR*), nell'ambito della gestione del budget, dovrà commisurare l'entità delle azioni sanitarie programmate alle risorse economiche affidategli, nella garanzia dei LEA e nella necessaria integrazione sia con le altre strutture aziendali sia con i comuni di riferimento, e con questi ultimi sia per la parte professionale che per la prevista compartecipazione economica alle azioni socio-sanitarie integrate per arrivare ad un modello di welfare community" (Asl 2013:62).

<sup>218</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 luglio 2012, presso l'UdP di Piedimonte Matese (CE).

<sup>219</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

vengono, o meglio venivano, effettuate su ... per gli utenti (AC9).<sup>220</sup>

Nei discorsi dei coordinatori degli UdP emerge comunque un riconoscimento positivo al contributo offerto dalla sperimentazione dei PTRI/BdS riguardo questa concezione di welfare, incentrata sul lavoro di rete e sulla pluralità dei soggetti coinvolti, ma al contempo sembrano lontanissime le forme di integrazione e partenariato emerse dalla sperimentazione e auspiccate dagli indirizzi regionali: "in origine era una grande idea, poi, come al solito nelle nostre zone, tutto diventa complicato, area di privilegio" (AC1)<sup>221</sup>. E gli Uffici di Piano si sono dimostrati gli attori più problematici nel contribuire alla costruzione di un sistema relazionale pubblico-privato (ma anche pubblico-pubblico), proprio perché hanno palesato scarsa attitudine al lavoro di rete e un modello di azione incentrato su risposte rigide di offerta (attivazione di sportelli, case famiglia, servizio di assistenza domiciliare) e di scarsa collaborazione (attuata solo in presenza di obblighi normativi). La difficoltà nel generare i meccanismi collaborativi sul territorio appare così un limite strutturale, a volte evidenziato proprio dagli stessi Uffici di Piano:

La sperimentazione (*dei PTRI/BdS, NdR*) è andata bene e prosegue ancora bene. Potrebbe proseguire meglio se il territorio, se l'ambito, se i comuni riuscissero ad attivare altre politiche di integrazione per gli utenti bisognosi (...). Non riusciamo ancora ad attivare tutte quelle sinergie che pure il territorio potenzialmente sarebbe in grado di offrire. Questa è la maggiore criticità: non più una prevalenza del sanitario ma diciamo, quando l'utente poi arriva ad avere soltanto problematiche sociali, dovremmo essere in grado di ampliare il ventaglio, la gamma dei servizi che poi come sociale, potremmo garantire (AC9).<sup>222</sup>

C'è chi invece, avendo partecipato all'attuazione della sperimentazione, ci ha mostrato un limite aggiuntivo posto dall'integrazione politica (oltre che gestionale e operativa) degli Uffici di Piano nei confronti di altri attori partecipi al modello di welfare comunitario auspicato dalla regione:

I PTRI sono degli strumenti di democrazia e di partecipazione che hanno allargato la platea dei soggetti chiamati

<sup>220</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l'UdP di Mondragone (CE).

<sup>221</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

<sup>222</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l'UdP di Mondragone (CE).

a co-gestire il disagio, *in primis* il soggetto fruitore stesso. A mio avviso andrebbero estesi e istituzionalizzati a tutta l'area dei Piani di Zona. Nella terza annualità del nostro Piano di Zona io stesso proposi la nascita della Fondazione per la Salute, per creare una vera e propria azienda in campo sociosanitario che rendesse efficiente, attraverso la diffusione delle pratiche dei PTRI, la gestione degli interventi sociosanitari: purtroppo la proposta non ha avuto esito perché il Coordinamento Istituzionale, ancora una volta, ha dimostrato di non voler cedere un centimetro delle proprie prerogative territoriali (AC3).<sup>223</sup>

La sperimentazione dei PTRI/BdS non ha riguardato tutto il territorio della provincia casertana che, fino al 2009 era diviso in due aziende sanitarie, poi riunite per aumentarne efficienza ed efficacia manageriale.<sup>224</sup> Durante i colloqui con alcuni attori istituzionali si è reso evidente un diverso giudizio nei confronti dei PTRI/BdS dei coordinatori dell'alto casertano (ex Asl CE1) che - pur dichiarando di non conoscere bene il funzionamento e gli esiti della sperimentazione - hanno espresso pareri non molto positivi ricavati dalle informazioni in loro possesso. Dal nostro punto di vista gli enti comunali e le articolazioni degli Uffici di Piano hanno voluto comunicare le evidenti e radicate difficoltà legate a processi più ampi di integrazione sociosanitaria. Questo dato va attribuito sia alla dichiarata carenza nella quantità (e spesso nella qualità) di risorse professionali idonee a partecipare alle fasi della programmazione integrata (UVI, UVD, coordinamenti sociosanitari e altro), sia per una scarsa attitudine al lavoro di rete derivata, in parte, anche dalla volontà dell'organo politico di arroccarsi sul proprio ambito di intervento mantenendo proprie prerogative e funzioni. In maniera involontaria gli effetti della partecipazione degli Uffici di Piano alla sperimentazione dei PTRI finanziati dai BdS possono essere distinti in due fasi: nei primi anni gli UdP sono stati soggetti passivi e silenti della rete integrata socio-sanitaria, per la quale si limitavano alla condivisione degli intenti, perché i costi erano assorbiti totalmente dalle Asl. In una seconda fase, quando i percorsi terapeutici hanno mutato la condizione dei soggetti partecipanti (molto spesso in meglio) facendoli divenire fruitori di spesa e di interventi sociali (anche) a carico dei comuni, allora gli Uffici di Piano hanno mostrato tutti i loro dubbi nei confronti del ruolo da loro

<sup>223</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l'UdP di Succivo (CE).

<sup>224</sup> Il Governo regionale guidato da Antonio Bassolino ha approvato nel 2008 l'accorpamento delle Aziende Sanitarie Locali CE1 e CE2 in un'unica struttura, denominata ASL CE. Nello stesso provvedimento venivano accorpate altre due ASL, la Napoli 2 e 3 e la Napoli 4 e 5 (Regione Campania 2008).

assunto nella gestione e nella contribuzione economica da sostenere nei progetti di inclusione.

I comuni non hanno ancora capito l'importanza dello strumento dei PTRI finanziati da BdS e non ci si rende conto che se si tornerà all'istituzionalizzazione del disagio mentale, i costi generali aumenteranno vertiginosamente. Purtroppo le modifiche che la legislazione regionale ha apportato ai livelli di partecipazione dei costi per utente da parte dei comuni e la contemporanea diminuzione dei fondi regionali per le politiche sociali, ha comportato un cambiamento nelle priorità nell'allocazione delle risorse destinate a questa pratica virtuosa. Purtroppo le risorse diminuiscono e il problema della loro allocazione non può intaccare i servizi essenziali, altrimenti diventa un gioco al massacro. Sicuramente mancano ancora oggi delle regole certe e precise che disciplinino le forme di assistenza sociosanitaria relativa ai PTRI, di per sé molto complessa (AC8).<sup>225</sup>

Spesso sono stati gli stessi coordinatori degli UdP a suggerire una chiave di lettura più semplice per interpretare gli indirizzi, le decisioni e le scelte degli ambiti sociali territoriali, troppo spesso influenzati dai "giochi di potere" esercitati dai singoli comuni afferenti, che sviliscono e rendono opache le decisioni rivolte al benessere delle comunità di riferimento:

Ogni comune porta la sua istanza, tutte le istanze che portano i comuni hanno diverse radici. Una delle radici è quella clientelare, che emerge sempre e direziona, in un certo senso, quelle che sono le politiche del territorio (AC5).<sup>226</sup>

In aggiunta alle criticità fin qui espresse, gli Uffici di Piano hanno dimostrato di non possedere sufficienti strumenti per la valutazione di questi (come di altri) interventi e servizi attivati: diventa perciò difficile esprimere giudizi sull'impatto della sperimentazione sociosanitaria se priva di una valutazione che poggia su indicatori precisi e, in qualche modo misurabili.

---

<sup>225</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusignano (CE).

<sup>226</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 10 luglio 2012, presso l'UdP di Santa Maria Capua Vetere (CE).

## **Il ruolo del terzo settore nei Budget di Salute: alcune valutazioni etnografiche**

Come abbiamo visto, il PTRI finanziato da *Budget di Salute* è una particolare forma di integrazione sociosanitaria che presuppone la partecipazione attiva degli utenti e del terzo settore nella co-gestione di progetti riabilitativi individuali, sostenuti da percorsi (spesso) virtuosi che incentivano forme di welfare comunitario. Chi partecipa come co-gestore ai *Budget di Salute* non vince un appalto per garantire lo svolgimento di un servizio, ma diventa parte attiva di una rete di risorse umane ed economiche volte a promuovere diritti di cittadinanza e forme di inclusione sociale di persone socialmente vulnerabili. Alcuni testimoni ci hanno spiegato che negli anni di attivismo sul territorio aversano, la sperimentazione dei PTRI/*BdS* ha contribuito alla diffusione di un particolare tipo di associazionismo, pian piano diffuso nel casertano, che ha preso la difesa dei diritti dei più deboli e la lotta al dominio camorrista come principali ragioni d'esistenza.

Io sono stato responsabile (...) della formazione con le cooperative sui Budget di Cura ... io il terzo settore lo conosco tutto ... e ti posso dire che oggi Simmaco, Peppe e tutte le esperienze virtuose sono frutto di quell'opportunità: sono stati capaci, in grado, interessanti, brillanti ad avere questa possibilità.<sup>227</sup>

Come vedremo in seguito, le forme acquisite dal terzo settore in "terra di camorra" molto spesso somigliano più a comitati d'affari che ad associazioni di volontari. Organizzazioni che cercano di drenare risorse pubbliche per favorire logiche clientelari e/o illecite che poco hanno a che vedere con il bene comune, l'interesse generale e ancor meno con il welfare di comunità.

Negli anni della sperimentazione, l'occasione offerta dai PTRI finanziati dai *BdS* è stata così utile a incoraggiare la nascita di formazioni sociali del non profit di piccole dimensioni, fortemente motivate alla legalità e ancorate all'idea che le logiche camorriste possano essere contrastate dal basso, slegando la matassa di interessi che vede le forme di solidarietà sociale fortemente legate a iniziative o risorse esclusivamente pubbliche.

Sei capitato nel periodo in cui stiamo proprio lottando coi comuni e con le Asl ... stanno cercando di ostacolare queste cooperative ... abbiamo ritardi di pagamenti di un anno e mezzo, due anni. Noi vorremmo l'autofinanziamento ... sa-

<sup>227</sup> Intervista del 5 maggio 2013 all'ex coordinatore di piano dell'Udp, Casal di Principe (CE).



rebbe l'ideale ... perché comunque a volte ci sentiamo ... ci fanno sentire ... insomma, è come se fossimo un peso per lo Stato.<sup>228</sup> (...) Qua parliamo di restituire la dignità che gli è stata sottratta alla persona. A tanti ragazzi del quartiere, tante persone che oggi ... familiari dei mafiosi, persone che vivono di illegalità perché ... per abitudine contratta ... per cose così ... anche lì si può ... dando esempio di dignità si può far scoprire anche agli altri, la dignità ... e se io non la testimonio con la vita non posso predicarla con le parole. Magari può andare anche bene ... ma se poi non seguono i fatti, diventa sterile.<sup>229</sup>

Nella pratica dei *Budget di Salute* i co-gestori hanno il concreto compito di accompagnare i beneficiari dei PTRI nel quotidiano rafforzamento delle loro capacità, al fine di superare gli ostacoli che impediscono una soddisfacente integrazione sociale: l'abitare in autonomia, sapersi occupare di sé stessi, poter lavorare, costruire e mantenere relazioni significative. Nell'ottica della progettazione personalizzata (e quindi flessibile), i percorsi di inclusione si muovono nella prospettiva di intendere il processo di aiuto come "iter di ricerca" condiviso da tutti i potenziali interessati alla soluzione del problema (Folgheraiter 2004) e non come "pacchetto di prestazioni" da fornire all'utente, semplice consumatore delle stesse. In questo senso diventa necessario per i soggetti pubblici il contributo di creatività offerto dal terzo settore, chiamato a co-progettare e co-gestire i percorsi individuali riabilitativi, così come previsto dalla legge quadro 328.<sup>230</sup> Tutti gli attori coinvolti, pur essendo portatori di interessi differenti, sono così incoraggiati a uscire dalla rigida polarizzazione dei loro ruoli per divenire agenti tendenzialmente alla pari, alla ricerca del benessere cui sono cointeressati (Folgheraiter 1998; 2000; 2004). I beneficiari dei PTRI diventano soci partecipanti di progetti che li vedono protagonisti e che condividono con gli operatori, i quali supervisionano e accompagnano la quotidiana ricerca di un equilibrio rispetto alle dimensioni del proprio benessere.

<sup>228</sup> Intervista del 13 maggio 2012 ad Aniello Leccia socio di una cooperativa sociale, San Cipriano d'Aversa (CE).

<sup>229</sup> Intervista del 28 maggio 2012 a Dionigi Iovine socio di una cooperativa sociale, San Cipriano d'Aversa (CE).

<sup>230</sup> Il riferimento va, in particolare, all'Art. 5 comma 2 della legge 328 del 2000: "Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale".

A partire da ciò, i co-gestori hanno inoltre un altro fondamentale compito: “promuovere e contribuire alla costruzione di uno sviluppo economico locale, sociale e ambientale sostenibile, e alla riabilitazione integrale del territorio” (Righetti 2013:52). Ma se il contesto territoriale ha poco da offrire in termini di possibilità occupazionali, allora l’aspetto creativo delle cooperative deve necessariamente aumentare:

Il PTRI prevede, tra i quattro assi, la formazione e il lavoro. Allora ... i nostri primi tentativi sono stati quelli di inserirci nel mondo profit ... con qualcuno abbiamo anche provato, nel nostro piccolo, a fare questa cosa. Però la fregatura è questa: viviamo in un contesto socio-economico in cui il “normodotato” ha già le sue belle difficoltà a trovare lavoro ... figuriamoci la persona con svantaggio ... mi sono limitato a dire contesto socio-economico. Nelle grandi aziende, pur avendo un impegno della legge 68 del 1999 e compagnia bella, preferiscono pagare le multe e non assumere una persona con svantaggio. È una prassi vissuta nel mondo profit. Allora che facciamo? Torniamo indietro ... Cerchiamo di creare una nostra attività imprenditoriale. Quale tipo di attività? Fortunatamente ognuno di noi aveva avuto esperienze nella ristorazione ... e cominciammo a fare delle feste per i medici ... e cominciammo a cucinare ... delle cene ... e ci siamo sperimentati sul campo ... non facendo altro che recuperare le tradizioni culinarie del nostro territorio. E poi con il Dipartimento di Salute Mentale, grazie all’inserimento di 4 borse formazione lavoro nella ristorazione, abbiamo fatto NCO [*Nuova Cucina Organizzata, NdR*].<sup>231</sup>

Molte delle iniziative di terzo settore nella provincia casertana hanno cercato di avvicinare le forme di produzione economica alle pratiche di reinserimento sociale, lasciando intravedere la possibilità di contrasto ai meccanismi dell’illegalità diffusa attraverso iniziative proprie, anche legate alla gestione di beni confiscati alle mafie. Negli ultimi dieci anni le esperienze (quasi sempre) positive hanno generato una rete di cooperative sociali e di associazioni non profit che hanno puntato alla creazione di “reti di economia sociale, che possano sostenere le vocazioni del territorio nei settori economici tradizionali” (Mosca, Baldascino 2012b:227). In tutto questo percorso il Comitato Don Peppe Diana<sup>232</sup> ha avuto un ruolo di primo piano nel diffondere

<sup>231</sup> Intervista del 7 giugno 2012 ad Antonio De Rosa tesoriere della cooperativa sociale Agropoli, Casal di Principe (CE).

<sup>232</sup> Nata ufficialmente nel 2006, l’associazione di promozione sociale Comitato Don Peppe Diana ha aggregato diversi attori del non profit e molti cittadini al fine di tenere in vita i messaggi del parroco Giuseppe Diana, ucciso da uomini dei clan di camorra nel 1994 a Casal di Principe. Tra le numerose attività del Comitato,

e incoraggiare una parte dell'associazionismo e della cooperazione nel casertano, promuovendo iniziative di sviluppo economico su beni confiscati alle camorre:

Sin dai primi anni dopo la legge di iniziativa popolare 109/96 che ha regolamentato il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, e con la nascita delle prime cooperative, si era diffusa l'idea nell'opinione pubblica che le attività su tali beni fosse relegata a funzioni di "servizio assistenziale": la comunità residenziale, la casa famiglia, il centro di ascolto, e così via. In un certo senso, in un contesto territoriale fatto di piccoli comuni, incapaci per vari motivi di erogare e/o progettare adeguati servizi sociali, molti comuni hanno delegato, molto spesso, le attività assistenziali alle cooperative che gestiscono beni confiscati. Questo fenomeno ha sicuramente legato il sistema della gestione di beni confiscati alle erogazioni pubbliche delle politiche socio-assistenziali e sanitarie. Anzi, in un certo senso questo sistema ha spesso relegato un settore strategico come quello dei beni confiscati a quello del non profit, molto dipendente dalle commesse pubbliche, indebolendone il mercato del lavoro interno. In questo modo è molto difficile creare un mercato, un'economia alternativa, una domanda di lavoro per giovani che possono scegliere tra l'economia criminale e quella legale. Ecco perché, oltre all'importante ruolo svolto dal mondo non profit, pensiamo che una parte del mondo economico tradizionale (che abbia un approccio etico teso alla legalità e agli altri principi promossi da Libera) possa sinergicamente costruire quei meccanismi economici essenziali alla costruzione di una vera e propria economia alternativa.<sup>233</sup>

Il superamento del sistema degli appalti o dell'affidamento di servizi pubblici ha spesso coinciso con la diffusione della logica del partenariato - fortemente marcata nei processi gestionali dei PTRI - che avrebbe condotto i servizi pubblici a ripensare la logica di esternalizzazione verso una pratica di co-gestione con gli utenti, i cittadini e il terzo settore, profit e non profit (Baldascino, Mosca 2012a; Righetti 2013).

Nei mesi trascorsi come ospite del gruppo appartamento in San Cipriano d'Aversa, ho vissuto a stretto contatto con i soci di una cooperativa - abitanti e operatori - prendendo parte alla loro quotidianità.

---

tese ad aumentare partecipazione sociale e forme di cittadinanza attiva, ci piace ricordare l'iniziativa "Facciamo un Pacco alla camorra". Per approfondire attività e finalità, vedi capitolo successivo e il sito ufficiale del Comitato <http://www.don-giuseppediana.com>.

<sup>233</sup> Intervista del 23 marzo 2012 a Tina Cioffo, tra le fondatrici del Comitato Don Pepe Diana, Santa Maria Capua Vetere (CE).

L'impressione che ho avuto di frequente, vivendo in prima persona le attività delle cooperative, è stata di incredulità. I beni confiscati dove oggi abitano persone prima reclusi in strutture protette, sono aperti al quartiere: luoghi dove nascono iniziative sociali o semplicemente si incontrano persone. Gli operatori e i destinatari di PTRI vivono nella comunità con la consapevolezza di essere considerati diversi ma con la contemporanea convinzione che il semplice esserci possa cambiare le cose. E mentre tutte le abitazioni intorno sono fortificate da alte mura invalicabili, piccoli fortini che proteggono anche dal solo sguardo, nei beni confiscati al clan i muri di confine vengono abbattuti e con essi, spesso, quelli dell'indifferenza.<sup>234</sup>

Ad esempio per via Ruffini (*bene confiscato sede di un gruppo appartamento, NdR*) i ragazzi che stanno là a giocare ... la maggior parte sono i figli dei boss di San Cipriano ... e venire là a giocare e vedere a Romualdo stringergli la mano, scherzare con Claudio ... penso che questa sia una cosa stupenda ... e penso che nelle persone ... cioè penso negli animi delle persone può nascere un dubbio, a dire "aspetta, ma se lo fa lui perché non lo posso fare pure io?" ... quindi, diciamo un esempio, tra virgolette.<sup>235</sup>

Il rapporto continuo con i soggetti istituzionali coinvolti nella progettazione è ritenuto fondamentale dai co-gestori, che scoprono e imparano ogni giorno modi diversi per rapportarsi alle problematiche emergenti, che mutano di pari passo con l'avanzare dell'autonomia dei soggetti coinvolti. I maggiori contatti tra operatori, abitanti e servizi però avvengono quasi esclusivamente in ambito sanitario: gli unici episodi di contatto con i servizi sociali hanno quasi sempre e solo natura burocratica (pagamenti arretrati, richieste da parte degli ambiti di documentazione amministrativa o di forme di compartecipazione alla spesa sociale).

Il soggetto meno attivo nelle UVI è il comune, l'assistente sociale ... che spesso dalle famiglie non è proprio interpellato. Cioè se una famiglia ha un membro che ha problemi si rivolge al medico, non al comune ... quando invece dovrebbe chiedere all'assistente sociale ... spesso non sanno nemmeno chi è l'assistente sociale di quel paese.<sup>236</sup>

<sup>234</sup> Questa citazione proviene da un progetto architettonico finalizzato al recupero di un bene confiscato sito in San Cipriano d'Aversa dal nome "buchiamo i muri dell'indifferenza" proposto e redatto dalla Dr.ssa Raffaella Galeone.

<sup>235</sup> Intervista del 30 maggio 2012 a Paolo Oliva socio di una cooperativa sociale, San Cipriano d'Aversa (CE).

<sup>236</sup> Intervista del 12 marzo 2012 a Carlo Petrillo socio di una cooperativa sociale, San Cipriano d'Aversa (CE).

Il rapporto problematico vissuto da una parte del terzo settore con i referenti degli Uffici di Piano o con gli assistenti sociali del comune, non si limita alle questioni legate ai *Budget di Salute*, ma alla più ampia costruzione del welfare locale.

Noi andiamo nei tavoli di concertazione nei Piani di Zona ... a firmare ... puntualmente noi diciamo, diciamo, diciamo ... e poi fanno come dicono loro ... i tavoli non sono neanche consultivi. Sono anni che proponiamo, che diciamo ... sono anni che incitiamo a sviluppare progetti a lungo periodo ... utilizzare beni confiscati nella realizzazione di strutture permanenti per la gestione delle attività dell'ambito territoriale ... sono anni che lo diciamo ... puntualmente viene fatto il bando: puntualmente le stesse cooperative lo vincono e puntualmente i servizi sono fatti di sportelli, sportelli, sportelli, sportelli ... aprono gli sportelli e poi li mandano da noi per avere risposte concrete. Dicono "e poi quei ragazzi lavorano così bene, perché non andate a chiedere a loro?" ... cioè lo sportello serve a questo, capito? Non a dare risposte ... ma a indirizzarli da noi.<sup>237</sup>

Sintetizzare i mesi trascorsi con le persone coinvolte nella sperimentazione dei *Budget di Salute* è compito molto complesso e lungo. Le storie e le esperienze di cui sono stato testimone possiedono un valore aggiunto molto alto, se si considera il contesto sociale in cui si sono espresse: spesso però, non si tratta di storie che raccontano successi. Le fragilità umane fatte di complesse condizioni psico-fisiche unite a elevate problematiche sociali non sempre trovano risultati positivi. Molti passi in avanti sono affiancati da continue ricadute e peggioramenti di situazioni personali che esprimono la fragilità di chi, troppo spesso, si sente abbandonato da tutto e tutti. Ma la forza, la convinzione e l'entusiasmo nella bontà della metodologia dei PTRI che tutti gli operatori, i medici, gli psicologi, gli utenti mi hanno trasmesso è davvero unica. Mi piace in questo senso riportare la storia di una delle socie-lavoratrici delle cooperative, Alessandra, che pur vivendo un'importante invalidità fisica, mi ha dimostrato che le capacità umane hanno limiti solo in chi li vede.

Sono Alessandra, ho 38 anni e ho iniziato a venire qua quasi da tre anni. All'inizio sono stata presa, ehm, siccome ho un'invalidità, sono stata sempre in contatto con l'assistente sociale del comune però diciamo che da noi non è che sono una grande cosa. Ho un problema, però lo gestisco benissimo. Però purtroppo bisogna sempre incaricarsi da

<sup>237</sup> Intervista del 12 giugno 2012 a Antonio De Rosa tesoriere della cooperativa sociale Agropoli, Casal di Principe (CE).

queste persone, perché, sinceramente, andare direttamente da qualcuno, a chiedere lavoro, non è semplice. Diciamo che c'erano state queste cooperative che avevano fatto delle ricerche, diciamo, con le persone svantaggiate e mi dissero che c'era questa possibilità ... che però diciamo non è che ci stava un posto fisso o un grande guadagno. Però per me era già una grande realizzazione, perché io persi mia madre quando ero piccola e quindi vivevo con papà e quindi, diciamo, già sono dovuta crescere abbastanza in fretta. Poi quattro anni fa è morto mio padre e io, diciamo, mi sono trovata ... non dico sola perché avevo pure un fratello che viveva fuori, però dicevo perché devo stare dietro a lui? Dovevo vivere la sua vita e non la mia? Sono stata con lui a Firenze, perché c'erano più possibilità di lavoro, però comunque io non ce l'ho fatta più e sono scesa giù. (...) Gli dicevo che qui ho la mia casa, le mie radici, i miei amici e "se vengo da te vivo la tua vita, non la mia". Poi, la fortuna nella sfortuna mi ha permesso di trovare questa occupazione. Ho una pensione d'invalidità che ammonta a 260 euro mensili, ma con cui non posso vivere. Poi sono rimasta sempre in contatto con l'assistente sociale del comune che un giorno mi ha chiamato per dirmi "senti ci sta questa possibilità, però come ben sai qui le cose non funzionano chissà come: non ti darà un lavoro certo però un qualcosina lo guadagnerai". Per me dissi, fosse pure 10 euro per me è un qualcosa, perché io vivo da sola. E allora ho iniziato a lavorare qui (*presso la NCO, Nuova Cucina Organizzata, Ndr*) in questa cooperativa e inizialmente stavamo lavorando per fare questa cioccolata che hai assaggiato. Nei primi tempi avevo un Budget (*era destinataria di un PTRI finanziato da Budget di Salute, Ndr*) che è durato due anni ed era finanziato dal comune e dall'Asl. Poi dopo i due anni, il progetto è finito, in realtà perché sono finiti i soldi ma secondo loro io stavo meglio e potevo stare a casa: infatti altri ragazzi che hanno iniziato con me hanno smesso di fare attività dopo due anni. Io invece mi ritengo fortunata che sono arrivata qui perché continuo a lavorare, grazie al mio impegno e di tutti quelli che stanno qua che hanno fatto in modo che io rimanessi. Per me stare con loro è tanto e anche se non fossi socia della cooperativa non m'importa, l'importante è svegliarmi la mattina, venire qua e sapere che posso essere utile a qualcuno. Il mio lavoro consiste nel preparare i pasti agli abitanti dei gruppi appartamento ed è prevalentemente a pranzo: ma non cucino solo per loro, lo faccio anche per i clienti del ristorante sociale. (...) Io non ho mai fatto un corso di cucina: prima di cominciare qua non avevo mai lavorato in un ristorante. Quando arrivai qui in cucina pensai "questi sono pazzi se pensano che posso cucinare... e

chi ce la fa?" No, no, pensai, io me ne vado a casa. "Le pentole sono molto grandi e io sono così piccola". Insomma, feci i primi giorni e mi piaceva, anche perché come hai visto qui c'è Paolo e gli altri che mi aiutavano ad arrivare dove non arrivo io, a prendere le pentole e a fare le cose più faticose. Però quando tornavo a casa ripensavo "No, io non ce la faccio". Anche perché spesso, prima di fare una cosa, avevo tensione, ero convinta di non farcela e pensavo prima di fare una cosa "Non ci riesco". Poi invece man mano, grazie all'aiuto di Silvia e Paolo, ho preso sicurezza in me stessa e piano piano mi hanno lasciata pure da sola per vedere se io ero capace di farlo. Quando poi ho visto che sono riuscita a portare avanti la cosa, pure nella mia insicurezza, prendevo una pentola, facevo qualcosa che prima non riuscivo a fare. Mano mano ho acquisito la sicurezza in me stessa, perché prima dicevo "Non ce la faccio. Sono sicura che non riesco". Non ho grosse ambizioni: già il fatto di essere riuscita a fare quello che oggi faccio per me è già tanto. Sono molto contenta e soddisfatta di quello che faccio. (...) Per me la cooperativa è una cosa molto bella, perché se non ci fossero stati loro tutte queste persone con dei problemi non sarebbero state mai viste in altro modo, perché magari chi ti vede a primo impatto guarda i problemi, non la persona. Quindi vieni sempre calcolato ... diciamo ... da quello che vedono, mentre invece il problema non esiste perché tu ti sai integrare agli altri e se entri in sintonia con gli altri i problemi fisici non si vedono più. Io penso che quello che fanno le cooperative, quello che facciamo noi va contro gli interessi della camorra, perché loro (*i camorristi*, *NdR*) non tendono a dare una mano al prossimo: ovviamente se conosci qualcuno puoi sempre chiedere un piacere, ma non lo fanno per tutti. Mentre loro (*le cooperative*, *NdR*) hanno dato tanto. I cittadini dei nostri paesi difficilmente capiscono questo. Loro hanno un modo di pensare tutto loro, perché fino a che non conosci le cooperative, non conosci singolarmente le persone che lavorano nel sociale, non puoi capire quanto la camorra non fa per gli altri. Qualcosa si sta smuovendo nella coscienza delle persone, però la strada da fare è ancora lunga. (...) Che cos'è la felicità? La felicità è essere, diciamo, è avere un lavoro con delle persone che ti capiscono e che ti hanno accettato per quello che tu sei, non perché gli fai pena: insomma, stare con qualcuno che crede in me. Questa è la cosa più grande che avrei potuto realizzare. E infatti, mio fratello mi dice "prima ogni tanto venivi a trovarmi, mò proprio non vieni più!" anche se quando posso vado da lui, dai miei nipoti.<sup>238</sup>

<sup>238</sup> Intervista del 12 giugno 2012 ad Alessandra Fischietti socia-lavoratrice della

Le difficoltà economiche che stanno attraversando alcune piccole cooperative sociali legate alla sperimentazione dei PTRI hanno imposto dei tagli su molte attività, soprattutto quelle non ritenute essenziali. Gran parte delle problematiche derivano dai tempi di attesa non ragionevoli dei pagamenti pubblici - in alcuni casi dei Distretti Sanitari, più di frequente dei comuni e gli ambiti sociali - ma anche dalla debole vocazione imprenditoriale di molte scelte economiche intraprese, che stentano così a divenire redditizie. Il ristorante sociale NCO di San Cipriano d'Aversa, ad esempio, che negli ultimi anni ha impiegato molte persone in particolari condizioni fisiche e sociali, ha dovuto limitare il contributo di molti soci lavoratori, soprattutto quelli posti in categorie protette. Oggi Alessandra (come Vincenzo, Felicia, Paolo, Pasquale e tanti altri) non possono più dare il loro contributo in un contesto di lavoro.

## **Il Reddito di Cittadinanza della regione Campania**

Attualmente nel nostro Paese non è prevista alcuna misura specifica che tuteli un reddito minimo variamente denominato (di inserimento, di ultima istanza, di base, di cittadinanza) per il contrasto alle situazioni di povertà, iniziando da quella economica. I tentativi avviati nel recente passato non sono approdati a un risultato generale e positivo per ragioni economiche, culturali, istituzionali e amministrative che sono state in altre sedi affrontate (Corbisiero 2005; Ranci Ortigosa 2007, 2008; Sacchi 2006, 2007). Mentre negli ultimi anni molti Paesi europei sono intervenuti in materia,<sup>239</sup> anche a seguito delle raccomandazioni dell'Unione,<sup>240</sup> l'Italia ha realizzato in due fasi - tra il 1999 e il 2004 - la sperimentazione di un Reddito Minimo di Inserimento (RMI) che ha coinvolto 39 comuni nella prima fase, allargata a 309 nella seconda, inclusi 14 nell'area caserta-

---

cooperativa sociale Agropoli, ex beneficiaria di PTRI/BdS, San Cipriano d'Aversa (CE).

<sup>239</sup> Per un'analisi sulle forme e i modelli del *basic income* nei Paesi europei Cfr. Busilacchi 2008; AA.VV. 2006b.

<sup>240</sup> Ci riferiamo alla Raccomandazione del Consiglio Europeo 92/441/CEE del 24 giugno 1992, nella quale si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazione sul reddito minimo, Gazzetta Ufficiale L 245 del 26 agosto 1992, pag. 46), alla Raccomandazione del Consiglio 92/442/CEE del 27 luglio 1992 (relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, Gazzetta Ufficiale L 245 del 26 agosto 1992, pag. 49) e alla più recente Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039/INI). Per un'analisi compiuta a livello europeo, Cfr. European Parliament, Policy Department, Economic and Scientific Policy, *The role of minimum income for social inclusion in the European Union*, IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC2.



na.<sup>241</sup> A ridosso della legge quadro sul welfare del 2000, la misura del RMI si prefiggeva di fare ordine nel panorama assistenziale italiano - dominato dalla eterogeneità degli interventi sociali a livello subnazionale - a favore di un approccio universalistico e più attento alle singole specificità individuali. Volendolo riassumere, l'obiettivo dichiarato dell'istituto era quello di superare la logica assistenziale del sussidio economico erogato su base comunale e in maniera episodica, per approdare a una sorta di contratto personalizzato finalizzato a una più ampia inclusione sociale. La natura del sostegno al reddito era così intesa come quota-parte di un progetto di inclusione più esteso e continuativo, mirato a sostenere il recupero delle capacità di autonomia delle persone (Gualdani 2007:123). La caratteristica peculiare proposta dal RMI era di legare all'erogazione monetaria la partecipazione ad attività lavorative, percorsi di formazione professionale o di istruzione, facendo così convergere il sostegno economico temporaneo a programmi di integrazione sociale orientati al recupero, alla promozione, allo sviluppo di capacità personali e alla ricostruzione di reti sociali su base locale.

Gli incerti esiti della sperimentazione nazionale (Sacchi 2005:19) hanno indubbiamente contribuito a una riflessione su alcuni nodi storici del welfare italiano, soprattutto legati alle erogazioni monetarie: il superamento della cultura assistenziale (e spesso clientelare) che caratterizzava il tradizionale sussidio economico e la costruzione di percorsi integrati tra amministrazioni e servizi pubblici, troppo spesso tra loro distanti nei programmi di reinserimento sociale. Ma le pratiche rilevate dalla sperimentazione a livello territoriale, soprattutto in alcune zone del Sud Italia, hanno fatto emergere da un lato le ridotte capacità delle amministrazioni locali di operare in termini di "progettazione e gestione dei programmi di inserimento" e dall'altro le carenze nei controlli attraverso la cosiddetta "attuazione della prova dei mezzi" (Ministero Solidarietà Sociale 2007). I resoconti tardivi della sperimentazione non hanno comunque offerto un quadro chiaro sugli impatti conseguiti dalla misura,<sup>242</sup> motivo principale su cui hanno fatto perno le conse-

<sup>241</sup> Decreto Legislativo 18 giugno 1998 N.237, Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997 N.449, pubblicato in Gazzetta Ufficiale N.167 del 20 luglio 1998. Il campione dei comuni del casertano compresi nella I e II sperimentazione ha riguardato i seguenti enti: Caserta, Caiazzo, Capua, Castel Campagnano, Castel Morrone, Galluccio, Gricignano di Aversa, Maddaloni, Marcianise, Orta di Atella, Parete, Piedimonte Matese, Raviscanina, Teverola.

<sup>242</sup> "Un punto di debolezza emerso dall'analisi è costituito dalla mancanza di interesse dimostrata dai comuni relativamente all'importanza della valutazione degli esiti della misura. Anche laddove, nel corso della I sperimentazione, erano stati introdotti strumenti di monitoraggio, nella seconda sono stati generalmente smantellati per mancanza di risorse. La valutazione degli esiti fatta dai referenti RMI nella quasi totalità dei casi deriva pertanto esclusivamente dalla percezione soggettiva di ciascuno. In diversi casi non sono stati raccolti dati sulla partici-

guenti decisioni politiche di non istituire la misura del RMI per legge e di rimandare alle regioni proprie iniziative in tema di sostegno al reddito, eventualmente sostenute dallo Stato.<sup>243</sup>

È in questa direzione che nel 2004 la regione Campania ha attivato l'Istituto del Reddito di Cittadinanza (RdC, Regione Campania 2004c) - in piena continuità con le principali caratteristiche del Reddito Minimo - che ha voluto integrare al sostegno economico iniziative di inclusione sociale (istruzione, formazione e lavoro). Gli scopi dichiarati dalla normativa regionale vedevano così integrate le misure di contrasto alla povertà con quelle rivolte all'inclusione sociale, in un quadro di ampia tutela dei diritti di cittadinanza. La sede operativa della presa in carico dei cittadini veniva identificata con il comune di residenza attraverso l'Ufficio di Piano, che avrebbe attivato la rete dei servizi locali (Asl, centri per l'impiego, altre istituzioni) implicati nei progetti individuali di inclusione, dopo aver verificato procedure e requisiti di accesso.

La regione Campania, pur riconoscendo il "Reddito di Cittadinanza una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale" (Art.1 com.1), ha però subordinato l'effettivo accesso alla misura economica "sulla base delle disponibilità di bilancio" (Art.7 com.1) disattendendo, di fatto, uno dei primi scopi dichiarati all'atto della sua nascita: l'universalità del beneficio. I criteri di accesso alla misura del RdC erano basati sullo *status* di residenza (comunitari o extra comunitari da almeno sessanta mesi), sulla condizione reddituale effettiva (ISEE inferiore ai 5.000 Euro) e stimata del nucleo familiare. Forse memori del caso di Orta di Atella, comune del casertano in cui fu sperimentato il RMI - dove più della metà della popolazione residente ebbe accesso al beneficio<sup>244</sup> - la Giunta regionale ha voluto affiancare al reddito

---

zione e l'interesse suscitato da parte dei frequentanti i programmi di inserimento, sugli esiti di tali programmi o più in generale sui motivi di uscita dalla misura" (Ministero Solidarietà Sociale 2007:167).

<sup>243</sup> Nella relazione del 2003 denominata Libro Bianco sul welfare, il Governo dell'epoca sosteneva che "il reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare la impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato i soggetti aventi diritto a entrare in questa rete di sicurezza sociale" e quindi la tutela del sostegno al reddito veniva rimandata ad un vago "reddito di ultima istanza da realizzare e cofinanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale" (Ministero lavoro e politiche sociali 2003:37).

<sup>244</sup> Tra la prima e la seconda sperimentazione del RMI l'incidenza delle domande accolte in rapporto alle famiglie residenti, sempre con riferimento ai 39 comuni, evidenzia valori medi per le sub-aree geografiche ricompresi tra 0,25% per l'area Nord-Occidentale e 4,50% per le Isole, per un valore medio complessivo pari a 2,36%; considerando l'incidenza riferita ai singoli comuni tra tutti spicca Orta di Atella, con una percentuale di domande accolte sui residenti pari al 51,7%, vi sono poi, sempre con valori elevati, il comune di Cutro con il 40,7%, il comune di Iso-la di Capo Rizzuto con il 36,8%, San Giovanni in Fiore con il 21,8% e Bernalda con il 12,5%. Valori sensibilmente più bassi si registrano al Nord dove è presente la percentuale più bassa, pari allo 0,03% per quanto riguarda il comune di Genova.

dichiarato misure di controllo più attente.<sup>245</sup> Viste le scarse risorse da destinare alla sperimentazione, l'erogazione monetaria del beneficio ammontava a un fisso di 350,00 Euro mensili per tutto il "nucleo familiare" (Art.2 com.2). Le altre misure previste variavano da un generico "inserimento scolastico, lavorativo e professionale" a un ventaglio di agevolazioni su trasporti pubblici, servizi sociali e sostegno scolastico, che potevano però essere erogate a ogni singolo componente della famiglia. In sostanza il RdC si è dimostrato un'esigua prestazione economica a importo fisso, sottoposta alla prova dei mezzi e rivolta a una fascia di persone in condizione di estrema povertà.

L'attivazione effettiva del primo bando, prevista per il 2005, è stata formalmente avviata solo nel 2006. A questa data il provvedimento regionale contava 157.927 domande ammesse: le risorse finanziarie disponibili però - pari a 231 milioni di Euro per l'intero triennio - hanno provocato una forte scrematura degli effettivi beneficiari, pari al solo 15% delle domande giudicate ammissibili, così distribuite: 58% nella provincia di Napoli, 16% a Salerno, 15% a Caserta e 6% e 4% rispettivamente per Avellino e Benevento (De Luca Picione 2010). Due provvedimenti regionali successivi al 2007 hanno poi prorogato la misura, estendendo il Reddito di Cittadinanza fino alle nuove elezioni regionali quando, nel giugno 2010, il nuovo Governo regionale di centro-destra ha decretato l'immediata interruzione del provvedimento (Gambardella 2012:38). L'esclusione del 85% degli aventi diritto, considerati idonei dalle graduatorie ma non beneficiari all'erogazione delle misure, ha provocato l'accensione di una serie di contenziosi amministrativi che hanno portato ad altrettante condanne nei confronti della regione Campania, costretta per via giudiziaria a riconoscere le somme dovute agli esclusi al beneficio.<sup>246</sup>

---

Questo andamento sembra riproporsi anche per quanto concerne il rapporto tra famiglie in carico e famiglie residenti" (Ministro Solidarietà Sociale 2007:78). Nella relazione, tra le varie ipotesi che giustificassero la "disomogenea distribuzione del rapporto tra domande accolte e famiglie residenti", veniva segnalata "una diffusa inadeguatezza dei controlli sui redditi dichiarati, dovuta, oltre che alle carenze organizzative e di organico interne ai comuni, in buona parte anche alla scarsa dimestichezza (...) con i controlli incrociati sui redditi più bassi" (*Ibidem* 2007:78).

<sup>245</sup> La LR 2/2004, all'Art.3 com.1 dichiara che "hanno diritto all'erogazione monetaria di cui al reddito di cittadinanza i componenti delle famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore ad euro 5.000,00 che ne fanno richiesta". Per considerare il tasso di evasione lo stesso articolo (com.2) rimanda all'attuazione di un successivo Regolamento consiliare (1/2004, Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004) che all'Art.3 com.2 stabilisce che "gli uffici provvedono a stimare un valore di reddito presunto applicando la formula matematica di cui all'allegato A, che tiene conto dei consumi relativi alle utenze domestiche, di quelli relativi alla proprietà di automobili e motocicli, alla casa di abitazione, nonché del valore del parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione dell'ISEE ai sensi del decreto legislativo N.109/1998".

<sup>246</sup> Per analizzare in dettaglio quanto sostenuto si possono confrontare le nume-

Cercheremo di circoscrivere gli esiti che l'istituto del RdC ha avuto nella provincia casertana, utilizzando le dichiarazioni dei coordinatori degli UdP e muovendoci sulle seguenti coordinate:

- Impatto del RdC sulla condizione di povertà assoluta e relativa della popolazione di riferimento;
- Valutazione dello strumento sul livello di inclusione sociale dei cittadini beneficiari;
- Grado di integrazione con le politiche del lavoro, dell'istruzione e di altri interventi pubblici.

Alla domanda "cosa ne pensa della sperimentazione del Reddito di Cittadinanza?" i pareri espressi dalla totalità dei coordinatori degli Uffici di Piano di Zona Sociale sono stati unanimemente lapidari. I termini più frequentemente utilizzati dagli intervistati per valutare l'impatto dell'istituto del RdC sono stati: assistenziale (AC1, AC5, AC6, AC8, AC9, AC10), esperienza negativa (AC1, AC4, AC5, AC6), delusione (AC1, AC2, AC3, AC9), fallimentare (AC8, AC10), pessimo (AC8). Lo scostamento tra i principi-guida previsti dalla normativa e la loro reale applicazione è il motivo principale delle valutazioni negative dei coordinatori del welfare locale:

Il RdC aveva delle ottime premesse. (...) Pur essendo state previste delle misure di accompagnamento al lavoro e alla formazione, queste non si sono mai verificate nella realtà. Così il Reddito di Cittadinanza è stato in fondo una redistribuzione di risorse economiche anche abbastanza limitato, vista la bassa percentuale di beneficiari rispetto agli aventi diritto (AC4).<sup>247</sup> Anche se i presupposti della normativa erano buoni (...) In concreto credo il RdC abbia risolto solo qualche situazione problematica (AC6).<sup>248</sup> L'idea era concepita bene. (...) Purtroppo l'applicazione del principio non si è tradotta in una pratica egualitaria per la popolazione del territorio: su 5400 domande solamente il 9% ha avuto accesso al reddito minimo per l'esiguità delle risorse trasferite all'ambito sociale (AC1).<sup>249</sup>

---

rose Delibere di Giunta della regione Campania che, dal 2010, stanno riconoscendo le somme dovute agli "idonei non beneficiari" del RdC come "debiti fuori bilancio". Tra le tante: Regione Campania 2011a; 2011b; 2012e; 2012f; 2013c.

<sup>247</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 24 luglio 2012, presso l'UdP di Teano (CE).

<sup>248</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 luglio 2012, presso l'UdP di Piedimonte Matese (CE).

<sup>249</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

Il punto dolente della sperimentazione regionale, analizzato in prima istanza dai tecnici locali del welfare, si ritrova nella esiguità delle risorse destinate al finanziamento della misura e nelle modalità di assegnazione delle stesse: i criteri nella composizione delle graduatorie su base d'ambito hanno generato dei paradossi distributivi che sono apparsi discriminatori all'interno dello stesso contesto regionale o addirittura provinciale (Cfr. Agodi, De Luca Picione 2010). Il risultato concreto è stato che il riconoscimento locale di alcune soglie di povertà ha permesso l'accesso ai benefici economici solo in determinate aree della regione e non in altre, generando così marcate diseguaglianze territoriali. Come ha suggerito in maniera efficace uno degli intervistati: "L'idea era inizialmente buona (...) ma poi da strumento di equità è diventata una guerra tra poveri" (AC3).<sup>250</sup> Altro elemento critico legato ai requisiti di accesso al RdC è stato il mantenimento delle graduatorie e dei beneficiari per tutti gli anni di attivazione (2006-2010), previa conservazione dei requisiti iniziali: questo fattore ha impedito l'ingresso di ulteriori possibili beneficiari successivamente al 2006, anno di inizio della sperimentazione (Cfr. Regione Campania 2007c).

La cristallizzazione dei benefici è stata diabolica: pensare che un soggetto entri in graduatoria ed è beneficiario per sempre è diabolico. Gli strumenti per valutare le condizioni personali sono risultati obsoleti, anacronistici, inadeguati (AC1).<sup>251</sup> La gestione di tale strumento di equità risulta condizionata da due gravi fatti: le graduatorie dei beneficiari non sono mai cambiate sin dal 2006; e solo una piccola percentuale degli aventi diritto ha avuto effettivamente accesso al contributo (AC5).<sup>252</sup>

Consapevole del complesso lavoro attribuito ai neonati ambiti sociali territoriali, la regione Campania aveva previsto il supporto dell'agenzia Sviluppo Italia, attraverso forme di assistenza tecnico-amministrativa ai singoli comuni capofila, nonché in ambito formativo e lavorativo anche attraverso le forme del cosiddetto Autoimpiego (Cfr. Regione Campania 2006). Con quest'ultima iniziativa la regione intendeva promuovere forme di occupazione basate su autonome iniziative imprenditoriali dei beneficiari al RdC nei settori dell'artigianato, nella fornitura di servizi e nel commercio. Tuttavia gli intervistati hanno interpretato il ruolo di Sviluppo Italia come mero sostituto dell'Ufficio di Piano che non ha minimamente contribuito

<sup>250</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l'UdP di Succivo (CE).

<sup>251</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

<sup>252</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 10 luglio 2012, presso l'UdP di Santa Maria Capua Vetere (CE).

alla sinergia auspicata tra le azioni proprie dell'ambito sociale e le politiche di reinserimento lavorativo.

L'agenzia Sviluppo Italia ha definito la scala dei valori economici per l'accesso al beneficio e gestito parte del processo. In effetti, molti comuni compresi nell'ambito non avevano le capacità tecniche per gestire tale processo, ma a quel punto questi limiti avrebbero potuto essere superati dalle competenze presenti nell'Ufficio di Piano (AC4).<sup>253</sup> Noi ci abbiamo provato (...) abbiamo emanato un avviso con i dati del lavoro per l'avvio alla imprenditorialità per questi soggetti inseriti nelle graduatorie del reddito di cittadinanza: su una dozzina di potenziali beneficiari di sostegni ... fattivi sostegni per la creazione di imprese o di società, alla fine il territorio non ha risposto (AC9).<sup>254</sup>

In concreto, ciò che veniva prospettato dall'ente regionale in termini di integrazione delle risorse economiche con la rete dei servizi pubblici - la costruzione di percorsi integrati con le politiche dell'istruzione e del lavoro, l'emersione di occupazione irregolare - tutto questo è stato completamente disatteso. Anche l'obiettivo minimo del sostegno economico a situazioni di povertà non è stato raggiunto a causa dell'esiguità delle risorse concesse a quei (pochi) nuclei familiari che hanno beneficiato delle somme mensili erogate (350 Euro). Secondo gli intervistati, le esperienze sviluppate nel contesto casertano hanno anzi avuto il difetto di aver rinforzato la natura assistenziale degli interventi economici preesistenti.

Penso che come altri interventi nel passato, anche il Reddito di Cittadinanza sia stato un "contentino economico" che non ha modificato concretamente situazioni problematiche (AC10).<sup>255</sup> [Il RdC, NdR] si è dimostrato, invece, dopo poco tempo, una forma di assistenzialismo generalizzato anzi, limitato solo ad una piccolissima percentuale degli aventi diritto che avevano presentato domanda (AC8).<sup>256</sup> Il RdC era nato con l'intento nobile di aprire un varco alle situazioni di disagio, ma è rimasta una esperienza regionale e come tale, figlia di clientele e di "mala gestione" che non aiuta il concetto di uno strumento universale che metta il cittadino al centro di un'i-

<sup>253</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 24 luglio 2012, presso l'UdP di Teano (CE).

<sup>254</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l'UdP di Mondragone (CE).

<sup>255</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 6 luglio 2012, presso l'UdP di Pietramelara (CE).

<sup>256</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

dea di dignità. (...) Se uno strumento resta di pura assistenza, con ampie fasce di discrezionalità rispetto ai beneficiari che non hanno superato il 6/7% degli idonei, allora non vedo quali situazioni possa risolvere (AC1).<sup>257</sup> Se voleva essere un'integrazione al reddito delle famiglie, non si è allontanata dalla logica assistenziale del vecchio sussidio dei comuni (AC9).<sup>258</sup>

Nei racconti degli intervistati non sono poi mancati esempi di comportamenti illeciti che hanno visto assorbire parte delle risorse economiche pubbliche del territorio.

Spesso il contributo è stato concesso a persone che non avrebbero i requisiti che sono tenuti a girarli a persone che avevano loro concesso prestiti. Spesso mi sono trovato ad interfacciarmi con i beneficiari accompagnati dai loro aguzzini (AC2).<sup>259</sup>

In ultima istanza, l'effetto propulsivo del RdC che la regione Campania avrebbe voluto sui Piani di Zona a livello locale, è stato totalmente disatteso. E questo non soltanto per una mancata valutazione dello strumento *ex ante* ed *ex post* sia a livello locale che regionale, ma soprattutto per la palese inefficace integrazione di risorse pubbliche e private: sinergia solo auspicata, che avrebbe dovuto costruire percorsi individuali di reinserimento sociale. La percezione dei coordinatori degli UdP - che avrebbero dovuto essere i registi nella rete degli attori e della moltitudine di interventi sociali - ha interpretato la pratica virtuosa del RdC come un'ulteriore faccenda da sbrigare: una pratica amministrativa ricaduta sul già difficile lavoro degli Uffici di Piano.

Il RdC non è mai entrato nei Piani di Zona ... non ha costruito reti, né generato integrazione con altri soggetti del territorio ... soprattutto del mondo profit (AC1).<sup>260</sup> Oltre a rafforzare, spesso, tali situazioni di assistenzialismo, il Reddito di Cittadinanza ha previsto una mole di lavoro amministrativo molto gravoso. Il RdC non ha fatto altro che riprodurre, all'interno dei processi che la 328/00 stava generando, un sistema assistenziale puro (AC6).<sup>261</sup>

<sup>257</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

<sup>258</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 25 settembre 2012, presso l'UdP di Mondragone (CE).

<sup>259</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 luglio 2012, presso l'UdP di Casal di Principe (CE).

<sup>260</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 agosto 2012, presso l'UdP di Maddaloni (CE).

<sup>261</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 16 luglio 2012, presso l'UdP di Piedimonte Matese (CE).





## Parte Terza

Quando mafie e antimafie  
partono dal basso



# 1.

## Dimensioni e definizione del campo: il terzo settore

La presente ricerca ha avuto un territorio di indagine definito, la provincia casertana. Dei motivi principali di questa scelta si è già detto in precedenza. Quello che si vuole provare in questo capitolo è ricomporre le variabili osservate alla luce delle ipotesi di partenza: quali relazioni esistono tra la concreta programmazione e gestione delle politiche sociali e la presenza mafiosa? In questa direzione abbiamo voluto limitare l'osservazione concentrandoci sulla formazione degli interventi sociali e sociosanitari dei Piani Sociali di Zona nell'ottica della multiforme offerta del servizio sociale territoriale.

Dopo aver affrontato alcune questioni critiche legate alla *governance* dei servizi territoriali, proveremo ad analizzare alcune dinamiche relazionali osservate sul campo tra gli attori coinvolti nel sistema territoriale dei servizi sociali. In questa direzione, assumiamo le classificazioni normative nell'osservazione degli attori in gioco: gli *enti locali*, principalmente regione e comuni come referenti per la programmazione, il finanziamento e l'organizzazione degli interventi sociali; il *terzo settore*, scenario di una moltitudine di realtà associative e imprese sociali coinvolte a vario titolo nella cogestione dei servizi; *cittadini e cittadine* che, singolarmente o in gruppi, oltre a offrire contributi al settore sociale in termini di partecipazione alla programmazione locale, sono i destinatari degli stessi servizi.

Aldilà di tale classificazione astratta e, per così dire, indifferente ai territori e alle loro differenti realtà sociali, il confronto con il contesto che stiamo considerando motiva un approfondimento analitico ponendo in evidenza il ruolo del sistema criminale, come parte della quotidianità e della realtà di questo territorio.

Le camorre casertane sembrano aver trovato punti di contatto con i diversi attori coinvolti nell'architettura dei servizi. Non solo perché il controllo mafioso del territorio, come abbiamo visto, si fonda su occasioni di dialogo e di consenso trasversale rispetto a tutti gli attori sociali deviandone la missione, ma anche perché generalmente queste dinamiche riescono a imporre sulla popolazione di riferimento una pressante e continua presenza con cui tutti sono chiamati a fare i

conti. È così che le imprese sociali, prima di investire l'ambito dei bisogni di loro spettanza, si trovano spesso a subire le regole del mercato condizionate dal giogo estorsivo o dalla concorrenza sleale di imprese a capitale mafioso e solo di rado riescono a porsi in opposizione alle logiche affaristico-clientelari che ne rinforzano gli interessi; è così che politici, dirigenti e professionisti trovano i propri tornaconti personali coincidenti con quelli dei mafiosi oppure operano nella legalità, impegnandosi nell'asfissiante quotidiana opposizione alla diffusa illegalità o al pervasivo dominio camorrista; è così che cittadini e cittadine utilizzano strumentalmente influenze politiche o mafiose per trarne immediato profitto o che, al contrario si mobilitano per la difesa dei diritti sociali negati, a loro sottratti dalla estesa area di inefficienza nella gestione di pubblici servizi.

Dunque, come molti altri settori di mercato, anche quello delle politiche sociali non appare esente da interessi particolaristici, clientelari e anche illeciti che spesso coincidono con quelli dei mafiosi. E il processo di sussidiarizzazione che ha visto avvicinare l'assetto del welfare agli enti locali ha, come vedremo, aperto nuove possibilità di condizionamento mafioso nel mercato dei servizi alla persona.

Abbiamo già avuto occasione nel secondo capitolo di osservare l'evoluzione legislativa e le modalità attuative che negli ultimi anni hanno portato al riassetto del welfare pubblico: dalla precedente situazione che vedeva lo Stato principale attore nella programmazione e nel finanziamento del sistema all'attuale ruolo che ricoprono gli enti locali, spinti ad essere i protagonisti nella costruzione di risposte ai problemi sociali, localmente espressi e codificati. Il Governo della regione Campania è stato tra i primi ad avviare la ridefinizione dell'architettura istituzionale e delle competenze sulla programmazione e la gestione degli interventi sociali e socio assistenziali, sin dai primi anni di attuazione della legge 328 del 2000 e del mutato assetto costituzionale del 2001.

È in questo scenario modificato del welfare che gli attori in gioco hanno gradualmente dovuto assumere ruoli e competenze differenti dal precedente assetto, indirizzati verso la formazione di risposte locali ai bisogni sociali espressi dalle popolazioni di riferimento. Così i piccoli comuni delle province campane, spesso privi dei requisiti organizzativi minimi per la gestione in proprio di servizi complessi e troppo costosi, hanno trovato nuovo impulso nell'aggregazione al fine di ottimizzare le poche risorse a loro disposizione. Allo stesso tempo le espressioni locali del terzo settore - inizialmente di piccole dimensioni e fundamentalmente legate all'area del volontariato laico e cattolico - hanno trovato nuovi stimoli nel modificato mercato dei servizi. Anche grazie alla spinta nazionale delle forme di welfare *mix* arrivato a maturazione alla fine degli Anni novanta, molte piccole entità associative del casertano hanno assunto gradualmente forma

e natura imprenditoriale, incoraggiando un sempre più ampio orientamento delle amministrazioni locali a coinvolgere le espressioni del terzo settore nella produzione di servizi sociali e sociosanitari, finanziandone le attività (Borzaga 1997).

Nelle intenzioni del legislatore nazionale e regionale i vantaggi di un rinnovato sistema di welfare - il cui baricentro è spostato sugli enti locali - oltre a liberare lo Stato da un sempre più esoso e pressante ruolo organizzativo e finanziario, avrebbero favorito i cittadini/utenti attraverso migliori e puntuali risposte nei servizi sia per le maggiori possibilità di partecipazione diretta o indiretta esercitata attraverso un rinnovato terzo settore, sia per una aumentata efficacia generale del sistema di programmazione e gestione degli interventi sociali.

Dall'analisi dei dati raccolti in questa ricerca, il cambio di rotta nella gestione del welfare locale iniziato dagli anni 2000 non sembra aver dimostrato di rispondere compiutamente a tutti gli auspici cui la legge 328 avrebbe dovuto traghettare le risposte ai bisogni sociali, soprattutto perché il cambio di regime non ha evidentemente superato le tipiche storture che caratterizzano i rapporti istituzionali tra attori pubblici (maggiormente dirigenti e politici di diversi settori) e tra attori privati con le pubbliche istituzioni. Fenomeni di clientelismo, la scarsa attenzione alla creazione di servizi piuttosto che ai trasferimenti in denaro, l'utilizzo di risorse pubbliche per fini particolaristici, sono solo alcuni esempi di vecchi problemi che il rinnovato sistema non è riuscito a sradicare. Sulle auto-rappresentazioni della classe politica e dirigente si è già detto in precedenza, attraverso le parole degli stessi soggetti pubblici. Vedremo ora alcuni elementi relativi al variegato scenario del terzo settore provinciale.

## **Un'istantanea del terzo settore in provincia di Caserta**

La categoria terzo settore definisce una complessa realtà di organizzazioni che raccoglie aree del volontariato, espressioni della cooperazione, forme associative culturali, sociali e sportive, fondazioni, comitati cittadini e altro. Volendo sintetizzare, il principale aspetto che riunisce queste realtà associative eterogenee è quello di agire perseguendo finalità di interesse collettivo e di farlo senza finalità di lucro, ponendosi così al limite tra l'intervento dello Stato e i meccanismi di mercato (Fazzi 2007). Tra queste espressioni troviamo organizzazioni che svolgono prevalentemente funzione produttiva (cooperative, cooperative sociali e imprese sociali), realtà con funzioni prevalentemente erogative (come le fondazioni e le ONLUS) piuttosto che azioni mirate a sostenere l'attuazione di interventi di welfare a livello locale coinvolgendo altre organizzazioni, mettendo in atto azioni di *advocacy* come fanno le organizzazioni di volontariato, i comitati e

le associazioni di promozione sociale (Forum nazionale terzo settore 2010).

Molti autori hanno sottolineato la difficoltà ad inquadrare la categoria terzo settore, sia per la continua evoluzione cui è sottoposta (Donati 2004; Rago, Villani 2011), sia per le tipologie interpretative di volta in volta utilizzate (Folgheraiter 2004b, Moro 2005, 2014).

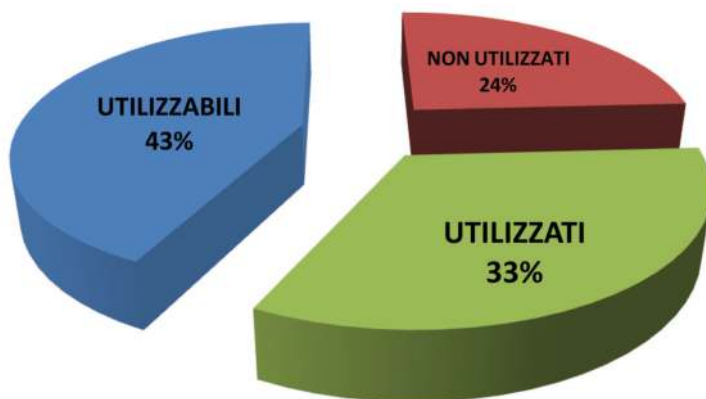
Per circoscrivere la nostra osservazione al variegato universo del non profit abbiamo deciso di concentrarci sulle formazioni più coinvolte nella programmazione e nella gestione diretta di molti servizi e interventi sociali previsti nei Piani di Zona, che svolgono le loro attività secondo criteri organizzativi ispirati alla continuità, alla sostenibilità e alla qualità. In questa direzione si è utilizzato l'approccio interpretativo dell'impresa sociale proposto da Borzaga (Borzaga, De-fourny 2001, Borzaga 2009), con il quale abbiamo distinto le realtà organizzative di terzo settore che sono attive nella produzione di benefici a favore di una comunità o di alcune categorie di soggetti svantaggiati, attraverso modalità che prevedono azioni di tipo imprenditoriale (Borzaga 2009). Le espressioni associative di questo tipo uniscono all'azione collettiva un'organizzazione sul modello dell'impresa che - a differenza di quella tradizionale però - non persegue il fine del massimo profitto, bensì esplicite finalità sociali con ricadute più ampie sulla comunità locale. Questi attori si pongono al limite tra responsabilità pubbliche e interessi privati, tra funzioni dello Stato e modalità tipiche del mercato e rappresentano un'importante realtà economica in evoluzione, con la nascita negli ultimi anni di nuove realtà imprenditoriali in cui sono impegnati centinaia di migliaia di volontari, soci lavoratori e dipendenti. All'interno della categoria impresa sociale abbiamo cercato di distinguere le formule organizzative presenti nella provincia osservata che, nella partecipazione ai Piani di Zona, assumono la forma giuridica della cooperativa, soprattutto quella di tipo sociale.

Infatti, rispetto a tutte le formazioni giuridiche che formano il terzo settore italiano, le cooperative sociali ricoprono un ruolo di primo piano nel mercato del welfare, da un lato erogando per conto degli enti pubblici i principali servizi assistenziali, dall'altro inserendo nel mercato del lavoro persone ritenute svantaggiate o degne di tutela (Pavolini 2001).

Scorrendo i dati dell'ultimo censimento sulle organizzazioni non profit del 2011 (Istat 2013b) risulta che le istituzioni attive in provincia di Caserta sono 2.343, con un incremento del 18,9% rispetto al 2001, anno della precedente rilevazione. Il comparto del non profit rappresenta così il 4,6% di tutte le unità economiche attive in provincia - siano esse profit o non profit - e risulta impiegare il 2,1% del totale dei lavoratori dipendenti con qualsiasi forma contrattuale. Negli ultimi dieci anni, nell'universo non profit sono cresciuti in modo consisten-

te i lavoratori esterni che passano da 326 unità nel 2001 a 2157 nel 2011; il personale dipendente ha registrato un aumento del 58,1%, mentre il numero dei volontari diminuisce sensibilmente (-14,6%), in netta controtendenza al dato regionale (+2,4%) e nazionale (+43,5%).

*Grafico 1. Istituzioni non profit per forma giuridica.  
Provincia di Caserta. Dati percentuali*



*Fonte: Elaborazione su dati Istat 2013*

A mostrare una consistente crescita rispetto al precedente censimento del 2001 sono le cooperative sociali che decuplicano la loro presenza (da 25 unità nel 2001 a 242 nel 2011), le istituzioni non profit con altra forma giuridica (da 80 nel 2001 a 151 nel 2011), le fondazioni (da 19 nel 2001 a 34 nel 2011) mentre si registra un calo del 23% delle associazioni riconosciute (SISTAN 2013). Il lavoro volontario rappresenta la quota principale (82,1%) delle risorse umane del settore non profit casertano. Il contributo del lavoro dipendente è pari al 10,4% delle risorse complessivamente impiegate, mentre lavoratori esterni e temporanei sono rispettivamente al 7,4% e allo 0,1%. Rispetto all'universo del non profit casertano, come per il dato nazionale e regionale, è proprio la forma giuridica della cooperativa sociale di tipo A e B ad assorbire una quota rilevante degli occupati (dipendenti, soci lavoratori e collaboratori esterni), mentre le associazioni riconosciute e non riconosciute assorbono la maggiore quota di volontari attivi.

Se analizziamo gli ambiti di intervento in cui a vario titolo è impegnato il non profit provinciale, troviamo una spiegazione al variegato assetto organizzativo del terzo settore: mentre le associazioni riconosciute operano maggiormente nei settori della cooperazione e solidarietà internazionale, tutela dei diritti e attività politica e ambientale,

quelle non riconosciute (insieme alle fondazioni) caratterizzano maggiormente i settori delle relazioni sindacali e la rappresentanza di interessi, della filantropia e della promozione del volontariato laico e religioso. Le cooperative sociali sono prevalentemente impegnate nei settori dello sviluppo economico e della coesione sociale per l'inserimento di soggetti svantaggiati, nei comparti della sanità (50,6%) e dell'assistenza sociale (42,4%).

Appare evidente che in termini di volume d'affari e di lavoratori retribuiti, le cooperative sociali - rispetto alle altre forme giuridiche del non profit casertano - rappresentano le imprese economiche più attive nel mercato dei servizi alla persona poiché entrano nella programmazione e nella gestione degli interventi comunali, nei servizi degli ambiti sociali e in alcuni servizi sociosanitari in concerto con le Asl e i distretti sanitari (CSV 2012). Tra gli attori del non profit sono le cooperative sociali di tipo A e di tipo B a partecipare ai bandi per appalti e alle procedure di evidenza pubblica per la gestione dei servizi e degli interventi sociali programmati sul territorio, sia per la loro organizzazione posta sul modello imprenditoriale, sia per la loro *mission* sociale.

In particolare si rileva una prevalenza di servizi offerti dalle cooperative nelle attività di assistenza domiciliare e in quelle educative, nel segretariato sociale, nella formazione e nell'orientamento professionale; risultano meno presenti nei servizi legati all'accoglienza notturna e all'assistenza sanitaria. Il target di utenza cui maggiormente si rivolgono le attività delle cooperative sociali casertane include persone con disabilità, minori e anziani non autosufficienti; in numero nettamente minore risultano attivate iniziative rivolte alla prostituzione, ai migranti, ad alcolisti e detenuti, mentre risultano quasi assenti i servizi in favore di malati terminali (Dedalus 2007).

## **I consorzi di cooperative sociali**

Nel periodo di ricerca sul campo ho avuto modo di conoscere e osservare alcune realtà del variegato scenario non profit: nello specifico, maggiori contatti si sono avuti con tre associazioni di volontariato, cinque cooperative sociali di tipo B, due di tipo A, due consorzi di cooperative sociali e un comitato. Si è deciso di focalizzare l'attenzione sui due consorzi di cooperative sia per il notevole incremento numerico che queste realtà hanno avuto sul territorio casertano nell'ultimo decennio, sia per la prerogativa organizzativa che include numerose altre realtà, sia per la visione del welfare locale che gli intervistati hanno dimostrato di voler condividere. Inoltre, a differenza delle altre formazioni del non profit, le cooperative sociali dimostrano di costruire rapporti più stabili con gli enti locali in virtù di una maggiore



dependenza dai finanziamenti pubblici: principale fonte economica di entrata per quasi tutte le organizzazioni di questo tipo che erogano servizi alla persona (Pavolini 2001; CNEL, Istat 2008).

Seguendo l'analisi di uno dei nostri testimoni, il mondo della cooperazione nella provincia osservata sembra aver assunto due opposti tipi ideali. Le espressioni storicamente più radicate sul territorio rappresentano grossi centri di aggregazione cooperativa che operano da più di dieci anni, possiedono un volume d'affari consolidato e sono molto spesso legate a correnti politiche o a gruppi di potere locali. Altre formazioni di più giovane estrazione rappresentano la maggiore quota del mondo cooperativo provinciale attuale: una moltitudine di piccole e piccolissime realtà che operano in reti informali che per numero di dipendenti e volume d'affari paiono molto più simili ad associazioni di volontari che a imprese sociali. Il primo tipo di formazione cooperativa è cresciuta e si è consolidata attorno ai processi di esternalizzazione dei servizi pubblici legati all'area sanitaria e socio-sanitaria negli Anni novanta, mentre il secondo si è diffuso dopo gli anni 2000 grazie alle nuove pratiche di sussidiarietà orizzontale. Gli effetti della legge 328 recepiti dalla regione Campania hanno così incrementato la partecipazione delle realtà di terzo settore ai Piani Sociali di Zona, innescando un deciso incremento delle imprese sociali del secondo tipo:

La fortuna di quello che oggi c'è del terzo settore, posso dirlo tranquillamente, è stata l'opportunità che l'Azienda sanitaria ha dato attraverso la metodologia dei PTRI finanziati da Budget di Salute e dalla partecipazione ai Piani di Zona. (...) Io il terzo settore lo conosco tutto ... e ti posso dire che oggi molte cooperative virtuose sono frutto di quell'opportunità. (...) Prima della legge 328 tu avevi solo tre consorzi che dominavano tutto ... e le altre cooperative non c'erano.<sup>262</sup>

Come ci hanno testimoniato molti attori del terzo settore, l'impulso partecipativo generato localmente dalla legge 328 ha sicuramente prodotto un deciso incremento delle realtà cooperative e un avvicinamento delle realtà non profit alla programmazione locale dei servizi e degli interventi sociali previsti nei Piani di Zona, soprattutto dal 2004 in poi. Ma come ha valutato la quasi totalità degli intervistati di questa ricerca, le pratiche di programmazione dei Piani Sociali di Zona sperimentate in quasi tutta la provincia sembrano aver sistematicamente eluso il principio generale della partecipazione nel *policy making*, principalmente a causa di una cultura pubblica della sussidiarietà orizzontale che in questi territori stenta ad attecchire (Accorinti 2008). Ciò che in molti

<sup>262</sup> Testimonianza rilasciata da un ex coordinatore di Ufficio di Piano Sociale il 5 maggio 2013 a San Cipriano d'Aversa (CE).

casi viene chiesto al terzo settore è un ruolo di mera delega alle prerogative delle istituzioni locali che spesso risultano incapaci per vari motivi di individuare, decifrare e rispondere ai bisogni sociali espressi nelle proprie comunità. Così, una importante fetta dei servizi sociali e socio-sanitari della provincia viene di fatto finanziata in regime di delega in bianco dagli Uffici di Piano a una moltitudine di cooperative e consorzi di cooperative che competono per la gestione dei servizi socio assistenziali, educativi, sociosanitari. Ed è questa forma giuridica, consorzio e cooperativa, che gestisce il volume d'affari più consistente di risorse pubbliche destinate alle politiche di welfare nella provincia casertana.

I due consorzi di cooperative che ho analizzato possiedono storie diverse per tipologie di attività svolte, organizzazione interna e approccio imprenditoriale. Durante le interviste ai due diversi rappresentanti legali, sono stati molti i richiami al sistema di welfare locale e al suo funzionamento: raccogliere la loro visione del sistema casertano ci ha permesso di registrare la percezione di una parte del terzo settore partecipante alla programmazione e alle attività degli Uffici di Piano. Per sintetizzare le caratteristiche dei due consorzi di cooperative rimandiamo alla Tabella 1.

*Tabella 1. Informazioni di massima sui consorzi di cooperative sociali A e B*

	<b>Consorzio A</b>	<b>Consorzio B</b>
<b>Data di nascita</b>	Giugno 2006	Settembre 2012
<b>Centrale cooperativa afferente</b>	Unicoop	Nessuna
<b>Settore prevalente mercato</b>	Servizi sociali e sanitari	Agricoltura sociale; turismo responsabile; sociosanitario (PTRI)
<b>Sede di nascita delle consorziate</b>	Caserta, Napoli, alcune province pugliesi	Caserta e Napoli
<b>Motivi principali nascita consorzio</b>	fornire servizi alle consorziate; maggiore potere contrattuale nel settore pubblico; rispondere a gare/appalti pubblici; competere con altre imprese/consorzi	fornire servizi alle consorziate; maggiore potere contrattuale nel settore pubblico; rispondere a gare/appalti pubblici
<b>Numero realtà associate</b>	Più di 10	Meno di 10
<b>Organizzazione interna</b>	Amministratore Unico	Consiglio di Amministrazione

<b>Numero dipendenti/ soci del consorzio</b>	15	1
<b>Province in cui opera il consorzio</b>	Taranto, Napoli, Caserta, Benevento	Caserta
<b>Soggetti esterni referenti</b>	Enti pubblici	ONG, consorzi coop. sociali, imprese non profit e profit
<b>Provenienza ricavi del consorzio in %</b>	90% pubblico, 10% privato	90% privato, 10% pubblico
<b>Destinatari dei servizi offerti</b>	Maggiormente enti pubblici	Maggiormente privati
<b>Gestione beni confiscati alla camorra</b>	No	Si

*Fonte: informazioni ricavate dagli intervistati*

Le differenti caratteristiche dei consorzi osservati sono sovrapponibili agli opposti poli delle principali espressioni del mondo cooperativo casertano prima sintetizzate: mentre il consorzio A raggruppa realtà cooperative di grandi dimensioni nate nei primi Anni novanta, il neonato consorzio B unisce giovani cooperative di piccole dimensioni, fundamentalmente legate all'agricoltura sociale e alle pratiche sociosanitarie dei PTRI finanziate da *Budget di Salute*. Il consorzio A aggrega realtà cooperative che hanno maturato esperienze nel settore dei servizi per enti e aziende pubbliche, in un periodo di forte esternalizzazione del settore sanitario, ambientale e sociale. Entrambi esplorano le loro attività, o cercano di farlo, per il reinserimento sociale di soggetti svantaggiati, attraverso attività di tipo imprenditoriale e la partecipazione alle politiche territoriali di welfare di cui entrambi si ritengono, per modi e gradi diversi, espressione della cittadinanza organizzata.

I rappresentanti legali dei consorzi A e B hanno iniziato le proprie esperienze nel sociale partecipando ad iniziative legate al volontariato religioso nel territorio dell'agro aversano, anche se oggi operano rispettivamente a Nord e a Sud del territorio provinciale. Il consorzio A è attivo da quasi dieci anni, aderisce a una centrale cooperativa nazionale ed ha esteso le proprie attività anche al di fuori del contesto regionale: dimostra di avere una struttura organizzativa alquanto verticale e ricava i propri introiti maggiormente da commesse pubbliche.

Il consorzio B ha un solo anno di vita, riunisce cooperative sociali di piccole dimensioni attraverso una *governance* di tipo orizzontale e ricava la quasi totalità delle entrate da attività commerciali operate nel settore alimentare e agricolo. Oltre ai motivi pratici che giustificano la scelta delle cooperative di consorziarsi, elencati nella precedente tabella, gli intervistati descrivono l'origine aggregativa basata su due

diverse ragioni. Mentre il rappresentante A descrive la nascita del consorzio come la naturale prosecuzione di rapporti parentali e amicali “il consorzio è nato da un vincolo che lega le persone anche nella vita personale: facciamo il cosiddetto pranzo aziendale (...) mia sorella, mio cognato, l'amico ... sono persone che hanno lavorato con noi, lavorano con noi e lavorano in tutto il meccanismo”; il rappresentante del consorzio B indica la scelta aggregativa alla base di una condivisione di valori: “l'aggregarci, il metterci insieme ... è perché di fatto lo stavamo già facendo da diversi anni. Ed era un'aggregazione legata su alcuni valori, alcuni principi. (...) Noi abbiamo fatto prima un percorso di conoscenza, di condivisione, insomma per cui si era creato già un sistema di aggregazione e di socialità tra le cooperative e tra i soci, voglio dire, che andava al di là dei contenitori o delle nature giuridiche”. Anche le relazioni esterne più significative che i rappresentanti dei consorzi dichiarano di aver costruito sul territorio riguardano attori diametralmente opposti nei due casi osservati: mentre il consorzio A tesse maggiori relazioni con soggetti pubblici e istituzionali, il consorzio B costruisce rapporti significativi con altre organizzazioni non profit del territorio, legate al circuito dell'antimafia locale e alla sperimentazione di nuove modalità di welfare territoriale.

Entrambi gli intervistati sembrano avere un'idea molto chiara sul tipo di welfare maturato nella provincia in cui opera la maggior parte delle consorziate, che in gran parte avalla le valutazioni avanzate dai dirigenti pubblici riportate nel capitolo precedente. Sul punto riportiamo alcuni stralci di riflessioni espresse da entrambi gli intervistati conseguenti alla domanda “Quale tipologia di welfare si è costruito nella provincia di Caserta?”:

Io direi incapacità delle istituzioni a realizzare un progetto di welfare serio ... qualsiasi ... c'è l'approssimazione, c'è l'incapacità, c'è il raggiungimento di fini diversi da quello che è il welfare ... proprio totalmente. Questa è la mia personale convinzione, che io manifesto in ogni occasione (consorzio A).<sup>263</sup> Allora c'è un welfare mix. C'è un modello che sono i PTRI, i *Budget di Salute* e c'è un modello di welfare istituzionale. Nella provincia di Caserta, a differenza di altre province, anche nel resto d'Italia, ci troviamo giusto al centro ... a volte ci spostiamo di più verso quello istituzionale. (...) Di fatto, sugli Uffici di Piano, nelle varie declinazioni ... distretti sanitari, comuni e quant'altro ... l'idea forte è ancora quella dell'intervento istituzionale (consorzio B).<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Intervista rilasciata il 4 marzo 2013 a Falciano del Massico (CE) dall'ex presidente del consorzio di cooperative sociali, oggi consulente esterno nonché fratello dell'attuale amministratore unico del consorzio.

<sup>264</sup> Intervista rilasciata ad Aversa (CE) il 16 aprile 2013 da Giuliano Ciano, presidente della Nuova Cooperazione Organizzata, consorzio di cooperative sociali.

Sulle relazioni intercorse con gli Uffici di Piano e i dirigenti pubblici dell'area sociale, gli intervistati hanno espresso valutazioni che tendono a far emergere un'opposta visione della natura dei legami. Entrambi convergono però sul fatto che spesso gli attori che ricoprono ruoli chiave nella complessa costruzione del welfare non sono in grado di rendere efficiente e realmente partecipato il sistema, sia per un problema di attivazione di risorse necessarie, sia per mancanza di strumenti di analisi e strategie di partecipazione. Alla domanda "Come definirebbe il rapporto con gli Uffici di Piano?"

A volte produttivo, a volte non produttivo. A volte chiuso, a volte aperto ... anche perché è un fallimento totale sul territorio ... non voglio dire altro. Non viene applicato l'art. 5 della 328, insomma: la coprogettazione, questo è il principio fondamentale. Forse probabilmente (*i coordinatori di Piano, NdR*) non conoscono l'analisi del territorio, i bisogni ... (consorzio A). Le relazioni sono in parte buone e .... in parte conflittuali. Noi abbiamo un unico ruolo che è quello di essere spina nel fianco rispetto agli uffici pubblici (consorzio B).

Il livello di partecipazione alla costruzione del welfare locale appare fragile e altalenante anche dal punto di vista della cooperazione sociale: gli intervistati hanno mostrato tutta la loro frustrazione per il mancato riconoscimento di un ruolo adeguato del terzo settore nei meccanismi partecipativi che si mostrano intermittenti, non omogenei tra i diversi ambiti territoriali e squilibrati tra attori pubblici e privati. Si passa da momenti di condivisione e di concertazione a quelli di puro conflitto senza soluzione di continuità, in uno scenario che vede indirizzare il sistema di welfare verso la costruzione di risposte spesso inefficaci a problemi sociali di cui i referenti pubblici in molti casi non conoscono appieno origini ed espressioni.

Posso dire che, sostanzialmente, proviamo a collaborare con gli ambiti sociali. Il più delle volte c'è una chiusura netta e totale dall'altra parte del recepimento di ragionamenti necessari ... che poi, si spendono soldi per servizi che non servono e poi non si attivano servizi che servono, insomma. Non c'è l'omogeneità della spesa sociale, insomma, questo è il senso. Parlando in termini più difficili e burocresis: non c'è l'analisi del territorio, non c'è la conoscenza metodologica delle difficoltà, non c'è ... non c'è nulla ... se lei oggi vuole sapere in questo ambito di cui io vivo e faccio parte, che da due anni è fermo ... AC9 ... ex AC9 ... servizi fermi al giugno 2011 ... non si sa nulla. Noi più volte anche come privato sociale abbiamo chiesto di essere ascoltati, di essere ... invece spesso non succede niente (consorzio A).

Non manca però un atteggiamento fiducioso della cooperazione, espresso soprattutto dal giovane consorzio, che le cose possano cambiare quando l'azione propositiva e riformatrice del terzo settore si unisce alla rete degli altri attori del territorio, pubblici e privati:

Credo fortemente che noi possiamo incidere attraverso quella che è la nostra idea (...) di comunità. Da soli ... sicuramente non riusciamo a fare nulla. Solo se crediamo che tutti quei soggetti, attori principali della nostra comunità (quindi società civile, comitati, associazioni, cooperazione, altri consorzi, uffici pubblici) iniziamo a remare dalla stessa parte e quindi nel generare un'economia sociale, inserimento lavorativo e tutte le cose che più o meno ci siamo proposti di fare, forse si riuscirà pure a generare una nuova politica di welfare (consorzio B).

Nel complesso, tuttavia, la visione che gli attori della cooperazione sociale ci hanno restituito della politica territoriale in tema di welfare dei servizi - maturata attraverso le esperienze dirette che i testimoni hanno vissuto - racchiude la profonda disillusione del terzo settore per le pratiche locali di partecipazione alle politiche sociali. Gli intervistati hanno descritto un rapporto pubblico-privato fortemente sbilanciato sulle prerogative decisionali dell'ente pubblico, che quasi sempre assume ruolo egemone nell'arena partecipativa, lasciando pochi spazi di condivisione nel processo di programmazione e progettazione dei servizi. Così il ruolo del terzo settore il più delle volte tende ad adeguarsi alla volontà dell'ente, con l'effetto principale di generare forme di dipendenza o sudditanza a scapito del contributo innovativo tipico delle forme di cittadinanza attiva, fonte di risposte creative ai nuovi bisogni sociali (Moro 2005; Fazzi 2007).

In questo scenario fatto di subalternità e dipendenze, si inserisce l'ombra dello scambio clientelare che trova terreno fertile nei rapporti tra attori pubblici e privati: frequente fonte di relazioni e di interessi devianti che - quando non trovano condivisione verso obiettivi comuni tra attori di pari dignità - assumono forme di scambi tra committenti ed esecutori, che raramente lasciano spazio alla tutela del bene pubblico e agli interessi collettivi.

Il terreno privilegiato di scambio tra attività economiche dei consorzi di cooperative e parte della classe dirigente e politica locale, trova la sua maggiore espressione nel mercato del lavoro. La richiesta di assunzioni avanzata dalla classe politica e dirigenziale viene definita "pratica diffusa nel casertano. A me è capitato come cooperativa ma non come consorzio. Attenzione, però: il consorzio è nato da pochi mesi ... e sono sicuro che ci capiterà. Non è capitato ancora ma ci capiterà ... invece alla cooperativa, come alle altre cooperative del consorzio, è già capitato" (consorzio B). Il rappresentante legale del consorzio A ci

ha narrato la presenza di un radicato sistema di scambi con esponenti della politica locale, di cui è stato partecipe e diretto testimone. In più di un'occasione ammette - pur con molti giri di parole e prendendo le dovute distanze - che in un fantomatico passato è stato partecipe di un preciso meccanismo posto alla base dello scambio di interessi tra politica locale e mondo della cooperazione:

Cioè il principio forse errato per la quale, anche nel passato qualcosa è stato fatto, non si nasconde perché saremmo dei disonesti ... il primo sono stato io a volte a suggerire determinate cose. Ritengo che oggi bisogna andare avanti col concetto della meritocrazia, punto e basta. Cioè la politica deve fare il ruolo di programmazione e di atto di indirizzo, se si va avanti in questi termini, oggi l'Italia spera di recuperare. Se continuiamo a mettere gli imbecilli al posto dove non ci devono stare ... o continuiamo a inventarci inventori del momento ... no ... (consorzio A).

Successivamente l'intervistato ha cercato di attenuare le sue dichiarazioni proponendo una generalizzazione dell'annunciato fenomeno di scambio clientelare, dichiarando che la segnalazione da parte di attori pubblici per l'assunzione di persone di fiducia è fenomeno più esteso, "diffuso in tutta Italia. Questo consorzio non lavora solo in questa provincia ... a onor del vero, la provincia di Terra di Lavoro, provincia di Caserta, cioè ... siamo ... siamo una provincia un po' più maltrattata e bistrattata, sì ... ma lo fanno ovunque" (consorzio A). Il rappresentante del consorzio B conferma la presenza più che di un sistema, di una "cultura deviata dello scambio tra società civile e politica" che avrebbe generato meccanismi trasversali grazie ai quali ogni attore ricava il proprio tornaconto parziale e, quasi sempre, questi sistemi tengono in secondo piano l'interesse generale. L'intervistato dichiara che tra i principi cardine condivisi dalle cooperative consorziate c'è sempre stato il rifiuto di accettare qualsiasi tipo di scambio di interessi particolaristici con il settore politico, soprattutto sulla selezione e l'assunzione del personale dipendente: "In modo molto chiaro non abbiamo mai avuto ponti e canali con uffici pubblici, politici e altro ... nel senso che rifiutiamo a prescindere, a priori qualunque tipo di pressione o di persona segnalata da ... cioè non ci è mai interessato e forse non ci siamo nemmeno mai messi nelle condizioni per creare questo meccanismo" (consorzio B). I rapporti necessari alla costruzione di un condiviso welfare territoriale tra ambito della politica locale e non profit, vengono sempre descritti dagli intervistati su due distinti livelli: c'è una dimensione ideale in cui è necessaria e auspicabile la condivisione di valori e punti di vista con il soggetto pubblico, in uno scenario di programmazione partecipata con "la politica attiva, la politica sana, la politica funzionale ritengo che sia ... ben venga la

sinergia tra politica, terzo settore, istituzioni e tutto ... ma la politica intesa in questo senso” (consorzio A); e c’è un livello più concreto, in cui trovano spazio gli interessi particolari, gli scambi, le promesse, dove la politica diventa “politica del momento, politica dell’occorrenza o della necessità, qua come a Napoli, a Taranto, Abbiate Grasso: cioè è sempre uguale ... non cambia nulla” (consorzio A).

Il rappresentante del consorzio B ci offre la sua interpretazione sull’evoluzione locale del sistema di interessi particolaristici che continua a legare la classe politica al privato sociale e che, negli ultimi anni, ha visto entrare nel sistema altri attori vicini, a vari livelli, anche al crimine organizzato. L’ipotesi di fondo è che il modificato scenario partecipativo delle politiche di welfare territoriale - che ha incrementato il mercato delle commesse, degli affidamenti e degli appalti pubblici in campo sociale e sanitario - si è decisamente allargato, generando non solo buone pratiche: anche i rapporti clientelari hanno conosciuto l’evoluzione di prassi già presenti nel sistema. Oggi risulta molto più difficile distinguere legami e interessi privilegiati tra i diversi attori presenti nell’arena e che operano nell’ottica del pubblico interesse: esponenti politici legati a doppio filo a imprese sociali; attori del privato sociale che surrogano il mandato dei dirigenti pubblici; imprenditori di altri settori economici che influenzano e pilotano decisioni pubbliche.

Adesso c’è stata la capacità, da parte della politica, di andare anche oltre la politica stessa ... e quindi i rapporti sono variabili nel tempo ... nel senso che si è legati ‘na volta a un partito, ‘na volta a un altro ... ma a volte anche a organizzazioni diverse dai partiti, per cui ... non sempre l’equazione è così semplice ... è molto più complessa. La logica è criminale, non clientelare. Ci sono aziende profit, scatole cinesi di aziende collegate anche con il mondo della cooperazione, con i partiti, rappresentanti politici che sono imprenditori e che quindi sono, voglio dire, i padroni poi delle imprese che vanno a presentarsi ai tavoli istituzionali ... è un po’ più complesso del classico rapporto clientelare ... prima era molto più semplice ... perché tu andavi, e quindi la politica ti usava ... tu credevi di lavorare perché semplicemente gli avevi promesso di assumere i parenti piuttosto che altre persone. Poi pian piano questi meccanismi si sono affinati perché si è capito che c’era un vero *core business* in questo giro di attività ... e quindi alcune persone dalla camorra piuttosto che da imprese profit o altro, hanno deciso di mettere dei propri rappresentanti all’interno ... voglio dire, di chi colloquiava con la pubblica amministrazione ... e quindi i rapporti ... il giro è sempre lo stesso, ma i soggetti cambiano di volta in volta: quindi non si ha a che fare sempre solo col politico



di turno ... a volte si ha a che fare col dirigente, che è slegato dalla politica ... a volte si ha a che fare con un funzionario ... a volte con un titolare di impresa profit che non capisci perché stai parlando con lui ... eee ... è abbastanza complesso (consorzio B).

In questa particolare interpretazione dell'azione clientelare che incide sul sistema di welfare territoriale, il ruolo degli attori presenti nella scena muta rispetto alle tradizionali forme diadiche *patron-client*: nello scenario decisionale dichiaratamente partecipato - in cui gli attori coinvolti nella programmazione sono molteplici e diversi - non appare centrale il solo controllo nell'accesso alle risorse pubbliche, ma la definizione dei requisiti di accesso, che devono mostrarsi oggettivi e controllabili (Signorelli 1983). In questo senso gli attori pubblici tendono a conformarsi alla dimensione consultiva sancendo accordi, intese, tavoli di concertazione che formalmente aprono a una più ampia compartecipazione del privato sociale sin dalla programmazione degli interventi. In via di fatto, però, i processi che determinano la selezione dell'attore privato - confine di cui il decisore pubblico vuol essere custode esclusivo - esigono "l'introduzione o la reintroduzione nella situazione di un elemento di incertezza del diritto, un elemento di arbitrio", che consenta a pochi attori di "arrogarsi il potere di discriminare tra coloro che ambiscono ad accedere alla risorsa" (*Ibidem* 1983:44).

Così i rapporti clientelari che di volta in volta vengono a configurarsi nella molteplicità degli attori in gioco, piuttosto che creare le classiche "situazioni di uso privato delle risorse pubbliche", giustificano situazioni di "efficacia pubblica delle relazioni private". Tutto ciò favorisce l'innescare dei meccanismi di scambio che relegano i processi di partecipazione pubblico-privato a momenti puramente rituali (Merler, Piga, Vargiu 2012) che il più delle volte servono a giustificare a posteriori decisioni già prese fuori dall'arena pubblica, che quasi mai coincidono con il perseguimento di efficacia, efficienza ed economicità degli interventi sociali. Ciò significa semplicemente che gli obiettivi programmati e definiti nei Piani di Zona vengono spesso strumentalmente utilizzati per il raggiungimento di fini particolaristici di alcuni attori in gioco.

Il rischio che le pratiche illecite nelle reti di interessi personali - che coinvolgono dirigenti pubblici, esponenti politici e imprenditori sociali - imprimono sull'efficacia delle politiche sociali è palpabile. E la probabilità che questa economia di scambio diventi appetibile per esponenti mafiosi, è stata già resa evidente dall'attività investigativa di magistratura e Prefettura dell'area di Caserta e di Napoli.<sup>265</sup> Così de-

<sup>265</sup> Ci riferiamo ad alcune informative e comunicazioni antimafia della Prefettura

scrive la cornice dei legami tra settore cooperativo e politica locale del casertano un ex coordinatore di UdP, profondo conoscitore della complessa e articolata realtà:

Oggi il terzo settore casertano è legato alla classe politica per il 70/80% ... ma a quei tempi (*fino al 2000, NdR*) era al 100%. Anche perché la politica, nei nostri contesti, ha sempre avuto bisogno di serbatoi, oggi si chiamano così, sono cooperative sociali, in passato erano ... erano cooperative di imprese, cooperative di clienti, cooperative di consumatori ... eccetera. Non è che la cooperazione sociale sia stata diciamo immune a quello che è un sistema articolato in cui vengono generati dei contenitori utili per l'azione clientelare. L'azione clientelare c'è.<sup>266</sup>

La visione "pessimista" dell'ex dirigente dell'area sociale - tra i primi testimoni della sperimentazione provinciale dei *Budget di Salute* - sembra in gran parte essere confermata dalle coraggiose dichiarazioni e dalle palesi omissioni dei rappresentanti dei consorzi intervistati.

Un altro aspetto che questi rapporti di interesse tra settore non profit e politica locale sembrano aver generato, ha a che fare con la *governance* delle cooperative sociali e dei consorzi di cooperative.

Il dubbio che si insinua nella cooperazione sociale di questo territorio è che le concrete dinamiche organizzative e manageriali spesso assumano i tratti caratteristici delle imprese profit, soprattutto nella gestione della democrazia interna: rigidi rapporti gerarchici tra figure di vertice e lavoratori/dipendenti; totale assenza o semplice ritualismo dei momenti decisionali collettivi; pratiche di subordinazione che stridono fortemente coi principi base della cooperazione come la mutualità prevalente o la parità tra soci; sfruttamento (e conseguente disponibilità allo sfruttamento) di mano d'opera non qualificata a basso costo; assenza di minime garanzie e pretese sindacali dei lavoratori, sono solo alcuni esempi riscontrati nelle dichiarazioni di molti soci lavoratori o dipendenti di cooperative sociali dell'area:

Ma se la cooperativa non è cooperativa ... qui la cooperativa, la maggior parte delle cooperative, è intesa col padroncino

---

di Napoli e Caserta emanate nel 2009, 2012 e 2013 nei confronti di tre consorzi di cooperative sociali operanti nel casertano: alcune delle quali sono state successivamente annullate dal Tar della regione Campania; altre invece hanno accertato anche in sede giuriziarica la presenza di elementi penali che potevano ricondurre gli interessi di un clan camorristico casertano alle attività di un consorzio di cooperative sociali. In una recente ordinanza del Tribunale di Napoli (2011b) vengono ricostruiti gli interessi tra politici locali, dirigenti pubblici e imprenditori sociali nella gestione di appalti e affidamenti di servizi e interventi sociali.

<sup>266</sup> Testimonianza rilasciata dall'ex coordinatore di Ufficio di Piano Sociale il 23 maggio 2013 a San Cipriano d'Aversa (CE).

che comanda e i lavoratori che ubbidiscono ... che differenza ha nei fatti da un'impresa? Anche gli operatori non sono più operatori di qualità ... non si vanno a cercare la formazione, si mettono là ... anche perché molte volte ce li ha messi qualcuno: quindi non ci vanno per loro scelta, perché non ci credono, perché le cose non le hanno sudate o volute.<sup>267</sup>

Gli stessi meccanismi che deviano i principi e i valori delle singole realtà cooperative sembrano riprodursi nelle forme aggregative dei consorzi che risultano spesso associabili a centri di potere economico e politico in mano a poche persone più che ad aggregazioni democratiche con il fine della mutualità. Il potere economico del centro consortile appare quindi ascrivibile alla capacità di attribuire commesse, assicurare requisiti minimi necessari alla vincita di grossi appalti e subappalti delle consorziate: insomma garantire lavoro sicuro e retribuito, merce rara da queste parti. Il livello del potere politico dei consorzi è in stretta relazione con la capacità dei dirigenti di possedere un capitale di consenso basato sulla massa di dipendenti e soci lavoratori, che molte volte barattano i diritti di partecipazione offerti dalla *governance* cooperativa con una passiva subalternità resa in cambio di un salario certo. D'altro lato i "padroncini" dei consorzi, grazie a questo capitale di consenso - utilissimo soprattutto in periodo elettorale - sono in grado di stringere relazioni strumentali con esponenti politici, dirigenti dell'area pubblica e altri attori della scena profit e non profit.

Portato alle estreme conseguenze, questo stato di cose alimenta la figura del consorzio come centro di potere territoriale, che fagocita piccole realtà associative le quali, il più delle volte, sono costrette a cedere gran parte della loro autonomia a causa di un difficile accesso alle commesse pubbliche o dei lunghissimi ritardi nei pagamenti degli enti locali, per non esporsi al rischio di uscire dal mercato dei servizi. A testimoniare questo stato di cose si aggiungono le dichiarazioni del responsabile del consorzio B, dichiaratamente impegnato affinché questi processi non si riproducano e diffondano ulteriormente:

Il consorzio noi non lo vediamo come un'organizzazione chiusa, ma la vediamo come un'opportunità ... cioè il consorzio deve essere un moltiplicatore di opportunità per, voglio dire, per le associazioni che stanno nella rete ... e non per forza bisogna diventare soci, perché il consorzio dalle nostre parti è stato sempre inteso con un'idea di possesso ... di proprietà. Cioè il consorzio è mio: se vuoi fare questa cosa, diventi socio, quindi io ... generando appalti ... generando,

<sup>267</sup> Testimonianza rilasciata dall'ex coordinatore di Ufficio di Piano Sociale il 5 maggio 2013 a San Cipriano d'Aversa (CE).

voglio dire ... commesse, posso subappaltare a te per esempio determinate cose e non altre, favorire te e non altri. (...) Questo è il sistema che è stato adottato in provincia di Caserta in particolare, ma anche su altri territori, da altre forme di consorzio (consorzio B).

In questo scenario di relazioni deviate appare alquanto prevedibile rilevare un'attenzione dei clan della camorra verso il settore delle politiche sociali e sociosanitarie, che si manifesta sia attraverso l'imprenditoria di settore, sia tramite l'azione di esponenti politici locali. Come vedremo, queste attenzioni delle camorre alle imprese sociali risultano esprimersi in diverse modalità, il più delle volte di tipo impositivo (richieste estorsive o divieto di partecipare a gare su determinati territori), oppure collaborativo (prestarsi a riciclare capitali illeciti, artifici contabili, favorire assunzioni fittizie, attivare misure alternative alla detenzione per affiliati). Quando invece entrambi gli attori - imprenditoria sociale ed esponenti politici - sono disponibili a ricevere le influenze mafiose, il lavoro diventa merce di scambio per fini elettorali; gli appalti aprono opportunità di arricchimento personale; le risorse pubbliche sono sottratte all'efficacia dei servizi sociali e si perdono tra tangenti e corruzione. Uno degli intervistati ha chiarito in maniera dettagliata l'evoluzione di questo particolare sistema di interessi:

In questo sistema clientelare ... dove ci sta la commissione che valuta positivamente perché io assumo il parente dell'assessore, il figlio del sindaco, eccetera ... si è generato un criterio ... voglio dire ... economico molto importante anche in termini quantitativi, e si sono avvicinate a questo sistema una serie di persone che niente c'hanno a che fare con la cultura ... con il welfare di comunità. E questo ha generato ... questa forte presenza di soldi e questa forte presenza di illegalità trasversale tra la politica, la società civile e quindi anche la cooperazione, ha generato praticamente il fatto che la camorra stessa ha iniziato ... più o meno dieci anni fa, quindici anni fa ... a interessarsi del terzo settore. Cioè ha detto: se qui ci sono questi soldi io inizio a organizzarmi per prenderli. Alcune volte è servito semplicemente a prendere tangenti, altre volte a riciclare ... altre volte serviva semplicemente a parcheggiare persone, cioè pigliare persone, metterle lì, farli stare occupati ... stanno persone che sul posto di lavoro non si sono mai presentate e venivano sistematicamente pagate da uffici pubblici e noi abbiamo denunciato più volte questa cosa. Noi abbiamo costituito la Nuova Cooperazione Organizzata perché vogliamo dimostrare che non è fallimentare fare cooperazione o costituirsi in consorzio, è fallimentare

essere illegale ... è fallimentare essere dei camorristi: questo è il modello che vogliamo combattere. E bisogna combatterlo sul piano culturale e abbiamo deciso di partecipare a tutte le gare e di denunciare queste cose in tutti gli uffici pubblici, ogni volta che succedono. Siamo folli, siamo pazzi? Lo stiamo già facendo ... a Mondragone, lo stiamo facendo a Carinola, lo stiamo facendo ... perché lo capiamo ... ormai abbiamo fatto gli anticorpi no? abbiamo delle competenze sulle illegalità, cioè non siamo gli ultimi arrivati ... a nuj insomma nun c' fanno chiù (*non ci prendono più in giro, NdR*): è abbastanza difficile. Chiediamo gli atti alla fine del bando di gara... facciamo ricorso e denunciando alla Procura della Repubblica. Pigliamo il fascicolo e lo portiamo ... ormai, insomma ... il protocollo è questo (consorzio B).

Questa esperienza virtuosa del consorzio B - in collegamento con le espressioni dell'antimafia locale anche attraverso pratiche di gestione dei beni confiscati alla camorra - dimostra che spesso la condivisione di valori tra cittadini organizzati e pubbliche amministrazioni è possibile: cittadinanza attiva, imprenditorialità e attività politico-amministrativa possono finalmente tornare a coincidere con l'interesse pubblico, lo sviluppo economico e la tutela dei beni comuni.

Il progetto su cui si fonda l'aggregazione di cooperative del consorzio B nasce da un'intelligente intrapresa commerciale: la vendita di un pacco alimentare composto da prodotti coltivati sulle terre confiscate alla camorra, che riunisce attraverso un *network* orizzontale la collaborazione di soggetti economici profit e non profit, pubblici e privati, tutti convinti che la prima forma di lotta al dominio camorrista passi sul terreno delle pratiche locali, siano esse rivolte alla produzione economica, al reinserimento sociale o alla gestione di servizi di pubblico interesse. È così che alcune cooperative sociali hanno preso ad utilizzare terre confiscate alle camorre, imprenditori che hanno denunciato i propri aguzzini estorsori, associazioni di volontariato e comitati cittadini hanno deciso di "fare un pacco" alla camorra: capovolgere l'utilizzo dei frutti raccolti su terreni e beni confiscati per contrastare il dominio territoriale dei clan, con l'idea che uno sviluppo economico sostenibile e alternativo alle mafie non solo è possibile ma realizzabile. Tutto ciò allargando la partecipazione democratica di persone svantaggiate in cooperative di servizi che, in un contesto territoriale come questo, sono spesso destinate ai margini dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

Nei mesi vissuti nell'agro aversano, le esperienze che ho vissuto a contatto con alcuni attori del terzo settore mi hanno permesso di approfondire le attività, di conoscere i valori e i principi condivisi tra soci, lavoratori e volontari della cooperazione e dell'associazionismo non profit. Per molti versi ho potuto toccare con mano quelle forme

della cooperazione che aggiungono valore etico all'economia con azioni concrete e mirate. Ma come abbiamo precedentemente cercato di dimostrare, c'è anche un *dark side* della cooperazione e dell'impresa sociale in questi territori, una "zona paludosa" dove i diritti dei lavoratori non sono tutelati, i servizi erogati sono inefficienti, gli interessi particolari sovrastano quelli pubblici, le responsabilità pubbliche cercano sostituti a più basso prezzo, le forme di scambio politico usano la flessibilità del lavoro come strumento per il consenso e il controllo elettorale e la precarietà nel lavoro si sposa perfettamente con il ricambio politico dei piccoli comuni, delle province, della regione, delle comunità montane. Come ha sottolineato uno dei dirigenti pubblici intervistati parlando delle occasioni di scambio politico/elettorale: "tanto qui ogni anno c'è un'elezione" (AC3).<sup>268</sup>

---

<sup>268</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 8 agosto 2012, presso l'UdP di Succivo (CE).

## 2.

# I consorzi delle camorre. Zone grigie e politiche sociali

Nel periodo di tempo trascorso nell'agro aversano ho vissuto in un bene confiscato alla camorra nel comune di San Cipriano d'Aversa, ospite di un gruppo appartamento abitato da utenti dei servizi sociali e sanitari, destinatari di PTRI finanziati da *Budget di Salute*.

Aver vissuto a stretto contatto con operatori e utenti della cooperativa sociale mi ha permesso di ricostruire in concreto, partendo dal basso, un modello condiviso di welfare locale fondato sull'integrazione di risorse e di relazioni tra attori di pubbliche istituzioni, imprenditori sociali e parte della società civile.

Grazie ai consigli di Peppe - presidente della piccola cooperativa sociale - sono riuscito a comprendere alcune strategie per entrare in contatto con attori istituzionali e imprenditoriali, spesso troppo arroccati nei loro uffici e nei modi di fare reticenti e sospettosi verso chiunque voglia comprendere i meccanismi di funzionamento del welfare locale.

I primi mesi della ricerca sono trascorsi tra incontri e interviste con attori istituzionali negli uffici pubblici comunali e intercomunali, nei distretti sanitari e di salute mentale, nel tentativo di avere un quadro preciso della concreta *governance* dei servizi locali nell'area della provincia.

Successivamente si è cercato di decifrare il piano della sussidiarietà orizzontale, individuando la rete degli attori del terzo settore attivi nella gestione dei servizi: è emersa da un lato la presenza di piccole espressioni associative quasi sempre portatrici di risposte innovative e, dall'altro grandi aggregazioni di imprese sociali presenti sul territorio sin dagli Anni novanta, che gestiscono la maggiore quota di appalti nel settore socio-assistenziale.

Da un'analisi di massima derivante dalla documentazione dei Piani di Zona, si può sostenere che queste ultime hanno scarsamente contribuito all'innovazione dei servizi socio-assistenziali sia dal punto di vista della gestione, sia dell'efficacia degli interventi. Altre associazioni e cooperative sociali - nate successivamente al recepimento regionale della legge 328 - hanno invece sperimentato e costruito buone prassi

di gestione dei servizi sociali e sociosanitari, mostrando in maniera creativa l'integrazione degli interventi sociali alle risorse comunitarie: tra queste, il riuso dei beni confiscati alle camorre. Il contributo di innovazione sperimentato attraverso la progettazione e la condivisione dei PTRI finanziati dai *Budget di Salute*, come abbiamo visto, entra perfettamente nello spirito riformatore della legge 328 sia nell'ottica partecipativa tra pubblico e privato integrando modalità di progettazione condivise con l'utenza dei servizi, sia nel modo di operare in sinergia con altre dimensioni delle politiche sociali territoriali, sia nel grado di efficacia generale della risposta ai bisogni sociali.

Nel mercato casertano dei servizi sociali, lo spazio di azione di queste piccole realtà associative e delle pratiche virtuose resta purtroppo molto limitato, non solo a causa del recente drastico ridimensionamento della spesa sociale e sanitaria regionale, ma anche in dipendenza del tracotante ruolo della politica locale, alimentata dalla frequente miopia di una dirigenza pubblica, spesso incapace di uscire dai tradizionali e rigidi schemi di risposta ai problemi sociali.

In molti casi, infatti, la selezione pubblica tra gli attori del terzo settore finisce per favorire composizioni organizzative di grandi dimensioni che manifestano una concezione tradizionale dei servizi, a discapito di azioni innovative e creative. Così si esprimeva un dirigente dell'area sociale riferendosi alle logiche di selezione nei bandi di gara per l'affidamento di servizi nell'avversano, da lui stesso stabilite:

Nel 2008 decidemmo di elaborare dei bandi di gara che favorissero associazioni e cooperative più strutturate e grandi, al fine di tutelare i lavoratori e i dipendenti del terzo settore che avrebbero avuto maggiori garanzie lavorative. Ovviamente ci sono state le proteste delle associazioni e cooperative del territorio che si sentivano spodestate dalla gestione dei servizi, avendo noi aperto a ditte esterne. In effetti così fu, altre associazioni e cooperative sono intervenute sul territorio, e le aziende locali hanno deciso di consorziarsi.<sup>269</sup>

In un contesto dove è forte la carenza di partecipazione civica e sono diffuse le forme di scambio clientelare nella gestione delle risorse pubbliche, ci è sembrato che le pratiche amministrative vadano poco incontro alla valutazione e al riconoscimento di risposte innovative offerte dal terzo settore che, così, finiscono per non trovare degno spazio nella selezione operata dagli enti locali nel casertano.

In questo scenario così caratterizzato l'aggregazione di grosse imprese sociali storicamente presenti nell'area, come abbiamo visto, ha seguito la nascita di grossi centri consortili orientati alla conquista del mercato dei

---

<sup>269</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 luglio 2012, presso l'UdP di Casal di Principe (CE).



servizi in forza di un grosso seguito di dipendenti e di soci: fruttuosa moneta di scambio con esponenti politici e dirigenti locali, utile per la conquista di appalti nei periodi di consultazione elettorale. Le logiche che muovono gran parte delle imprese di terzo settore del contesto casertano sono così riferibili al raggiungimento del massimo profitto, tipico delle imprese profit piuttosto che al superamento del bisogno sociale. Come ci ha testimoniato un dirigente dell'area sociale di un comune capofila:

Paghiamo lo scotto di una serie storica di connivenze tra esponenti politici e associazioni e cooperative che hanno partecipato al sistema dei servizi e che hanno avuto come principale scopo l'interesse economico più che una corretta gestione del servizio. A mio parere questo territorio è stato per troppo tempo abbandonato a sé stesso: tutte le strutture e i meccanismi deputati al controllo, al monitoraggio e alla valutazione dei servizi non ho mai percepito che funzionassero realmente. Di conseguenza diventa istituzionalizzato un *modus operandi* tipico delle "strutture predatorie" che rinforzano certe prassi e certi modi disfunzionali di agire nei confronti dei servizi e degli utenti.<sup>270</sup>

È così che le più grandi cooperative sociali del territorio casertano si sono raggruppate in consorzi o associazioni temporanee di impresa al fine di assicurarsi la maggiore quota di servizi sociali esternalizzati dagli enti pubblici. Questo processo di aggregazione dei diversi attori del terzo settore ha quasi sempre finito per omologare l'offerta dei servizi in direzione di risposte poco efficaci nei confronti di nuovi e complessi problemi sociali. Infatti, lo scopo principale dei pochi imprenditori sociali a capo dei centri consortili ha molte volte coinciso con la ricerca opportunistica di vantaggi immediati a discapito della qualità dei servizi, operata attraverso lo sfruttamento di mano d'opera a basso costo e la rendita di risorse pubbliche ottenuta attraverso lo scambio politico (Vitale 2005).

E poi gli interessi delle cooperative: parecchia gente qua, lo fanno proprio a scopo di lucro ... solo per fare i soldi, per lucrare, jà ... io come assistente sociale, come lavoratore, lo vedo. L'operatore lo sfruttano a pochi soldi perché di meglio qua non c'è. Che poi, se ti danno uno straccio di lavoro, poi ti chiedono il voto. Se l'operatore tu lo incentivi, lo formi ... l'operatore ti dà la soddisfazione, ti porta annanzi (*avanti, NdR*) la cooperativa. Perché la cooperativa, nell'insieme, è fatta di gente.<sup>271</sup>

<sup>270</sup> Testimonianza di un dirigente del Comune di Succivo (CE) del 12 agosto 2012 nelle sedi dell'ufficio comunale.

<sup>271</sup> Testimonianza di A.V. assistente sociale del 7 maggio 2012, Casal di Principe

Così, nella definizione e nella gestione delle azioni di welfare locale l'aspetto contrattuale che mette sullo stesso piano attori pubblici e privati risulta essere spesso svilito dalle concrete pratiche di concertazione a livello locale. Nelle reali dinamiche partecipative rivolte alla programmazione e alla gestione nei servizi sociali del casertano, la selezione del privato diviene frequente forma di scambio tra attori politici e imprenditoriali: situazione che tende inevitabilmente a indebolire la già carente funzione di controllo sull'efficacia dei servizi pubblici, con effetti negativi sia nei confronti dell'utenza singola che dell'intera comunità locale.

Nelle arene partecipative così concepite appare inevitabile l'innesto dei clan di camorra, poiché "dove c'è la politica c'è la criminalità organizzata intesa anche come soggetto politico ... chiaro?"<sup>272</sup>

Aver osservato l'espletarsi di un pezzo di comunità locale dei servizi ha inevitabilmente lasciato emergere la concreta fragilità e la pressante precarietà di un modello di welfare partecipato che rischia di restare impigliato nelle onnipresenti, diffuse e pervasive logiche particolaristiche e clientelari. E non credo sia un caso che tra i numerosi attori del terzo settore con cui nei mesi ho tentato un contatto, solo quelli collegati all'attivismo antimafia hanno deciso di "aprirmi la porta". Le associazioni e le cooperative, i soci, i dipendenti, i volontari e gli utenti legati ai servizi sociali che ho incontrato, rappresentano sicuramente una minoranza nella complessa realtà del terzo settore casertano, soprattutto in termini di commesse pubbliche e conseguente volume di affari gestito. I soggetti cui fanno capo quei pochi e grandi consorzi che gestiscono il maggior numero di appalti sono risultati, invece, inavvicinabili: indisponibili per questioni personali (non sono in zona, è stata la risposta più frequente alla richiesta di intervista) o professionali (troppi impegni presi per i prossimi mesi). Alcuni di questi hanno ricevuto negli ultimi due anni le attenzioni delle Prefetture, che hanno cercato di arginare il rischio di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici anche nel settore dei servizi socio-assistenziali attraverso lo strumento delle interdittive e delle comunicazioni antimafia.<sup>273</sup> Dopo molta fatica e mesi di tentativi an-

---

(CE).

<sup>272</sup> Testimonianza rilasciata da un ex coordinatore di Ufficio di Piano Sociale il 5 maggio 2013 a San Cipriano d'Aversa (CE).

<sup>273</sup> Il sistema della documentazione antimafia rappresenta una forma di tutela utilizzata dallo Stato nei confronti del fenomeno della penetrazione delle mafie nell'economia legale, che si concretizza nell'estromissione di un'impresa dal mercato degli appalti e dei finanziamenti pubblici, in presenza sia di un effettivo condizionamento da parte della criminalità, sia di un tentativo di infiltrazione e, quindi, del pericolo che possa favorire, anche solo per via indiretta, la mafia. La Prefettura è l'organo territoriale che provvede al rilascio della documentazione antimafia, che si distingue in "informazione" (Art.84, comma terzo D.Lgs. N.159/2011) e "comunicazione" antimafia (Art.84, comma secondo D.Lgs. N.159/2011). La prima

dati a vuoto, sono riuscito ad incontrare una delle “eminenze grigie” del terzo settore in provincia di Caserta, solo grazie alla mediazione di un’amica giornalista.<sup>274</sup> Il consulente di un importante consorzio di cooperative sociali gestisce gran parte dei servizi sociali nel Nord della provincia casertana, lontano dalle “zone calde” nelle quali operava il *dominus* di un altro grosso consorzio, sotto processo con l’accusa di concorso esterno in associazione mafiosa.

Pochi mesi prima del mio arrivo, infatti, un’importante operazione della magistratura - che ha coinvolto politici e dirigenti locali, alcuni imprenditori e un parlamentare della Repubblica - ha decifrato e reso pubblica la rete di interessi criminali costruita attorno alla gestione degli appalti nel comune di Casal di Principe.

Dalle indagini è emerso il ruolo di un imprenditore sociale (che chiameremo ILL), rappresentante legale di uno dei consorzi di cooperative più importanti e attivi del casertano (33Agac). Come vedremo meglio in seguito, il principale motivo di successo del consorzio 33Agac nel mercato delle gare d’appalto era in gran parte dovuto alla sponsorizzazione politica del clan Schiavone che, ovviamente, ricavava sicuri benefici dall’intero settore dei servizi.

Nelle motivazioni che hanno successivamente portato allo scioglimento dell’amministrazione comunale di Casal di Principe, una parte rilevante dell’analisi della Prefettura era dedicata proprio all’interesse dei clan sulle commesse e sugli appalti relativi alla gestione dei servizi sociali comunali e di ambito sociale (Prefettura Caserta 2012). Si è allora cercato di ricostruire le dinamiche poste alla base di queste indagini, utilizzando le informazioni dei pochi testimoni che hanno accettato di parlare, per poi avvicinarci il più possibile alle dinamiche illegali e criminali espresse nel caso osservato.

## **Gli effetti sui servizi per i cittadini: vince solo chi gioca**

Dalle indagini della Prefettura e dalle dichiarazioni dei diretti interessati, sono emersi in maniera chiara gli strumenti utilizzati da alcu-

---

attesta l’eventuale sussistenza di misure di prevenzione a carico di un’impresa; mentre, la seconda accerta anche la presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa all’interno della società. Per un puntuale approfondimento sul tema, Cfr. Sole 2011:170 e ss.

<sup>274</sup> Il consulente è stato presidente del consorzio di cooperative sociali, ruolo oggi ricoperto dalla sorella. In passato è stato segretario del consorzio di cooperative sociali il cui rappresentante legale è stato recentemente arrestato con l’accusa di associazione esterna per aver favorito un clan di camorra. Un anno fa l’ex presidente del consorzio ha acquistato una rilevante quota azionaria di un noto giornale locale, per il quale scrive la mia amica giornalista: motivo per cui il consulente ha accettato di essere intervistato.

ni politici, dirigenti pubblici e amministratori casertani per favorire l'ascesa delle imprese di terzo settore vicine ai clan di camorra.

Citiamo solo alcuni esempi degli illeciti perpetrati nei procedimenti amministrativi che hanno contribuito al terzo scioglimento del comune di Casal di Principe per infiltrazioni camorristiche: fatti che hanno riguardato la gestione dei servizi socio-assistenziali del comune sciolto e che hanno gettato un'ombra sugli affidamenti del consorzio 33Agac sull'intero territorio provinciale. Era infatti pratica diffusa dei dirigenti dell'ente comunale operare uno "spezzettamento" dei servizi in "pacchetti" di singole prestazioni con cifre non superiori a 20mila Euro, al solo fine di evitare procedure di gara d'appalto e poter procedere con affidamenti diretti. Così ci ha spiegato un testimone interno all'amministrazione comunale, che ha preferito restare anonimo, riferendosi all'operato di un dirigente dell'area sociale:

Ora ti spiego ... su un importo .. su un servizio il cui importo era pari a 150.000 Euro, ti faccio un esempio, lui per affidarlo sempre alle stesse ditte, l'ha spaccettato in più parti. Non solo, ha spaccettato addirittura i servizi afferenti ai distretti sanitari. Cioè: noi prima avevamo ... prima che partisse la nuova legge 11 (*legge regionale N.11 del 2007, Ndr*) ... avevamo i servizi in base ai distretti sanitari, per cui in questo ambito sociale il servizio di assistenza anziani afferiva al distretto 19 e al distretto 20 ... il che significa dover affidare il servizio alla cooperativa che doveva erogare sul distretto 19 e sul distretto 20. Lui che faceva invece? Spaccettava: un servizio al 19 e un servizio al 20 ... così pompava ... dava lo stesso servizio a due ditte e aumentava i costi complessivi, capito?<sup>275</sup>

Altro strumento in mano ai dirigenti pubblici per favorire le imprese vicine ai clan era l'uso disinvolto di proroghe illegittime di servizi per evitare, anche in questo caso, necessarie procedure di gara. Venivano inoltre concessi affidamenti diretti di servizi per cifre superiori a 20mila Euro (e quindi illegittimi) diretti a cooperative i cui rappresentanti erano fortemente sospettati di infiltrazione mafiosa.

Nelle corso delle indagini amministrative, la Commissione d'Accesso della Prefettura di Caserta aveva notato ripetute aggiudicazioni - svolte con procedure di gara - agli stessi soggetti che, per una "strana coincidenza" avvenivano tutte per un ribasso sistematico del 5% e dello 0,5% (DPR 2012; Prefettura Caserta 2012).

Come ci ha testimoniato un ex dirigente pubblico dell'area sociale, profondo conoscitore di queste dinamiche per esperienza diretta, la cultura dei servizi radicata nel casertano spesso favorisce logiche net-

---

<sup>275</sup> Testimonianza di un dirigente pubblico di Casal di Principe (CE), raccolta il 26 luglio 2012 nelle sedi del comune.

tamente in contrasto con la libera concorrenza. E se c'è un tecnico, un dirigente o un politico che non sta al gioco, si trova sempre il modo per allontanarlo dal *setting* decisionale:

L'azione clientelare c'è ... (...) Questo è un territorio che ha fatto carte false in tutti i sensi ... i capitolati speciali d'appalto che uscivano a Pasqua, per evitare la partecipazione ... l'avviso pubblico nascosto da mille carte in maniera che lo potevi solo sapere se imbeccato da qualche impiegato comunale. (...) Chi accetta un compromesso ... un tecnico che accetta un compromesso con queste persone ... lavora. Io invece da allora non lavoro più ... fui licenziato dall'Ufficio di Piano ... (...) Allora, come andò? ... Uscì un articolo di un giornalista di cui non ricordo il nome ... diceva che una cooperativa aveva regalato una collana di perle alla dottoressa Omissis (*segretario comunale, Ndr*), proprio in cambio, chiaramente, dell'affidamento attraverso un capitolato speciale d'appalto, truccato. Io non avallai questo e fui licenziato. Per il licenziamento fu motivato che io non esprimevo più ... diciamo ... gli indirizzi politici del Coordinamento Istituzionale dell'ambito sociale. In realtà non era così ... in realtà è che noi, praticamente, ci accorgemmo del capitolato truccato che fu scritto dalla cooperativa stessa che stava in combutta con il consorzio ... che per errore inviò il capitolato all'Ufficio di Piano con la sua carta intestata. Ci pensi? Ci inviarono per errore, proprio il bando redatto dalla stessa cooperativa che doveva poi vincerlo.<sup>276</sup>

La ricostruzione dei fatti descritti dalla commissione d'accesso della Prefettura può contribuire a mostrare gli effetti degenerativi che il controllo mafioso può provocare sulle attività di pubblico interesse: nel caso di specie, sui servizi socio-assistenziali erogati nei confronti dei cittadini dell'area.

La rete dei soggetti che descriveremo in seguito ha determinato un sistema deviato di selezione, organizzazione e gestione dei servizi alla persona che ha provocato un fondamentale effetto per i cittadini: in alcune aree del casertano i servizi sociali (l'assistenza domiciliare, il tutoraggio educativo, la casa famiglia, il segretariato sociale) pur essendo programmati, progettati e finanziati dagli Uffici di Piano finivano spesso per non rispondere alle reali esigenze del territorio e, in alcuni casi, non venivano concretamente erogati, se non dal punto di vista della mera documentazione. Di questo abbiamo avuto diverse testimonianze, una delle quali ci è stata offerta da due operatrici sociali

<sup>276</sup> Testimonianza rilasciata dall'ex coordinatore di Ufficio di Piano Sociale il 5 maggio 2013 a San Cipriano d'Aversa (CE).

che svolgevano in maniera fittizia il servizio di assistenza domiciliare per conto di una delle cooperative sociali coinvolte in un'indagine della magistratura:

Avevam' stà vicin'i vecchiette. Ma giust pè fa veré ... peché po' i'vvechiett' ci mettev'n' a firma n'copp'a nu foglio. Mica peché facevam' coccus'? (*Tradotto: Dovevamo passare del tempo con delle persone anziane. Non dovevamo fare niente, andavamo lì solo per avere la loro firma su questo foglio. Mica dovevamo fare qualcosa?*) Era solo passare a salutare queste signore anziane, mettere la firma su questo foglio e andare via: cinque minuti! L'assessore ... questo assessore ci reva nu' poc' e veccheitt' apperun' (*Tradotto: l'assessore ci assegnava un numero di anziani per ogni operatrice*) e così facevamo quei tre, quattrocento Euro al mese ... così senza fare niente.<sup>277</sup>

Molti dirigenti pubblici intervistati non hanno voluto parlare delle cooperative sociali oggetto di questa indagine adducendo che - successivamente a un'interdittiva antimafia emanata dalla Prefettura nel 2009 - al consorzio 33Agac e alle sue consorziate non sono stati più concessi appalti. Solamente pochi intervistati ci hanno invece descritto il *modus operandi* del sistema deviato e dei suoi paradossali effetti:

L'ambito sociale, qualche anno fa, ha direttamente finanziato la creazione di una casa-famiglia per minori a rischio che, dopo un anno di attività, di fatto, non ha mai funzionato: gli stessi comuni che avevano contribuito alla nascita della struttura hanno poi indirizzato l'utenza verso altre sedi, non utilizzando le risorse proprie. (...) Anche nel nostro territorio ha lavorato il consorzio [33Agac], che ha ricevuto un'interdittiva antimafia due anni fa: la casa-famiglia senza utenti di cui le parlavo prima era gestita, appunto, da tale consorzio (AC8).<sup>278</sup>

Il sistema di interessi incrociati posto tra politici locali, dirigenti pubblici, imprenditori sociali ed esponenti dei clan ha inoltre generato un mercato del lavoro in cui la preziosa attività di collocamento era affidata a persone vicine agli esponenti criminali: aspiranti politici e imprenditori sociali "mettevano a lavorare" persone al solo scopo di favorire interessi propri e quelli del clan, senza valutarne le reali competenze professionali. Il reclutamento di decine di operatori sociali, educatori, assistenti sociali avveniva così in un clima di totale oppor-

<sup>277</sup> Testimonianza rilasciata da due operatrici socio sanitarie di Casal di Principe (CE) in data 3 luglio 2012.

<sup>278</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusciano (CE).

tunismo, dettato da logiche clientelari in cui il lavoro diveniva merce di scambio elettorale o più spesso diritto acquisito per la vicinanza al clan di turno. In alcuni casi un singolo posto di lavoro veniva "spezzettato" in numerose collaborazioni di pochissime ore mensili, al solo fine di moltiplicare al massimo le possibilità di consenso elettorale.

Questa diffusa modalità di *recruitment* del personale nel mercato delle politiche sociali e sociosanitarie ha sicuramente accentuato il già carente grado di efficacia dei servizi, generando situazioni di frequente incapacità del welfare locale di raggiungere gli obiettivi perseguiti (o meglio, spesso solamente dichiarati). Questo particolare sistema ha decisamente favorito l'ascesa delle grosse aggregazioni di imprese sociali (consorzi e associazioni temporanee di impresa) che hanno fagocitato o condizionato quasi tutte le espressioni associative del casertano tra cooperative sociali, associazioni di volontariato e altre espressioni del terzo settore.

Le imprese sociali che non hanno avuto (o non hanno cercato) collegamenti diretti con rappresentanti politici o con i consorzi vicini ai clan di camorra sono state, di fatto, escluse dal mercato dei servizi alla persona, rischiando così la fuoriuscita dal settore per mancanza di commesse pubbliche.

Il presidente di una piccola cooperativa sociale dell'agro aversano (che gestisce un bene confiscato alla camorra) mi ha descritto il motivo per cui, qualche anno fa, fu avvicinato dal rappresentante di un grosso consorzio di cooperative sociali. I soci della neonata cooperativa avevano iniziato a lavorare da qualche anno nel settore dei servizi alla persona e stavano imparando a conoscere il sistema pubblico dei servizi, acquisendo capacità professionali e imparando a muoversi nei contesti istituzionali e organizzativi di riferimento.

Seguendo le indicazioni della legge 328, il gruppo voleva incidere maggiormente sulla programmazione del welfare locale, partecipando e spesso proponendo analisi dell'esistente o soluzioni innovative in risposta a problemi sociali radicati e irrisolti, sempre più diffusi ed evidenti. L'interesse della giovane cooperativa fece emergere l'inefficienza di alcuni servizi programmati sul territorio che, in alcuni casi, non erano addirittura mai stati erogati: ovviamente, i soci sottoposero le questioni nelle sedi competenti (comune, ambito sociale, Cortei dei Conti, magistratura).

Non passò molto tempo che il presidente fu avvicinato da una "persona che parlava a nome delle cooperative che vincevano gli appalti e gestivano quasi tutti i servizi sociali del casertano". Dopo aver lusingato lui, l'attivismo della cooperativa e le attività che proponevano, "mi fece una proposta, mi disse: perché non entri nel consorzio che stiamo facendo? In questo modo ti facciamo vincere un po' di appalti al comune e poi dividiamo 33, 33 e 33". Ingenuamente il giovane chiese a chi sarebbero andate queste percentuali di guadagno e, soprattutto,

come avrebbero pagato i servizi se i ricavi andavano “spartiti”. Gli fu risposto che un 33% andava alla politica, un altro 33% andava alle cooperative e l’altro 33% al clan. E poi, tanto dei servizi “chi se ne fotte?”.<sup>279</sup>

Come ogni altro settore economico pubblico dove debole è la funzione di controllo e di valutazione dei processi e degli esiti programmati nei servizi, anche il flusso di ricchezze destinate al socio-sanitario e all’assistenza sociale negli ultimi anni è diventato oggetto di interesse dei clan di camorra. Altre testimonianze raccolte tra gli attori del terzo settore casertano ci hanno aiutato a capire il particolare clima di competizione cui spesso devono sottostare molte imprese sociali, soprattutto piccole e nuove realtà che vogliono entrare nel mercato pubblico dei servizi:

Negli ultimi dieci anni, ogni piccola cooperativa presa singolarmente veniva sistematicamente tirata fuori, buttata fuori da qualunque bando ... noi sappiamo anche il motivo, sappiamo anche perché ... perché le gare venivano controllate, ancora oggi le gare sono controllate dalle amministrazioni pubbliche insieme ai consorzi e alle cooperative sociali che scrivono i bandi alle amministrazioni, li depositano e dopo, in modo finto, viene pubblicato un bando che non è un’ evidenza pubblica ... è una convenzione diretta che si chiama bando ... mascherata da bando pubblico.<sup>280</sup>

Cercando di sintetizzare quanto sinora riportato, proponiamo di raffigurare gli effetti generati da questo sistema che ha visto l’arresto di numerose persone e che ha successivamente portato allo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni camorristiche.

Nella Figura 1 collochiamo in alto i principali attori della vicenda in esame (politici locali e dirigenti pubblici, affiliati ai clan di camorra ed imprenditori sociali) che hanno fortemente condizionato il settore dei servizi territoriali di welfare attraverso una serie di violazioni delle normative di settore (lato sinistro) generando una serie di vantaggi personali (lato destro).

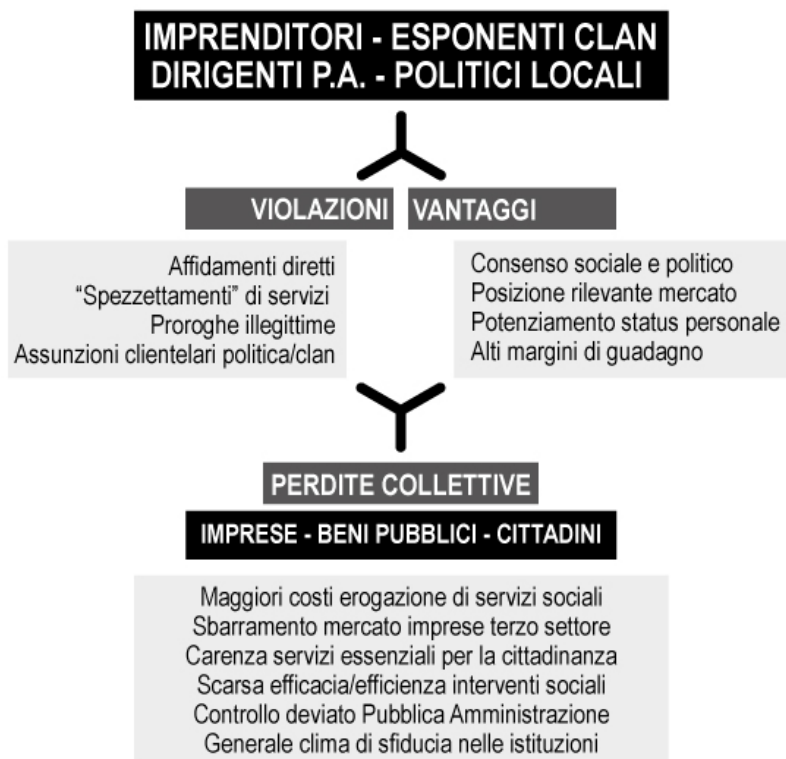
---

<sup>279</sup> Testimonianza rilasciata dal presidente di una cooperativa sociale il 14 giugno 2012 a Casal di Principe (CE).

<sup>280</sup> Intervista rilasciata ad Aversa (CE) il 16 aprile 2013 da Giuliano Ciano, presidente della Nuova Cooperazione Organizzata, consorzio di cooperative sociali.



*Figura 1. Dinamiche e conseguenze del network tra clan, politici, dirigenti e imprenditori nei servizi sociali.*



*Fonte: elaborazione dati Prefettura Caserta 2012; Tribunale Napoli 2011b*

Grazie a questo sistema i politici costruivano consenso politico attraverso il voto di scambio, i clan aumentavano il consenso sociale distribuendo lavoro, l'impresa ricavava appalti e alti margini di guadagno che condivideva con i clan del territorio, mentre i dirigenti pubblici costruivano e consolidavano le proprie carriere. Ogni attore che partecipava al gioco, quindi, accedeva ad una "contrattazione a somma positiva" (Sciarrone 2011), ricavando un vantaggio per sé, nella consapevolezza che anche gli altri giocatori avrebbero ricavato un'immediata utilità.

Se proviamo a spostare il punto di osservazione dagli attori della programmazione ai cittadini destinatari degli interventi di welfare, potenziali utenti dei servizi - insomma sul grado di efficacia del welfare locale - ci troviamo invece di fronte a una contrattazione a somma zero in cui

i costi sociali sono altissimi (riquadro in basso): i cittadini pagano con l'assenza, la carenza o l'inefficacia dei servizi; le "imprese sane" del settore pagano con la difficile accessibilità al mercato; il bene e l'interesse comuni periscono sotto il grado di inefficienza o peggio con l'uso strumentale delle risorse disponibili. Il gioco a somma costante riversa sui giocatori più deboli, i cittadini-utenti, il prezzo dei vantaggi accaparrati dai giocatori forti perché legati a vario titolo agli interessi del clan locale.

Il meccanismo clientelare e spesso criminale nel sistema degli appalti e nel mercato del lavoro dei servizi alla persona ha sicuramente contribuito ad accentuare il clima di sfiducia diffusa nei cittadini verso le istituzioni e ha rallentato i processi di crescita e sviluppo locale basati sulla riconversione del capitale sociale mafioso in capitale sociale funzionale alla crescita civile e sociale dei territori (Mosca, Baldascino 2012).

Sulla scia delle considerazioni di alcuni autori (Sciarrone 2005, 2012; Sciarrone e Storti 2013) è utile sottolineare il ruolo assunto dai soggetti mafiosi nei reticoli relazionali che influenzano interessi pubblici, come nel caso di specie.

Osservando la rete dei legami e la configurazione del *network* che proponiamo in seguito (Figura 2), occorre rilevare come il ruolo operato dagli affiliati ai clan appaia periferico rispetto ad altri attori della rete come imprenditori, politici locali e dirigenti pubblici. Questi ultimi si posizionano come soggetti centrali della rete di interessi economici, dei veri e propri *broker* capaci di costruire relazioni-ponte tra ambiti distinti e distanti: pubblica amministrazione, imprese sociali, cittadini e clan di camorra.

Molto spesso, infatti, le mafie occupano ruoli marginali nelle configurazioni di affari che non sono prettamente criminali, sfruttando le potenzialità dei legami deboli con soggetti esterni: legami deboli (Granovetter 1973) tessuti al di fuori del proprio gruppo di riferimento che, come abbiamo visto in precedenza, è caratterizzato invece da legami forti e coesi (Sciarrone 2011).

In questo, come in altri casi, i soggetti più attivi nella rete di interessi illeciti non sono quindi i boss ma gli imprenditori, i dirigenti e i politici locali che sempre più spesso cercano, usano, manipolano il potere regolativo e intimidatorio delle mafie.

Gli uomini del clan che fiutano l'affare, spesso lasciano ampi spazi di contrattazione tra soggetti esterni, limitandosi a supervisionare ciò che succede, garantendo protezione e interventi risolutivi solo in caso di deviazioni del sistema generato e tacitamente accettato da tutti. Per questi servizi ai clan viene sempre riconosciuta una "fetta della torta", controparte legittimamente conquistata e pretesa per le garanzie regolative che produce.

È anche in questo modo che l'influenza mafiosa viene chiamata in causa, da chi si aspetta di doverla necessariamente incontrare. Insomma, spesso la camorra se non è presente, viene invocata, divenendo così una profezia che si auto avvera:

L'elemento culturale presente nel contesto è che ... il ragionamento della criminalità organizzata è un ragionamento ormai comune ed è molto comune alla politica e all'imprenditoria, che non è qualcosa di diverso rispetto alla criminalità organizzata. È diverso, forse, perché la politica non arriva ad afferrare con mano precisa l'arma ... però arriva comunque a ... come dire ... ad esser grata alla criminalità organizzata di una fortuita, diciamo, eliminazione di qualche persona scomoda.<sup>281</sup>

## **Le mani del clan sulla gestione dei servizi sociali**

A seguito della vasta operazione coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli, nel mese di dicembre del 2011 venivano tratte in arresto 57 persone accusate a vario titolo di associazione per delinquere di tipo camorristico, estorsione, turbativa delle operazioni di voto e altri reati tutti finalizzati al controllo delle principali attività politiche e istituzionali del comune di Casal di Principe. La complessa indagine della magistratura napoletana raggruppava diversi episodi illeciti, tra cui un particolare sistema di assunzioni legato al condizionamento del voto elettorale per le elezioni amministrative.

Tutti gli eventi descritti dagli inquirenti - seppur diversi per configurazione penale e attori coinvolti - hanno tracciato in maniera lampante un "capillare controllo delle attività politiche, istituzionali, economiche ed estorsive nell'agro aversano" (DDA 2011) dei clan di camorra Schiavone e Bidognetti. Parte del controllo criminale esercitato sul sistema politico-istituzionale aveva dirette conseguenze sui servizi di welfare locale, in gran parte gestiti da uno dei consorzi di cooperative sociali più importanti del casertano.

La ricostruzione qui riproposta è basata sui dati giudiziari dell'ordinanza di custodia cautelare denominata "Il Principe e la (scheda) ballerina" e riguardano l'intreccio di interessi tra clan di camorra, politici locali e nazionali, dirigenti pubblici e privati, imprenditori sociali (Tribunale Napoli 2011b).<sup>282</sup> I fatti in oggetto si sono svolti nel 2007 durante il rinnovo del consiglio comunale di Casal di Principe, dove emergevano condotte illecite finalizzate al condizionamento del voto elettorale da parte di alcuni aspiranti alle cariche politiche dell'ente. Nei casi presi in esame dagli inquirenti, l'influenza mafiosa sull'orientamento del voto nel comune casertano si è mostrata

<sup>281</sup> Testimonianza rilasciata dall'ex coordinatore di Ufficio di Piano Sociale il 5 maggio 2013 a San Cipriano d'Aversa (CE).

<sup>282</sup> Nella nostra trattazione si è deciso di tenere in anonimato alcuni dei soggetti richiamati nell'ordinanza perché considerati non colpevoli fino al termine del decorso dei tre (eventuali) gradi di giudizio penale.

in diverse modalità: pagamento di somme di denaro, intimidazioni, condotte illecite nell'operato dei seggi elettorali e, infine, la promessa di assunzioni presso imprese e cooperative sociali operanti nel settore dei servizi sociali comunali e sovra comunali.

Utilizzando l'approccio offerto dalla *network analysis* già proposto per ricostruire l'organizzazione gerarchica del clan Schiavone, qui di seguito abbiamo voluto sintetizzare il reticolo relazionale intercorso tra i vari attori (istituzionali, politici, imprenditoriali e criminali) finalizzato al condizionamento degli appalti e delle assunzioni nel settore dei servizi socio-assistenziali del comune (Figura 2).

Nella rete di interessi illeciti emerge la centralità di 1LL, imprenditore e rappresentante legale del consorzio di cooperative sociali 33Agac, accusato di aver favorito gli interessi del clan. I legami del consorzio con la camorra sono così sintetizzabili: la cugina dell'imprenditore 1LL è moglie di un capo-zona del clan Schiavone, raffigurata nel grafo con il nodo 4 (Tribunale Napoli 2011:267); una delle cooperative sociali consorziate (32punto) possiede una quota societaria di un'impresa legata al clan Bidognetti, 36Publi (Consiglio di Stato 2012:3); il presidente del consiglio di sorveglianza del consorzio 33Agac era stato accusato di riciclaggio e ricettazione in favore del clan Schiavone (Tribunale Napoli 2011:300).

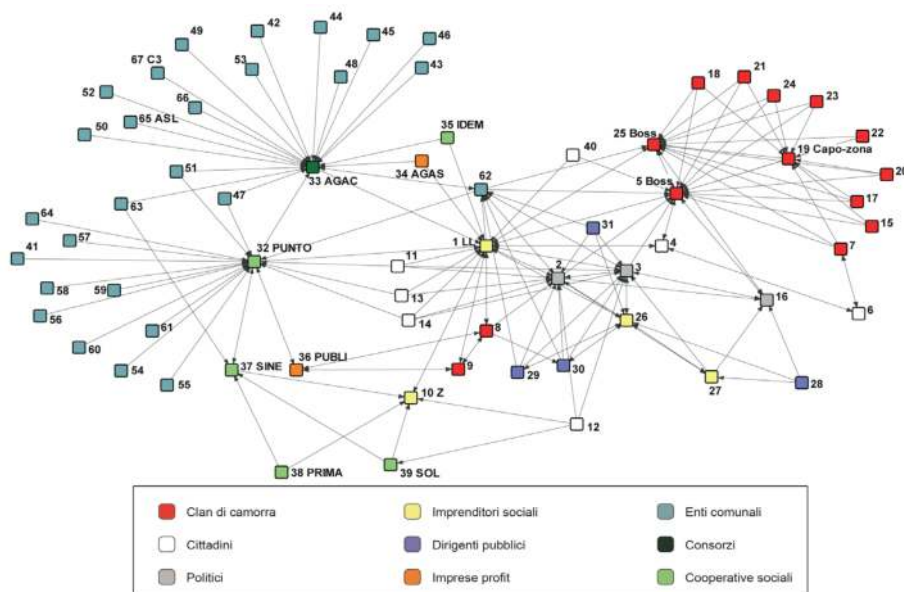
Gli altri protagonisti del *network* sono i politici 2 e 3, candidati al consiglio comunale e sponsorizzati dal clan Schiavone attraverso 5boss e dal clan Bidognetti (nodi 8 e 9), i quali avrebbero favorito l'imprenditore 1LL nell'aggiudicazione di servizi socio-assistenziali del casertano.

Le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia chiariscono i vantaggi che 1LL ricavava dai rapporti con il clan. Grazie a questa vicinanza l'imprenditore poteva usufruire del potere di intimidazione del gruppo criminale, riuscendo così a conquistare un'importante posizione nel mercato dei servizi socio-assistenziali. Il contributo di 1LL al clan consisteva nel pagamento della classica estorsione, nell'assunzione di persone indicate dai boss, nella disponibilità di alcune consorziate a riciclare ricchezze illecite. Come ha dichiarato Salvatore Caterino, uno dei collaboratori di giustizia al centro dell'indagine:

[1LL] svolge attività imprenditoriale da molti anni, e in particolare, è impegnato nel settore del sostegno e dell'assistenza dei portatori di handicap e agli anziani. Come lui stesso mi ha confermato, è in ottimi rapporti sia con [5 boss], sia con il gruppo Bidognetti, in particolare era buon amico di [8 e 9]. Oltre a un rapporto, immagino di cordialità reciproca, vi era anche un rapporto di tipo economico che funzionava nel seguente modo: da un parte [1LL] pagava delle somme ai due gruppi, ed in cambio otteneva appalti o comunque incari-

chi in vari comuni nel Casertano, fra cui sicuramente Castel Volturno e Casal di Principe. (...) [ILL] era a disposizione del clan, anche per le assunzioni, nel senso che, ottenendo questi appalti nei comuni, che consistevano a dare assistenza ai soggetti deboli suddetti, grazie all'intervento del clan, si impegnava poi ad assumere, come assumeva, le persone che gli venivano indicate o da [5 boss] o da Bidognetti (Tribunale Napoli 2011b: 292-293).<sup>283</sup>

Figura 2. Reticolo relazionale relativo al controllo elettorale del Comune di Casal di Principe<sup>284</sup>



<sup>283</sup> Si è scelto di sostituire i nomi di persone fisiche presenti nell'OCC con i numeri di riferimento degli attori presenti nel grafo proposto.

<sup>284</sup> Le informazioni ricavate dall'ordinanza di custodia cautelare (Tribunale di Napoli 2011b) sono state integrate tenendo in considerazione gli aspetti amministrativi dell'ultimo scioglimento dell'amministrazione comunale (Cfr. DPR 2012; Prefettura Caserta 2012). Gli attori del network relazionale che compongono il caso in esame sono elencati in legenda. Operando le necessarie procedure di semplificazione, la matrice di adiacenza dei dati analizzati ha tenuto conto della asimmetria delle relazioni tra gli attori in gioco, evidenziando così la dipendenza del legame intercorso. In questo senso si è deciso di classificare la direzione dei legami in tre principali modalità relazionali: (A>B) nella quale A dipende da B, (A=B) nella quale il legame è reciproco, (A<B) dove B dipende da A).

Come evidenziato nel grafo che precede, il ruolo di 1LL appare centrale rispetto al condizionamento del voto amministrativo: insieme ai candidati alle elezioni 2 e 3, l'imprenditore 1LL prometteva o elargiva posti di lavoro presso le numerose cooperative facenti parte del Consorzio 33Agac di cui era legale rappresentante. L'intento dell'imprenditore era di veicolare il voto delle persone assunte (e dei loro familiari) a favore dei candidati 2 e 3, collegati alla corrente politica del parlamentare 16 e referenti politici sia del clan Schiavone che del clan Bidognetti (Tribunale Napoli 2012b:8-9). Successivamente ai fatti qui presentati il candidato sindaco 2 sarà eletto alla massima carica, come sarà designato a consigliere il suo braccio destro, 3.

Per comprendere il livello di fiducia che le organizzazioni criminali riponevano nei candidati da loro sponsorizzati, uno dei reggenti del clan Bidognetti diceva del candidato sindaco 2 prima della sua effettiva elezione: "se lui diventa sindaco, per entrare nel suo ufficio non dobbiamo più bussare. Aprimm' a porta e faccimm' e padrone" (*Apriamo la porta e facciamo i padroni, NdR*).<sup>285</sup> Ciò che emerge dai fatti esposti nell'ordinanza cautelare e ribaditi nel decreto di scioglimento comunale (DPR 2012; Prefettura Caserta 2012)<sup>286</sup> è l'originale configurazione dei rapporti tra soggetti che, in linea di principio, dovrebbero essere estranei alla definizione delle politiche di welfare ma che, in questo e in altri casi, diventano attori fondamentali per l'aggiudicazione di appalti o affidamenti diretti di servizi pubblici.

Le assunzioni presso le cooperative direttamente o indirettamente legate al Consorzio 33Agac (32punto, 37sine, 34agas, 35idem) riguardavano alcuni familiari o conoscenti di affiliati (4, 6, 12), ma spesso si estendevano anche a persone segnalate dai candidati politici locali 2 e 3, al fine di costruire un titolo di scambio utile al successo elettorale (11, 13, 14). Così anche i politici 2 e 3, legati e sponsorizzati dagli esponenti criminali 5boss (clan Schiavone), 8 e 9 (clan Bidognetti) utilizzavano, a vario titolo, le imprese legate ad 1LL come contenitore per assunzioni pilotate in vista delle elezioni amministrative.

In una intercettazione ambientale nelle sedi del comune, i politici 2 e 3 promettevano a una potenziale elettrici (14) l'assunzione presso una delle case famiglia gestite dalle cooperative sociali legate a 1LL. Emblematico lo scambio di vedute tra i tre soggetti, di cui qui si riporta uno stralcio, che mette in evidenza l'utilizzo spregiudicato della funzione pubblica e la rassegnazione di una disoccupata in cerca di

<sup>285</sup> Questa l'espressione che il collaboratore di giustizia Di Caterino Emilio attribuisce al reggente del clan Bidognetti nel corso della campagna elettorale per le comunali del 2007 (Tribunale Napoli 2012b:102).

<sup>286</sup> In particolare ci riferiamo alla relazione del Prefetto entrata nel merito della gestione deviata del settore "interventi e servizi sociali" (lettera G. del documento), avvenuta in netto contrasto alla disciplina della legge quadro 328/00, cosiddetta riforma dei servizi sociali.

lavoro, messa in scacco dalle radicate e pervasive logiche clientelari:

*2 politico:* la signora qua sta già nell'elenco della casa famiglia

*14 cittadina:* ma scusate la confidenza, ma noi là, più o meno che cosa si dovrebbe fare poi nella?

*3 politico:* questi sono dei progetti che vengono, praticamente, dalla regione. La regione dà i finanziamenti di divisione a tutti i comuni per dei servizi. Sono servizi che sono per famiglie disagiate, bambini, portatori di handicap e dove, questi fondi, praticamente, vengono gestiti da cooperative che prendono gli appalti dai comuni e costituiscono delle case famiglia dove ci sono 10 - 12 famiglie ...

*14 cittadina:* per adesso va bene, poi magari se ... tenetemi presente anche perché per un avvenire mio

*3 politico:* quello migliore dobbiamo dire ...

*14 cittadina:* parliamoci chiaro, si va per conoscenza, se non si va per conoscenza (...) Io ho fatto parecchie domande, presso il comune, il collocamento (...) servizio civile ...

*3 politico:* Noi siamo convinti diciamo che la politica deve dare qualche risposta. Noi pensiamo che la politica deve dare delle risposte di lavoro ... ai giovani ....

*14 cittadina:* quindi faranno di nuovo il bando per le (...)

*3 politico:* già sta in ... il 20/22 uscirà il bando e quindi si faranno le domande.

*14 cittadina:* e quindi tramite Michele ...

*3 politico:* ci saranno le domande e lì, poi saremo noi, insomma, che gestiremo un pochettino il (...) si deve fare è chiaro che, vinciamo, ci stiamo noi sopra, chi è che lo gestisce insomma? Eh! Non è che lo deve andare a gestire qualcun altro. (...) C'è la possibilità e c'è la possibilità, no una ma concreta perché, ripeto, intanto si fanno, le domande si fanno, poi siamo noi che... Permettete che se siamo noi che le gestiamo, voglio dire favoriamo a chi ci sta vicino a noi?

*14 cittadina:* certo, certo

*3 politico:* la politica ... è regolare da Milano alla Sicilia è così. Voglio dire. Non facciamo torti a nessuno. Ma perlomeno, voglio dire, favoriamo alle persone che ci stanno vicino. Questo è. (Tribunale Napoli 2011b:268-269).

La stessa modalità clientelare di assunzione si riproponeva per altre persone in cerca di lavoro, soprattutto donne, attratte dalle capacità di collocamento dei politici 2 e 3 presso strutture pubbliche e private

legate alle attività dell'ambito sociale e all'Azienda Sanitaria Locale. Il *modus operandi* degli intercettati era sempre lo stesso: garantire posti di lavoro, tirocini retribuiti, collaborazioni a cavallo delle elezioni amministrative con l'esplicita richiesta del sostegno elettorale.

La credibilità e la reputazione dei soggetti proveniva in parte dallo *status* professionale (il 2 era medico) e in parte dalla vicinanza al clan Schiavone (tramite 5boss) e Bidognetti (tramite 8 e 9). Della stessa credibilità godeva l'imprenditore 1LL che, grazie al sistema collaudato di interessi politico-criminali, ricavava una sicura rendita per i propri affari, non esentata da un contributo al clan sotto forma della classica estorsione e del collocamento di affiliati o loro parenti.

Grazie all'intervento congiunto di esponenti politici e di membri del clan Schiavone presso gli enti locali, l'imprenditore 1LL riusciva così ad aumentare notevolmente il volume d'affari delle imprese sociali collegate al consorzio 33Agac, raggiungendo una posizione di quasi-monopolio nel settore dei servizi alla persona in molti comuni del casertano.

Il consorzio 33Agac abbracciava circa 100 società partecipate operanti in svariati settori, dall'edilizia ai servizi sanitari, sociali, educativi: imprese profit e non profit che insieme impiegavano quasi 1000 persone tra dipendenti e soci lavoratori.

Oltre a far conquistare una rilevante quota di mercato, la protezione mafiosa del clan Schiavone era funzionale anche a tutelare le imprese collegate al consorzio 33Agac dalle esose richieste estorsive provenienti da altri gruppi criminali, egemoni in altri territori.

Come ha riferito ai magistrati Luigi Tartarone, uno dei collaboratori di giustizia, in questi termini operava la protezione mafiosa del clan nei confronti dell'imprenditore 1LL:

Vi era uno scambio reciproco di favori tra [1LL] e [5boss] nel senso che il [5boss] gli procurava gli appalti e [1LL] assumeva persone indicate da [5boss] nelle sue imprese. Queste cose le conosco per scienza diretta poiché io stesso andai a chiedere una estorsione insieme a [8](...) al [1LL] che aveva vinto un appalto al Comune [Mondragone] (...). In questa occasione [1LL] mi spiegò quanto le ho sopra detto tanto che poi per concordare l'estorsione (Mondragone era zona nostra, di noi clan Bidognetti) parlai con [5boss] che mi ribadì il rapporto preferenziale che aveva con [1LL] (...) nel senso che riuscì a far pagare di meno il [1LL]. (...) Posso darle un esempio concreto di una persona del clan Schiavone assunta da [1LL]. Si tratta di [40] che mi disse che grazie a [5boss] faceva l'autista per [1LL] (Tribunale Napoli 2011b:293).<sup>287</sup>

<sup>287</sup> Si è scelto di sostituire i nomi di persone fisiche presenti nell'OCC con i numeri di riferimento degli attori presenti nel grafo di riferimento.



Le principali violazioni operate dagli interessi congiunti di politici, dirigenti pubblici e imprenditori si sono rivolte, come detto, a favorire il controllo oligopolistico dei consorzi 33Agac e 37Sine nel settore dei servizi alla persona, eliminando ogni tipo di concorrenza principalmente attraverso pratiche illecite di assegnazione (gare costruite su misura, affidamenti *contra legem* e altro).

Per comprendere l'efficacia della sponsorizzazione politica dei clan va sottolineato che i candidati sostenuti dalla camorra (2 e 3) furono poi effettivamente eletti alle cariche politiche del comune, anche grazie l'ausilio di parte dell'imprenditoria (consorzi legati a 1LL) che concedeva assunzioni a favore di persone segnalate dai candidati e dallo stesso clan. E gli imprenditori sociali accondiscendenti furono presto ricompensati per il loro operato, ottenendo affidamenti e appalti pochissimi giorni dopo le elezioni: 800.000 Euro complessivi in contratti formalizzati in un solo giorno per un solo Comune (*Ibidem* 2011b:302).

Qualche mese dopo, la stessa amministrazione comunale affidò in comodato d'uso per 20 anni a una cooperativa sociale (32Punto) controllata dall'imprenditore 1LL, il riutilizzo a fini sociali di un bene confiscato sito nel comune di Casal di Principe, sottratto al fratello di Sandokan, capo assoluto del clan Schiavone. Per lo stesso bene confiscato il comune si impegnava a chiedere un finanziamento *ad hoc* per la ristrutturazione, a spese della regione Campania: il bene confiscato al fratello del boss sarebbe stato così restituito a un imprenditore vicino al clan, ristrutturato a spese della collettività. Fortunatamente la magistratura è intervenuta a seguito di questi eventi ed oggi il bene confiscato è stato assegnato ad un'associazione non profit nata attorno la sperimentazione dei *Budget di Salute*.<sup>288</sup>

---

<sup>288</sup> Associazione ONLUS La forza del Silenzio, nata nel 2008 per la encomiabile volontà dell'agente di polizia Vincenzo Abate, svolge attività di reinserimento sociale e ricerca scientifica per persone affette da autismo. Per conoscere la realtà associativa, <http://www.laforzadelsilenzio.org/public/file/terraGomorraSTampa.pdf>.



### 3.

## Beni confiscati: risorsa o problema per le politiche pubbliche?

La confisca di beni nei confronti di appartenenti alle organizzazioni mafiose è un istituto che ha preso corpo nel nostro ordinamento dal 1982 grazie alla legge 646, cosiddetta Rognoni-La Torre. Il provvedimento legislativo oltre ad aver introdotto il reato specifico di associazione mafiosa, detto 416-bis, ha previsto una serie di misure di carattere patrimoniale finalizzate al sequestro e alla confisca di beni agli associati.<sup>289</sup>

In questo modo il legislatore ha inteso contrastare il potere mafioso anche sul terreno dell'accumulazione economica che, più di ogni altro aspetto, permette alle organizzazioni criminali di accrescere il proprio seguito conquistando consenso e inquinando il normale andamento dell'economia e delle dinamiche sociali (La Spina 2005). Contemporaneamente però, negli stessi anni si avvertiva l'esigenza di garantire una qualche forma di destinazione alla miriade di beni e patrimoni confiscati: terreni, ville, beni mobili di ogni tipo, aziende e società che, pur essendo sottratti alla disponibilità di mafiosi, parenti e prestanome rischiavano di restare inutilizzati o peggio di deperire, diventando spesso un vero e proprio costo per lo Stato e non solo in termini economici. La legge Rognoni-La Torre infatti non prevedeva ancora efficaci procedure e modalità per la gestione, il riutilizzo e la destinazione dei beni confiscati, sempre devoluti al patrimonio dello

---

<sup>289</sup> Grazie alle intuizioni del Deputato e segretario siciliano del PCI Pio La Torre - espresse già negli Anni settanta anche in seno alla Commissione Parlamentare Antimafia (CPA 1976) - era divenuto evidente a molti osservatori che, per rendere davvero efficace la lotta contro le organizzazioni criminali, il potere mafioso andava contrastato soprattutto dal punto di vista economico. Come spesso accade in Italia, quando il Parlamento è chiamato a intervenire sul fenomeno mafioso, a muovere le coscienze e motivare decisioni sono sempre fatti eclatanti: solo dopo gli omicidi eccellenti dello stesso deputato La Torre e del suo collega di partito Rosario Di Salvo del 30 aprile del 1982, cui seguirono quelli del Prefetto di Palermo Carlo Alberto Dalla Chiesa e di sua moglie il 3 settembre dello stesso anno, il Parlamento approvò in poco tempo la legge 646 su impulso dell'allora Ministro dell'Interno Virgilio Rognoni. Intervista a Sergio Flamigni del 30 maggio 2013 presso l'omonimo archivio, sito in Oriolo Romano (VT).

Stato: il primo atto legislativo in questo senso sopraggiunse nel 1989 introducendo la figura dell'amministratore giudiziario, un articolato procedimento di destinazione dei beni confiscati e la possibilità (già allora molto contestata) di vendita dei beni sottratti ai mafiosi.<sup>290</sup>

Altri interventi legislativi, governativi e prassi giurisprudenziali accorsi in anni successivi hanno meglio definito attori, campo di interesse e possibilità di contrasto alle capacità di accumulazione degli appartenenti alle mafie italiane. Ma mentre l'efficacia repressiva in campo economico dello Stato contro le mafie aumentava, andando di pari passo con la mole di beni e di aziende confiscate, altrettanto tangibile restava la difficoltà del legislatore nel prevedere strumenti finalizzati a favorirne e incentivarne il rapido riutilizzo o la continuazione. È grazie alla mobilitazione dei cittadini sfociata in una proposta di legge di iniziativa popolare nel 1996 - ispirata dalla campagna di sensibilizzazione promossa dalla rete di organizzazioni di *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* - che venne definita in maniera organica la disciplina del riutilizzo dei beni confiscati. Scopo principale della proposta di legge era di superare l'attività di contrasto economico alle mafie estendendola a una fase successiva, che rafforzasse la semplice sottrazione dei beni da parte degli organi giudiziari: occorreva restituire alle comunità locali le ricchezze a loro sottratte, finalizzandole a utilizzi sociali nel perseguimento di scopi pubblici, creando occasioni di solidarietà e di sviluppo economico. In tal senso la legge 109 del 1996<sup>291</sup> ha rappresentato un avanzatissimo strumento di contrasto al crimine organizzato, prevedendo meccanismi e procedure per la restituzione alla collettività dei patrimoni accumulati

<sup>290</sup> Secondo la disciplina del Decreto legge del 14 giugno 1989 N.230 (Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965 N.575, poi convertito in legge del 4 agosto 1989 N.282) la destinazione dei beni immobili e aziendali era curata dal Ministro delle Finanze su proposta del Prefetto del luogo in cui il bene era confiscato. Il Prefetto, sentito il parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, l'Intendente di finanza, il sindaco del comune e l'amministratore giudiziario del bene, formulava al Ministro delle proposte motivate per la destinazione del bene. Tali proposte per i beni immobili potevano riguardare il trasferimento a un Ente pubblico per essere poi destinato a finalità istituzionali o sociali, la conservazione del bene al patrimonio dello Stato o la vendita; per le aziende era prevista la cessione a titolo gratuito a imprese a partecipazione pubblica oppure la vendita. Per un approfondimento sull'evoluzione delle procedure amministrative di destinazione dei beni Cfr. Alfonso (2012). La possibilità di vendita dei beni immobili sarà eliminata dalla legge 109 del 1996, per poi tornare sulla scena nel 2010, come previsto dall'Articolo 52 della legge 23 dicembre 2009 N.191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

<sup>291</sup> Legge 7 marzo 1996 N.109, Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965 N.575 e dell'Art. 3 della legge 23 luglio 1991 N.223. Abrogazione dell'Art. 4 del Decreto legge 14 giugno 1989 N.230. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale N.58 del 9 marzo 1996.

illecitamente, mirando a fiaccare il potere delle mafie nell'aspetto più importante: la produzione di consenso sociale. Se è vero che le azioni repressive in campo economico indeboliscono le mafie attraverso la sottrazione delle ricchezze, solo le azioni di riutilizzo dei beni da parte delle istituzioni e delle forze sociali possono indebolire la produzione di consenso nei confronti dei mafiosi e, dunque, il potere politico espresso localmente (Baldascino, Pannella, Addelio 2008; Baldascino, Mosca 2012b). Il raggiungimento di questo obiettivo risulta tanto più efficace quanto maggiore è il numero di beni confiscati reintrodotti nel circuito locale del riuso a scopi pubblici e sociali (Frigerio, Pati 2007; Tancredi 2009; Costantino 2012).

### **Gli interventi nazionali, regionali e provinciali di riutilizzo dei beni immobili confiscati**

Nella lotta economica dello Stato contro le mafie, l'approvazione della legge 109 ha voluto sancire un principio semplice quanto efficace: i beni sottratti alle organizzazioni criminali vanno restituiti alla collettività attraverso il loro utilizzo per fini istituzionali, sociali o per creare occasioni di sviluppo economico ispirato alle logiche del benessere diffuso. In questo senso il provvedimento legislativo ha anzitutto inteso classificare tipologia e natura dei beni (mobili, immobili e aziende)<sup>292</sup> e, successivamente ha stabilito le possibilità del loro riutilizzo. Mentre per i beni mobili e aziendali il soggetto gestore o fruitore è in maniera diretta o indiretta lo Stato, il riutilizzo dei beni immobili vede come attori principali gli enti locali che possono deci-

<sup>292</sup> Secondo la più recente classificazione del Ministero della Giustizia (2013) i beni mobili sono identificabili in tre principali categorie: beni mobili in senso stretto (denaro, titoli, collezioni, apparecchiature, macchine e animali), beni mobili registrati (veicoli, marchi o brevetti) e beni finanziari (assegni, cambiali, titoli, azioni e obbligazioni, crediti, polizze, prestiti e fidi), i cui proventi in denaro, derivanti dalla vendita o dagli interessi maturati, sono generalmente destinati a risarcimenti per le vittime dei reati di tipo mafioso. La legge 109 del 1996 prevedeva che i residui di queste somme dovessero alimentare il Fondo Provinciale istituito presso le Prefetture finalizzato a finanziare progetti a finalità sociali su beni immobili confiscati. Tale fondo, istituito in alcune Prefetture per il triennio 1997-1999 è stato poi dismesso (Frigerio, Pati 2007) e le somme ricavate direttamente e indirettamente dai beni mobili confluiscono oggi nel cosiddetto Fondo Unico Giustizia (istituito nel 2008 con i Decreti legge N.112 e N.143). I beni immobili sono classificabili in: unità immobiliari per uso di abitazione e assimilabili (appartamenti, ville, castelli, garage), unità immobiliari per alloggi e usi collettivi (scuole, centri di aggregazione, teatri, biblioteche e simili), unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale (negozi, magazzini, stabilimenti sportivi, ricreativi o industriali, stalle e scuderie), altre unità immobiliari e terreni (agricoli o edificabili). Le aziende comprendono tutte le categorie: imprese individuali, società r.l. e cooperative, in accomandita semplice e per azioni, S.n.c. e S.p.a.

dere di gestirli direttamente o affidarli alla società civile attraverso le forme associative riconosciute (area dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale).

Su tutto il territorio nazionale, al 7 gennaio 2013, i beni immobili e aziendali definitivamente confiscati alle mafie ammontano a 12.946 - dei quali 11.238 sono rappresentati da immobili e 1.708 da aziende - maggiormente concentrati in alcune aree del Sud Italia (dati ANBSC 2013). Un'enorme ricchezza sottratta alle mafie, difficilmente quantificabile in termini monetari,<sup>293</sup> che può ritornare nelle disponibilità delle comunità che hanno subito il dominio e l'assillante controllo delle organizzazioni criminali.

A guardare i dati effettivi di riutilizzo oggi, però, soltanto la metà degli immobili confiscati risultano destinati agli enti locali<sup>294</sup> e un numero ancora minore di questi beni arriva ad essere effettivamente utilizzato a scopi istituzionali o sociali. Una volta entrati nelle disponibilità degli enti territoriali, infatti, non è scontato che i terreni, le ville e gli appartamenti<sup>295</sup> siano automaticamente resi funzionali, peraltro in quasi tutti i casi gli stessi beni risultano essere in pessime condizioni perché inutilizzati per troppi anni, depredati, danneggiati o abbandonati all'incuria, spesso a causa del lungo lasso di tempo che passa tra il sequestro, la confisca e l'iter per l'assegnazione definitiva.

Rendere realmente utilizzabile un bene immobile, quindi, vuol dire anzitutto procedere con investimenti economici importanti che, molto spesso i comuni - per mancanza di fondi o di capacità progettuali - non sono in grado di attivare. Così, quello che dovrebbe essere il simbolo del riscatto dalla presenza mafiosa, rischia spesso di diventare un monumento all'inerzia delle comunità e delle istituzioni che le governano.

Analizzando gli ultimi dati dell'Agenzia Nazionale (dati ANBSC 2014) a livello nazionale le maggiori destinazioni dei beni immobili

<sup>293</sup> Ad oggi è possibile solo stimare il valore economico dei beni sequestrati e confiscati alle mafie in Italia. Non esiste infatti un organismo pubblico centrale o periferico dello Stato, delle Forze dell'Ordine o della società civile che si sia occupato di quantificare il valore dei beni immobili, mobili e aziendali sottratti alle mafie. Un tentativo in questo senso è stato recentemente avanzato da due autrici, Cfr. Coppola, Raimondi 2013.

<sup>294</sup> Dagli ultimi dati disponibili forniti dall'ANBSC (dati 2014) al primo gennaio 2013 risultano effettivamente destinati poco più della metà dei beni immobili confiscati (5.859): il totale dei beni immobili rimanenti (5.379) risulta essere in gestione (3.995), destinati ma non consegnati (907) e usciti dalla gestione (477). Le principali cause che impediscono la destinazione finale dei beni sono maggiormente legate alla presenza di ipoteche e altri gravami che, di fatto, congelano l'iter amministrativo della consegna al patrimonio dell'ente locale.

<sup>295</sup> Le tipologie degli immobili in gestione sono costituite per il 54% da abitazioni e loro pertinenze, il 20% da terreni agricoli ed il restante 26% da strutture industriali e commerciali, da fabbricati di varia natura e da terreni sia edificabili che con fabbricati rurali (ANBSC 2012).

confiscati<sup>296</sup> si registrano a favore degli enti locali - 87% del totale, coincidente per la quasi totalità con i comuni - e in maniera residuale al patrimonio dello Stato, che li utilizza generalmente per finalità di ordine pubblico.<sup>297</sup> I beni immobili consegnati e trasferiti al patrimonio indisponibile degli enti locali vengono principalmente utilizzati per finalità sociali (37%), istituzionali (30%), come sede di associazioni (18%) e alloggi per indigenti (15%). Nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge 109 del 1996 nasceva una rete virtuosa di enti locali, *Avviso Pubblico* che, partendo dalle stesse intuizioni di *Libera*, ha da subito sostenuto il riutilizzo dei beni confiscati e la diffusione delle buone pratiche sperimentate a livello locale. L'antimafia sociale e istituzionale ha così incoraggiato l'impegno del Governo italiano che, riconoscendo la centralità del rafforzamento della legalità nelle aree a maggiore presenza mafiosa, sin dal 2000 ha attivato la misura dei PON Sicurezza. Il Programma Operativo Nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo<sup>298</sup> è nato per diffondere migliori condizioni di giustizia e

<sup>296</sup> Con l'espressione "immobili destinati consegnati" ci riferiamo alla totalità degli immobili che sono stati destinati con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia Nazionale ad essere mantenuti a patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e di protezione civile ovvero destinati ad essere trasferiti a patrimonio indisponibile del comune ove il bene è sito oppure al patrimonio della provincia o della regione (in via residuale). Con l'espressione "Immobili destinati e non consegnati" ci riferiamo invece agli immobili che, pur essendo stati destinati con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia Nazionale, non sono stati ancora trasferiti al patrimonio indisponibile degli enti locali destinatari (ANBSC 2011).

<sup>297</sup> L'11% del totale dei beni immobili è stato destinato alle forze dell'ordine, ai vigili del fuoco e alle capitanerie di porto: il restante 2% a Ministeri ed altri enti statali (ANBSC 2012).

<sup>298</sup> I Programmi Operativi Nazionali (cosiddetti PON) prevedono degli interventi in determinate aree del territorio nazionale caratterizzate da problemi di sviluppo e di sicurezza, ovvero da un maggiore divario rispetto al resto d'Italia sotto il punto di vista socio-economico, infrastrutturale, della diffusione dei servizi, dell'illegalità, della criminalità diffusa e della criminalità organizzata. I PON sono amministrati dall'Autorità di Gestione "PON Sicurezza per lo Sviluppo" e beneficiano di fondi finanziari impegnati al 50% dal Governo italiano e per il restante 50% dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE). Le aree di intervento che hanno subito variazioni nel corso delle diverse programmazioni (2000-2006 e 2007-2013) sono attualmente coincidenti con le cd regioni Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). I progetti finanziati in genere hanno una duplice natura: interventi aventi carattere di sistema finalizzati alla promozione di iniziative sovregionali la cui attuazione è affidata ad amministrazioni e istituzioni a livello centrale; progetti di valenza territoriale finalizzati a soddisfare esigenze specifiche di sicurezza e legalità di un territorio circoscritto, per questo assegnati alle amministrazioni regionali e locali. Tra i progetti realizzati, alcuni mostrano specifiche finalità di prevenzione della criminalità: ad esempio attraverso la realizzazione di strumenti di sicurezza urbana e videosorveglianza; altri più evidenti obiettivi di sviluppo, attraverso la creazione di beni e servizi, il miglioramento della qualità della vita della popolazione dei territori di riferimento e il rafforzamento della percezione positiva nei confronti delle istituzioni e la

legalità a cittadini e imprese, al fine di favorire uno sviluppo socio-economico ispirato agli standard europei di sicurezza e produttività. Tra gli interventi previsti nelle programmazioni che si sono avvicinate nel tempo, i progetti di riutilizzo dei beni confiscati hanno assunto un peso sempre crescente, perché “ritenuti un esempio paradigmatico del connubio sicurezza-sviluppo e della diffusione dei temi di legalità e sviluppo sostenibile e facendo del PON il principale programma di finanziamento, a livello italiano ed europeo, per il recupero dei beni confiscati alle organizzazioni criminali” (PON 2013:21).

A vent'anni dall'emanazione della legge 109, le numerose esperienze virtuose di gestione dei beni confiscati sperimentate sul territorio nazionale hanno dimostrato che i progetti e gli interventi di riuso più efficaci sono quelli che riescono ad attivare reti di collaborazione e partenariato tra soggetti pubblici e le espressioni della cittadinanza attiva, dell'associazionismo antimafia, della cooperazione e dell'imprenditoria: le attività produttive delle cooperative legate a *Libera Terra*, degli enti locali e della società civile mostrano che quando diversi attori di una comunità si attivano per raggiungere lo stesso obiettivo, non solo le ricchezze sottratte alle mafie possono essere riacquisite dai territori, ma sono in grado di divenire importanti occasioni di sviluppo economico e sociale.

La Campania, dopo la Sicilia, è la seconda regione per numero di beni immobili e aziendali definitivamente confiscati.<sup>299</sup> È per questo che, vista la mole di beni posseduti, il Governo campano è stato tra i primi in Italia a intervenire con provvedimenti legislativi *ad hoc* per supportare la riqualificazione di immobili sottratti alla criminalità organizzata. Già nel 2003 con la LR N.23, la regione aveva istituito un Fondo di circa 600mila Euro annui protratto per tre annualità (2004, 2005 e 2006), destinandolo al finanziamento di progetti elaborati da comuni e dal terzo settore per il riutilizzo di immobili confiscati.<sup>300</sup> Nel 2007 veniva finanziato dall'ente provincia di Caserta il progetto *Osservatorio provinciale sull'uso sociale dei beni confiscati alla camorra*, ideato e promosso da due associazioni di promozione sociale,<sup>301</sup> allo

---

riduzione, per contro, del prestigio e dell'attrattiva della criminalità organizzata (PON 2007:20).

<sup>299</sup> La Sicilia possiede il maggior numero di aziende e di beni immobili definitivamente confiscati (42,6% del totale), seguita da Campania (14,82%), Calabria (13,99%), Lombardia (9,16%), Puglia (8,7%) e Lazio (4,98%). Per un approfondimento sui dati più recenti Cfr. ANBSC 2014 e Ministero della Giustizia 2013.

<sup>300</sup> Nei tre anni di attivazione il Fondo ha permesso la realizzazione di 32 interventi di riqualificazione: 7 nella prima, 7 nella seconda e 18 nella terza e ultima annualità. Cfr. Regione Campania 2003. Per un approfondimento sui progetti finanziati Cfr. Fondazione Pol.I.S. nella sezione Beni Confiscati <http://fondazionepolis.regione.campania.it/pages.php?pgCode=G91159&pageId=15>, ultimo accesso 12 febbraio 2014.

<sup>301</sup> Il citato progetto “Osservatorio Provinciale” è stato promosso dal *Comitato don*



scopo di aumentare la conoscenza del patrimonio esistente e rendere maggiormente fruibili agli attori interessati le possibilità offerte dal riuso dei beni confiscati alle camorre. Nel 2008, su impulso della regione Campania nasceva la fondazione *Pol.I.S.* con l'intento di consolidare il sistema di *governance* in materia di utilizzo dei beni confiscati e di aiuto alle vittime della criminalità.<sup>302</sup> Più recentemente un nuovo intervento legislativo (LR N.7 del 2012) ha inteso incidere sulle pratiche locali di riutilizzo dei beni confiscati, valorizzando meccanismi di integrazione con le politiche regionali di sicurezza, sociali, sanitarie, agricole e del lavoro (Regione Campania 2011c). Il Governo regionale ha definito criteri di priorità e premialità negli avvisi pubblici regionali per favorire progetti che consentano l'utilizzo dei beni confiscati. Con questo provvedimento si è inoltre inteso intervenire sulle principali criticità legate all'effettivo utilizzo dei beni confiscati, così sintetizzabili: ritrosia degli enti comunali nel disporre di beni confiscati per fini istituzionali o sociali; difficoltà economiche rispetto all'avvio di iniziative di riutilizzo da parte di enti locali o della cittadinanza attiva; frequenti carenze dei comuni rispetto alle fasi di progettazione, fattibilità e adeguamento strutturale dei beni; ritardi nell'effettivo utilizzo dei beni maggiormente dovuti alla presenza di ipoteche o altri gravami. A questo scopo il Governo regionale avrebbe dovuto istituire tre fondi dedicati: il primo (Fondo per la valorizzazione dei beni confiscati) destinato al sostegno di progetti *start-up* o al potenziamento di quelli già attivi; altri due fondi di rotazione destinati ai soli enti comunali, finalizzati a rafforzare le fasi di progettazione e l'estinzione di eventuali ipoteche gravanti sui beni che ne impediscono, di fatto, l'effettivo utilizzo (Regione Campania 2012g).

Inoltre il Governo regionale - sulla scia della positiva esperienza maturata nella provincia di Caserta - ha previsto di istituire un osservatorio regionale sull'utilizzo dei beni confiscati le cui attività saranno finalizzate a promuovere e supportare le attività di programmazione, monitoraggio e controllo nelle azioni di valorizzazione e utilizzo dei beni confiscati. A tre anni dall'approvazione unanime del Consiglio regionale, solo il primo dei tre interventi previsti dalla legge N.7 è

---

*Peppè Diana e da Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie con il sostegno economico dall'ente provincia di Caserta. Le azioni dell'Osservatorio hanno avuto inizio nel gennaio 2007 e termine nel dicembre 2009 e hanno generato due importanti esiti: il primo è una ricerca-azione che ha teso a rafforzare la conoscenza e le possibilità di utilizzo dei beni confiscati sul territorio provinciale, i cui contenuti sono stati utili ai fini della presente ricerca (Baldascino, Pannella, Addelio 2008); il secondo è la creazione di un prototipo di mappatura satellitare interattiva per l'individuazione e lo "stato di salute" dei beni confiscati presenti sul territorio provinciale (Cfr. [www.cosenostre.org](http://www.cosenostre.org)).*

<sup>302</sup> Per un approfondimento su finalità e iniziative della Fondazione Pol.I.S. (Politiche Integrate di Sicurezza, per le vittime innocenti di criminalità e i beni confiscati) Cfr. <http://fondazionepolis.regione.campania.it/>.

stato materialmente attivato, tra l'altro, con esigue risorse (250mila Euro per l'anno 2012): degli altri due fondi di rotazione e dell'ufficio destinato all'osservatorio, non si hanno ancora notizie.<sup>303</sup>

## Le pratiche di riuso nella provincia di Caserta

Ipotizzando una graduatoria delle province italiane per numero di beni confiscati alla criminalità organizzata, Caserta si collocherebbe al quarto posto con 444 beni immobili e 77 aziende, per un totale di 521 beni presenti: situazione che testimonia il forte radicamento e la spiccata dinamicità in campo economico dei clan di camorra di quest'area, cui si contrappone un'altrettanta pressante attività degli organi inquirenti. Dagli ultimi dati forniti dall'Agenzia Nazionale<sup>304</sup> dei 444 beni immobili, ben 304 risultano destinati e consegnati: quasi i due terzi del totale fanno così già parte del patrimonio dei comuni casertani.<sup>305</sup> Seppure il dato appare confortante, non è agevole avere cognizione di quanti beni presenti e destinati ad attività sul territorio provinciale siano effettivamente utilizzati a scopi sociali e istituzionali. In questo senso segnaliamo la presenza di un prototipo di mappatura satellitare dei beni confiscati sul territorio provinciale pubblicata in rete, frutto di un attento lavoro dell'*Osservatorio provinciale sull'uso sociale dei beni confiscati alla camorra* che ha in parte colmato questo deficit informativo. La mappa, oltre ad individuare gran parte del patrimonio immobiliare, offre una serie di informazioni tecniche sulla natura, il luogo, l'utilizzo e lo stato del bene: informazioni utilissime a tutti gli attori interessati alle possibilità di riutilizzo, sia pubblici che privati.<sup>306</sup>

<sup>303</sup> Il 23 luglio 2013 il consigliere regionale Antonio Amato (Presidente della III Commissione Speciale del Consiglio regionale della Campania per il controllo delle bonifiche ambientali e i siti di smaltimento rifiuti ed ecoomafie, riutilizzo dei beni confiscati) ha presentato un'interrogazione rivolta al Presidente della Giunta regionale, Onorevole Stefano Caldoro, per conoscere lo stato di attuazione delle indicazioni previste dalla legge regionale N.7 del 2012. Il consigliere Amato si esprimeva in questi termini: "Ad oggi, tuttavia, le previsioni normative risultano essere quasi del tutto disattese a parte l'emanazione per l'annualità scorsa di un bando per il sostegno di progetti da realizzarsi sui beni confiscati ampiamente criticabile e ufficialmente più volte criticato dallo scrivente, e dalla previsione di criteri di priorità per progetti realizzati sui beni confiscati nell'ambito dei programmi di sviluppo per l'agricoltura" (Cfr. Regione Campania 2013d).

<sup>304</sup> Dal sito dell'Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e confiscati, <http://www.benisequestraticonfiscati.it/> ultimo accesso 23 marzo 2014. I dati si riferiscono al 1 gennaio 2013.

<sup>305</sup> Contro i 304 beni destinati e consegnati agli enti locali, risultano ancora 120 beni immobili in gestione, 7 beni destinati non consegnati e 13 usciti dalla gestione, per un totale di 140 beni immobili (ANBSC 2012).

<sup>306</sup> Questa importante esperienza è purtroppo ferma al 2009, anno dell'avvicendamento elettorale del Consiglio provinciale che non ha ritenuto continuare la (a mio

Va anzitutto osservato che su 104 comuni della provincia casertana, solo 38 (meno di un terzo del totale) possiede almeno un bene o un'azienda confiscati. Così il maggior numero di beni immobili e di aziende si concentra principalmente in pochi comuni, delimitati in tre zone territoriali: l'area del *litorale Domitio*, nella quale il solo comune di Castel Volturno raggruppa 103 beni e 8 aziende; la *conurbazione dell'agro aversano*, con i comuni di Casal di Principe (81 beni, di cui 11 aziende), Santa Maria la Fossa (40 immobili) e San Cipriano d'Aversa (25 beni, di cui 4 aziende); l'*alto casertano*, con i comuni di Sessa Aurunca (19 beni, di cui 2 aziende), Teano (44 terreni) e Pignataro Maggiore (12 beni, di cui 3 aziende).

A causa dell'alto numero di beni confiscati concentrati nelle suddette aree, le amministrazioni comunali - spesso di piccole dimensioni - non sempre riescono a gestire o affidare in maniera rapida ed efficiente la grossa mole dei patrimoni a loro destinati dall'Agenzia Nazionale. Per questo motivo, già alla fine degli Anni novanta, alcuni comuni dell'agro aversano hanno costituito uno dei primi consorzi per la gestione unitaria dei beni confiscati.

Il consorzio Agrorinasce<sup>307</sup> venne fondato nell'ottobre 1998 su impulso di quattro comuni della provincia di Caserta - Casal di Principe, Casapesenna, San Cipriano d'Aversa, Villa Literno - cui si sono aggiunti nel 2005 i comuni di Santa Maria la Fossa e San Marcellino. Le attività del consorzio sono state sin dall'inizio finalizzate al potenziamento nelle azioni di recupero dei beni confiscati, anzitutto dal punto di vista strutturale e funzionale, grazie a una notevole capacità progettuale e di *fund raising*. Inoltre il consorzio promuove attività di riuso sociale, istituzionale e produttivo di beni confiscati, finalizzate ai seguenti scopi: diffusione di culture della legalità (attraverso la promozione e la realizzazione di iniziative didattiche e manifestazioni pubbliche), solidarietà e assistenza alle vittime della criminalità; promozione e sviluppo di impresa (anche per le imprese sociali che intendono gestire beni confiscati); realizzazione di infrastrutture sociali, sportive e culturali. Nel corso dei quindici anni di attività del consorzio, le pratiche collaborative adottate e incoraggiate sul territorio hanno favorito la gene-

---

avviso) fruttuosa sperimentazione. I dati offerti dal sito web [cosenostre.org](http://www.cosenostre.org) comprendono una mappa interattiva e identificativa dei singoli beni immobili della provincia, una serie di documenti di sintesi utili all'interpretazione della legge 109/96 e le informazioni relative all'utilizzo dei beni confiscati sul territorio casertano.

<sup>307</sup> Agrorinasce è una Società consortile a responsabilità limitata il cui Consiglio di Amministrazione è composto dal Viceprefetto di Caserta (che ricopre la carica di Presidente), dal coordinatore dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio regionale (Vice-Presidente) e da un consulente aziendale (Amministratore Delegato). L'esperienza di Agrorinasce nasce su impulso di un progetto pilota in ambito europeo del Programma Operativo Sicurezza e Sviluppo del Mezzogiorno - Misura 1.3: Rafforzamento dei sistemi Sociali Locali. Per un approfondimento sulle principali attività del consorzio, Cfr. il sito web <http://www.agrorinasce.org/>.

razione di reti di attori pubblici e privati in forma di *partnership* con i quali sono stati programmati, progettati e avviati numerosi interventi di ristrutturazione o adeguamento di immobili, finalizzati ad attività e iniziative sociali, formative e produttive.<sup>308</sup> Il ruolo del consorzio è principalmente quello di interpretare i bisogni sociali e pubblici delle popolazioni dei comuni interessati, finalizzando così in maniera funzionale la destinazione effettiva dei beni. In questo modo si cerca di prevenire l'inerzia, le duplicazioni o le sovrapposizioni che i singoli comuni aderenti rischiano di adottare (o non adottare) se restano isolati. Ad oggi i beni immobili confiscati compresi nei comuni dell'area del consorzio sono ben 209: quasi la metà del totale provinciale è così compresa nel patrimonio di soli 6 comuni dell'*agro-aversano*.<sup>309</sup>

Grazie alla puntuale rendicontazione dello stato attuale dei beni immobili del consorzio, ci è stato possibile analizzare in concreto il loro effettivo riutilizzo.

---

<sup>308</sup> Tra le esperienze più significative che coinvolgono il consorzio e altri attori del territorio, ricordiamo gli accordi stipulati con l'Azienda Sanitaria per la sperimentazione dei PTRI finanziati da *Budget di Salute* nel comune di San Cipriano d'Aversa; la realizzazione dell'Università della Legalità in un bene confiscato a Casal di Principe che ha ospitato numerose attività formative, culturali (e di sportello per le vittime della criminalità) che hanno coinvolto diverse Università campane (Federico II, Suor Orsola Benincasa, Seconda Università di Napoli), soggetti dell'imprenditoria, del terzo settore e associazioni sindacali; il centro di agricoltura sociale "Antonio Di Bona" che ha legato l'attività di Agrorinasce e dell'Asl di Caserta con il reinserimento lavorativo di persone svantaggiate seguite dalla cooperativa sociale Eureka di Casal di Principe; il parco della legalità e teatro comunale di Casal di Principe che, oltre ad aver reso uno spazio verde e attrezzato alla città, ha visto la nascita di numerosi eventi culturali in collaborazione con le parrocchie della Diocesi di Aversa, soggetti del terzo settore e Università campane.

<sup>309</sup> L'elenco è aggiornato al 30 dicembre del 2013. Per un dettaglio delle singole voci, Cfr. [http://www.agrorinasce.org/images/stories/vecchienenews\\_allegati/beni-confiscatiareaagrorinasce30.12.2013.pdf](http://www.agrorinasce.org/images/stories/vecchienenews_allegati/beni-confiscatiareaagrorinasce30.12.2013.pdf).

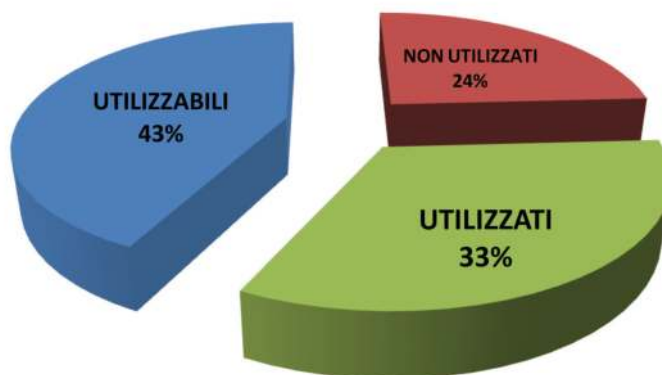
Tabella 2. Beni immobili confiscati nell'area dei comuni compresi nel consorzio Agrorinasce<sup>310</sup>

	Casal di Principe	Casapesenna	San Cipriano d'Aversa	San Marcellino	S. Maria la Fossa	Villa Literno	Totale	Totale aggregato
<b>Da verificare</b>	1	0	0	0	20	0	21	
<b>Non Utilizzabili</b>	2	0	1	0	0	0	3	51
<b>Sospesi</b>	13	4	7	0	0	3	27	
<b>In corso di recupero</b>	4	1	1	0	34	0	40	69
<b>Utilizzati</b>	18	2	5	1	3	0	29	
<b>Utilizzabili</b>	15	11	2	0	0	0	28	89
<b>In corso di assegnazione</b>	0	0	0	0	61	0	61	
<b>TOTALE BENI</b>	53	18	16	1	118	3	209	209

Fonte: elaborazione su dati forniti da Agrorinasce 2013

<sup>310</sup> Segnaliamo che la maggior quota dei beni "in corso di assegnazione" appartenenti al comune di Santa Maria la Fossa sono rappresentati da numerose quote di terreni e fabbricati agricoli appartenenti al complesso agricolo immobiliare detto "La Balzana" definitivamente confiscato nel 2011 e destinato al comune casertano nel corso del 2012. L'imponente complesso agricolo era nato negli anni Venti del secolo scorso per ospitare la sede dello stabilimento Cirio per l'allevamento di mucche da latte. Venduto negli Anni novanta a prestanome dei capi-clan dell'avversano e sequestrato nel corso del procedimento c.d. Spartacus, lo stabilimento comprende più di duecento ettari di terreno coltivabile, alcuni capannoni agricoli, appartamenti dove vivevano le famiglie degli allevatori, una scuola e una piccola cappella. Per un approfondimento sul bene in questione e una più ampia descrizione delle criticità in tema terreni confiscati e riutilizzo a scopi produttivi, Cfr. Regione Campania 2010.

*Grafico 2. Stato di utilizzo dei beni confiscati nell'area dei comuni compresi nel consorzio Agrorinasce in %*



*Fonte: elaborazione su dati forniti da Agrorinasce 2013*

Semplificando le tipologie di beni presenti in Tabella 2 per una più facile osservazione dell'esistente, possiamo ricavare tre categorie principali di impiego sintetizzate nel Grafico 1: beni non utilizzati<sup>311</sup> (comprendono beni da verificare, non utilizzabili e sospesi); beni utilizzati (comprendono beni già utilizzati o che hanno avviato progetti di effettivo recupero); beni utilizzabili (in corso di assegnazione o dichiarati utilizzabili). Il Grafico 2 mostra in sintesi che, in effetti, solo 69 beni immobili (il 33% del totale) hanno trovato un'effettiva gestione per scopi sociali, istituzionali o produttivi. Il dato sembra confermare le difficoltà oggettive legate al concreto riutilizzo dei beni: procedure burocratiche complesse, difficoltà nel coinvolgimento di attori pubblici e privati, pendenze giudiziali che gravano sui beni, sono solo alcune delle criticità che deve fronteggiare il consorzio nel corso delle sue prerogative e attività. Alla mole dei beni già utilizzati e funzionanti occorre però aggiungere quei beni i cui progetti di riutilizzo sono stati già definiti e sono in attesa di essere assegnati secondo procedure di evidenza pubblica: beni che rappresentano un ulteriore 43% del totale.

Dunque se sommiamo i beni confiscati che rientrano nelle prime due categorie, utilizzati e utilizzabili, si raggiunge così l'altissima percentuale di impiego: il 76% del totale. Possiamo notare quindi che,

<sup>311</sup> Rientrano in questa categoria i beni già destinati dall'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC) ai comuni rientranti nel consorzio, che non possono essere utilizzati per le seguenti cause: utilizzabilità da verificare; pendenza incidente di esecuzione; pendenza sequestro preventivo; confiscato solo l'immobile e non il terreno.

sulla totalità dei beni immobili, solo un quarto di questi (24%) non è effettivamente utilizzato o utilizzabile: il dato mostra che le azioni di *networking* tra attori pubblici e privati del territorio può effettivamente aumentare il riutilizzo di beni destinati all'abbandono. E gli attori della cittadinanza attiva che per primi hanno compreso l'importanza del riuso dei beni confiscati, hanno trovato nel *Comitato Don Pepe Diana* la sede dove far convergere idee, iniziative e impegno comune.<sup>312</sup>

A partire dal 2003 il Comitato cittadino nato a Casal di Principe ha dichiaratamente perseguito diversi e importanti obiettivi che - partendo dall'esempio di vita del parroco Giuseppe Diana - hanno generato azioni educative, didattiche e formative per il rafforzamento di coscienze civili e di culture alternative alla camorra, con l'intento di promuovere le nuove generazioni alla speranza, all'impegno civico e all'assunzione di responsabilità pubbliche. Nel corso degli anni di attivismo le associazioni e le persone aderenti al *Comitato don Pepe Diana* hanno diffuso l'idea che il mezzo più proficuo per contrastare l'influenza politica delle camorre è non lasciare che le ricchezze accumulate dai camorristi cadano nell'indifferenza di comunità assenti per inerzia o per paura di ritorsioni. In questa direzione le azioni del Comitato e di tutti i cittadini che si riconoscono nei valori impressi dagli insegnamenti di don Diana, hanno decisamente incrementato l'attivismo e l'impegno nelle scuole e nelle università, nei luoghi di lavoro, sui territori per incoraggiare la lotta civile contro il potere locale delle organizzazioni criminali, puntando a promuovere e rafforzare il riutilizzo sociale dei beni confiscati.

Un ulteriore elemento che rende maggiormente difficoltoso il reale utilizzo di beni immobili nel casertano, è legato alla loro natura: più della metà dei beni immobili confiscati sul territorio è rappresentata da terreni e fabbricati agricoli. Come abbiamo precedentemente osservato, il comparto agroalimentare è uno dei pochi in crescita nell'economia regionale e, in particolare, nell'area casertana: non è un caso che le ricchezze illecite degli uomini del clan siano spesso rivolte all'acquisto di terreni e di aziende legate alle produzioni agro-alimen-

<sup>312</sup> Il Comitato nasce formalmente nell'anno 2003 da sette organizzazioni già attive in progetti sociali con l'intento di tenere in vita i messaggi e la memoria di Don Giuseppe Diana, parroco di Casal di Principe, vittima di camorra. Le associazioni Scuola di Pace don Pepe Diana, Jerry Essan Masslo, Progetti Continenti, Omnia Onlus, Legambiente circolo Ager, la cooperativa sociale Solesud e l'Agesci regione Campania hanno inizialmente sottoscritto un protocollo d'intesa per il perseguimento di obiettivi comuni per la promozione di una cultura e di pratiche comunitarie che contrastino il potere camorrista. Ad oggi, molte altre associazioni e reti di cittadini hanno aderito in maniera formale e informale alle finalità del Comitato. Per un approfondimento sulle iniziative, Cfr. <http://www.dongiuseppediana.com/> e per una attenta e recente dinamica dell'antimafia sociale casertana, Cfr. Solino 2011.

tari, proprio perché considerate più redditizie rispetto ad altri settori economici. Vecchie e nuove indagini della magistratura hanno fatto emergere quanto il settore agricolo sia considerato importante dal crimine organizzato sia per il controllo della rete di distribuzione,<sup>313</sup> sia come occasione per lucrare sul sistema degli incentivi in agricoltura e sul settore delle energie alternative (De Lucia 2012). Occorre poi segnalare che il comparto agricolo e zootecnico nel casertano possiede un'altissima percentuale di lavoro sommerso e diverse forme di evasione fiscale: fattori che rendono spesso difficoltosa la concorrenza per le "imprese legali" (Osservatorio Placido Rizzotto 2012) e più facile il controllo dei clan sull'offerta e sulla domanda di occupazione nella filiera agricola e alimentare. È in questo scenario che le idee di riuso promosse da *Libera Terra*<sup>314</sup> hanno trovato "terreno fertile" nelle esperienze dei movimenti locali dell'antimafia provinciale.<sup>315</sup> Come ci ha raccontato una delle promotrici della prima iniziativa produttiva sui terreni confiscati, Tina Cioffo:

Il 20 settembre 2010 è nata la prima cooperativa *Libera Terra* in Campania e precisamente nella provincia di Caserta: le *Terre di Don Diana*, inserite nel circuito *Libera Terra del Mediterraneo*.<sup>316</sup> Molte delle cooperative che gestiscono beni

<sup>313</sup> È di pochi mesi fa la sentenza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere che ha condannato 9 persone per associazione mafiosa. Le indagini e gli accertamenti giudiziari del procedimento denominato La Paganese, nome della ditta di autotrasporti coinvolta, hanno svelato un patto tra il clan Schiavone e il clan dei Riina finalizzato al controllo dei principali mercati ortofrutticoli del Sud Italia. Per una sintesi dei fatti, Cfr. Ansa.it del 24 marzo 2014.

<sup>314</sup> *Libera Terra* nasce con l'obiettivo di valorizzare i territori a tradizionale presenza mafiosa, partendo dal recupero sociale e produttivo dei beni confiscati, per ottenere prodotti di alta qualità attraverso metodi rispettosi dell'ambiente e della dignità delle persone. Inoltre, il progetto svolge un ruolo attivo sul territorio, coinvolgendo altri produttori che condividono gli stessi principi, promuovendo la coltivazione biologica dei terreni. La *mission* del progetto *Libera Terra* è dare dignità ai territori caratterizzati da una forte presenza mafiosa, attraverso la creazione di aziende cooperative autonome, autosufficienti, durature, in grado di dare lavoro, creare indotto positivo e proporre un sistema economico virtuoso basato sulla legalità, sulla giustizia sociale e sul mercato. Tratto dal sito <http://liberaterra.it/it/home>.

<sup>315</sup> Tra i tanti segnaliamo, oltre al già citato Comitato Don Peppe Diana: Coordinamento di Libera provinciale, Nuovo Consorzio Organizzato, Associazione di volontariato Jerry Essan Masslo, cooperative sociali Agropoli, Al di là dei sogni, Eva, Eureka, solo per citare alcune realtà di cui ho fatto personale conoscenza nel periodo di ricerca sul campo.

<sup>316</sup> Nel mese di ottobre 2008 nasceva *Libera Terra Mediterraneo*, società consortile partecipata dalle cooperative *Libera Terra*, che ha come obiettivo l'ampio processo di integrazione e di promozione di nuove cooperative sui terreni confiscati non ancora restituiti alla collettività. Per un approfondimento sulle attività del consorzio, Cfr. <http://www.liberaterra.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7>.



confiscati nella provincia e che non fanno parte del circuito *Libera Terra* non sono però escluse a priori da un coinvolgimento nel processo virtuoso di economia sociale che le Terre di Don Diana vuole promuovere.<sup>317</sup>

La mozzarella di bufala, la pasta, le marmellate dei frutti prodotti sui terreni confiscati alla camorra da associazioni e cooperative sociali che - oltre a lavorare 'secondo le regole', offrono possibilità di occupazione a persone svantaggiate - dimostrano come il riutilizzo dei beni possa produrre valore aggiunto, economico e sociale, da reinvestire sul territorio per incoraggiare uno sviluppo economico sostenibile scevro da interessi e logiche illecite e illegali. Legata a queste esperienze, nasce nel 2011 l'iniziativa *Facciamo un pacco alla camorra*.<sup>318</sup> un progetto in rete che vede la collaborazione di 16 attori economici - tra cui cooperative sociali, imprese che hanno denunciato il racket e altre associazioni - che, oltre ad occuparsi della produzione e della commercializzazione di prodotti alimentari coltivati sui terreni confiscati, offrono possibilità di inserimento sociale a persone svantaggiate.

Molte altre esperienze di riutilizzo dei beni sono nate nel territorio dell'agro aversano, tra le quali ricordiamo: la casa accoglienza per donne vittime di violenza nel comune di Casal di Principe gestita dalla cooperativa Eva ONLUS che, oltre ad offrire percorsi di protezione ed *empowerment*, prevede occasioni formative e occupazionali.<sup>319</sup> La

<sup>317</sup> Intervista rilasciata il 23 marzo 2012 a Santa Maria Capua Vetere (CE) da una delle fondatrici del Comitato Don Peppe Diana.

<sup>318</sup> L'iniziativa è promossa dal *Comitato Don Peppe Diana*, dal consorzio Nuova Cooperazione Organizzata in collaborazione con *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* e da *La RES. Rete di Economia Sociale*, quest'ultima composta da: Associazione La Forza Del Silenzio; Associazione Radio Siani; Associazione Resistenza; Azienda Cleprin; Cooperativa Sociale Agricoltura Capodarco; Cooperativa Futurago; Cooperativa Agropoli; Cooperativa Al Di Là Dei Sogni; Cooperativa Altri Orizzonti; Cooperativa Un Fiore Per La Vita; Cooperativa Eureka; Cooperativa La Prima s.c.s.r.l.; Cooperativa Lazzarelle; Vita e Salute; Sabox; Ente Autonomo Volturmo. L'iniziativa vede sostenitori e partner come Agrorinascce; Altreconomia; Banca Etica; consorzio S.O.L.E.; CSV Assovoce; F.A.I.; Finanza etica e sostenibile; Fondazione Pol.i.s.; Fondazione con il Sud; Lega Vita e salute; Libera; Slow Food; Valori. Per un approfondimento Cfr. <http://www.ncocommercio.com/it/> ultimo accesso 3 marzo 2014.

<sup>319</sup> Il centro antiviolenza "Lorena, casa delle donne contro la violenza" è stato realizzato in un bene confiscato alla camorra per accogliere e sostenere donne vittime di maltrattamento e abuso intra ed extra familiare e per sensibilizzare e diffondere una cultura di contrasto alla violenza di genere in ogni sua forma. Il servizio, oltre ad ospitare donne è deputato a promuovere concretamente pari opportunità e modelli culturali che prevenivano situazioni di abusi e maltrattamenti. Il servizio si propone anche come centro di aggregazione per le ragazze del territorio. Valore aggiunto del servizio è lo sportello di orientamento alla formazione e al lavoro che ha l'obiettivo di incidere sulle concrete opportunità delle donne attivabili attraverso percorsi individuali personalizzati volti all'emancipazione socio-eco-

stessa cooperativa, in accordo con il consorzio Agrorinasce, gestisce un asilo nido in una delle ville che era dimora familiare di Francesco Schiavone "Sandokan", capo indiscusso dell'omonimo clan: in quella che era l'abitazione della famiglia più temuta e rispettata dell'aver-sano, oggi risiede anche un centro diurno e di ricerca scientifica per persone affette da autismo.

I beni confiscati hanno generato molte altre occasioni per le comunità che li ospitano: isole ecologiche per incentivare la raccolta differenziata di rifiuti speciali e pericolosi; strutture sportive o parchi tematici, teatri, sedi di studio, biblioteche, sedi pubbliche per protezione civile, polizia municipale, scuole materne, centri giovanili polivalenti, fattorie didattiche, aree pubbliche destinate a mercati comunali e tanto altro. Molti oggi sono i beni utilizzati nel casertano grazie all'impegno di istituzioni locali, cittadini, imprese sociali e associazioni del territorio.

Tuttavia un numero ancora alto di beni non è però ancora funzionale, fermo nell'attesa di progetti di recupero, sinergie tra attori pubblici e privati e finanziamenti. In ultimo, ma non meno importante, segnaliamo il progetto di sviluppo locale *La RES Rete di Economia Sociale* - promosso e finanziato dalla Fondazione con il Sud - che ha come obiettivo generale di promuovere e realizzare pratiche di economia sociale attraverso l'utilizzo dei beni confiscati.<sup>320</sup>

## **Beni confiscati e servizi sociali nel casertano**

Come abbiamo osservato, il sistema di welfare nella provincia casertana appare oggi fragile e debole sia in termini di capacità programmatiche, progettuali e di *networking*, che di risorse economiche e professionali da destinare alla costruzione di interventi e servizi sociali efficienti ed efficaci. L'immagine che abbiamo rilevato nel periodo di ricerca sul campo - confermata dai testimoni incontrati e dalla diver-

---

nomica. Per un approfondimento sui servizi della cooperativa, Cfr. <http://www.cooperativaeva.com/> ultimo accesso 12 febbraio 2014.

<sup>320</sup> Il progetto *La RES* prevede la definizione di un "Contratto di Rete", un "Programma comune di rete" e un "Fondo di solidarietà" al fine di rendere sostenibili i percorsi d'economia sociale attraverso l'uso dei beni confiscati. In particolare sono realizzate specifiche filiere settoriali nell'agroalimentare, nel turismo responsabile e nella comunicazione sociale e al contempo si promuovono strette relazioni politiche, economiche e culturali tra imprese, enti e territori extra-regionali ed operatori locali. Il progetto mira a rendere accessibile, trasparente e valutabile da parte dei cittadini l'azione delle pubbliche amministrazioni locali per lo sviluppo locale sostenibile e il contrasto alla criminalità organizzata. Il progetto *La RES* coinvolge circa 20 enti pubblici fra istituti scolastici ed enti locali, 20 imprese e oltre 50 soggetti del terzo settore. Per un approfondimento, Cfr. <http://www.esperienzeconilsud.it/res/scheda-del-progetto/> ultimo accesso 20 marzo 2014.

sa natura dei dati analizzati - è stata quella di una frequente e netta distanza tra le decisioni degli attori pubblici e i contributi attivi del terzo settore e della cittadinanza, tanto nelle fasi di programmazione come nella conseguente implementazione degli interventi sociali attivati sul territorio. Frequente è apparso l'isolamento delle decisioni politiche locali rispetto alle possibilità di integrazione con le altre dimensioni del welfare, soprattutto nei settori della formazione professionale, della sanità, dell'occupazione, della promozione culturale e della difesa ambientale. Da più parti è emerso come non sia più sostenibile un modello di politica sociale impegnato a finanziare interventi e servizi che spesso prescindono i reali bisogni del territorio.<sup>321</sup> E non può essere condiviso - sia a livello politico come nel conseguente passaggio tecnico e operativo - un sistema che faccia dell'esternalizzazione dei servizi o del trasferimento di risorse al privato, la modalità istituzionale prevalente di operare nei confronti dei cittadini in difficoltà: troppo spesso si finisce per riprodurre dipendenze e circoli viziosi tra pubblico e privato, soprattutto in un clima generale di sfiducia sulla bontà delle regole e delle procedure di governo locale.

I nuovi assetti di welfare dovrebbero perciò essere caratterizzati da una concezione "promozionale" o "abilitante" dell'intervento pubblico, che favorisca maggiormente l'*empowerment* dei cittadini (Folgheraiter 2000, 2004a, 2006; Paci 2004) e non già azioni meramente riparatrici tendenti all'assistenza pura.

Con queste premesse, se gli attori pubblici non iniziano a rendere efficiente anzitutto un sistema di indicatori, individuando modalità di rilevazione oggettive del bisogno sociale - necessarie alla programmazione quanto alla valutazione degli interventi di volta in volta implementati sul territorio - la logica emergenziale rischia di prendere il sopravvento in tutte le fasi di costruzione del welfare e, di conseguenza, le (già scarse) risorse economiche e professionali impegnate non saranno mai sufficienti.

A guardar bene tra le risorse potenzialmente attivabili, molti intervistati (quasi tutti dell'arena pubblica) hanno sottolineato che i patrimoni confiscati alle camorre possono essere considerati una ricchezza che dà vantaggio alla provincia casertana rispetto ad altri territori: ma per rendere i beni confiscati realmente fruibili, non basta l'azione della magistratura e delle forze dell'ordine, né la buona volontà degli enti locali. Occorre la mobilitazione di cittadini attenti e coraggiosi pronti a sfidare le minacce e la paura di ritorsione dei clan; la valorizzazione di quelle imprese sane il cui principale obiettivo non sia il profitto a tutti i costi; l'azione di istituzioni attente che non rispondano alla

---

<sup>321</sup> Sulle linee politiche del welfare regionale Cfr. il sito del Consigliere regionale della Campania Ermanno Russo, Assessore demanio e patrimonio, assistenza sociale e urbanistica, <http://www.ermannorusso.it/>.

estesa logica dell'opportunità e dello scambio clientelare; utenti e consumatori pronti a scegliere e a selezionare gli attori che operano nell'interesse comune:

Riconosco che non è facile gestire un bene confiscato alla camorra: innanzitutto perché tali beni hanno bisogno quasi sempre di essere ristrutturati o hanno bisogno di investimenti per poterli rendere utilizzabili. E poi richiede sempre attenzione il fatto che i vecchi proprietari possano rimettere le mani sul bene a loro sottratto. Poi chi si occupa di questi beni andrebbe sempre supportato: ricordo che in un comune vicino ci fu una produzione di marmellate, realizzate con i frutti di terreni confiscati, che rimasero invendute perché era arrivato l'ordine di non acquistare quei prodotti (AC10).<sup>322</sup>

Come abbiamo visto, le ricchezze offerte dai beni confiscati non possono essere considerate facilmente e immediatamente fruibili: le maggiori criticità legate alla destinazione e all'utilizzo effettivo dei beni, unite alle resistenze e alle paure dei vari attori delle comunità locali, rendono il riuso quasi sempre complesso e faticoso. La modalità principale di riutilizzo dei beni confiscati spetterebbe agli enti locali nel perseguimento di scopi istituzionali, perché portatori di un sistema di valori e di difese più efficaci contro le ritorsioni e le intimidazioni dei clan. Dislocando sedi destinate alle loro attività (scuole, uffici, centri di accoglienza, sedi operative, alloggi popolari) gli enti locali possono concretamente ridurre spese importanti, troppo spesso destinate a esosi affitti erogati a soggetti privati.<sup>323</sup> Decisioni queste che, in molti casi, permetterebbero di liberare importanti risorse economiche da destinare a interventi e servizi sociali che, come abbiamo già evidenziato, sono da tutti gli attori pubblici considerate troppo

<sup>322</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 6 luglio 2012, presso l'UdP di Pietramelara (CE).

<sup>323</sup> Tra i tanti casi, citiamo uno degli ultimi in ordine di tempo che ha coinvolto uno dei maggiori esponenti politici nazionali della provincia casertana, Nicola Cosentino. La società 6C srl - che fa capo ai familiari del deputato e a lui stesso - aveva un contratto stipulato con l'Ente provinciale dal 2003 per l'affitto di un edificio destinato a civile abitazione, sede del Liceo scientifico di Aversa intitolato a Giancarlo Siani. Il costo per la provincia di Caserta per la sede (non proprio idonea ad ospitare un istituto scolastico) ammontava a circa 800mila Euro l'anno. Nel 2011 il contratto tra la provincia di Caserta e l'immobiliare 6C è stato revocato perché la società era risultata priva di certificato antimafia. Sempre la società immobiliare 6C aveva concesso in affitto una delle sedi del Tribunale Civile di Santa Maria Capua Vetere, in forza del quale l'ente comunale pagava circa 500mila Euro l'anno. Per un approfondimento sui fatti in oggetto Cfr. L'Unità del 9 marzo 2012, *Caserta, la cassaforte di "Nick" non ha più il certificato antimafia* di Massimiliano Amato; La Repubblica del 9 marzo 2012, *Contratti senza certificato antimafia. Cosentino perde affitti per milioni* di Mario Reggio.

esigie per essere efficaci. Così hanno testimoniato alcuni intervistati, rilevando le possibilità e le difficoltà delle istituzioni locali nell'utilizzo dei beni confiscati:

Stiamo decidendo di eliminare tutte le sedi dell'amministrazione che prevedono un affitto, ospitandole in beni confiscati alla criminalità organizzata. Ad esempio abbiamo attivato l'assessore del comune di OMISSIS, dove è presente il centro di ascolto per le famiglie in una casa privata in affitto, per trasferire il servizio in un bene confiscato. Questo va fatto prima di tutto per permettere un abbattimento di costi e poi per dare un segnale di visibilità alla cittadinanza che certe logiche possono essere toccate e superate. C'è però un'ambiguità di fondo: anche se tutti gli amministratori ammettono pubblicamente che i beni confiscati alla camorra devono essere utilizzati, troppo spesso c'è timore nel farlo effettivamente e fino in fondo. E la società civile organizzata e la cittadinanza attiva ci spinge ad agire di più in tal senso (AC8).<sup>324</sup> Sarebbe auspicabile, in tema di razionalizzazione di ambiti e risorse, che l'Ufficio di Piano si trasferisse in un bene confiscato, aprendo maggiormente alle associazioni del territorio, dando loro la possibilità di attivare uno sportello di ascolto e procurando un risparmio diretto per le casse comunali. Oltre all'auspicio, ho avanzato diverse volte questa richiesta nelle sedi ufficiali per costruire una rete vera dei servizi territoriali, ma probabilmente questo non piaceva (AC2).<sup>325</sup>

C'è poi una seconda modalità con la quale le istituzioni locali possono rendere i beni produttivi per il sistema di welfare: cooperando con gli attori della cittadinanza attiva nel favorire iniziative sociali e culturali che - troppo spesso in questi contesti territoriali - sperimentano una cronica carenza di strutture e risorse economiche proprie. Questo legame con la cittadinanza però, se lasciato privo di regole pubbliche, certe e condivise rischia di rinforzare pratiche discrezionali che possono mutare con estrema facilità in prassi opportunistiche e clientelari.

C'è un terzo limite che riguarda il riuso a scopi sociali dei beni confiscati: se le iniziative del non profit sono circoscritte all'esecuzione passiva del mandato istituzionale, le attività sociali rischiano di non poter sopravvivere a lungo, vista la forte dipendenza dalle risorse economiche pubbliche e considerata la media dei ritardi con cui queste vengono erogate.

<sup>324</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 agosto 2012, presso l'UdP di Lusignano (CE).

<sup>325</sup> Intervista al coordinatore dell'Ufficio di Piano del 9 luglio 2012, presso l'UdP di Casal di Principe (CE).

Se da un lato è fruttuoso programmare servizi e strutture del welfare territoriale utilizzando beni confiscati, è altrettanto necessario che gli enti locali incoraggino e sostengano il terzo settore a intraprendere azioni autonome e innovative che tengano insieme il soddisfacimento di precisi obiettivi di reinserimento sociale a forme di difesa occupazionale e formativa, rendendo l'utilizzo di quei beni sostenibile almeno dal punto di vista dell'autofinanziamento. È in questo modo che il bene sottratto alle mafie non dovrà più essere considerato solo un costo per la comunità ma una risorsa per il welfare.

In riferimento alla gestione di beni confiscati, pur registrando un aumento degli stessi, grazie all'intervento della magistratura in termini di sequestri, il sistema ha difficoltà ad entrare a regime. Nel senso che questi beni non riescono a diventare autonomi e produttivi, insomma a camminare con le proprie gambe: ora è chiaro che se diventa un volano di sviluppo, la gestione di beni confiscati potrà diventare una espressione di politica sociale.<sup>326</sup>

Dei 10 Uffici di Piano che compongono la totalità degli ambiti sociali della provincia casertana, attualmente solo 1 è ospitato in un bene confiscato (AC9).<sup>327</sup> I coordinatori intervistati, pur avendo unanimemente dichiarato che i beni confiscati alle camorre possono essere un'importante risorsa per le politiche sociali - sia in termini economici che simbolici - hanno in quasi tutti i casi dimostrato di possedere una scarsa conoscenza dei beni presenti sul territorio di loro competenza.<sup>328</sup> In un caso emblematico (AC3) il coordinatore di UdP ci ha dichiarato che i comuni rientranti nel proprio ambito territoriale non possiedono beni confiscati, mentre i dati in nostro possesso dicono che, tra immobili e aziende, i beni sono ben 22 (ANBSC 2012). Questo deficit di conoscenza sull'ingente patrimonio di beni sottratto alle camorre è stato già segnalato in una ricerca svolta in provincia di Caserta non molti anni fa (Baldascino, Pannella, Addelio 2008). Stando allo studio, le maggiori criticità legate all'effettivo riutilizzo dei beni confiscati sono principalmente rappresentate dal *deficit* informativo rispetto alla consistenza del patrimonio locale, alla normativa di set-

<sup>326</sup> Intervista a Giuseppina Levita, direttrice dell'Ufficio Esecuzione Penale Ester-na (UEPE) di Caserta, ex Santa Maria Capua Vetere, del 3 aprile 2012 a Caserta.

<sup>327</sup> Un altro UdP aveva sede in un bene confiscato fino al 2011 (AC5). Come ha dichiarato il coordinatore: "Il comune di OMISSIS ha dei beni confiscati: uno di questi ospitava l'Ufficio di Piano ma, essendo troppo piccolo, non è stato ritenuto idoneo se non per attività di servizio; altri beni sono stati destinati alla Protezione Civile". Il resto degli intervistati non ha minimamente accennato alla possibilità di trasferire l'Ufficio di Piano in un bene confiscato, tranne un altro caso (AC2).

<sup>328</sup> Domanda N.9 "I beni confiscati alla criminalità organizzata possono essere considerati una risorsa per le politiche sociali?"

tore e ai criteri di assegnazione da parte degli stessi enti comunali (*Ibidem* 2008:64). In questo scenario la scarsa conoscenza sembra essere condivisa sia dalle pubbliche amministrazioni sia dagli attori della società civile: condizione che limita fortemente le possibilità offerte dal riuso dei beni confiscati sul territorio (*Ibidem* 2008:59). Sullo sfondo, la ricerca ha evidenziato la forte percezione di una “cultura dell’illegalità radicata nel territorio” (*Ibidem* 2008:66) e le numerose difficoltà nella costruzione di azioni corali tra soggetti pubblici e privati per la definizione di programmi e progetti di intervento che abbiano ad oggetto il riuso dei beni. Questo doppio *deficit* informativo e collaborativo appare fortemente legato alla scarsa fiducia che i cittadini hanno delle amministrazioni locali (Provincia Caserta 2013) e che, spesso, gli enti pubblici contraccambiano nei confronti delle iniziative dei cittadini organizzati. Tutte variabili che trovano evidente riscontro nelle dichiarazioni dei soggetti intervistati nella presente ricerca:

I beni confiscati possono avere una loro utilità (laddove esistono) se gestiti correttamente ed essere destinati al sociale. Sul nostro territorio si legge anche di beni confiscati rientrati nelle mani dei vecchi proprietari, e questo fatto mi rattrista molto. Attualmente ci è pervenuta una richiesta di accesso alla gestione di un bene confiscato, da parte di gruppi che però non hanno piena coscienza che esista un sistema di autorizzazione e accreditamento nell’ambito sociale; per cui vengono a chiedere il bene confiscato come fosse un contributo economico o un’abitazione al comune (AC5).<sup>329</sup>

Esempi positivi di gestione di beni confiscati in provincia sono molti, come non mancano di certo esempi di gravi omissioni o di usi impropri di queste importanti ricchezze. Le iniziative dei cittadini negli ultimi dieci anni hanno incoraggiato e spesso spinto le amministrazioni all’utilizzo di queste importanti risorse economiche e simboliche. Quando gli enti pubblici insediano le loro sedi istituzionali e la società civile utilizza a fini sociali e produttivi i beni confiscati per restituire dignità al lavoro e alle persone, incentivando il reinserimento occupazionale di soggetti svantaggiati e generando benefici diversificati per tutta la comunità, il risanamento ambientale, la diffusione di prassi e culture della legalità, la difesa dei diritti negati a soggetti deboli, nuove forme di economia sociale e solidale diventano sintesi positive di convergenza tra politiche pubbliche, sviluppo economico e diritti di cittadinanza.

---

<sup>329</sup> Intervista al coordinatore dell’Ufficio di Piano del 10 luglio 2012, presso l’UdP di Santa Maria Capua Vetere (CE).





## Conclusioni

Le analisi poste alla base di questo lavoro hanno inteso descrivere le dinamiche del welfare territoriale in relazione alla radicata presenza mafiosa, partendo dalle forme di *governance* locale legate alla programmazione degli interventi sociali per arrivare alla spiegazione di particolari configurazioni pubblico-privato nella gestione dei servizi.

L'approccio multipolare da me scelto è stato posto su una pluralità di livelli rivolti alle premesse e alle conseguenze sociali del fenomeno criminale nel casertano. Tale prospettiva ha voluto interrogare la complessità delle logiche e delle pratiche relative alla presenza delle camorre, a partire dai bisogni del tessuto sociale locale e del livello di risposta degli enti locali, fino al coinvolgimento nell'offerta dei servizi, passando per l'analisi delle forme di protezione delle mafie.

Com'è noto, nella letteratura di settore la protezione mafiosa è generalmente descritta come forma di scambio tra gruppi criminali e attori economici che operano in un dato territorio: rapporto che vede i mafiosi imporsi come garanti della sicurezza sui secondi, i quali accettano a vario titolo lo scambio economico necessario a condurre i propri affari in tranquillità. Il tutto viene suggellato da una sorta di contratto verbale che prevede il pagamento di una tassa necessaria ad evitare conseguenze negative prevedibili, potenzialmente attivabili dalle mafie nei confronti di tutti gli attori economici che operano entro i confini territoriali posti sotto il controllo mafioso. È questo il basilare meccanismo di funzionamento nella cosiddetta *estorsione-protezione*.

Così, la protezione che ricevono gli attori economici è una "merce" venduta localmente dai detentori del potere di intimidazione sotto forma di garanzia che assicura il buon andamento delle transazioni di mercato, qualunque sia la loro natura, legale o illegale.

Ma un'altra modalità in cui si esprime la protezione mafiosa è invece incorporata dagli affiliati al gruppo, soprattutto nei ranghi bassi e intermedi dell'organizzazione: la manovalanza che opera per conto e su mandato dei capi. Tale protezione si fonda su alcune sistematiche garanzie che il clan mafioso assicura ai singoli individui ed estende ai familiari che operano nell'interesse del gruppo, al fine di garantire coesione interna e mantenimento dei segreti.

Si tratta di un'articolata protezione economica, giuridica e sociale assicurata dalle organizzazioni criminali agli affiliati che, come si è vi-

sto nel primo capitolo, viene sistematicamente finanziata attraverso una "cassa comune", che rappresenta il vero e proprio motore economico posto alla base delle attività ordinarie del crimine organizzato, principalmente attività estorsive e traffici.

Inoltre, le forme di protezione diffuse nei clan di camorra del casertano - nelle manifestazioni documentate dalla magistratura che si è occupata di quest'area territoriale - assumono spesso i tratti di un particolare sistema assistenziale dalle modalità selettive, progressive e gerarchiche. Attraverso questo sistema vengono assicurati redditi nei periodi in cui gli affiliati sono impossibilitati a produrre entrate economiche proprie: l'assistenza economica garantisce infatti la sopravvivenza carceraria dei detenuti e il sostentamento dei loro familiari. Ma l'entità delle provvigioni economiche è sempre rapportata al ruolo assunto nel clan, alle capacità professionali valutate dai vertici del gruppo e allo *status* giuridico di detenuto semplice o al carcere duro, latitante e libero.

I dati che abbiamo raccolto in questo lavoro definiscono la protezione mafiosa come parte imprescindibile di un sistema di valori e di pratiche che garantiscono all'affiliato e alla sua famiglia assistenza legale per affrontare al meglio procedimenti penali, soccorso sanitario specialistico durante periodi di latitanza, collocamento presso imprese pubbliche e private, relazioni sociali proficue per attivare affari in proprio: tutte modalità ispirate ad una solidarietà selettiva che utilizza l'omertà come forma di consenso non solo tra affiliati ma anche nella popolazione, spesso partecipe, testimone o solo indirettamente consapevole della protezione mafiosa.

Questo punto di vista che indaga la produzione di consenso sociale delle camorre - alimentato anche dalla distribuzione di ricchezze e dalle varie forme di assistenza e solidarietà - ha voluto ampliare la prospettiva che guarda le mafie in un'ottica prevalentemente criminale, spesso pressoché esclusivamente incentrata sulle dinamiche devianti anche quando si analizza l'amministrazione interna ai gruppi di crimine organizzato.

Così il ruolo svolto dalle forme di integrazione non violenta a finalità egemonica diviene parte non marginale di un sistema di regole diffuso in tutti i clan del territorio che non può che facilitare un continuo ricambio nelle file dei gruppi mafiosi, soprattutto nei ranghi organizzativi più bassi e numerosi: aspetti basilari e indispensabili all'accumulo di potere economico e politico da spendere a livello locale.

È utile ribadire che il mio ampliare l'osservazione nelle dinamiche interne ai clan di camorra non ha voluto interpretare in maniera acritica l'azione di tali organizzazioni, classificandole come semplici associazioni.

Siamo inoltre convinti che le mafie non vanno intese come degli anti-Stati perché non intendono sostituirsi, sovvertire o soppiantare

la presenza e le azioni dello Stato o delle sue articolazioni periferiche. Le mafie hanno bisogno dello Stato, in particolare di un apparato pubblico che operi in maniera difettosa, manifestando eccezioni e buchi di autorità nei settori economici e nelle pratiche istituzionali di intere aree territoriali. È in questi spazi vuoti di legalità che le mafie trovano possibilità di manovra: interstizi dove riescono ad inserirsi per esercitare potere politico, economico e, laddove i primi due non siano sufficienti, anche militare.

Allo scopo di rendere intelleggibili le forme di protezione interna ai clan di camorra, ho cercato di integrare le informazioni giudiziarie con le testimonianze raccolte sul campo, per identificare le tracce di quello che potremmo definire una sorta di "welfare criminale".

Questo sistema di protezione - riservato ai pochi eletti che gravitano intorno agli interessi dei gruppi mafiosi - non è mai apparso antagonista alle forme di welfare pubblico ma, anzi, spesso integra le forme ufficiali di protezione sociale, arricchendo e rafforzando le scarse risorse pubbliche destinate agli interventi socio-assistenziali.

Se lo scenario del welfare locale è infatti caratterizzato da una dichiarata crisi del comparto socio-assistenziale, gli esempi osservati nell'area casertana ci hanno invece mostrato che esistono diversi esiti nelle modalità di gestione dei servizi: in alcuni casi innovativi e per certi versi virtuosi, in altri anacronistici assolutamente basati su scambi clientelari e, talvolta, illeciti.

E la crisi di efficacia e la fragilità dei sistemi di welfare pubblico appare, non a caso, un'evidenza ricorrente proprio nei contesti territoriali a tradizionale presenza mafiosa.

Per indagare questa relazione si è deciso di ripercorrere la letteratura riguardante tipologie e modalità di attuazione delle politiche di welfare, al fine di contestualizzare il modello italiano e, all'interno di questo, poter meglio distinguere le principali differenze territoriali che storicamente si collocano lungo l'asse Nord-Sud del Paese. Si è poi proceduto alla raccolta di dati, informazioni e testimonianze che aiutassero a circoscrivere la dimensione locale dei servizi, prima di iniziare la fase di ricerca sul campo. Quest'ultima si è estesa sull'area dell'intera provincia nella prima fase, per poi concentrarsi nella conurbazione dell'agro-aversano, dove abbiamo trovato esempi emblematici di gestione dei servizi, sia in senso positivo che negativo.

Il primo periodo trascorso sul campo è servito per ricostruire la rete di attori pubblici e privati coinvolti nella programmazione degli interventi socio-assistenziali a livello locale. Solo successivamente si è cercato di descrivere lo stato di salute dei servizi attraverso l'analisi di dati ufficiali e di interviste ai principali attori coinvolti nella programmazione, soprattutto dell'area pubblica.

Nel secondo periodo di osservazione ho avuto la possibilità di convivere con operatori e utenti di un servizio sociosanitario residenzia-

le, riuscendo così ad osservare “dal basso” il concreto svolgimento di una pratica di intervento sociale e, contemporaneamente, raccogliere il punto di vista di chi, concretamente, usufruisce e lavora nei servizi.

Per questo motivo, nel corso della ricerca ho voluto tenere conto di alcuni interventi sperimentati a livello provinciale, con particolare riguardo al settore dell'assistenza sociale e sociosanitaria: il Reddito di Cittadinanza e i Piani Terapeutici Riabilitativi Individualizzati finanziati da *Budget di Salute*. La mia attenzione si è poi rivolta alla valutazione di efficacia delle due sperimentazioni attraverso la voce degli utenti, dei dirigenti, degli operatori e degli imprenditori coinvolti nell'implementazione degli interventi sociali e sociosanitari.

Il periodo di permanenza nel contesto aversano mi ha permesso di osservare da vicino l'innovativa pratica sociosanitaria dei PTRI/*BdS*, volta alla de-istituzionalizzazione e all'inclusione sociale di persone svantaggiate. Confesso che in alcuni momenti, lo stupore nell'aver incontrato un modello così avanzato di risposta ai bisogni - che riesce spesso ad integrare in maniera virtuosa intervento sanitario e sociale, potenzialità dell'utenza e risorse comunitarie - è stata grande e, per certi versi, spiazzante. Allo stupore però si è aggiunta tutta l'amarezza nell'aver percepito il forte isolamento delle istituzioni locali - ma non politico del Governo regionale - che ha riguardato la pratica dei PTRI finanziati da *BdS*. E il motivo principale del mancato effetto traino che tale modello di cogestione tra pubblico e privato avrebbe dovuto avere sui Piani di Zona e su una più ampia integrazione delle politiche sociali territoriali, è soprattutto legato al modello di welfare che questa innovativa pratica pone a fondamento del suo successo.

Allo stesso modo, gli interventi sperimentati dal Reddito di Cittadinanza hanno fatto emergere tutta la fragilità di un sistema pubblico che fa troppa fatica ad integrare le diverse dimensioni delle politiche sociali, mostrandosi più interessato alla distribuzione di piccole rendite di natura assistenziale - spesso utilizzate ai fini della produzione di consenso - piuttosto che al superamento di croniche ed estese situazioni di disagio.

È apparso evidente come l'architettura istituzionale, la cultura organizzativa e le attitudini di molti politici locali e dirigenti pubblici dimostrino troppo distacco dalle pratiche innovative di welfare sperimentate sul territorio provinciale. Questo palese scollamento tra indirizzo politico e concreta gestione di interventi e servizi rende difficoltoso l'emersione di positive sinergie. Fino a quando l'organizzazione e la gestione dei servizi e degli interventi sociali saranno così fortemente condizionate dalle strategie locali di consenso elettorale o dalle forme di scambio politico e clientelare, ci sarà sempre meno spazio per il rafforzamento di un sistema di servizi integrati, efficienti ed efficaci che punti alla promozione del benessere di tutta una comunità. E gli esempi virtuosi di gestione dei servizi - pur nella unanime

positiva valutazione di tali pratiche - rischiano di rimanere, appunto, solo delle buone prassi, isolate e circoscritte, dentro un mare di pratiche inefficaci o inefficienti.

Le testimonianze degli attori della cooperazione sociale ci hanno poi offerto due chiavi di lettura per molti versi opposte, che riflettono altrettante modalità di implementazione del welfare dei servizi: una più vicina alle istanze degli attori pubblici e alle finalità di mercato, l'altra più aderente alle istanze della popolazione e alle finalità di inclusione sociale.

Entrambe le modalità hanno fatto emergere i nodi problematici vissuti dal mondo dell'impresa e della cooperazione sociale, tra cui ricordiamo: i complessi e mutevoli rapporti che legano le espressioni del terzo settore agli attori pubblici della scena locale, le dinamiche di scambio tra istanze elettorali e necessità di aver garantite commesse pubbliche, le modalità di *recruitment* e di gestione interna ai consorzi e alle cooperative sociali, le difficoltà economiche legate ai ritardi nei pagamenti pubblici. Tutti elementi di forte incertezza che incentivano l'emergere di rapporti patologici tra attori pubblici e privati, siano essi clientelari o illeciti.

È in questo spazio complesso di relazioni incerte e mutevoli tra impresa sociale e politica locale finalizzato alla conquista di porzioni di mercato nei servizi, che si è inserito l'interesse dei clan di camorra. Le attenzioni dei clan rivolte ai servizi socio-assistenziali paiono diverse e molteplici: si manifestano a volte con le classiche richieste estorsive, altre volte attraverso forme collaborative tessute con le imprese sociali, altre ancora con la coincidenza tra interessi di esponenti politici, dirigenti pubblici e imprenditori sociali nelle azioni che portano alla selezione per commesse e appalti.

Il terreno dove maggiormente si incontrano gli interessi delle organizzazioni criminali, dell'impresa sociale, della politica locale e della cittadinanza è sicuramente il mercato del lavoro. In un contesto territoriale in cui resiste un'endemica disoccupazione, un forte e diffuso mercato sommerso e bassi livelli salariali, la promessa di un lavoro diventa merce di scambio appetibile che avvicina gli scopi di chi aspira a conquistare una carica elettiva, chi vuole consolidare una quota nel mercato pubblico dei servizi alla persona e chi, semplicemente, cerca un lavoro retribuito.

Nei contesti territoriali dove maggiore è presente la fama e il potere politico dei clan di camorra, gli interessi delle imprese sociali molto spesso incrociano quelli dei politici locali e dei dirigenti pubblici grazie all'intermediazione di esponenti del clan: abilissimi nel suggellare patti e accordi illeciti al fine di ricavare una rendita economica per il lavoro svolto. In questo modo è il clan a garantire che accordi illeciti o illegali accorsi tra le parti vengano rispettati fino in fondo: chi meglio di un capo-zona o di un reggente può porsi come garante di transazio-

ni illecite e di accordi illegittimi sanciti sul proprio territorio?

Così, di frequente, anche nel mercato dei servizi alla persona diventa prassi consolidata favorire le logiche (apparentemente in)comprensibili di spartizione tra poteri non manifesti, che calpestano costantemente il merito e la professionalità come metro di valutazione nella vincita di appalti o nel collocamento in cooperative sociali e, spesso, anche in uffici pubblici. La naturale e diretta conseguenza di queste dinamiche è una diffusa e radicata inefficacia degli interventi socio-assistenziali programmati e finanziati sul territorio, intrappolati negli interessi particolari accorsi tra attori che non si pongono come priorità la tutela del bene comune, bensì un tornaconto immediato e personale.

Gli affiliati ai clan del casertano dimostrano di gestire sul territorio un importante capitale di relazioni tessute al di fuori del proprio gruppo, riuscendo così ad avvicinare interessi distanti e opposti avanzati dai diversi attori presenti sulla scena pubblica. Il tutto è sempre finalizzato alla conquista di ricchezza e potere a discapito dell'interesse generale.

L'interesse dei clan di camorra nei confronti del settore socio-assistenziale è stato provato in sede giudiziaria, attraverso un ruolo di regolazione del sistema posto tra la dimensione economica, imprenditoriale e politica. Da questo settore le camorre casertane traggono ricchezze economiche destinate alla "cassa comune", cercano controllo politico attraverso le manifestazioni del voto di scambio e trovano ampio consenso sociale elargendo posti di lavoro ai propri affiliati e alla popolazione a loro vicina. Dinamiche che influiscono sull'efficacia degli interventi e dei servizi sociali a favore di logiche di scambio improntate alla gestione clientelare e illecita della cosa pubblica: tutto ciò non può che contribuire a rendere questo settore debole e inefficiente.

Fortunatamente, il periodo di osservazione trascorso sul territorio provinciale non è stato tutto incentrato su questi esempi negativi. Nel vasto scenario delle pratiche locali dei servizi, (r)esistono una serie di attori della società civile e delle istituzioni locali che hanno intrapreso azioni creative di assistenza, solidarietà e reinserimento sociale ispirati a modelli innovativi e avanzati di welfare. In questi esempi, vengono sperimentate sinergie tra risorse a disposizione dei contesti territoriali, siano esse pubbliche o private.

I beni confiscati alle camorre e il loro riuso per fini istituzionali e sociali rappresentano la chiave di volta di queste nuove pratiche, perché aiuta la necessaria trasformazione sociale di territori che, per troppo tempo, hanno subito il giogo e le regole imposte da un vasto sistema di illegalità, dominato dalla prevaricazione camorrista.

Così, l'utilizzo dei beni confiscati alle camorre può essere considerato parte rilevante di un capitale di risorse economiche e simboliche

che possono segnare un cambio di rotta nelle prevalenti logiche di welfare residuale e “tappabuchi” (Cfr. Romanetti 1992, Marelli 2009).

Se non si esce dalla gabbia concettuale della continua “emergenza sociale”, gli interventi sociali sono destinati a mancare sia nella fase di programmazione come nei processi di valutazione: elementi che finiscono per alimentare uno scarso grado di efficacia delle *policy* e di efficienza delle *policies*.

La logica riparativa ed emergenziale (Cfr. Donolo 2001) che pervade le politiche e gli interventi sociali di quest’area territoriale, raramente permette agli attori dell’arena pubblica di considerare e vagliare attentamente le risorse del territorio - in *primis* le forze della cittadinanza attiva e i beni confiscati alle mafie - come strumenti necessari al cambio di rotta e di indirizzo che porti all’effettiva integrazione delle politiche sociali. Così, gli interventi finalizzati alla promozione del benessere o al contenimento del disagio sociale attraverso il contrasto strategico alla generalità dei bisogni, devono passare per maggiori livelli di partecipazione con gli attori e le risorse che l’arena pubblica esprime in un dato momento.

Pur in presenza di ben definiti indirizzi politici regionali che spingono le azioni degli enti locali verso un rinnovato sistema di welfare di comunità, il modello casertano appare decisamente ambivalente: vede convivere in maniera non sempre pacifica pratiche di *governance* basate su uno spinto decisionismo verticale politico-istituzionale, con pratiche partecipate sul modello del partenariato di tipo comunitario. Questo stato di cose - che mescola il vecchio al nuovo rendendo l’effetto delle politiche sociali spesso indecifrabile - mostra tutte le resistenze di un radicato sistema particolaristico-clientelare presente nell’azione degli enti locali, contrastato dalle iniziative innovative nate e sostenute dall’impegno di cittadini singoli e associati, grazie all’avallo di alcuni dirigenti e operatori pubblici.

Ci è apparso evidente che il blocco politico-imprenditoriale che trattiene il cambiamento nel welfare provinciale verso un modello di interventi realmente efficaci, flessibili, partecipati e mirati alle reali e mutevoli esigenze sociali, agisca per mantenere inalterati precisi equilibri e *status quo*, le cui trame hanno alla base una tela di favoritismi e clientele che foraggiano interessi particolaristici incrociati e, talvolta, veri e propri sistemi illeciti e criminali. Il tutto esercitato con l’intento spesso premeditato - altre volte incolpevole - di canalizzare risorse economiche pubbliche verso un circuito di interessi devianti che si autoalimenta.

Un sistema di programmazione spesso inefficace destinato a generare interventi che non risolvendo le estese aree di disagio, alimentano la sensazione diffusa nella popolazione di una eccessiva lontananza tra bisogni sociali e risposte delle istituzioni. Si finisce così per incoraggiare quelle clientele e quei favoritismi che coinvolgono gli stessi

utenti dei servizi, spesso più inclini a piegarsi alla richiesta di un favore personale piuttosto che alla giusta pretesa di ricevere servizi e prestazioni legittimamente esigibili.

Tutto ciò rischia di trasformare la fruibilità dei servizi dichiaratamente universali in forme di scambio selettive che contribuiscono a cementare il diffuso clima di sfiducia tra cittadini e istituzioni.

Così, troppo spesso il sistema pubblico di protezione sociale finisce con l'ignorare o non riesce a raggiungere grandi fette di disagio, proprio a causa della carenza di servizi programmati o della inefficacia degli interventi implementati. Situazione opposta alle forme di protezione garantite dalle organizzazioni criminali nei confronti dei loro sostenitori.

Tutti i cittadini sono consapevoli che i clan di camorra non lasciano insoddisfatti i bisogni degli affiliati, dei familiari e dei fiancheggiatori. Può sembrare paradossale, ma in diverse occasioni la rete di protezione costruita dai vertici strategici dei principali clan della provincia ha dimostrato di essere più efficiente, snella e garantista del sistema pubblico. Questo non solo perché le organizzazioni criminali hanno la necessità di assicurare una vita dignitosa ai propri adepti per evitare il rischio di collaborazioni con la giustizia, ma anche perché così mostrano alla popolazione locale di possedere sufficiente autorità per garantire protezione sociale, opportunità di ricchezza e mobilità nei confronti di chi ne condivide le logiche e ne protegge le attività.

Mi piace concludere questo lavoro citando un illustre uomo di Stato, il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, intervistato da Giorgio Bocca:

Ho capito una cosa, molto semplice ma forse decisiva: gran parte delle protezioni mafiose, dei privilegi mafiosi certamente pagati dai cittadini non sono altro che i loro elementari diritti. Assicuriamoglieli, togliamo questo potere alla mafia, facciamo dei suoi dipendenti i nostri alleati (Dalla Chiesa, 1984:230).



# *Postfazione*

*di Felia Allum*

Gli studi sul crimine organizzato - tra mafie italiane, straniere e gruppi criminali transnazionali - offrono oggi al lettore un'ampia prospettiva di osservazione. Una mole di materiali bibliografici ha sicuramente ampliato i punti di vista di un fenomeno complesso e persistente - soprattutto in territorio italiano - che ha da tempo spostato i suoi interessi su scala internazionale. Gli studi sul crimine organizzato sono così divenuti un genere letterario di successo, un orientamento di cronaca molto seguito e una quasi-disciplina accademica. Pur essendoci una pluralità di analisi, molte di queste rimangono spesso "imprigionate" in quadri teorici rigidi e precostruiti. Come già successo in passato per il terrorismo, la moltiplicazione di esperti, di critici e di studiosi - che hanno voluto contribuire al dibattito pubblico con un particolare angolo di osservazione - non è andata di pari passo con la maggiore comprensione di un fenomeno protetto da segretezza interna e da una spessa coltre di omertà al suo esterno. Così, la moltiplicazione di saperi ha spesso finito per rafforzare ed espandere stereotipi e semplificazioni che poco hanno a che fare con la complessa e variegata realtà delle mafie italiane, in particolare delle camorre campane. Si può ad esempio affermare che in Gran Bretagna, come in altri Paesi europei, chi è impegnato in prima linea nel contrasto alle mafie, di frequente non riconosce fenomeni emergenti di crimine organizzato, proprio a causa dei diffusi stereotipi che finiscono per ingannare anche l'osservatore più attento.

Parlando di stereotipi, un collaboratore di giustizia del clan Gionta mi spiegava, durante un'intervista, che film come 'Il padrino' erano fonte di ispirazione per il suo "lavoro", perché suggerivano modelli di comportamento: come parlare, come vestirsi, come agire in alcune situazioni per apparire e sentirsi più "mafioso"... Viene quindi da chiedersi a quali fonti abbia attinto Francis Ford Coppola per la fortunata trilogia della famiglia Corleone, se fosse solo il frutto della sua vivida immaginazione o un'attenta osservazione di fatti giudiziari e avvenimenti storici. Credo però che la domanda più utile da porsi sia: chi influenza chi? Lo scrittore con il suo romanzo o i criminali con le loro

gesta? O sono entrambi ad influenzarsi reciprocamente in maniera circolare rinforzando così stereotipi che l'uno proietta sull'altro?

Cosa veramente sappiamo dell'attuale scenario delle mafie? In Italia - dove si può vantare un grande patrimonio di studi e di ricerche sul tema - cominciano a emergere interessanti chiavi di lettura per capire più a fondo la realtà mafiosa, sia all'interno delle organizzazioni che nei rapporti con il mondo esterno.

Purtroppo il capitale di conoscenze sinora acquisito è destinato a non essere mai al passo con i tempi, visto che quasi tutte le organizzazioni mafiose hanno dimostrato di evolversi velocemente ogni qual volta i loro affari sono interrotti dall'intervento delle agenzie di repressione. E se le indagini della magistratura restano un prezioso punto di forza tra le poche fonti disponibili (che, ovviamente, si concentrano su fatti penalmente rilevanti), allo stesso tempo lasciano un vuoto di conoscenze che solo la ricerca sociale può colmare. Questo *gap* di sincronia temporale si aggiunge alla dimensione spaziale: la ricerca in questo campo non può essere praticata lontano dai luoghi in cui certi fenomeni hanno origine o mostrano i loro effetti. Le mafie vanno osservate nella più ampia società civile e istituzionale, perché sono parte di essa e, allo stesso tempo, contribuiscono alla sua (de)formazione.

Alessandro Colletti ha vissuto sul campo per osservare i luoghi istituzionali, gli attori e le concrete attività del welfare territoriale in un contesto di camorra, descrivendo un aspetto del fenomeno di cui molti parlano, ma che nessuno aveva mai davvero approfondito: il welfare crime, ovvero le forme di "assistenza" che garantiscono un'incredibile coesione interna ai clan di camorra ma che, allo stesso tempo, in maniera diretta e indiretta, producono uno strabiliante controllo sulle vite delle persone e una differenziazione sociale basata su criteri non democratici. A mio parere questo studio è un eccellente esempio di come possa essere condotta una ricerca che affronta un tema così complesso: anzitutto costruisce le domande di sfondo utilizzando tutte le fonti disponibili (primarie e secondarie); indaga attraverso un approccio multi-disciplinare senza soffermarsi su un solo modello teorico; segue in maniera induttiva i risultati e le scoperte ottenute rimodulando le proprie domande di partenza, in una cornice descrittiva arricchita da un'attenta osservazione di campo.

Una concezione del tutto "laica" del welfare è forse la chiave di lettura per apprezzare appieno il metodo di questa ricerca: nella prospettiva costruita da Colletti, la distribuzione del benessere in alcuni contesti territoriali non è solo monopolio dello Stato, così come non lo è l'esercizio della violenza. Questo originale punto di vista non può che arricchire la conoscenza di un fenomeno (che, ricordiamolo, non è solo) criminale, aprendo lo scenario opposto: così, se le organizzazioni mafiose diventano agenzie che ridistribuiscono ricchezza, spesso

le istituzioni pubbliche (che dovrebbero agire nell'interesse comune) finiscono per operare in maniera criminale. È la prospettiva 'di mezzo' tra il welfare e il suo doppio - tra la redistribuzione del benessere e il suo *dark side* - che rende interessante questo libro.

Grazie a questa insolita chiave di lettura, il testo aggiunge un utile tassello alla comprensione delle organizzazioni mafiose, in particolare delle camorre dell'area casertana. Ma allo stesso tempo ci aiuta a focalizzare alcuni aspetti culturali e valoriali che circondano i fenomeni criminali e mostra come questi valori siano abilmente usati dalle camorre al fine di rafforzare la loro ideologia imposta (col bastone o la carota) su tutto e tutti. Finisce così che molti aspetti dell'humus culturale campano vengono sistematicamente manipolati dalle camorre per alimentare un circolo di interessi particolaristici di cui pochi possono godere: tutto a discapito degli interessi della collettività e del bene comune.

A mio avviso la ricerca presentata in questo libro suggerisce un necessario intervento politico che sia, però, di ampio respiro. Se l'efficacia della magistratura ha scompaginato dal punto di vista militare la maggior parte dei gruppi di camorra dell'area casertana, è altrettanto evidente che la mano repressiva dello Stato ha lasciato un vuoto di assistenza - finanziato dal mercato economico dell'indotto mafioso - che ha reso ancor più evidenti i bisogni delle popolazioni locali.

La ricerca di Colletti - utilizzando la lente di osservazione delle politiche sociali nell'analisi del crimine organizzato - diventa così un 'servizio sociale' reso al contesto casertano. Una denuncia sottile che utilizza mafia e antimafia per descrivere la condizione di chi vive in contesti territoriali difficili. Sarebbe auspicabile incoraggiare ricerche di questo tipo, ora che le politiche repressive dello Stato dovrebbero lasciare spazio a interventi di sostegno e sviluppo sociali nei contesti a tradizionale presenza mafiosa.



## Bibliografia

- AA. VV. (2006a), *Welfare in Line*, Anno II N.1, gennaio 2006, [www.nuovowelfare.it](http://www.nuovowelfare.it).
- AA.VV. (2006b), Assessorato al Lavoro, Pari opportunità e Politiche giovanili della Regione Lazio, *Reddito Garantito e nuovi diritti sociali. I sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto per una legge nella regione Lazio*, New Interstampa, Roma, [www.regionelazio.it](http://www.regionelazio.it), ultimo accesso 7 aprile 2013.
- AA.VV. (2012a), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale. Un quadro attuale alle priorità di intervento future*, Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, <http://www.cittalia.it/>, ultimo accesso 3 giugno 2013.
- AA. VV. (2012b), *Come si vive in Italia? La qualità sociale e ambientale regione per regione, Rapporto QUARS 2011, Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Sbilanciamoci! 2012b <http://www.sbilanciamoci.org>, ultimo accesso 3 settembre 2013.
- Associazione Nuovo Welfare (2011), *Il Bollino Blu. Un inventario dell'offerta di welfare delle regioni italiane*, in *Welfare in Line*, Anno II N.1, gennaio 2006, [www.nuovowelfare.it](http://www.nuovowelfare.it), ultimo accesso febbraio 2011.
- Abbattista Giovanni, Montaruli Valeria, Polignano Antonio (2010), *I reati associativi e gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata*, Giappichelli editore, Torino.
- Agodi Maria Carmela, Rinaldi Biolcati Ferruccio, Cava Fiorella, Izzo Gennaro (2006), *I Piani di Zona: strumento o metodo delle nuove politiche sociali? La gestione unitaria dei servizi d'ambito in Campania*, in Guidicini, Landuzzi (2006), pp. 66-100.
- Agodi Maria Carmela, De Luca Picione Giuseppe Luca (2010), *L'esperienza del reddito di cittadinanza in Campania*, in Granaglia Elena e Bolzoni Magda (2010) [a cura di], *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, Quaderni Cies N.3, pp. 39-52.
- Agostini Chiara (2005), *Fra politiche e istituzioni. Quali eredità per i nuovi modelli di welfare?*, in Quaderni di ricerca del Dipartimento Innovazione e società N.3, Aracne editrice, Roma.
- Alessi Rosalba, Mazzamuto Salvatore (1997), *Lotta alla criminalità organizzata, trasparenza dell'attività amministrativa e ruolo del sindacato*, Ediesse, Roma.
- Alfonso Roberto (2012), *La gestione e la destinazione dei beni sequestrati*

- e confiscati alla criminalità organizzata. Dal Commissario straordinario all'Agenzia*, in Cisterna (2012), pp. 13-62.
- Allum Felia, Renate Siebert (2003) [a cura di], *Organized crime and the challenge to democracy*, Routledge, London.
- Allum Felia (2011), *Il crimine organizzato a Napoli*, L'ancora Srl, Napoli-Roma.
- Alongi, Giuseppe (1890), *La camorra: studio di sociologia criminale*, Bocca, Torino.
- Anselmo Marcello e Braucci Maurizio (2008), *Questa corte condanna. Spartacus, il processo al clan dei casalesi*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Arlacchi Pino (1983), *La mafia imprenditrice: l'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Il Mulino, Bologna.
- Arlacchi Pino (2007), *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, Il Saggiatore, Milano.
- Arlacchi Pino (2010), *Gli uomini del disonore: la mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Mondadori, Milano.
- Arlacchi Pino, Dalla Chiesa Nando (1987), *La palude e la città*, Mondadori, Milano.
- Arlotti Massimo (2009), *Il Sistema di spesa e finanziamento delle politiche sociali: assetti territoriali e mutamento*, in Kazepov (2009), pp. 129-147.
- Aron Raymond (1989), *Le tappe del pensiero sociologico. Montesquieu, Comte, Marx, Tocqueville, Durkheim, Pareto, Weber*, Mondadori, Milano.
- Ascoli Ugo (1984) [a cura di], *Welfare state all'italiana*, Editori Laterza, Bari.
- Ascoli Ugo (2011) [a cura di], *Il welfare in Italia*, Il mulino, Bologna.
- Baglivo Adriano (1983), *Camorra Spa*, Rizzoli, Milano.
- Balboni Enzo, Baroni Bassano, Mattioni Angelo, Pastori Giorgio (2007) [a cura di], *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano.
- Baldascino Mauro, Mosca Michele (2012a), *Sussidiarietà orizzontale, welfare comunitario ed economia sociale*, De Frede editore, Napoli.
- Baldascino Mauro, Mosca Michele (2012b), *La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali?*, in Venturi Paolo e Zandonai Flaviano (2012) [a cura di], *L'impresa sociale in Italia: pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, Rapporto Iris Network, Altra Economia, Milano, pp. 213-236.
- Baldascino Mauro, Mosca Michele (2012c), *Un nuovo modello di welfare promosso dalla L.R. della Campania n.1/2012*, in Welfare Oggi, Vol. 4, pp. 68-72.
- Baldascino Mauro, Pannella Rosaria, Addelio Emiliano Fabio (2008), *Simboli e risorse di comunità libere*, Multiprint, Roma.
- Balsamo Antonio, Contrafatto Vania, Nicastro Guglielmo (2010), *Le*

- misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Giuffrè Editore, Milano.
- Balestrini Nanni (2004), *Sandokan. Storia di camorra*, Einaudi, Torino.
- Barbagallo Francesco (1997), *Napoli fine Novecento. Politici, camorristi, imprenditori*, Einaudi, Torino.
- Barbagallo Francesco (1999), *Il potere della camorra (1973/1998)*, Einaudi, Torino.
- Barbagallo Francesco (2010), *Storia della camorra*, Laterza, Bari.
- Barresi Francesco (2007), *Mafia ed economia criminale. Analisi socio-criminologica di un'economia sommersa*, Edup, Roma.
- Becchi Ada (2000), *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Donzelli Editore, Roma.
- Becchi Ada (2002), *Le mafie: truppe mercenarie e criminalità organizzata*, in *Meridiana*, N.43, pp. 159-183.
- Becchi Ada, Rey Guido (1994), *L'economia criminale*, Laterza, Bari.
- Behan Tom (1996), *The Camorra*, Routledge, London UK.
- Belussi Fiorenza (1992) [a cura di], *Nuovi modelli d'impresa, gerarchie organizzative e imprese rete*, Franco Angeli, Milano.
- Bertin Giovanni, Moro Giuseppe (2012), *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in Colozzi Ivo (2012), pp. 37-55.
- Bevilacqua Piero (1992), *La mafia e la Spagna*, In *Meridiana* N.13, pp. 105-127.
- Bifulco Lavinia (2005) [a cura di], *Politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Biggeri Mario, Bellanca Nicolò (2010) [a cura di], *Dalla relazione di cura alla relazione di prossimità: l'approccio delle capability alle persone con disabilità*, Liguori, Napoli.
- Blok Anton (1974), *The Mafia of a sicilian village: 1860-1960*, Blackwell, Oxford.
- Boldrini Fabrizio (2009), *Premessa allo studio*, in AAVV (2009), *I sistemi locali di welfare per lo sviluppo territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp.13-18.
- Bonazzi Giuseppe (2002a), *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano.
- Bonazzi Giuseppe (2002b), *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Bonoli Giuliano (1997), *Classifying Welfare States: a Two-dimensional Approach*, in *Journal of Social Policy* N.26 (3), pp. 351-372.
- Borgatti Stephen, Everett Martin, Freeman Linton (2002), *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*, Analytic Technologies, Harvard MA.
- Borgatti Stephen, Everett Martin, Johnson Jeffrey (2013), *Analyzing Social Networks*, Sage Publications, London.
- Borrelli Caterina (2007), *L'evoluzione degli Ambiti Territoriali e delle forme di gestione dei servizi sociali in Campania*, in *Formez* (2007), pp. 12-34.

- Borzaga Carlo (1997), *Il Terzo Settore: dimensioni, evoluzione, caratteristiche e potenzialità*, in Bernardi Luigi (1997) [a cura di], *La Finanza pubblica italiana. Rapporto 1997*, Il Mulino, Bologna, pp. 291-308.
- Borzaga Carlo, Defourny Jacques (2001) [a cura di], *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Edizioni 31, Trento.
- Borzaga Carlo, Fazzi Luca (2005), *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Borzaga Carlo (2009), *Impresa sociale*, in Zamagni Stefano, Bruni Luginio (2009) [a cura di], *Dizionario di Economia Civile*, Città Nuova Editrice, Roma, pp. 516-526.
- Boulding Kennet (1963), *Towards a pure theory of threat system*, in *The American Economic Review* Vol. 53 N.2, pp. 424-434.
- Brandolini Andrea, Saraceno Chiara (2007) [a cura di], *Povert  e benessere: una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Braucci Maurizio, Zoppoli Giovanni (2005), *Napoli comincia a Scampia*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Brizzi Laura, Cava Fiorella (2003), *L'integrazione socio-sanitaria. Il ruolo dell'assistente sociale*, Carocci Faber, Roma.
- Busilacchi Gianluca (2008), *Le basi dell'Europa sociale: modelli di reddito minimo nella UE 27*, in Rapporto nazionale della Commissione povert  2008, Ministero del Welfare.
- Buttaroni Carlo, Fantozzi Daniela, Fantozzi Roberto (2006), *Bollino Blu. Analisi comparativa dei sistemi di welfare regionali*, reperibile su [www.nuvowelfare.it](http://www.nuvowelfare.it), ultimo accesso 12 dicembre 2013.
- Cafferata Roberto (1984), *Teoria dell'organizzazione: un approccio non contingente*, Franco Angeli, Milano.
- Cafferata Roberto (2005) [a cura di], *Organizzazione e direzione aziendale*, Aracne, Roma.
- Caltabiano Cristiano (2004), *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, IREF, Roma.
- Canale Laura (2012), *Innovazione sociale e secondo welfare: quale impulso dall'Unione Europea*, in *La Rivista delle Politiche Sociali* N.4, pp. 183-203.
- Cantone Raffaele (2008), *Solo per giustizia*, Mondadori, Milano.
- Cantone Raffaele (2012), *Operazione Penelope. Perch  la lotta alla criminalit  organizzata e al malaffare rischia di non finire mai*, Mondadori, Milano.
- Cantone Raffaele, Di Feo Gianluca (2010), *I gattopardi*, Mondadori, Milano.
- Capacchione Rosaria (2008), *L'oro della camorra*, Bur, Milano.
- Capobianco Giuseppe (1993), *Dal fascismo alla repubblica in Terra di Lavoro*, in Corvese Felice, Tescione Giuseppe (1993) [a cura di], *Per una storia di Caserta dal medioevo all'et  contemporanea*, Edizioni Athena, Napoli, pp. 215-237.
- Carini Chiara, Carpita Maurizio (2012), *Una fotografia statistica delle co-*



- operative sociali italiane*, in *Statistica & Società*, Anno 1 N.2, pp. 16-19.
- Caruso Raul (2009), *Spesa pubblica e criminalità organizzata in Italia: evidenza empirica su dati Panel nel periodo 1997-2003*, in *Economia e lavoro* N.1, pp. 73-90.
- Cassese Sabino (2002), *La crisi dello stato*, Laterza, Roma-Bari.
- Castel Robert (2008), *La discriminazione negativa. Cittadini o indigeni?* Quodlibet, Macerata.
- Catanzaro Raimondo (1994), *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana, Padova.
- Catanzaro Raimondo (1998), *Imprenditori della violenza e mediatori sociali. Un'ipotesi di interpretazione della mafia*, In *Polis* N.2, Rivista de Il Mulino, Bologna.
- Catanzaro Raimondo, Piselli Fortunata, Ramella Francesco, Trigilia Carlo (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna.
- Catino Maurizio (2014), *L'organizzazione del segreto nelle associazioni mafiose*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, pp. 259-301.
- Cavallaro Luigi (2004), *Il modello mafioso e la società globale*, Manifestolibri, Roma.
- Centorrino Mario, Signorino Guido (1997) [a cura di], *Macroeconomia della mafia*, Carocci, Roma.
- Censis (2003), *I patti per la legalità, Uno strumento di crescita per la società civile*, Gangemi, Roma.
- Ciconte Enzo (2006), *Processo alla 'ndrangheta*, Laterza, Bari.
- Ciconte Enzo (2008), *Storia criminale: la resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Ciconte Enzo (2010), *'Ndrangheta Padana*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Cisterna Alberto (2012) [a cura di], *L'agenzia nazionale per i patrimoni di mafia: amministrazione e destinazione dei beni confiscati dopo l'entrata di vigore dei regolamenti*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Colozzi Ivo, Donati Pierpaolo (2004) [a cura di], *Il terzo settore in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Colozzi Ivo (2012) [a cura di], *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Franco Angeli, Milano.
- Coppola Alessandra, Raimondi Ilaria (2013), *Per il nostro bene. La nuova guerra di liberazione: viaggio nell'Italia dei beni confiscati*, Chiarelettere, Milano.
- Corbetta Piergiorgio (2003), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Corbisiero Fabio (2005), *Le trame della povertà. L'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impoverimento sociale*, Franco Angeli, Milano.

- Corvese Felice, Tescione Giuseppe (1993) [a cura di], *Per una storia di Caserta dal medioevo all'età contemporanea*, Edizioni Athena, Napoli.
- Corvi Paola (2010), *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, Cedam, Assago.
- Costa Giacomo (2012) [a cura di], *Diritti in costruzione: presupposti per una definizione efficace di livelli essenziali di assistenza sociale*, Mondadori, Milano.
- Costa Giuliana (2009), *Prove di welfare locale*, Franco Angeli, Milano.
- Costantino Salvatore (2004), *Criminalità e devianze. Società e divergenze, mafie e stati nella seconda modernità*, Editori Riuniti, Roma.
- Costantino Salvatore (2012), *Sviluppo credibile e sostenibile: esperienze e proposte concrete*, in *StrumentiRes*, Rivista online della Fondazione Res, Anno IV, N.2, pp. 1-12.
- Cottino Amedeo (1998), *Vita da clan. Un collaboratore di giustizia si racconta*, Edizioni gruppo Abele, Torino.
- Cotturri, Giuseppe, Fantozzi, Pietro Giunta Gaetano, Marino, Domenico, Musella Marco (2009), *Per un altro Mezzogiorno. Terzo Settore e "questione meridionale" oggi*, Carocci, Roma.
- Cremaschi Marco (2009), *Il territorio delle organizzazioni criminali*, in *Rivista Territorio*, Nuova Serie N.49.
- Criscione Gianni (2013), *La camorra in Terra di Lavoro: dalla repressione post-unitaria a quella degli anni Venti del Novecento*, Università degli Studi Federico II, Tesi di dottorato, Napoli.
- CSV Assovoce (2012), *La realizzazione del sistema integrato dei servizi socio-sanitari in provincia di Caserta*, Tipografia Bianco, Caserta.
- Dalla Chiesa Nando (1984), *Delitto imperfetto. Il generale, la mafia, la società italiana*, Mondadori, Milano.
- Dalla Chiesa Nando (2010a), *Contro la mafia. I testi classici*, Einaudi, Torino.
- Dalla Chiesa Nando (2010b), *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano.
- Dalla Chiesa Nando (2013), *La tassa mafiosa*, in *Narcomafie* N.1, pp. 3-9.
- Davigo Piercamillo (2007), *La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo sociale*, Laterza, Bari.
- De Blasio Abele (1897), *Usi e costumi dei camorristi*, Luigi Di Pierro Editore, Napoli.
- De Blasio Abele (1905), *La mala vita a Napoli. Ricerche di sociologia criminale*, Prem. Stab. Tip. Del Cav. G. M. Priore, Napoli.
- De Crescenzo Daniela (2009), *O' cecato. La vera storia di uno spietato killer: Giuseppe Setola*, Pironti, Napoli.
- Dedalus cooperativa sociale (2007), *Le cooperative sociali in Campania. Annuario 2007*, Edizioni Gesco, Napoli.
- De Felice Deborah, Giuffrida Giovanni, Giura Giuseppe, Zarba Calogero (2010), *La descrizione dei reati di criminalità organizzata e di tipo mafioso nel testo delle sentenze*, in *Quaderni di Sociologia*, Vol. 54, Ro-

- senberg & Seller, Torino, pp. 57-80.
- De Felice Franco (1984), *Il Welfare State: questioni controverse e un'ipotesi interpretativa*, in *Studi Storici*, Anno 25 N.3, pp. 605-658.
- De Filippo Elena, Ferrara Raffaele (2012), *Fasi dell'immigrazione e principali caratteristiche e sociali della popolazione straniera*, in De Filippo, Strozza (2012), pp. 59-78.
- De Filippo Elena, Strozza Salvatore (2012) [a cura di], *Vivere da immigrati nel casertano. Profili variabili, condizioni difficili e relazioni in divenire*, Franco Angeli, Milano.
- De Gregorio Sergio (1983), *I nemici di Cutolo*, Tullio Pironti, Napoli.
- De Leonardis Ota (2003), *Le nuove politiche sociali*, in Bifulco Lavinia (2003) [a cura di], *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma, pp. 15-34.
- De Luca Picione Luca Giuseppe (2010), *Il reddito di cittadinanza in Campania. Elementi di analisi per una valutazione dell'attuazione della misura. Rapporto preliminare*, IRS Campania, Napoli.
- De Lucia Maurizio (2012), *Criminalità organizzata nel settore agricolo: stato delle problematiche e analisi*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2012), pp. 35-39.
- De Rosa Corrado (2011), *I medici della camorra*, Castelvecchi, Roma.
- De Stefano Bruno (2007), *I boss della camorra*, Newton Compton, Roma.
- Di Gennaro Giacomo (2010), *Realtà e rappresentazione delle estorsioni in Campania. Un'analisi del fenomeno alla luce della trasformazione della Camorra e della percezione dei diversi attori*, in Di Gennaro, La Spina (2010), pp. 91-160.
- Di Gennaro Giacomo, La Spina Antonio (2010) [a cura di], *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Il Mulino, Bologna.
- Di Gennaro Giacomo, Pizzuti Domenico (2009) [a cura di], *Dire camorra oggi. Forme e metamorfosi della criminalità organizzata in Campania*, Edizioni Guida, Napoli.
- Di Fiore Gigi (2005), *La camorra e le sue storie*, Utet, Torino.
- Di Fiore Gigi (2010), *L'impero dei casalesi*, Rizzoli, Milano.
- Di Lorenzo Agostino (2012), *L'anticittà della camorra: la condizione disurbana della provincia di Napoli*, in *Meridiana* N.73-74, pp. 173-190.
- Di Maria Franco (2005) [a cura di], *La polis mafiosa: comunità e crimine organizzato*, Franco Angeli, Milano.
- Di Nicola Paola, Landuzzi Maria Gabriella (2004), *Le associazioni familiari*, in Colozzi, Donati (2004), Milano, pp. 108-135.
- Donati Pierpaolo (1991a), *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano.
- Donati Pierpaolo (1991b), *Nuove politiche sociali e nuovi servizi alla famiglia in Europa*, in Folgheraiter, Donati (1991), pp. 37-87.
- Donati Pierpaolo (2004), *Introduzione. Dentro il Terzo Settore in Italia: obiettivi, metodologia e risultati dell'indagine*, in Colozzi, Donati

- (2004) pp. 9-16.
- Donolo Carlo (2001), *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli editore, Roma.
- Espring-Andersen Gosta (1990), *The three world of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Falciatore Maria Grazia, Musella Marco (2005) [a cura di], *Diritti di cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma.
- Falciatore Maria Grazia (2005), *I primi tre anni della riforma del welfare in Campania*, in Falciatore, Musella (2005), pp. 32-46.
- Falcone Giovanni, Padovani Marcelle (2010), *Cose di cosa nostra*, Rizzoli, Milano.
- Fantozzi Pietro (1990), *Appartenenza clientelare e appartenenza mafiosa. Le categorie delle scienze sociali e la logica della modernità meridionale*, in Meridiana N.7-8, pp. 303-318.
- Fantozzi Pietro (2011), *Il welfare nel Mezzogiorno*, in Ascoli (2011), pp. 283-304.
- Fantozzi Pietro, Musella Marco (2011) [a cura di], *Occhi nuovi da Sud. Analisi quantitative e qualitative del Terzo Settore nel Mezzogiorno*, Carocci, Roma.
- Fargion Valeria (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, Bologna, Il Mulino.
- Fazzi Luca (2001), *Cultura organizzativa del non profit*, Milano, Franco Angeli.
- Fazzi Luca (2007), *Gli scenari di evoluzione del Terzo Settore in Italia*, in *Appunti sulle politiche sociali* N.5, pp. 11-19.
- Ferrajoli Luigi (2001), *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrajoli Luigi (2004), *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, in Comanducci Paolo, Guastini Riccardo (2004) [a cura di], *Analisi e diritto 2002-2003, Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 331-350.
- Ferrante Massimo, Zan Stefano (1994), *Il fenomeno organizzativo*, NIS, Roma.
- Ferrarotti Francesco (1978), *Rapporto sulla mafia. Da costume locale a problema dello sviluppo nazionale*, Liguori, Napoli.
- Ferrarotti Francesco (2004), *Manuale di sociologia*, Laterza, Bari.
- Ferrera Maurizio (1993a) [a cura di], *Stato Sociale e mercato mondiale. Il welfare state sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Ferrera Maurizio (1993b), *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale*, in Ferrera (1993a), pp. 1-21.
- Ferrera Maurizio (1996), *Il modello sud-europeo di welfare state*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica* N.1, pp. 67-101.
- Ferrera Maurizio (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera Maurizio (2004), *Ricalibrare il modello sociale europeo*, URGE

- working paper 7/2004.
- Ferrera Maurizio (2008), *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale*, in Europa, Rivista delle politiche sociali N.3, pp. 17-50.
- Ferrera Maurizio, Hemerijck Anton (2003), *Recalibrating european welfare regimes*, in Zeitlin Jonathan, Trubeck David (2003) [a cura di], *Governing work and welfare in a new economy: european and american experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.
- Ferrera Maurizio e Maino Franca (2012), *Quali prospettive per il Secondo Welfare?*, in Bray Massimo e Granata Mattia (2012) [a cura di], *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 125-134.
- Fiandaca Giovanni, Costantino Salvatore (1994) [a cura di], *La mafia le mafie: tra vecchi e nuovi paradigmi*, Laterza, Bari.
- Field John (2004), *Il capitale sociale: un'introduzione*, Erickson, Trento.
- Fofi Goffredo (1994) [a cura di], *Per amore del mio popolo. Don Peppino Diana, vittima della camorra*, Tullio Pironti Editore, Napoli.
- Folgheraiter Fabio (2000), *L'utente che non c'è: lavoro di rete e empowerment nei servizi alla persona*, Erickson, Trento.
- Folgheraiter Fabio (2004a) [a cura di], *Il servizio sociale postmoderno*, Eriksson, Trento.
- Folgheraiter Fabio (2004b), *Culture e prassi della cooperazione sociale in Italia*, in Colozzi, Donati (2004), pp. 128-173.
- Folgheraiter Fabio (2006), *La cura delle reti. Nel welfare delle relazioni (oltre i Piani di Zona)*, Erickson, Trento.
- Folgheraiter Fabio (2008), *Saggi di welfare*, Erickson, Trento.
- Folgheraiter Fabio (2009), *L'integrazione socio-sanitaria*, in Lavoro Sociale, Vol. 9, N. 3, pp. 435-448.
- Folgheraiter Fabio, Donati Pierpaolo (1991) [a cura di], *Community Care. Teoria e pratica del lavoro sociale di rete*, Erickson, Trento.
- Formez, Regione Campania (2007), *Ambiti Territoriali Sociali e forme di gestione dei servizi sociali. Rapporto di ricerca*, Dicembre.
- Formez, Regione Campania (2008), *Analisi provinciale dei servizi programmati nei Piani di Zona della VI Annualità*, Dicembre.
- Forum Nazionale del Terzo Settore (2010) [a cura di], *Le sfide dell'Italia che investe sul futuro. Libro Verde del Terzo Settore*, in [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it), ultimo accesso 6 settembre 2013.
- Foschi Weiner (2004), *Epidemiologia ambientale ed epidemiologia sociale: per un approccio integrato*, in Cipolla Costantino (2004) [a cura di], *Manuale di sociologia della salute*, Franco Angeli, Milano, pp. 185-201.
- Franzini Maurizio (1995), *Efficienza, equità e la riforma del welfare state*, in Meridiana N.22-23, pp. 275-288.
- Friedberg Erhard (1994), *Il potere e la regola: dinamiche dell'azione organizzata*, ETAS Libri, Milano.
- Friedman Milton (2010), *Mercato, diritto e libertà*, IBL libri, Torino.
- Frigerio Lorenzo (2009), *La confisca dei beni alle mafie: luci ed ombre di*

- un percorso civile*, in Aggiornamenti Sociali N.1, LX, pp. 38-48.
- Frigerio Lorenzo, Pati Davide (2007) [a cura di], *L'uso sociale dei beni confiscati*, Libera Associazione nomi e numeri contro le mafie, Multiprint, Roma.
- Galli Susanna, Tomé Mauro (2010), *Il manager sociale. Identità e competenze per coordinare e dirigere nel welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Gambardella Dora (2012), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Gambetta Diego (1988), *Trust: making and breaking cooperative relations*, Blackwell, Oxford.
- Gambetta Diego (1992), *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Einaudi, Torino.
- Gay Luigi (1996), *L'atteggiarsi delle associazioni mafiose sulla base delle esperienze processuali acquisite: la camorra*, in Quaderni del Csm N.99, 3, Vol. I.
- Gilpin Robert (1993), *Welfare nazionale e norme economiche internazionali*, in Ferrera (1993), pp. 25-38.
- Gori Cristiano (2001) [a cura di], *I servizi sociali in Europa*, Carocci, Roma.
- Gori Cristiano (2008), *La posta in gioco*, in Ranci Ortigosa (2008), pp. 49-51.
- Gough Ian (1979), *The political economy of the welfare state*, The MacMillan Press Ltd, London.
- Gratteri Nicola, Nicaso Antoni (2010), *Fratelli di sangue*, Oscar Mondadori, Milano.
- Garofalo Giuseppe (2005), *La seconda guerra napoletana alla camorra*, Tullio Pironti Editore, Napoli.
- Giacomelli Silvia, Rodano Giorgio (2001), *Denaro sporco. Economie criminali, politiche di contrasto e ruolo dell'informazione*, Donzelli editore, Roma.
- Giordano Anna, Natale Marcello, Caprio Adriana (2003), *Terra di Lavoro*, Guida Editore, Napoli.
- Giuliano Nunzio (2006), *Diario di una coscienza*, Tullio Pironti, Napoli.
- Granovetter, Mark (1973), *The strength of weak ties*, in American Journal of Sociology N.78, pp. 1360-1380.
- Granovetter Mark (1974), *Getting a job*, Harvard University Press, Cambridge Massachussets.
- Granovetter Mark (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori Editore, Napoli.
- Granovetter Mark, Swedberg Richard (1992), *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.
- GriAUDI Gabriella (2009) [a cura di], *Traffici criminali: camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Gualdani Annalisa (2007), *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Giuffrè editore, Milano.

- Guidicini Paolo, Landuzzi Carla (2006) [a cura di], *I territori del welfare. Servizi sociali, regionalizzazione e garanzie*, Franco Angeli, Milano.
- Guidotti Livio (1950) [a cura di], *Il processo Cuocolo*, Curcio, Roma.
- Hanneman, Robert, Riddle Mark (2005), *Introduction to social network methods*, University of California, Riverside.
- Harrison Gualtiero (2002), *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Meltemi, Roma.
- Hess Herner (1993), *Mafia. Le origini e la struttura*, Laterza, Bari.
- Ingroia Antonio (2010), *Nel labirinto degli dèi. Storie di mafia e di antimafia*, Il Saggiatore, Milano.
- Izzo Alberto (2005), *Storia del pensiero sociologico. III I contemporanei*, Il Mulino, Bologna.
- Iovene Bernardo (2008), *Campani Infelix*, Edizioni Bur, Milano.
- Kazepov Yuri (2009) [a cura di], *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Kazepov Yuri, Barberis Eduardo (2008), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, in *La Rivista delle politiche sociali*, Vol. N.3, pp. 51-78.
- Kazepov Yuri, Carbone Domenico (2007), *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma.
- Kazepov Yuri, Sabatinelli Stefania (2002), *Approcci integrati alle politiche attive di welfare e del lavoro, Italia*, Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/69/it/1/ef0269it.pdf>, ultimo accesso 2 febbraio 2013.
- Lamberti Amato (1985), *Camorra: analisi e stereotipi*, ERI/Edizioni Rai, Torino.
- Lamberti Amato (1992), *La Camorra: evoluzione e struttura della criminalità organizzata in Campania*, Boccia Fuorni, Napoli.
- Lamberti Amato (1994), *Struttura, dimensioni e caratteristiche dei fenomeni di criminalità organizzata in Campania negli Anni novanta*, in Fiandaca, Costantino (1994), pp. 41-64.
- La Spina Antonio (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- La Spina Antonio (2008), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Il Mulino, Bologna.
- La Spina Antonio (2009) [a cura di], *La sociologia del fenomeno mafioso dopo il 2006*, in *Rassegna Italiana di Sociologia* N.2, pp. 301-308.
- Legambiente, Osservatorio Ambiente e Legalità (2012), *Ecomafia 2012*, Edizioni Ambiente.
- Leibfried Stephan (1992), *Towards a European welfare state? On integrating Poverty Regimes into the European Community*, in Zsuzsa Ferge and Kolberg Jon Eivind, *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag 1992, pp. 245-279.
- Lembo Corrado, Capasso Raffaele (2012), *Conurbazione casertana e cri-*

- minimalità ambientale*, in Rufino, Pizzo (2012), pp. 60-105.
- Letizia Paoli (2000), *Fratelli di mafia. Cosa Nostra e 'Ndrangheta*, Il Mulino, Bologna.
- Libera, Magistratura Democratica (2005), *Mafie d'Italia nel nuovo millennio: Analisi e Proposte*, Multiprint, Roma.
- Lodato Saverio (2006), *Trent'anni di mafia*, Rcs Libri, Milano.
- Longo Natale (2012), *I livelli essenziali delle prestazioni: quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Aracne, Roma.
- Lupo Salvatore (2002), *L'evoluzione di Cosa nostra: famiglia, territorio, mercati, alleanze*, in *Questione Giustizia* N.3, Franco Angeli, Milano.
- Lupo Salvatore (2004), *Storia della mafia*, Donzelli, Roma.
- Madama Ilaria (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Magatti Mauro (1996), *Corruzione politica e società italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Magatti Mauro (2007) [a cura di], *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane*, Il Mulino, Bologna.
- Maggian Raffaello (2005), *Il sistema integrato dell'assistenza. Guida alla legge 328/2000*, Carocci editore, Roma.
- Mammone Andrea, Veltri Giuseppe (2010), *Italy today: the sick man of Europe*, Routledge, Abingdon UK.
- Marelli Liviana (2009), *Diritti di cittadinanza e accompagnamento all'autonomia*, in Premoli Silvio (2009) [a cura di], *Verso l'autonomia: percorsi educativi per ragazzi con disabilità intellettiva*, Franco Angeli, Milano.
- Maretti Mara (2008), *Welfare locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Marino Giuseppe Carlo (2011), *Globalmafia: manifesto per un'internazionale antimafia*, Bompiani, Milano.
- Marmo Marcella (1990), *Ordine e disordine: la camorra napoletana nell'Ottocento*, in *Meridiana* N.7-8 settembre gennaio 1989-1990, pp. 157-190.
- Marmo Marcella (2003), *"Processi indiziari non si dovrebbero mai fare". Le manipolazioni del processo Cuocolo*, in Marmo Marcella, Musella Marco (2003) [a cura di], *La costruzione della verità giudiziaria*, Clio-Press, Napoli, pp. 101-170.
- Marmo Marcella (2011), *Il coltello e il mercato. La camorra prima e dopo l'Unità d'Italia*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Marmo Marcella (2012), *Passato-presente della camorra: dimensione sociale e dimensione politica*, in *Meridiana*, N.73-74, pp. 37-62.
- Marmo Marcella, Casarino Olimpia (1988), *Le invincibili loro relazioni: identificazione e controllo della camorra napoletana nelle fonti di età postunitaria*, in *Studi Storici* N.2 1988, pp. 385-419.
- Marselli Riccardo, Vannini Marco (1999), *Economia della criminalità: delitto e castigo come scelta razionale*, Utet Università, Torino.
- Marrazzo Giuseppe (1984), *Il camorrista. Vita segreta di don Raffaele Cu-*



- tolo*, Tullio Pironti, Napoli.
- Martelli Alessandro (2006), *La regolazione locale delle politiche sociali*, Franco Angeli, Milano.
- Martone Vittorio (2011), *La camorra nelle società miste. Gestione di rifiuti e governo del territorio in provincia di Caserta*, in Sciarrone (2011), pp. 385-430.
- Massari Monica (1997), *Potere e segreto nella sacra corona unita*, in Studi Storici, Anno 38 Fascicolo 4, Fondazione Istituto Gramsci, Dedalo, Bari, pp. 1031-1050.
- Massari Monica (1998), *La sacra corona unita: potere e segreto*, Laterza, Bari.
- Meloni Guido (2000), *Il governo locale del welfare comunitario*, in Studi Zancan N.1, pp. 31-43.
- Merler Alberto, Piga Maria Lucia, Vargiu Andrea (2012), *L'interesse delle politiche sociali per la cittadinanza attiva: quale partecipazione?*, In Colozzi (2012), pp. 57-92.
- Mete Vittorio (2009), *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acirelae-Roma.
- Mete Vittorio (2010), *Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia*, Paper presentato al XXIV Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica.
- Milia Veronica, Trobia Alberto (2011), *Social Network Analysis. Approcci, tecniche e nuove applicazioni*, Carocci, Roma.
- Mintzberg Henry (1993), *Structure in five. Designing effective organizations*, Prentice-Hall, New Jersey.
- Monnier Marco (1863), *La camorra. Notizie storiche e documentate*, Barbera editore, Firenze.
- Monzini Paola (1996), *L'estorsione nei sistemi di criminalità organizzata*, in Quaderni di sociologia N. 11, pp. 134-160.
- Monzini Paola (1999), *Gruppi criminali a Napoli e Marsiglia: La delinquenza organizzata nella storia di due città: 1820-1990*, Meridiana libri, Catanzaro.
- Moreno Luis, Salido Olga (2005), *Famiglia e welfare in Spagna*, in La Rivista delle politiche sociali N.4, Volume 2, pp. 217-237.
- Moro Giovanni (2005), *Azione Civica*, Carocci Editore, Roma.
- Giovanni Moro (2014), *Contro il non profit, ovvero come una teoria riduttiva produce informazioni confuse, inganna la opinione pubblica e favorisce comportamenti discutibili a danno di quelli da premiare*, Laterza, Roma-Bari.
- Mutti Antonio (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*. Il Mulino, Bologna.
- Naldini Manuela (2002), *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, in Stato e mercato N.1, pp. 73-100.
- Naldini Manuela, Saraceno Chiara (2008), *Social and family policies in*

- Italy: Not totally frozen but far from structural reforms*, in *Social Policy & Administration*, Volume 42, Issue 7, December, pp. 733-748.
- Nardi Maria Laura (2007), *Teorie e modelli esplicativi dell'influenza della criminalità organizzata nella economia legale*, in Barresi (2007), pp. 91-120.
- Nazzaro Sergio (2007), *Io per fortuna c'ho la camorra*, Fazi, Roma.
- Nese Giuseppe (2011), *La persona è una. Il Budget di Salute a Caserta*, in *Welfare Oggi*, N.3, Anno XVI, maggio-giugno, pp. 60-65.
- Occhigrosso Franco (1993) [a cura di], *Storie di criminalità e contesti minorili, voci dal carcere, le reazioni e i sentimenti, i ruoli e le proposte*, Franco Angeli, Milano.
- OIM, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (2010), *Praesidium V, Rapporto sulla situazione dei migranti nella Provincia di Caserta e nell'area di Castel Volturno*, Gennaio-Aprile.
- Olivier de Sardan Jean-Pierre (2008), *Antropologia e sviluppo*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Osservatorio Placido Rizzotto (2012) [a cura di], *Agromafie e caporalato, Primo Rapporto*, Edizioni Lariser, Roma.
- Paci Massimo (1984), *Il sistema di Welfare State italiano tra tradizione 'clientelare' ed esigenze di cambiamento*, in Ascoli Ugo (1984), pp. 297-326.
- Paci Massimo (2004), *Le ragioni per un nuovo assetto di welfare in Europa*, in *La Rivista di Politiche Sociali* N.1, pp. 333-373.
- Paliotti Vittorio (2006), *Storia della camorra*, Newton Compton, Roma.
- Paoli Letizia (2000), *Fratelli di mafia. Cosa Nostra e 'Ndrangheta*, Il Mulino, Bologna.
- Paoli Letizia (2003), *Mafia Brotherhoods organized crime, italian style*, Oxford University Press, Oxford.
- Paris Davide (2007), *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni* N.6, pp. 983-1024.
- Pavolini Emanuele (2001), *Autonomia*, in Fazzi (2001), pp. 151-172.
- Pavolini Emmanuele (2003), *Le nuove politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Perrotta Domenico (2008), *Da Gagliano a Gomorra. Percorsi di confine nelle scienze sociali italiane*, in *Etnografia e ricerca qualitativa* N.1, pp. 129-136.
- Piattoni Simona (2007), *Le virtù del clientelismo. Una critica non convenzionale*, Laterza, Roma.
- Piazza Vito (1999), *Caro ragazzo ti spiego che cos'è la mafia*, Mursia, Milano.
- Piccione Renato (2004), *Il futuro dei servizi di salute mentale in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Pierson Paul (2001), *The new politics of the Welfare State*, Oxford Uni-

- versity Press, Oxford.
- Pine Jason (2012), *The art of making do in Naples*, University of Minnesota Press, Minneapolis-London.
- Pizzo Ciro (2012), *Per uno scenario di sistema della Conurbazione casertana*, In Rufino, Pizzo (2012), pp. 108-147.
- Polanyi Karl (2000), *La grande trasformazione. Le origine economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino.
- Priore Rosario, Lavanco Gioacchino (2007) [a cura di], *Adolescenti e criminali. Minori e organizzazioni mafiose: analisi del fenomeno e ipotesi d'intervento*, Franco Angeli, Milano.
- Putnam Robert D. (1997), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Putnam Robert D. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna.
- Rago Sara, Villani Ruggero (2013) *Glossario dell'economia sociale*, Homeless book, <http://www.farecomunita.com>, ultimo accesso 13 gennaio 2013.
- Ranci Ortigosa Emanuele (2007), *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri ad oggi*, in Prospettive Sociali e Sanitarie N. 19-20, pp. 17-24.
- Ranci Ortigosa Emanuele (2008) [a cura di], *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, Istituto per la ricerca sociale, Milano.
- Rei Dario (1994), *Servizi sociali e politiche pubbliche*, NIS, Urbino.
- Reisman David (2001), *Richard Titmuss. Welfare and society*, Palgrave, New York.
- Reuter Peter (1983), *Disorganized crime: the economics of the visible hand*, MIT Press, Massachusetts.
- Righetti Angelo (2013), *I Budget di Salute e il welfare di comunità. Metodi e pratiche*, Laterza, Bari.
- Rizza Salvatore (2003), *Introduzione*, in AAVV (2003), *2° Rapporto sulla situazione del servizio sociale*, EISS, Roma, pp. 15-46.
- Roberti Franco (2010), *Il controllo camorristico delle attività economiche tra estorsione, concorso esterno dell'imprenditore e concorrenza illecita*, in Di Gennaro, La Spina (2010), pp. 43-62.
- Romanetti Francesco (1992), *Introduzione*, in Ammirati Angelo, Esposito Salvatore (1992) [a cura di], *Bambini, giovani, anziani: servizi pubblici ed intervento di rete: modelli teorici e procedure operative*, Notor, Reggio Emilia.
- Romano Liborio (1992), *Memorie politiche*, Giuffrè, Milano.
- Rostgaard Tine (2001), *Come cambiano i servizi sociali in Europa*, in Gori (2001), pp. 55-66.
- Rufino Anna Maria, Pizzo Ciro (2012) [a cura di], *Intelligenza territoriale come propulsore di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.
- Russo Ferdinando, Serao Ernesto (1970), *La camorra. Origini, usi, costumi e riti dell'annorata soggetta*, Edizioni Bideri, Napoli.

- Sacchi Stefano (2006), *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, in Rivista il Mulino N.5, pp. 870-880.
- Sacchi Stefano (2007), *L'esperienza del reddito minimo di inserimento*, in Brandolini, Saraceno (2007), pp.411-436.
- Sales Isaia (1988), *La camorra le camorre*, Editori Riuniti, Roma.
- Sales Isaia (2006), *Le strade della violenza: malviventi e bande di camorra a Napoli*, L'ancora del mediterraneo, Napoli.
- Santacroce Domenico (1988), *I miei giorni della camorra*, Arti Grafiche Boccia, Salerno.
- Santino Umberto (1994), *La borghesia mafiosa: materiali di un percorso d'analisi*, Centro siciliano di documentazione Giuseppe Impastato, Palermo.
- Santino Umberto (1995), *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Santino Umberto (2000), *Storia del movimento antimafia*, Editori Riuniti, Roma.
- Santino Umberto (2006), *Dalla Mafia alle Mafie, Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Santino Umberto, La Fiura Giovanni (1990), *L'impresa mafiosa. Dall'Italia agli Stati Uniti*, Franco Angeli, Milano.
- Santoro Marco (2000), *Mafia, cultura e subculture*, in Polis N.1 aprile 2000, pp. 91-112.
- Santoro Marco (2007), *La voce del padrino. Mafia, cultura, politica*, Ombre Corte, Verona.
- Santoro Marco (2010), *Effetto mafia*, in Polis N.3 dicembre 2010, pp. 441-456.
- Saraceno Chiara (2005), *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, in Associazione Reforme, Fondazione Cariplo, Milano.
- Saviano Roberto (2006), *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, Mondadori, Milano.
- Savona Ernesto U. (2001), *Economia e Criminalità*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Istituto della enciclopedia Italiana Treccani, Vol. IX, pp. 92-100.
- Scaglione Attilio (2008), *Il racket delle estorsioni*, in La Spina (2008), pp. 77-112.
- Scaglione Attilio (2010), *L'estorsione in Campania e in Sicilia: similitudini e differenze*, in Di Gennaro, La Spina (2010), pp. 185-224.
- Scaglione Attilio (2011), *Reti mafiose. Cosa Nostra e Camorra: organizzazioni criminali a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Schelling Thomas (1967), *Economics and criminal enterprise*, in National Affairs N.7 Spring, pp. 61-78.
- Schneider Jane C., Schneider Peter T. (1989), *Classi sociali, economia e politica in Sicilia*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Schneider Jane, C. Schneider Peter T. (2001), *Civil society versus organized crime: local and global perspectives*, Critique of anthropology,

- N.21, December, pp. 427-446.
- Schneider Jane, C. Schneider Peter T. (2003), *Reversible Destiny. Mafia, Antimafia and the Struggle for Palermo*, University of California Press, Berkley-Los Angeles.
- Sciarrone Rocco (2002), *Mafia e imprenditori in tempi di globalizzazione*, in *Questione Giustizia* N.3, pp. 525-546.
- Sciarrone Rocco (2006), *Mafia e potere: processi di legittimazione e costruzione del consenso*, In *Stato e Mercato* N.3, dicembre, pp 369-402.
- Sciarrone Rocco (2009), *Mafie vecchie mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli Editore, Roma.
- Sciarrone Rocco (2011) [a cura di], *Alleanze nell'ombra*, Donzelli Editore, Roma.
- Sciascia Leonardo (1992), *A futura memoria (se la memoria ha un futuro)*, Bompiani, Milano.
- Seed Philip (1997), *Analisi delle reti sociali: la network analysis nel servizio sociale*, Erickson, Trento.
- Sen Amartya Kumar (1992), *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Sen Amartya Kumar (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- Siebert Renate (1994), *Le donne, la mafia*, Brossura, Il Saggiatore, Milano.
- Signorelli Amalia (1983), *Chi può e chi aspetta: giovani e clientelismo in un'area interna del Mezzogiorno*, Liguori, Napoli.
- Simmel Georg (1992), *Il segreto e la società segreta*, Tasco, Varese.
- Sindoni Angelo, Morabito Stefano (2005), *Mafia, 'ndrangheta, camorra nelle trame del potere parallelo*, Gangemi, Roma.
- Sole Davide (2011), *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, Maggioli S.p.a. Santarcangelo di Romagna (RN).
- Solino Gianni (2011), *La buona terra. Storie dalle terre di don Pepe Diana*, Edizioni La Meridiana, Molfetta (BA).
- Starace Fabrizio (2011) [a cura di], *Manuale pratico per l'integrazione socio-sanitaria: il modello dei budget di salute*, Carocci Editore, Roma.
- Svimez (2012), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Tancredi Pasquale (2009), *I beni confiscati alla criminalità organizzata: aspetti giuridici e sociologici*, Università degli Studi di Firenze, Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza.
- Tanda Paolo (2007) [a cura di], *Criminalità, economia e cultura della legalità*, Jovene, Napoli.
- Tardiola Andrea (2008), *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *La rivista delle politiche sociali* N.3, pp. 209-216.
- Titmuss Richard Morris (1974), *Social Policy*, George Allen & Unwin, London.
- Torrealta Maurizio (2010), *La Trattativa*, BUR Rizzoli, Milano.
- Torsello Davide (2009), *Potere, legittimazione e corruzione. Introduzione*

- all'antropologia politica*, Mondadori Università, Milano.
- Tranfaglia Nicola (1992), *Mafia, politica e affari nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari.
- Trocchia Nello (2009), *Federalismo criminale: viaggio nei comuni sciolti per mafia*, Nutrimenti, Roma.
- Violante Luciano (1994), *Non è la piovra: dodici tesi sulle mafie italiane*, Einaudi, Torino.
- Violante Luciano (1997) [a cura di], *Storia d'Italia. Annali 12 La criminalità*, Einaudi, Torino.
- Vitale Tommaso, 2005, *Contrattualizzazione sociale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1/05, pp. 291-323.
- Weber Max (1958), *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino.
- Weber Max (1968), *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Wilensky Harold (1993), *Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici*, in Ferrera Maurizio (1993), pp. 41-63.
- Zamagni Stefano, (1993) [a cura di], *Mercati Illegali e Mafie: l'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna.
- Zanella Riccardo (2011), *Manuale di Economia Sanitaria*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Zoli Mariangela (2004), *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, Luiss Lab on European Economics, <http://ebookbrowse.net/01-luiss-sistemi-di-welfare-in-europa-pdf-d647094236>, ultimo accesso 12 dicembre 2013.

## Fonti istituzionali, giudiziarie e investigative

### **Tribunale di Palermo**

2008 Sezione GIP, *Setenza di rito abbreviato nei confronti di Adamo Andrea più 56* del 21 gennaio, N.1579/07 REG NOT, N.800165/07 REG GIP, Giudice Dr. Piergiorgio Morosini.

### **Tribunale di Reggio Calabria**

1999 Corte di Assise, Seconda Sezione, *Sentenza contro Condello Pasquale più 282* del 19 gennaio, N.46/93 RGNR, N.18/96 RG ASSISE, Presidente Dr. Rombolà Marcello.

### **Tribunale di Roma**

1985 Sezione Settima, *Sentenza di Primo grado contro Matarazzo Giovanna più altri* del 8 febbraio, N. 4929/84 REG GEN, Presidente Dr. Carlo Serrao.

### **Tribunale di Avellino**

1984 Sezione Penale, *Sentenza contro Cutolo Roberto più altri* del 10 luglio, N.465/84 REG GEN, N.949/84 REG PM, Presidente Dr. Vincenzo Balletti.

### **Tribunale di Milano**

1999 Giudice per le indagini preliminari, *Ordinanza di Custodia Cautelare in Carcere nei confronti di Belforte Domenico più 60* del 4 febbraio, N.11705/97 + 1637/98 RG PM e nr.5755/98 RG GIP.

### **Tribunale di Santa Maria Capua Vetere**

1984 Terza sezione penale, *Processo verbale di detenuto* del 29 novembre, proc. Pen. N. 2012/83, Dichiarazione di Cutolo Raffaele.

1994 Sezione Seconda, *Sentenza contro La Torre Augusto più altri* del 7 maggio, Presidente Dr. Rabuano Giovanni.

1999 Prima Sezione Penale, Collegio D (ex Seconda Sezione), *Sentenza contro Andreoli Giuseppe più altri* del 3 dicembre, Presidente Dr.ssa Casella Gabriella Maria.

2001a Corte di Assise, Prima Sezione, *Sentenza N. 11/01 contro Santorio Mario più altri* del 5 giugno, N. 7/98 RG, Presidente Dr. Bobbio Oscar.

2001b Prima Sezione Penale, *Sentenza contro Cantiello Salvatore più 7* del 6 luglio, N. 1240/99 + 1097/99 RG MOD 16, Presidente Dr.ssa Casella Gabriella, 2003 Prima Sezione Penale, *Sentenza contro Acanfora Giuseppe più 218* del 20 dicembre, Presidente Dott. Casella Maria Gabriella.

2002 Corte di Assise, Seconda Sezione Collegio Bis, *Sentenza N. 21/02 contro Di Sarno Giancarlo più altri* del 18 ottobre, N. 10/98 RG, Presidente Dr.ssa Vertaldi Maria Antonia.

2005 Corte di Assise, Sezione Seconda, *Sentenza contro Abbate Antonio più 129* del 15 settembre, N. 9/98 RGC ASS, Giudice Istruttore Dr. Magi Raffaello, Presidente Dr. Marano Catello.

2010 Prima Sezione Penale, Collegio A, *Sentenza nei confronti di Barbatto Angelo più 11* del 1 ottobre, Presidente Dr. Magi Raffaello.

2011 Prima Sezione Penale Collegio A, *Processo a carico di Antonucci Esterino più altri* del 22 marzo, Presidente Dr. Magi Raffaello.

2013a *Processo contro Nicola Cosentino, accusato di concorso esterno in associazione camorristica per presunti rapporti con il clan dei casalesi*, udienza del 4 marzo.

2013b *Processo contro Nicola Cosentino, accusato di concorso esterno in associazione camorristica per presunti rapporti con il clan dei casalesi*, udienza del 18 marzo.

2013c *Processo contro Nicola Cosentino, accusato di concorso esterno in associazione camorristica per presunti rapporti con il clan dei casalesi*, udienza del 8 aprile.

### **Tribunale di Napoli**

1982 Ordinanza di custodia in carcere nei confronti di Saviano Sabato più 261, N 11233/32-A/81, 6665/19-A/81, REG GEN 1140/81+ 643/81 del giudice istruttore Costagliola Gennaro.

1994 Sezione del Giudice Udienza Preliminare, *Sentenza nei confronti di Cerci Gaetano più altri* del 19 luglio, N. 9731/93 RG.

- 2001 Corte di Appello, Sezione IV, *Sentenza nella causa penale a carico di Andreoli Giuseppe più 32* del 7 maggio, N. 4455/00 REG GEN APP, N. 3470/01 REG INS SENT.
- 2007 Sezione del GUP, Ufficio Terzo, *Sentenza nei confronti di Barone Michele più 19* del 30 novembre, N. 37219/R/02 RGNR N. 37035/03 RGGIP, Giudice Dr. De Gregorio Eduardo.
- 2008a Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, Ufficio XXXVIII, *Ordinanza applicativa di misura cautelare nei confronti di Belforte Salvatore più altri* del 10 aprile, N. 23756/05 R.G.N.R.N. 20866/06 R.G. GIP N. 258/08 O.C.C., Dr.ssa Laviano Pasqualina Paola.
- 2008b Sezione del Giudice delle Indagini Preliminari, Ufficio 20, *Ordinanza di applicazione della misura cautelare coercitiva personale nei confronti di Ammutinato Salvatore più 132* del 16 settembre 2008, N. 22138/05 PM N. 43563/05 GIP, Giudice Dr. Capuano Alberto.
- 2009a Sezione del giudice delle indagini preliminari, Ufficio secondo, *Ordinanza di custodia cautelare a carico di Acunzo Germano più altri* del 16 aprile, N. 28515/03 RGNR N. 29166/04 R GIP, Giudice Dr.ssa Terzi Antonella.
- 2009b Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, Ufficio XII, *Provvedimento di applicazione e di parziale rigetto di misura cautelare reale nei confronti di Armenino Grazia più 45* del 28 maggio, N. 42972/05 RGNR N. 33245/06 RGGIP Giudice Dr. Buccino Grimaldi Alessandro.
- 2009c Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, Sezione XII, *Ordinanza cautelare nei confronti di Cosentino Nicola* del 7 novembre, N. 36856/01 RGNR N. 74678/02 RG, GIP Giudice Dr. Piccirillo Raffaele.
- 2011a Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Sezione XXXIII, *Ordinanza applicativa della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di Buanno Fabio e altri* del 27 settembre, N. 34828/09 RGRN N. 47796/09 RG GIP.
- 2011b Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Ufficio VIII, *Ordinanza di custodia cautelare nei confronti di Abruzzese Gennaro più 72* del 28 novembre, N. 2528/10 NPM, N. 23195/10 NGIP, GIP Dr.ssa Pilla Egle.
- 2012a Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, Ufficio 16°, *Ordinanza applicativa della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di Accetta Vincenzo più 112* del 24 marzo, GIP Dr. Rovida Andrea.
- 2012b Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Sezione 3, *Ordinanza di applicazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di Buonpane Emilio più 8* del 26 giugno, N. 1713/12 RG NR, GIP Dr. De Gregorio Eduardo.
- 2013a Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Sezione XI, *Ordinanza di Custodia Cautelare nei confronti di Mundo Salvatore più 30* del 19 febbraio 2013, N. 12421/12 RGNR, N. 12315/12 RG, GIP Dr. Morrello Tullio.



2013b Tribunale di Napoli, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Ufficio XXXV, *Ordinanza di misura cautelare personale contro Agostinelli Francesco più 41* del 11 marzo, N. 9368/2010 RG, Giudice Dr.ssa Iaselli Isabella.

2013c Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, Sezione VI, *Ordinanza di applicazione di misura cautelare nei confronti di Alfiero Andrea più 38* del 4 aprile, N. 6013\13 RG N. 10820\13 RG GIP, Giudice Dr.ssa Foschini Maria Vittoria.

### **Regione Carabinieri Campania**

2003 Comando Provinciale di Caserta, Nucleo Operativo, *Informativa circa la denuncia a carico di Avenia Marcello più 33*, del 11 aprile, N. 96/34-2002.

### **Decreto del Presidente della Repubblica (DPR)**

1991 DPR del 30 settembre, *Scioglimento del consiglio comunale di Mondragone*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale N. 231 del 2 ottobre.

2012 DPR del 17 aprile, *Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Casal di Principe* pubblicato in Gazzetta Ufficiale N.102 del 3 maggio, Supplemento Ordinario N.88.

2013 DPR del 7 marzo, *Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Grazzanise*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale N.68 del 21 marzo.

### **Direzione Nazionale Antimafia (DNA)**

2012 *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2011 - 30 giugno*.

### **Direzione Distrettuale Antimafia (DDA)**

2010 *Richiesta di applicazione di misura cautelare personale nei confronti di Santonastaso Michele più uno* del 28 settembre 2010, Proc. N. 11661/08 mod. 21, Sostituti Procuratori Dr. Milita, Curcio, Ardituro.

2011 *Comunicato Stampa Operazione 'Il Principe e la (scheda) ballerina'*, Procuratore Aggiunto Dr. Federico Cafiero De Raho, Napoli 6 dicembre.

2012 Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, *Comunicato Stampa* del 17 maggio.

### **Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari (CPA)**

1976 *Relazione di minoranza dei deputati La Torre, Benedetti, Malagugini e dei senatori Adamoli, Chiaromonte, Lugnano, Maffioletti nonché del deputato Terranova*, VI legislatura, doc. XXIII N.2, pag. 567-609.

1993a *Relazione sui rapporti tra mafia e politica*, relatore onorevole Luciano Violante, XI legislatura, doc. XXIII N.2 del 6 aprile.

1993b *Relazione sulla camorra*, relatore onorevole Luciano Violante, XI legislatura, doc. XXIII N.12 del 21 dicembre.

2008 *Relazione conclusiva*, relatore onorevole Francesco Forgione, XV

legislatura, doc. XXIII N.7 del 19 febbraio.

**Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (CPR)**

2013 *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Campania*, Doc. XXIII N.19, Relatori On. Graziano Stefano, Sen. Piscitelli Salvatore, XVI Legislatura, approvata il 5 febbraio.

**Commissione Parlamentare d'Inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio Sanitario Nazionale (CPS)**

2011 *Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari*, Relatori Sen. Saccomanno Michele e Bosone Daniele, XVI Legislatura, approvata il 20 luglio.

**Ministero della Giustizia**

2013 Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione generale della Giustizia penale Ufficio I - Reparto Dati Statistici e Monitoraggio, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109 (settembre)*, ultimo accesso 13 febbraio 2013, [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12.wp).

**Ministero della Sanità**

1998 *Linee-guida del Ministro della Sanità per le attività di riabilitazione*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 maggio 1998, N. 124.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

2003 *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, febbraio, Roma.

**Ministero della Solidarietà Sociale**

2007 *Relazione al Parlamento. Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del D. Lgs. 237/1998 e dell'articolo 23, comma 1, della L. 328/2000, giugno.

**Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza (PON)**

2013 Progetto PON Sicurezza 2007-2013, *Il riutilizzo dei beni confiscati, Progetto beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza: dalle strategie di investimento della criminalità organizzata all'impiego di fondi comunitari nel riutilizzo dei beni già destinati*, Linea 2, Deliverable D.2.3.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri. Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali (Commissario beni confiscati)**

2008 *Relazione annuale del commissario straordinario Antonio Maruccia*, ai sensi dell'Art.3 del D.P.R. 6 novembre 2007.

2009 *Relazione annuale del commissario straordinario Antonio Maruccia*, ai sensi dell'Art.1 comma 3 del D.P.R. 6 novembre 2007 e dell'Art.1

del D.P.R. 20 gennaio 2009.

**Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**

2010 Relazione sull'attività svolta, Articolo 3, comma 1, d.l. 4 febbraio 2010, n.4.

2011 2° Relazione sull'attività svolta, 1 gennaio - 31 dicembre 2011.

2012 Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

**Corte dei Conti Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la regione Campania**

2013 Intervento del Procuratore generale Tommaso Cottone, Inaugurazione anno giudiziario 2013, adunanza del 2 marzo, Napoli.

**Regione Campania**

2001 DGR N.1862/01 *Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*, [http://www.issirfa.cnr.it/download/File/NAPOLITANO\\_CAMPANIA/DGR%201826%20-01.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/File/NAPOLITANO_CAMPANIA/DGR%201826%20-01.pdf).

2002 Deliberazione N.6467, *Linee Guida per la programmazione dei servizi socio-sanitari integrati da parte delle Aziende Sanitarie Locali e degli Enti Locali della Regione Campania*, seduta del 30 dicembre.

2003 Legge Regionale N.23, *Interventi a favore dei comuni ai quali sono stati trasferiti i beni confiscati alla delinquenza organizzata, ai sensi della legge 7 marzo 1996, N.109, articolo 3*, BURC N.60 del 22 dicembre. Legge Abrogata dall'articolo 9, comma 1, della Legge Regionale 16 aprile 2012, N.7.

2004a *Disegno di Legge Regionale N.13*, Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 22 marzo 2004.

2004b Assessorato alle politiche sociali, *Linee guida per la programmazione sociale in Campania 2004, Aggiornamento dei Piani di Zona III Annualità*, marzo.

2004c Legge Regionale N.2 del 19 febbraio, *Istituzione in via sperimentale del Reddito di Cittadinanza*, BURC N.8 del 23 febbraio.

2006 *Manuale di Gestione della misura Autoimpiego destinata ai beneficiari del Reddito di cittadinanza*, BURC N.57 del 11 Dicembre.

2007a Legge Regionale N. 11 del 2007, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della Legge 8 novembre 2000, N.328*, [http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf07/burc57or\\_07/lr11\\_07.pdf](http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf07/burc57or_07/lr11_07.pdf).

2007b Assessorato alle politiche sociali, *Ambiti territoriali sociali e forme di gestione dei servizi sociali, Rapporto di ricerca*, dicembre.

2007c Giunta Regionale, Deliberazione N.1352 del 20 luglio, *Sperimentazione del reddito di cittadinanza, indicazioni per la terza annualità e programmazione delle risorse per la quarta annualità*, BURC N.48 del 3 settembre.

2008 Legge Regionale N.16 del 20 novembre, *Misure straordinarie di*

- razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo*, BURC N.48 Ter del 1 dicembre 2008.
- 2009 *Indicazioni operative per la presentazione dei Piani di Zona triennali in applicazione del I Piano Sociale Regionale. Con allegati*, Decreto Regionale N.871 del 28 ottobre.
- 2009b *Piano Sociale Regionale 2009-2011, versione per la concertazione*, ultimo accesso 23 febbraio 2013, [http://resources.regione.campania.it/slide/files/Giunta%20De%20Felice/file\\_8745\\_GNR.pdf](http://resources.regione.campania.it/slide/files/Giunta%20De%20Felice/file_8745_GNR.pdf).
- 2010 Consiglio Regionale della Campania, III Commissione Consiliare Speciale (Controllo sulle bonifiche ambientali e sui siti di smaltimento rifiuti e ecomafie e riutilizzo dei beni confiscati), *Problematiche concernenti la situazione dei terreni confiscati e loro utilizzo, Resoconto integrale N.13*, IX Legislatura, 30 novembre.
- 2011a Delibera Giunta Regionale N.678, *Riconoscimento debito fuori bilancio - Reddito di Cittadinanza. Sentenza Anno 2010. Ulteriori provvedimenti*, BURC N.78 del 19 Dicembre 2011.
- 2011b Delibera Giunta Regionale N.679, *Riconoscimento debito fuori bilancio - Reddito di Cittadinanza. Sentenza Anno 2010. Ulteriori provvedimenti*, BURC N.78 del 19 Dicembre 2011.
- 2011c Proposta di legge ad iniziativa dei Consiglieri Amato, Amente, Gabriele, Valiante, Cortese, Ruggiero, Caputo, *Nuovi interventi per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, Prot. N.399/VI C, 21 dicembre.
- 2011d *Piano Sanitario Regionale 2011-2013*, BURC N.32 del 27 maggio 2011.
- 2012a Legge Regionale N.1 del 27 gennaio, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania*, BURC N.6 del 28 gennaio 2012.
- 2012b Delibera della Giunta Regionale N.320 del 3 luglio, *Modifica degli ambiti territoriali sociali e dei distretti sanitari. Provvedimenti a seguito della Deliberazione di Giunta Regionale N.40 del 14 febbraio 2011*.
- 2012c DGR N.483 del 21 settembre, *Disciplina e definizione dei Progetti Terapeutico Riabilitativi Individuali regionali sostenuti con Budget di Salute. Adozione Linee Guida ai sensi dell'Art. 46 della Legge Regionale N.1/2012*.
- 2012d DGR N.50 del 28 febbraio 2012, *Partecipazione alla spesa delle prestazioni sociosanitarie in attuazione del Titolo V della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 - Provvedimenti a seguito dei decreti n. 77/2011 e n. 81/2011 del commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro del settore sanitario*.
- 2012e Delibera Giunta Regionale N.637, *Riconoscimento debito fuori bilancio - Reddito di Cittadinanza. Sentenza Anno 2011. Ulteriori provvedimenti*, BURC N.74 del 3 Dicembre.
- 2012f Delibera Giunta Regionale N.638, *Riconoscimento debito fuori bilancio - Reddito di Cittadinanza. Sentenza Anno 2011. Ulteriori provvedimenti*, BURC N.74 del 3 Dicembre.

2012g *Legge Regionale N.7, Nuovi interventi per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, BURC N.26 del 23 aprile.

2013a *POR Campania FESR 2007-2013 aggiornato al maggio*, ultimo accesso 7 settembre 2013, <http://www.porfesr.regione.campania.it/assets/documents/por-campania-fesr-maggio-2013.pdf>.

2013b *Piano Sociale Regionale 2013-2015*, approvazione ai sensi dell'articolo 20 della Legge Regionale 23 ottobre 2007, n. 11, Giunta Regionale Deliberazione N.134, seduta del 27 maggio, Assessore Russo Ermanno.

2013c *Delibera Giunta Regionale N.446, Riconoscimento debito fuori bilancio - Reddito di Cittadinanza. Sentenza Anno 2012. Ulteriori provvedimenti*, BURC N.58 del 28 Ottobre 2013.

2013d *Consiglio regionale della Campania, Settore Segreteria Generale Servizio Resoconti, Seduta consiliare 23 luglio, Allegato A, Interrogazioni esaminate nel corso della seduta*, ultimo accesso 27 febbraio 2014, [http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM\\_PORTALE\\_CRC/servlet/Docs?dir=resoconti\\_ix&file=ResocontoIX\\_5221.pdf](http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=resoconti_ix&file=ResocontoIX_5221.pdf).

#### **Azienda Sanitaria Locale Caserta (ASL)**

2013 *Atto Aziendale 2013*, versione del 7 giugno, ultimo accesso il 12 dicembre 2013, [http://www.aslcampania.it/portale/Portals/0/doc\\_pub/2013/ATTO\\_AZIENDALE\\_2013.pdf](http://www.aslcampania.it/portale/Portals/0/doc_pub/2013/ATTO_AZIENDALE_2013.pdf).

#### **Provincia di Caserta**

2012 *Piano territoriale di coordinamento provinciale, A1 Relazione*, Aprile, art. 18 Legge Regionale 16/2004.

2013 *Innoviamo la Pubblica Amministrazione*, IX Edizione Premio E-Gov Provincia di Caserta, <http://www.provincia.campania.it/documents/10909/44186/Innoviamo+la+PA.pdf>.

#### **Prefettura, Ufficio Territoriale di Governo di Caserta (Prefettura Caserta)**

2012, *Amministrazione comunale di Casal di Principe - Proposta di scioglimento ai sensi art. 143 Decreto Legislativo N.267/2000*, Prot. n. 421/O.E.S. del 31 marzo.

#### **Sistema Statistico Nazionale, Istituto Nazionale di Statistica (Istat)**

2012 *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Struttura demografica della popolazione*, Dati definitivi, 19 Dicembre.

2013 *Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Sezione 27, *Giovani che abbandonano prematuramente gli studi*, <http://noi-italia.istat.it/>, ultimo accesso 12 luglio 2013.

2013b *9° Censimento generale industria e servizi*, istituzioni pubbliche e non profit, data warehouse del Censimento, <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/>, ultimo accesso 26 gennaio 2014.

2013c *Censimento popolazione e abitazioni. Popolazione straniera resi-*

dente per stato civile e area geografica di cittadinanza, data warehouse del Censimento, <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/>, ultimo accesso 12 gennaio 2014.

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Istituto Nazionale di Statistica (CNEL, Istat)**

2008 *Primo rapporto CNEL/Istat sull'economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma giugno, [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documenti=8242](http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=8242), ultimo accesso 11 gennaio 2014.

**Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione (INVALSI)**

2012 OCSE PISA 2012, Rapporto nazionale PISA, Rappresentante italiano al PISA Governing Board: Paolo Sestito.

**CENSIS Fondazione**

2003 *I patti per la legalità. Uno strumento di crescita per la società civile*, Gangemi, Roma.

2012 *46° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Milano.

**Unioncamere, Camera di Commercio Caserta e Istituto Guglielmo Tagliacarne (Unioncamere)**

2012 *10° giornata dell'economia, Nota sull'economia della Provincia di Caserta 2012*, 4 maggio.

**Camera di Commercio Industria, Agricoltura e Artigianato - Caserta Ufficio Studi e Statistica (SISTAN)**

2013 SISTAN, Il sistema produttivo della provincia di Caserta, <http://www.ce.camcom.it/default.asp?idtema=1&idtemacat=1&page=home>.

**Consiglio di Stato**

2012 Sentenza sul ricorso in appello numero di registro generale 507 del 2010, N. 04601/2012REG.PROV.COLL. N. 00507/2010 REG. RIC. del 27 agosto.

# Appendice.

## Intervista al magistrato Raffaele Cantone, marzo 2013

*Premessa: mi sto occupando della struttura organizzativa interna di alcuni dei principali clan di camorra del casertano (Schiavone/Bidognetti/La Torre/Belforte), dei quali ho analizzato le risultanze degli inquirenti rispetto al "libro mastro" delle entrate e delle uscite.*

- 1) *Possiamo affermare che l'estorsione/protezione è l'attività prevalente e più diffusa dei clan, il minimo comune denominatore degli impegni criminali degli affiliati?*

La risposta è certamente sì. Ma, rispetto al passato l'estorsione si è anche evoluta: nel senso che, oltre che svolgere una funzione di accaparramento di risorse economiche, opera una funzione di controllo del territorio, di importanza vitale per la vita del clan. Rispetto al passato, l'estorsione tradizionale (la richiesta di una somma di denaro contro la concessione della protezione) diventa una "offerta di servizi" all'imprenditore, per cui l'estorto spesso non percepisce una vera e propria imposizione: le forniture di materie prime, l'assunzione di personale segnalato, sono un esempio eclatante di come aumenti il controllo del territorio per i clan rispetto alle forme estorsive tradizionali. Una delle caratteristiche tipiche delle organizzazioni criminali è quella di generare consenso sociale attraverso il controllo del mercato del lavoro, soprattutto a fasce di popolazione non necessariamente asservite (parenti di affiliati o comuni cittadini). Infatti, quando entrano in rapporto (che può essere di diversa natura) con il mondo dell'imprenditoria, i clan richiedono quasi sempre un certo numero di posti di lavoro.

- 2) *Assodato che l'estorsione determina il controllo del territorio (FUNZIONE ESTERNA), quali funzioni svolge all'interno dell'organizzazione?*

È una delle fonti principali di alimentazione della cassa comune dei clan. Se dovessimo fare un bilancio le estorsioni (intese in senso

ampio) rappresentano la voce più significativa nella gestione di un clan: almeno nei clan che non hanno la gestione diretta delle attività di spaccio di sostanze stupefacenti. Nel caso del clan La Torre di Mondragone questo fatto è comprovato anche dalla documentazione ritrovata nel 2002 (resoconto entrate/uscite).

3) *Ci spiegherebbe la funzione della CASSA COMUNE e la sua destinazione?*

Premetto che oggi i clan stanno un po' cambiando e ancora non è chiaro come. Ma nella struttura tradizionale dei clan del casertano, i casi citati (Schiavone, Belforte, La Torre) dimostrano di avere un vero e proprio welfare organizzato, cioè anzitutto pagamento di stipendi e di una serie di spese, soprattutto quelle legali (che rappresentano le principali uscite della cassa comune); poi vi sono quelli che definirei "acquisti istituzionali" come armi, autovetture e altro, o pagare chi si rende disponibile a occultare gli "strumenti di lavoro" indispensabili per svolgere le principali attività. Tutte le attività ordinarie e straordinarie vengono finanziate attraverso la cassa comune.

4) *I motivi della COESIONE interna di un clan di camorra, possono essere misurati in fattori NEGATIVI (paura di eventuali ritorsioni per sé o per i congiunti) e POSITIVI (senso di appartenenza, fedeltà). Rispetto a questi ultimi, è corretto parlare di forme di ASSISTENZA E SOLIDARIETA' tra affiliati?*

Anzitutto distinguerei le forme di assistenza da quelle di solidarietà: se noi verificiamo l'entità dello stipendio medio dell'affiliato camorrista, non troveremo tanta differenza con lo stipendio di un comune operaio o dipendente pubblico: Persechino Michele (*appartenente al clan La Torre, oggi CdG, NdR*), ad esempio, che raccoglieva le estorsioni per il clan La Torre (*nel 2002, NdR*), guadagnava 1.500.000 di Lire al mese. Qual'era il vantaggio aggiuntivo per l'affiliato: lo stipendio veniva sempre incrementato da azioni individuali che ogni soggetto operava per sé stesso (trattenere una piccola fetta delle estorsioni che raccoglieva oppure trattenere interamente piccole estorsioni), una sorta di "furto legalizzato" interno alle attività economiche del clan. L'aspetto dell'assistenza sotto il profilo stipendiale è sicuramente uno degli elementi di coesione. Certamente conta anche l'aspetto della solidarietà, perché all'interno dei clan più strutturati c'è questo meccanismo di intervento per quanto riguarda le spese sanitarie, spese funerarie di una parente oppure contribuire ai costi del matrimonio di un affiliato. Ovviamente a queste due importanti variabili, relative a forme di assistenza e solidarietà, va aggiunto l'aspetto fondamentale del sentimento ideologico di appartenenza al gruppo, che va oltre gli



aspetti e i vantaggi di tipo economico (spesso non così allettanti, se non per i capi).

- 5) *Gli stipendi, rilevati dal ritrovamento della contabilità dei clan (S/LT/B) possono essere considerati un fisso minimo, alla pari di un REDDITO MINIMO, riconosciuto ai familiari anche quando si è impossibilitati a svolgere attività nel gruppo (detenzione/morte)?*

In genere le ragioni di fibrillazione dei clan nascono sempre dalla incapacità del gruppo di far fronte alle esigenze dei detenuti, alle loro famiglie. Il contributo economico ai detenuti e alle loro famiglie è essenziale per evitare le collaborazioni con la giustizia e per tenere coesa e impermeabile la struttura del clan: ma anche per mandare un messaggio di fiducia in funzione del futuro. “Se tu continui a rispettare le regole del gruppo, noi continueremo ad assistere te e la tua famiglia”: questo aspetto ha sicuramente una funzione di coesione interna, una funzione promozionale e una assistenziale. È questa la caratteristica principale che differenzia i clan di camorra rispetto alle bande di criminalità comune. Fondamentalmente il messaggio è: il clan si prenderà cura di te nei momenti di difficoltà. Uno dei principali motivi di affiliati che iniziano a collaborare con la giustizia è il mancato pagamento dello stipendio. Il meccanismo classico funziona così: il familiare (la moglie, la fidanzata, la madre) va a colloquio con l’affiliato detenuto e con lui si lamenta del mancato pagamento dello stipendio. Se questa situazione si protrae, il soggetto inizia a sentirsi “escluso”, messo da parte dal gruppo. E questa è una delle principali motivazioni che spingono gli affiliati ad iniziare una collaborazione con la giustizia, non tanto per l’aspetto economico quanto per il sentimento di “abbandono” che proviene dal gruppo, che può essere anche interpretato come segnale di un provvedimento più grave (l’uccisione dell’affiliato o di suoi familiari). Su questo fattore, Augusto La Torre (capo del clan omonimo, NdR) ha spiegato i meccanismi psicologici che attendono l’aspetto dell’assistenza economica ai carcerati: quando decideva di “eliminare” qualcuno dal gruppo, nel periodo immediatamente precedente, riservava all’affiliato il miglior trattamento possibile, proprio per non farlo insospettire. L’assistenza ai carcerati resta comunque un aspetto fondamentale dei meccanismi interni ed esterni al gruppo criminale: quando comincia a mancare si creano dei corti circuiti che possono minare l’esistenza dell’intero clan.

- 6) *Lei pensa che questa funzione stipendiale agli affiliati in carcere e ai loro familiari, sia stata inizialmente diffusa dall’organizzazione criminale denominata NCO e diffusasi negli Anni ottanta dopo che i clan della NF siano risultati vincenti dallo scontro con Cutolo?*

Su questo non posso darle una spiegazione certa. Sicuramente credo che Cutolo rappresenti per la camorra il “modernizzatore”: molti aspetti che già esistevano nei clan campani, Cutolo li estende a tappeto e li inserisce in una logica che diventa istituzionale. Molti clan, prima della NCO, avevano sicuramente un carattere di disorganizzazione tale che non consentiva loro la pratica puntuale del pagamento degli stipendi in forma così estesa, ma all’interno dei clan è sempre esistita una forma di redistribuzione degli utili. È la struttura organizzativa dei clan che cambia dopo l’avvento di Cutolo. Le estorsioni come meccanismo generalizzato, sono una realtà relativamente nuova per i gruppi criminali campani. Quando i clan della zona dei Mazzoni (*provincia di Caserta, NdR*) negli Anni settanta operavano in modo parassitario nell’agricoltura (guardiania e intermediazione) e nei crimini predatori (rapine, furti, sequestri e altro), non c’era possibilità di strutturare introiti fissi: da qui l’impossibilità di istituzionalizzare i guadagni e di distribuirli in maniera coerente. Il cambiamento organizzativo del clan di camorra con Cutolo, ispirato alle pratiche già diffuse nella mafia siciliana, cerca di far diventare regole istituzionali quelle che in Campania erano delle prassi sporadiche, anche se forme di solidarietà diverse, credo siano sempre esistite nei clan.

7) *Le differenze stipendiali tra affiliati, possono essere motivo di attrito tra gli stessi?*

C’è questa tendenza clamorosa di differenza stipendiale tra capi e semplici affiliati e questo produce sicuramente attrito che, spesso però riguarda più i familiari piuttosto che gli affiliati stessi. In moltissime intercettazioni sono proprio i congiunti che fanno maggiori pressioni sulle differenze stipendiali e sul tenore di vita nei confronti di famiglie di altri affiliati: e questo dimostra quanto l’aspetto economico segni il metro di giudizio all’interno della vita sociale dei clan. Per evitare questo tipo di meccanismi, i capi spesso cercano di riportare un minimo di equità interna tra gli appartenenti per limitare attriti e gelosie interne. Le differenze stipendiali sono generalmente note agli affiliati: questo fattore non è sempre motivo di equità, perché se il tenore di vita dimostrato da un affiliato, che percepisce uguale stipendio, è palesemente maggiore di un altro ciò significa che o si ruba dalla cassa comune o che i capi operano differenze di trattamento. Un’altra delle ragioni di conflitto interno è l’accusa di rubare dalla cassa comune o di non versare nella stessa quanto dovuto. In effetti tutti gli appartenenti ai clan rubano: dal capo all’ultimo degli affiliati tutti tendono a trattenere per sé delle quote che, sono tollerate fino ad un certo livello, in funzione del fatto che comunque si assicurano le entrate nella cassa comune e l’erogazione di stipendi. L’accusa di furto, operato oltre un certo livello, rappresenta però (insieme alla delazione) uno dei motivi principali per cui si viene eliminati dal gruppo.

- 8) *L'assenza o la carenza di stipendi e di assistenza (legale o di altro tipo) possono essere causa di dissoluzione della coesione interna di un clan?*

I clan del casertano, negli ultimi anni, sono stati colpiti da numerosi arresti soprattutto a figure chiave (Zagaria, Iovine) importanti per il reperimento di risorse economiche (estorsioni, appalti e altro). Questo dato dovrebbe far emergere chiara la difficoltà nel reperire risorse per il pagamento degli stipendi, anche se non sembra che i clan stiano arretrando. Il problema è capire come si stia riorganizzando il welfare dei casalesi visto il cambiamento strutturale che sta avvenendo: ho il forte dubbio che gli affiliati dei casalesi in carcere stiano percependo lo stipendio.

- 8) *Politici, imprenditori, professionisti: in che modo il contributo dell'area grigia aumenta ed espande le forme di protezione dei clan nei confronti degli affiliati?*

In modo clamoroso: e questo è il vero dramma della forza dei clan. Il controllo del potere economico, politico e sociale rappresenta per i clan la possibilità di controllare il denaro, il lavoro e tutti i meccanismi della società. Controllare un Ente Locale per un clan è più importante che avere la complicità di un Ministro, perché gli Enti Locali gestiscono la vita dei cittadini ed è questo il legame che rende le mafie così forti. Il vero problema nella struttura sociale del casertano è che il "fattore camorra" si è talmente connaturato nella struttura sociale che ci si è abituati alla presenza dei clan. Tanto che il senso comune considera la presenza del camorrista svolgere una serie di funzioni al pari di qualsiasi altra "figura sociale chiave" come il sindaco, il prete, il maresciallo. Questo fattore è così rodato che quasi funziona anche se viene a mancare la figura del camorrista: la fine della camorra "leaderistica", che rappresenta la fase storica attuale (*dovuta in gran parte ai numerosi arresti degli ultimi anni, Ndr*) non ha visto venir meno quella funzione di intermediazione nei meccanismi societari. Vi è un riconoscimento sociale tale che alcune attività di intermediazione, anche sociale, debbano essere gestite o supervisionate dai clan di camorra, che il meccanismo si riproduce anche laddove mancano i soggetti di elevata caratura criminale (Iovine, Zagaria, Di Lauro, ecc.). Quando a Mondragone abbiamo arrestato tutti gli affiliati appartenenti al clan La Torre, facendo "tabula rasa" del gruppo, pur mancando persone di autorevolezza criminale, altre persone, direi quasi senza alcuna caratura criminale, hanno ereditato gran parte delle estorsioni che gli imprenditori continuano a pagare e gran parte delle relazioni esterne (politico, economico, sociale).

La domanda drammatica è se un pezzo di società meridionale si è così abituata alla presenza dei clan che, anche dove non ci sono, rico-

noscono un ruolo sociale che a tutti i costi va individuato per poter agire in ambito socio-economico e politico.

Molto spesso si sostiene che l'effetto Gomorra ha procurato una serie di fattori negativi alle attività economiche piccole e medie, sia legali che illegali, che spesso si vedono escluse dal mercato solo perché provengono da un territorio spesso identificato con le sue caratteristiche criminali. Pur non essendo un sociologo, posso affermare che spesso, a seguito di arresti e di una conseguente interruzione di parte dell'economia illegale, una parte delle risorse economiche circolanti subiscono, nel breve termine, una evidente flessione che si palesa in tutta la popolazione. Ma c'è un altro aspetto più legato alle pratiche dei cittadini, che non spezza quell'effetto mediatico di pregiudizio casalesi=camorristi: anche i meccanismi della rappresentanza politica evidenziano situazioni di continuità che sono tali da dimostrare che c'è una parte significativa della popolazione che è immersa in quella cultura. Questo fatto emerge dalla riproposizione di modelli politici ancorati a figure contigue con i meccanismi sopra descritti.

- 9) *Secondo le sue conoscenze, il meccanismo ESTORSIONE/CASSA COMUNE/STIPENDI E ASSISTENZA nei confronti degli affiliati si riproduce anche nei territori non tradizionalmente interessati dai clan (es. emilia romagna/scozia)?*

Credo di no. Generalmente gli affiliati casertani attivi fuori dal territorio, nella conduzione delle attività illegali si riferiscono sempre al territorio d'origine. Gli affiliati casertani che escono dal proprio territorio mantengono le regole del proprio contesto, continuano a contribuire alla cassa comune e ad essere stipendiati attraverso le indicazioni dalla "madre patria". E' anche vero che, rispetto alle altre mafie (ad esempio la 'ndrangheta) i clan casertani non hanno mai costituito gruppi autonomi e stabilizzati su altri territori, che tendessero a riprodurre le stesse dinamiche instaurate nei territori d'origine.

