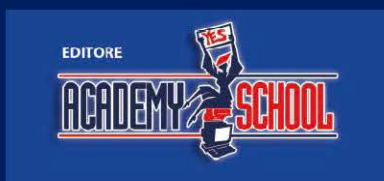


Economia sociale e contrasto all'economia criminale

Michele Mosca



Economia sociale e contrasto all'economia criminale

Michele Mosca

EDITORE



© Copyright 2022 by Academy School

ISBN 978-88-905644-8-2

Stampato in Italia il 16 dicembre 2022

Anno 2022

“Il presente volume ha adottato un sistema di valutazione dei testi basato sulla revisione paritaria e anonima (double blind peer review)”

Indice

Capitolo 1

Economia sociale, antidoto dell'economia criminale

1. Introduzione	4
2. Consenso sociale e capitale sociale della mafia	5
3. Strategie di contrasto alla mafia	7
4. Economia sociale e sviluppo dal basso	9
5. Conclusioni	12

Capitolo 2

Capitale sociale, economia sociale e contrasto alla criminalità organizzata attraverso la rigenerazione del capitale sociale

1. Introduzione	15
2. Enti del terzo settore ed economia criminale	16
3. L'economia sociale: un'alternativa all'economia criminale	23
4. L'impresa sociale: un nuovo modo di fare impresa	25
5. L'obiettivo di utilità sociale	27
6. Conclusioni	29

Capitolo 3

Organizzazioni di terzo settore per il sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno

1. Introduzione	34
2. Le cause del ritardo del Mezzogiorno	35
3. Il ruolo dell'impresa sociale nei processi di sviluppo economico dal basso	37
4. Sequestro, confisca e riutilizzo dei beni per fini sociali ed istituzionali	43
5. Il riuso sociale dei beni confiscati: un'opportunità per	

il Mezzogiorno	45
6. Conclusioni	48

Capitolo 4

Un modello di welfare per combattere la criminalità organizzata

1. Introduzione	54
2. Un modello di welfare dal basso	56
3. Un ‘menu’ efficace dei sistemi di welfare	58
4. L’esperienza del budget di salute	60
5. Il modello di co-gestione degli interventi sociosanitari promosso dalla Regione Campania	62
6. Conclusioni	64

Capitolo 1

Economia sociale, antidoto dell'economia criminale

Michele Mosca e Salvatore Villani

1. Introduzione

L'ultimo decennio è stato caratterizzato dal persistere di crisi economiche che hanno portato a trasformazioni nelle relazioni economiche e sociali, determinando la rottura della coesione sociale e favorendo nuove forme di vulnerabilità e povertà. Tali situazioni hanno esacerbato nuove forme di esclusione sociale, povertà ed emarginazione delle persone, in particolare dei gruppi vulnerabili, e richiede politiche che forniscano risposte più efficaci per affrontare le cause profonde del problema.

Questi fenomeni si aggravano e conducono a percorsi di sviluppo perversi nelle aree dominate dalla mafia dove si impone tessendo una rete di relazioni strategiche basate sul consenso sociale. Una tattica utilizzata dalla mafia per rubare capitale sociale – fiducia e rispetto delle regole civili – per utilizzarlo per scopi criminali.

Trasformare il capitale sociale in “capitale sociale mafioso”, una rete di relazioni che consentono di “entrare in un dialogo proficuo con l'ambiente economico e sociale in cui opera, sfruttare la propria posizione di potere intrinseco e assumere il falso ruolo di operatore mafioso (Sciarrone, 2011) – consente alle

organizzazioni criminali di stampo mafioso di operare incontrastate in queste aree, non solo in quelle tradizionalmente considerate originarie, ma anche di espandersi e radicarsi nelle aree settentrionali del Paese e anche oltre i confini nazionali. In questo capitolo si proverà ad evidenziare le caratteristiche dell'economia sociale come strumento di contrasto alla criminalità organizzata.

2. Consenso sociale e capitale sociale della mafia

La mafia costruisce legami di fiducia e reti di relazioni tra individui e tra individui e istituzioni, facendo leva sulla forza e sul potere, diffondendo il mito di invincibilità e di capacità di generare ricchezza per i propri affiliati. Il vero potere di queste feroci organizzazioni risiede proprio nella loro capacità di fare affidamento su un forte sistema di relazioni per ottenere consenso sociale e controllare il territorio attraverso esso. Il consenso sociale è, quindi, un elemento essenziale per la loro emergenza, esistenza e potere, ma viene creato e rafforzato minando la fiducia tra gli individui e le istituzioni pubbliche. Tutto ciò contribuisce a indebolire le relazioni di fiducia che sono fondamentali per lo sviluppo sano dei territori.

La mafia mina così la fiducia e il rispetto per le norme sociali, elementi che, come sottolinea la letteratura economica, sono componenti del capitale sociale e sono risorse fondamentali che promuovono la crescita economica e civica del territorio

(Putnam, 2000; Bruni e Zamagni, 2004). Non è un caso, infatti, che le regioni più ricche siano anche quelle che dispongono di più capitale sociale e maggiormente in grado di rigenerarlo, rinvigorendolo. Diventa chiaro quindi perché le organizzazioni criminali trovano ambienti fertili per rafforzarsi ed espandersi in aree in cui il capitale sociale può essere facilmente riconvertito in scopi diversi da quelli legittimi – in altre parole, aree in cui il capitale sociale è più vulnerabile. Le organizzazioni criminali, come quelle mafiose, agiscono senza barriere, utilizzando strategie di penetrazione innovative per utilizzare ingenti risorse economiche e finanziarie e intraprendere attività illegali in altre regioni, distorcendo le regole della concorrenza del mercato.

Per questi motivi è necessario agire sul “capitale sociale” per renderlo neutrale, poiché esso è un fattore che rappresenta la componente principale del potere mafioso ed è la principale risorsa strategica utilizzata dalle mafie per massimizzare i propri obiettivi. La riproduzione e la metamorfosi del capitale sociale possono comportare diverse configurazioni che gli consentono di sostenere e promuovere le libertà sostanziali delle persone e gli interessi complessivi delle comunità democratiche (Baldascino e Mosca 2012).

3. Strategie di contrasto alla mafia

Ma come combattere la mafia? Come dovrebbero cambiare i modelli di criminalità economica che essa genera e sostiene?

Un modello economico basato sull'economia sociale capace di orientare le risorse per finalità che vanno oltre la mera massimizzazione del profitto, può contribuire a liberare i territori dal giogo mafioso. Infatti, il modello economico tradizionale pone al centro di tutto la massimizzazione del profitto e tutte le attività diventano strumentali a tale perseguimento. Invece, il modello economico centrato sull'economia sociale antepone al profitto un obiettivo di interesse generale. Per l'economia sociale l'obiettivo da raggiungere è l'utilità sociale mentre il profitto serve solo come indicatore dell'efficienza della performance economica. Pertanto, il profitto, il fulcro del modello economico tradizionale, diventa secondario nelle forme economiche guidate da logiche diverse da quelle che perseguono la massimizzazione della funzione obiettivo mossa dall'interesse personale (Borzaga e Fazzi 2011).

Perseguire obiettivi di interesse generale con una logica di inclusione diversa da quella che sposa forme individualistiche (senza restrizioni) può dar vita ad organizzazioni non-profit per risolvere i problemi della comunità. Queste organizzazioni sono caratterizzate da basi solide e possono indirizzare meglio le risorse umane, finanziarie, materiali e soprattutto non materiali per risolvere

problemi come la coesione sociale, i divari territoriali e il contrasto alla criminalità. Inoltre, da un lato producono beni e servizi che rappresentano gli obiettivi della mission aziendale, dall'altro incidono positivamente sull'ambiente in cui operano aumentando i livelli di capitale sociale e migliorando le relazioni, la fiducia tra i cittadini e tra cittadini e istituzioni.

Si noti poi che le restrizioni alla distribuzione degli utili mettono in primo piano gli interessi dei diversi stakeholder dell'organizzazione, ad esempio gli interessi nella produzione di beni e servizi ritenuti strategici per lo sviluppo sano e inclusivo dei cittadini. Anche la specifica forma giuridica dell'organizzazione non-profit che si fonda su una struttura di governance multi-stakeholder, è in grado di comunicare gli interessi di soggetti diversi verso obiettivi comuni e condivisi attraverso procedure democratiche che coinvolgono direttamente i soggetti nei processi decisionali. I legami di fiducia tra i diversi attori vengono, così, rafforzati. Risorse non puramente monetarie come il lavoro volontario, le donazioni e i programmi di sostegno forniti dalle autorità locali e da altri enti, possono confluire in modo significativo in queste organizzazioni ed essere utilizzate per avviare e sostenere processi di sviluppo che iniziano nelle loro aree. Una volta nate e consolidate queste organizzazioni possono svolgere un'ampia gamma di azioni che promuovono e sostengono il capitale sociale e umano espandendosi nei territori, anche in quelli adiacenti.

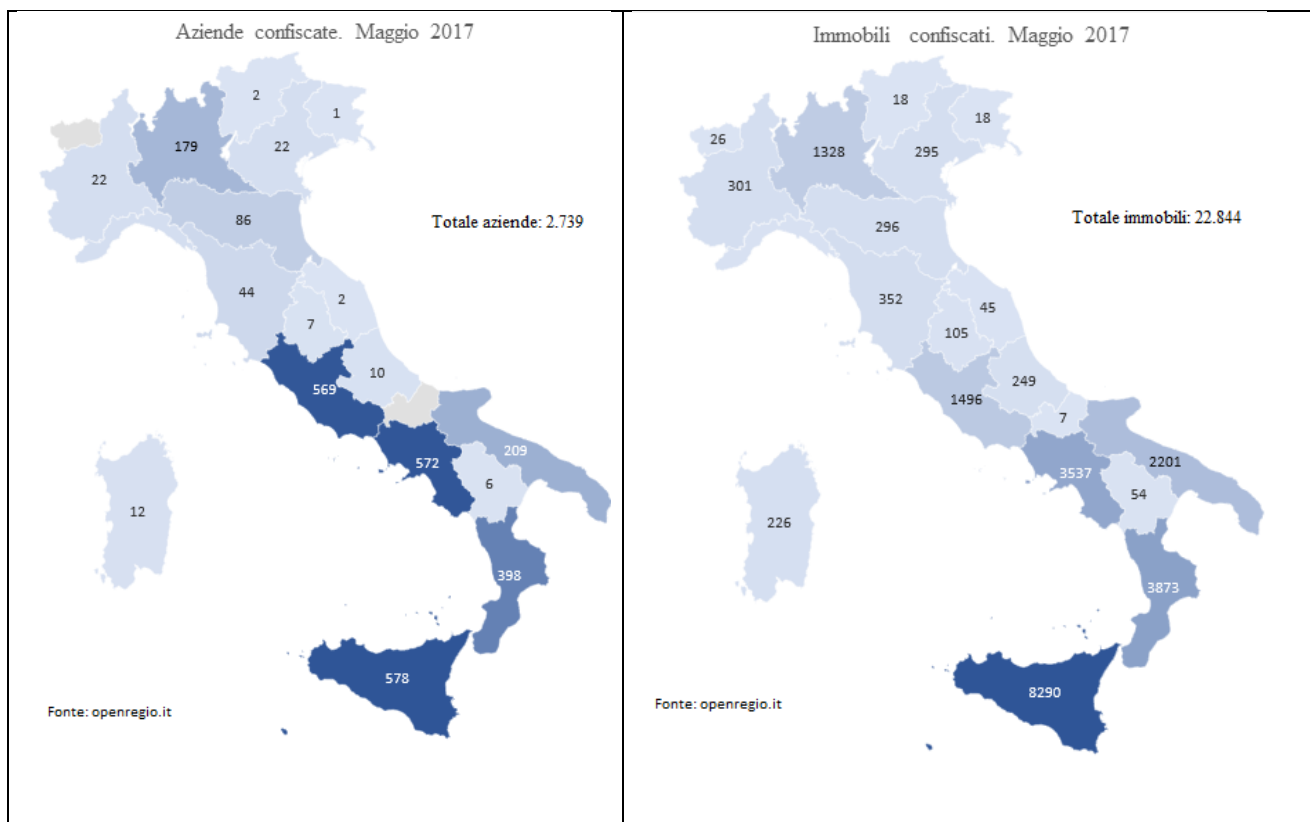
4. Economia sociale e sviluppo dal basso

Nel corso degli anni l'economia sociale ha dimostrato un ruolo decisivo nella creazione di posti di lavoro e ricchezza, migliorando le condizioni di vita delle persone. Leggendo i dati del censimento del 2011 emerge che le organizzazioni non-profit sono oltre 301.000, tra associazioni non riconosciute (201.004), associazioni riconosciute (68.349), cooperative sociali (11.264), fondazioni (6.220) e altre forme (comitati, ecc.). Un comparto che assicura impiego a 957 mila lavoratori, rappresentando il 3,7% dell'occupazione complessiva. Le cooperative sociali costituiscono una parte significativa, impiegando circa 365 mila lavoratori, equivalenti a 6 su 10 impiegati, principalmente nei settori dell'assistenza sociale, delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento, e dell'istruzione. A questi numeri vanno aggiunti i 4.827.423 lavoratori volontari che, nel 2011, hanno offerto la loro contribuzione gratuita alle attività del settore. Nel medesimo anno, le organizzazioni non-profit hanno generato entrate economiche pari a 63,9 miliardi di euro. Di queste, circa la metà (49,5%) è stata registrata dalle associazioni, il 17,4% dalle cooperative sociali, il 17,4% dalle fondazioni e il 9% dagli enti ecclesiastici (Euricse).

Questi dati mostrano che l'economia sociale e le organizzazioni produttive che la caratterizzano grazie alla loro capacità di organizzare su basi diverse la produzione di beni e servizi possono perciò contribuire in modo determinate ad

innescare percorsi concreti di ri-costruzione, generazione e manutenzione della coesione sociale. L'economia sociale ha mostrato la capacità di svolgere anche un ruolo determinante quale strumento di riutilizzo efficace dei beni confiscati alle mafie e catalizzatore di azioni di un insieme di istituzioni nate dall'iniziativa dei cittadini in grado di dare un insostituibile contributo all'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Un'occasione concessa dal sistema giuridico italiano, attraverso la legge 109/1996 e il decreto legislativo 159/2011 e s.m.i., alle organizzazioni del terzo settore e in particolare alle cooperative sociali, di assumere la veste di concessionari privilegiati nell'assegnazione delle proprietà confiscate. Si tratta di un enorme patrimonio che, come mostrano i dati dell'ANSBC del 2017, è costituito da 22.844 immobili a cui si aggiungono 2.739 aziende prevalentemente presenti nelle regioni del sud sebbene la loro incidenza stia crescendo molto negli ultimi anni nelle nord del paese, in particolare per quanto riguarda le aziende confiscate. Un dato questo che segnala l'interesse per le organizzazioni criminali ad infiltrarsi nei territori più ricchi.

I beni confiscati rappresentano, inoltre, un immenso valore, quasi 30 miliardi di euro che è destinato ad accrescersi nel tempo grazie anche alla nuova modifica del codice antimafia che estende la confisca preventiva anche ai reati di corruzione. L'economia sociale grazie al riuso per finalità sociali dei beni confiscati può quindi restituire alle comunità le risorse che le mafie hanno sottratto con la forza e il sangue delle vittime innocenti.



Negli ultimi anni, le organizzazioni non-profit, in particolare le cooperative sociali impegnate nel riuso sociale dei beni confiscati, hanno dimostrato di generare ricchezza e ottenere buone performance in diversi ambiti economici e occupazionali. Ad esempio, già nel 2013, le cooperative sociali concessionarie di beni confiscati hanno registrato un valore della produzione di circa 130 milioni di euro, evidenziando un incremento del 10% rispetto al 2011. Questo risultato assume particolare rilevanza considerando il contesto generale di crisi. Inoltre, le cooperative hanno contribuito a creare opportunità occupazionali per 4.211 persone, di cui oltre un terzo rappresentato da lavoratori con meno di 35 anni. Ciò

conferma che la cooperazione sociale non solo genera occupazione, ma offre anche occasioni di lavoro significative per i giovani (Euricse 2015).

5. Conclusioni

Quanto emerso dalle osservazioni presentate in questo capitolo suggerisce la riflessione sulle potenzialità offerte dal riuso sociale dei beni confiscati, promosso dall'economia sociale, nella creazione di opportunità lavorative e nella lotta contro la criminalità organizzata. Una maggiore diffusione di tale pratica, associata a una semplificazione delle procedure amministrative relative all'assegnazione dei beni confiscati, potrebbe contribuire ad amplificare gli impatti, sia diretti che indiretti, sui processi di trasformazione del capitale sociale "mafioso" in capitale sociale sano e libero dall'influenza dell'economia criminale. Investire nel ruolo dell'economia sociale potrebbe non solo accrescere la ricchezza attraverso la produzione di beni e servizi, ma anche potenziare le componenti del capitale sociale, come la fiducia e il rispetto delle regole civili, favorendo un aumento degli spazi per la cittadinanza attiva e contribuendo così a contrastare la criminalità organizzata.

Il tema del contrasto alle mafie rappresenta, in definitiva, un obiettivo che interessa tutte le istituzioni e i cittadini per la rilevanza che esso ha assunto nel corso degli anni per liberare i territori dal giogo imposto dalla criminalità

organizzata. Accanto alle politiche di repressione che si sono rilevate determinanti per l'indebolimento di alcune organizzazioni criminali si sono fatte strada nel corso del tempo politiche di prevenzione complementari che sembrano mostrare particolari potenzialità soprattutto per quanto riguarda la capacità che esse hanno nell'allentare la forza delle mafie nel generare consenso sociale. Tra queste il tema del riuso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali ha mostrato, da quando fu emanata la legge 109/1995, che i beni confiscati alle mafie e riutilizzati per fini sociali e/o istituzionali possono oltre che restituire alle comunità il 'maltolto' delle mafie, occasioni di creazione di lavoro per persone svantaggiate attraverso la produzione di beni e servizi che avvantaggia l'intera comunità e che l'economia sociale è in grado di meglio valorizzare riuscendo, come mostrano le buone pratiche di riuso sociale dei beni confiscati registratesi in questi anni in Italia, a fungere da antidoto all'economia criminale.

Bibliografia

Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC) (2017). Roma.

Baldascino M., Mosca M. (2014), "Il valore sociale delle aziende confiscate", *Rassegna Economica, Rivista Internazionale di Economia e Territorio*, n. 1, pp. 155-173.

Baldascino M., Mosca M. (2012), "La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali?", in Venturi P., Zandonai F. (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, *Altreesonomia*, pp. 213-236.

Borzaga e Fazzi 2011, "Le imprese sociali", Roma: Carocci, 2011.

Douglas M., Isherwood B. (1979), *The World of Goods*, Basic Books, New York.

Sciarrone R. (2011), *Alleanze nell'ombra*, Donzelli, Roma. *Sos Impresa* (2012), XIII rapporto annuale. www.sosimprese.it

Tullio G., Quarella S., *Convergenza economica tra le regioni italiane: il ruolo della criminalità e della spesa pubblica, 1960 – 1993*, in "Rivista di Politica Economica", vol. 89, n. 3, pp. 77–128, 1999.

Zamagni S. (1993), "Mercati illegali e mafie, economia del crimine organizzato", (a cura di). Il Mulino, Bologna.

Capitolo 2

Capitale sociale, economia sociale e contrasto alla criminalità organizzata attraverso la rigenerazione del capitale sociale

Michele Mosca e Salvatore Villani

1. Introduzione

Negli ultimi anni, si è consolidata l'idea che il contrasto alle mafie debba concentrarsi sulla sottrazione del terreno in cui queste organizzazioni si radicano, dove usurpano risorse che utilizzano per la propria espansione. Tale strategia, consente di privarle di particolari risorse che sono strategiche per la loro forza che utilizza sostenitori e affiliati. La dimensione economica della criminalità organizzata ha raggiunto valori considerevoli, rappresentando oltre il 2% del PIL italiano tramite attività illegali (Transcrime 2015, Istat 2021). Pur trattandosi di stime conservative, questi dati evidenziano la potenza economica generata dalle organizzazioni criminali. La lotta contro le mafie deve dunque agire sul piano economico, privandole delle risorse determinanti per la loro crescita e interrompendo i legami territoriali, con un'attenzione particolare al capitale sociale, inteso come rete di relazioni che fornisce loro supporto e servizi. In questo contesto, lo sviluppo dell'economia sociale, favorito dalla legge 109/1996 e dal d.lgs. 159/2011, che promuovono il riuso sociale e istituzionale delle risorse sottratte alla criminalità a vantaggio dei territori, emerge come una strategia

interessante per indebolire le mafie.

Il questo capitolo verranno presentate le principali modalità con le quali le organizzazioni criminali saccheggiano i territori sottomettendo le persone e, quali possono essere le politiche di contrasto complementari a quelle repressive che promettono interessanti risultati sul fronte del loro contrasto.

2. Enti del terzo settore ed economia criminale

L'esperienza maturata nel contrasto alla criminalità organizzata evidenzia che le organizzazioni criminali si propongono di ottenere, sia direttamente che indirettamente, la gestione e/o il controllo di interi settori economici, influenzandone in pratica il funzionamento. La complessità deriva spesso dalla sfida nel distinguere le strategie da adottare per disarticolare e contrastare tali organizzazioni, poiché le loro azioni si mescolano con quelle di organizzazioni che operano legalmente. A tal proposito, il contributo di Fantò (1999) rappresenta una guida fondamentale per comprendere come differenziare l'impresa criminale da quella legale e come la prima modifica la sua struttura, adottando configurazioni specifiche in base alle attività svolte e alla governance utilizzata per raggiungere i propri obiettivi. L'impresa criminale, rispetto a quella legale, utilizza modalità operative di tipo criminali; produce attività economiche, beni e servizi illeciti e, utilizza la violenza, in modo tangibile o intangibile, per dominare i territori dove opera. Gli output tipici prodotti dall'organizzazione criminale,

impropriamente definita impresa, sono quelli derivanti dalle attività di gestione di sostanze stupefacenti, dal racket, dall'usura etc., attraverso i quali essa esercita l'uso della forza e il dominio territoriale.

Esistono diverse modalità operative per le imprese criminali che complicano il processo di identificazione. In particolare, quando assume una configurazione criminale-legale, la titolarità delle decisioni è formalmente o informalmente nelle mani del criminale. Utilizzando metodi di governo e accumulazione del capitale basati sulla forza, l'impresa produce beni e servizi leciti, svolgendo attività imprenditoriali attraverso strutture organizzative legali. In questo tipo di impresa illegale, non c'è distinzione tra imprenditore e criminale; entrambe le funzioni sono gestite dalla stessa persona o dallo stesso gruppo di persone.

La modalità d'azione è, invece, di tipo *illegale-legale* quando il proprietario effettivo è il criminale e a questi appartengono le risorse produttive impiegate, in particolare le risorse finanziarie, mentre ad operare nel mercato con modalità legali è un imprenditore "insospettabile", prestanome del criminale. Nasce così un rapporto di "sudditanza" tra il criminale e il preposto all'attività d'impresa in cui, si potrebbe dire, il socio occulto è il criminale, mentre il socio palese è l'imprenditore.

Ma la forma di 'impresa' che preoccupa di più perché più difficile da individuare e da combattere, è quella *legale-illegale*, definita anche "*impresa a partecipazione mafiosa e cioè quella che, nata come impresa legittima, entra poi in rapporti di*

cointeressenza e di compartecipazione con la mafia ed i suoi capitali: essa si presenta sul mercato come formalmente legittima ed agisce secondo criteri di mercato, ma possiede un DNA nel quale si annida la mafiosità per la compresenza, nel suo assetto strutturale, di interessi, soci e capitali legali e illegali”¹.

L’impresa “a partecipazione criminale²” utilizza una modalità di compartecipazione tra imprenditori e criminalità organizzata che si adatta alla tipologia di *business* condotta e che produce una riduzione dei costi delle attività svolte garantita dal “ramo criminale d’azienda”³. In questo modo, l’impresa a partecipazione criminale potrebbe massimizzare i profitti derivanti dalle sue attività e, di conseguenza, eliminare eventuali concorrenti dal mercato. L’organizzazione criminale, mascherata da impresa legittima, distorce il mercato al punto da assumere una posizione di monopolio nella produzione di beni, nell’erogazione di servizi, nella partecipazione a gare d’appalto e in altre attività economiche.

In molti casi l’impresa criminale può agire come monopsonista, diventando l’unica acquirente di beni e servizi che poi rivende sul mercato con significativi margini di profitto. In questa dinamica, l’impresa criminale mette sotto pressione le

¹ Cfr., Prefazione di Pier Luigi Vigna in Fantò E. (1999) p. 8.

² Con la locuzione “impresa a partecipazione criminale” si vuole intendere tutti i tipi di organizzazioni criminali: mafia, camorra, ‘ndrangheta, etc..

³ Si pensi all’abbattimento totale dei costi legati ad esempio allo smaltimento illecito degli scarti di produzione evitando così i maggiori oneri derivanti dal rispetto delle normative in tema di tutela dell’ambiente e della salute.

imprese legali, acquisendo quote di mercato e spesso rendendole dipendenti, trasformandole in "affiliate". Si genera così un sistema di collaborazione tra criminalità ed imprese che determinerebbe *"il passaggio dal sistema di convivenza conflittuale (...) al sistema della collaborazione organica e della compenetrazione dei capitali e delle 'competenze' (...) tra mafia e impresa"*⁴.

Ma vi è di più. Attraverso la modalità di “partecipazione criminale” si dà forma ad una compartecipazione (anche al rischio d’impresa oltre a quello di essere puniti per la realizzazione di crimini) tra imprenditori (legali) e criminali che consente ai primi di ottenere un vantaggio competitivo (illecito) sul mercato ai danni di quegli imprenditori che operano legalmente. Con il sodalizio criminale si garantisce un accesso avvantaggiato alle attività economiche grazie all’uso della “violenza” esercitata dalla “partecipata criminale”⁵. In questo modo, imprenditori e criminalità organizzata creano una sorta di "economia legale" fittizia che sembra rispettare la legge, ma che in realtà si avvale di metodi criminali per accumulare considerevoli capitali. Questa struttura organizzativa permette di sviluppare una sofisticata capacità di adattamento alla situazione e di mutare e trasformarsi in base alle opportunità economiche da sfruttare che poggia sulla costruzione di intricati modelli organizzativi che ruotano attorno a un sistema relazionale creato

⁴ Cfr., Fantò E. (1999).

⁵ Numerosi sono le operazioni delle forze dell’ordine e della magistratura che hanno messo in risalto la capacità delle organizzazioni criminali di creare delle vere e proprie holding nel campo delle attività economiche. Il “clan dei casalesi” rappresenta quello più attivo nell’utilizzo di tecniche sofisticate di infiltrazione nell’economia che hanno travalicato i confini nazionali.

dalle organizzazioni criminali con i propri adepti, affiliati e complici. La collaborazione con le “imprese legali” permette alle organizzazioni criminali di accumulare ingenti risorse finanziarie grazie all’infiltrazione nel tessuto produttivo, attraverso acquisizioni di quote di partecipazioni e strumenti di finanza altamente sofisticati. Esse operano sempre più spesso *“come soggetti economici sui mercati, distorcendone i meccanismi di funzionamento, attraverso l’utilizzo delle enormi risorse economiche e finanziarie reperite nella gestione delle molteplici attività illecite - dal traffico degli stupefacenti al contrabbando, dalla speculazione edilizia agli appalti pubblici, al racket ed all’usura - svolte anche oltre i confini nazionali, e spesso in sinergia con gruppi criminali stranieri”* (Commissione Parlamentare, 2007).

Le modalità di accumulo e utilizzo delle risorse finanziarie e delle ricchezze illegalmente sottratte all'economia alterano il libero mercato e compromettono le condizioni di funzionamento dell'attività privata. Questo comportamento danneggia la solidarietà sociale ed economica che si basa sulle attività produttive legali, minando il tessuto economico. Con il metodo criminale di accumulazione delle risorse che fa ricorso oltre alla “associazione in compartecipazione imprenditoriale”, all'imposizione del giogo della violenza esercitato attraverso le tradizionali attività dei clan (racket, usura, etc., etc.), si esercita una duplice azione: da un lato si mostra la capacità delle organizzazioni di produrre ricchezza che viene utilizzata per mostrare la forza economica delle organizzazioni

criminali, per finanziare l'attività di riciclaggio con tecniche altamente sofisticate e, dall'altro lato, la funzione di *recruitment*, vale a dire la capacità di reclutare nuovi adepti attraverso i quali "tramandare" regole e modelli⁶. Esse, infatti, agiscono attraverso la creazione di reticoli sociali e assoggettano i territori sostituendosi allo Stato nella funzione di collocamento al lavoro, di produzione di sicurezza e protezione (*Mennella 2009, Mosca e Villani 2010*).

Ma le organizzazioni criminali non depauperano il territorio solo del capitale fisico; esse convertono per i propri fini il capitale sociale generando, per questa via, un ulteriore effetto perverso sull'economia locale: sottraendo fiducia nel rapporto tra cittadini e Istituzioni civili (*Zamagni 1993*), le mafie alimentano circoli viziosi il cui esito è una riduzione degli spazi di libertà nel condurre attività d'impresa che compromette irreversibilmente le attività produttive legali (*Masciandaro 2000*) e l'impoverimento economico e sociale dei territori (*Mosca e Villani 2013*).

L'approfondimento delle modalità con le quali le organizzazioni criminali operano ha permesso d'intervenire con maggiore efficacia nell'azione complessiva condotta a tutela dell'economia e del diritto al libero esercizio dell'impresa, proponendo istituti giuridici che puntassero a sottrarre definitivamente alla disponibilità della criminalità organizzata i beni accumulati con i proventi illeciti, evitando che essi ritornassero nelle disponibilità degli eredi

⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta, cit. p. 22-24.

in caso di morte del preposto⁷.

Tuttavia, gli strumenti e le strategie per contrastare le mafie non sempre riescono a fronteggiare le tecniche con le quali esse occultano e reinvestono le ricchezze illecitamente realizzate. Ma questo è un tema troppo ampio per essere trattato adeguatamente in questo scritto (*Sciarrone 2011, Mosca e Villani, 2010*).

Vorremmo, invece, provare ad approfondire un altro tema: per contrastare le organizzazioni criminali è necessario sviluppare con più determinazione e coraggio strumenti in grado di sottrarre completamente alle mafie la linfa di cui si nutrono per tessere i reticoli sociali e che utilizzano per i loro fini illeciti. È necessario in altre parole, come verrà meglio chiarito nel paragrafo successivo, adottare, sostenere, incentivare tutte quelle iniziative produttive che, basandosi sulla solidarietà diffusa tra gli individui e sulla volontà di dar vita ad Istituzioni sociali che perseguono un obiettivo di riscatto delle persone e dei territori, hanno una capacità unica (oggi dobbiamo, però, parlare solo di “potenzialità”) di rendere definitiva la cesura tra i patrimoni criminali ed uso illecito di essi e di rimettere nel circolo della legalità risorse umane e produttive per troppo tempo sottratte al loro naturale destino.

⁷ Evitando, inoltre, che in caso in cui vi fosse la morte del preposto – che nulla toglie all’illecita modalità di costituzione del bene – si determinasse il rientro di tali beni nel circuito dell’economia illegale. Commissione parlamentare d’inchiesta, cit. p. 24.

3. L'economia sociale: un'alternativa all'economia criminale

Per comunicare chiaramente il concetto di economia sociale, è essenziale iniziare analizzando il termine "impresa", temporaneamente tralasciando quello di "impresa sociale". Infatti, anche quando si esamina il significato di impresa all'interno della tradizione economica dominante, si constata che si tratta di un'organizzazione complessa che converte input in beni e servizi con l'obiettivo di massimizzare il profitto a vantaggio dei suoi proprietari.

Questa definizione, sebbene ampia, evidenzia immediatamente l'assenza di considerazioni sull'utilità o dannosità generata nel perseguire gli obiettivi. In molti casi, un singolo agente o più soggetti, come nel caso delle società e delle cooperative, si uniscono per perseguire un obiettivo comune: il profitto. Risulta quindi cruciale esaminare le modalità con cui l'impresa produce beni e servizi e distribuisce i risultati ottenuti. Queste considerazioni devono essere affrontate prima che, come sottolineato da Borzaga e Fazzi (2011), le imprese possano generare danni economici, sociali e ambientali, spesso di dimensioni considerevoli rispetto ai presunti vantaggi ottenuti. Un esempio sono le attività produttive che, nel perseguire il profitto, possono danneggiare profondamente un territorio in termini di ricchezza, miglioramento delle condizioni economico-sociali delle comunità e depauperamento delle risorse naturali e beni comuni.

Per Simon e Fiorese (2022), la massimizzazione del profitto viene considerata l'opposto dello spreco. Secondo questi autori, tale obiettivo è associato allo

sfruttamento delle risorse e dei lavoratori, alle disuguaglianze di reddito e patrimonio, alla delocalizzazione in paesi a bassi salari, al trasferimento in paradisi fiscali e ad altri abusi. Queste osservazioni sono strettamente legate a ciò che l'impresa produce, al modo in cui lo produce e a questioni etiche, che dovrebbero essere fondamentali per una leadership di lungo termine. Si collega anche al concetto di produzione di profitto ottenuto in modo etico. Tuttavia, la realtà evidenzia la sfida di definire cosa significhi "modo etico", poiché il confine tra lecito e illecito nelle attività imprenditoriali può essere varcato da operatori che apparentemente rispettano i vincoli dell'efficienza ma sono guidati dagli interessi delle cosiddette "zone grigie" e dei poteri criminali.

È fondamentale valutare come l'impresa produce beni e servizi rispettando il vincolo dell'efficienza e poi misurare gli obiettivi prefissati. Tuttavia, la realtà mostra che molte imprese orientate esclusivamente alla massimizzazione del profitto possono non garantire la soddisfazione di molti bisogni e possono erodere le basi morali della cultura e delle istituzioni, favorendo l'interesse individuale a discapito dell'interesse collettivo. Di fronte a ciò, emerge l'interesse nello sviluppare forme di impresa il cui obiettivo principale sia la massimizzazione di una funzione obiettivo in cui il profitto, sebbene fondamentale, occupa una posizione subordinata rispetto all'utilità sociale.

La scienza economica offre contributi che indicano come queste forme di impresa possano costruire l'economia sociale, concentrata sulla creazione di valore

sociale, ambientale e culturale anziché esclusivamente sul profitto. L'economia sociale, incarnata in organizzazioni come cooperative, mutue, fondazioni, associazioni, imprese sociali e organizzazioni non-profit, è caratterizzata da una gestione democratica, finalità sociale, distribuzione equa dei profitti e promozione della responsabilità sociale. Queste caratteristiche consentono all'economia sociale di rispondere ai bisogni della società e dell'ambiente in modo sostenibile, promuovendo la coesione sociale, la partecipazione attiva delle comunità e l'occupazione. In Europa, in particolare, l'economia sociale riveste un ruolo significativo, contribuendo in modo rilevante al PIL e all'occupazione, sostenuta da specifiche misure della Commissione europea.

4. L'impresa sociale: un nuovo modo di fare impresa

Alla luce delle considerazioni precedentemente esposte, emerge chiaramente che l'impresa sociale rappresenta un elemento cruciale nella costruzione di un'economia alternativa rispetto a quelle basate sulle attività delle organizzazioni criminali. L'impresa sociale si configura come un'entità imprenditoriale dedicata a generare attività che mirano a aumentare la soddisfazione degli interessi generali di una comunità o a produrre beni ritenuti meritori dalla collettività di riferimento. L'importanza e l'innovatività del tema dell'impresa sociale ed economia sociale sono sottolineate dalla Risoluzione sull'economia sociale del Parlamento Europeo del 19 febbraio 2009, che ha esortato la Commissione a promuovere l'economia

sociale attraverso nuove politiche, difendendo il concetto di fare impresa in un modo che, all'interno dell'economia sociale, pone la redditività sociale al centro anziché la redditività economica.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e in particolare la Direzione Generale del Terzo Settore e della responsabilità sociale delle imprese, ha svolto un ruolo fondamentale nel promuovere e sviluppare le attività di sostegno all'impresa sociale.

Per comprenderne meglio il ruolo, è utile esaminare le definizioni fornite dalla normativa nel corso degli anni. Il Decreto legislativo n. 112 del 3 luglio 2017, successivamente modificato dal Decreto legislativo n. 95 del 20 luglio 2018, ha introdotto una nuova qualifica di impresa: l'impresa sociale. Possono ottenere tale qualifica tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti secondo il libro V del codice civile, che, conformemente alle disposizioni del decreto, conducono in modo stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Tali enti devono adottare modalità di gestione responsabili e trasparenti, promuovendo il coinvolgimento ampio di lavoratori, utenti e altri soggetti interessati alle loro attività.

La normativa stabilisce chiaramente chi non può ottenere la qualifica di impresa sociale, inclusi i soci unici persone fisiche, le amministrazioni pubbliche e gli enti con atti costitutivi che limitino l'erogazione di beni e servizi solo ai soci o associati. Per gli enti religiosi civilmente riconosciuti, le norme si applicano sotto

particolari condizioni. Le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono automaticamente la qualifica di imprese sociali, con l'applicazione delle disposizioni del decreto nel rispetto della normativa specifica delle cooperative, compatibilmente.

5. L'obiettivo di utilità sociale

Per cogliere appieno cosa miri a massimizzare l'impresa sociale, è opportuno fare riferimento all'articolo 2 del decreto legislativo 155/2006, il quale fornisce una guida nel definire il concetto di "utilità sociale" attraverso l'individuazione di 11 ambiti produttivi in cui vengono generati specifici beni e servizi. Questi ambiti comprendono:

- a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2002;
- c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 6 giugno 2001;

d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;

e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;

f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo;

h) formazione universitaria e post-universitaria;

i) ricerca ed erogazione di servizi culturali;

l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;

m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura

superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale. La reinterpretazione di questo articolo ci consente di chiarire che un'impresa sociale è un'azienda che produce beni e servizi con finalità sociali, comprendendo al suo interno tutte le attività che mirano a migliorare le condizioni civili e sociali di una comunità. In questa nuova prospettiva del concetto, l'impresa sociale e l'economia da essa generata si caratterizzano per avere come prima missione la volontà di contribuire alla trasformazione di un territorio, sottraendolo all'usurpazione praticata dalle organizzazioni criminali. Infatti, il ruolo che queste imprese hanno assunto nel riutilizzare per fini sociali gli immensi patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali dimostra che sono soggetti produttivi particolari. Questi soggetti, ponendo in primo piano la liberazione del territorio dal gioco della criminalità anziché il profitto, sono in grado di generare percorsi di imprenditorialità sociale auto-sostenibili dal punto di vista economico. Tali percorsi esercitano un notevole impatto nel processo di riappropriazione e riconversione del capitale sociale utilizzato dalle mafie.

6. Conclusioni

La creazione di strumenti efficaci per contrastare le organizzazioni criminali richiede un approccio innovativo, capace di potenziare le sinergie derivanti dalla collaborazione tra istituzioni pubbliche e private. Un contesto in cui tale

collaborazione mostra un grande potenziale è l'economia sociale, dove le organizzazioni produttive sono nate con un obiettivo che va oltre il mero profitto, bilanciando i costi e i ricavi e affrontando problematiche di interesse generale, come la lotta contro le mafie. La possibilità, prevista dalla legge, di assegnare i beni confiscati a organizzazioni non-profit affinché possano rigenerarli producendo benefici per le comunità e i cittadini rappresenta uno strumento che ha contribuito a consolidare e sviluppare nuove forme di collaborazione tra settore pubblico e privato, evidenti nell'istituto della co-programmazione e co-progettazione (Codice del terzo settore, D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

Nel corso degli anni, sono emerse numerose iniziative sostenute da patti di collaborazione per la manutenzione, gestione e valorizzazione dei beni confiscati, consentendo il loro reintegro nel ciclo economico e sociale. L'economia sociale, se costruita correttamente, può agire come antidoto contro il "virus mafia" diffuso nei territori. Un sistema efficace di incentivazione per le imprese sociali potrebbe giocare un ruolo significativo nell'indebolire il sostegno sociale alle organizzazioni criminali, interrompendo il circolo vizioso che va dall'impoverimento sociale e culturale al rafforzamento di un modello di sviluppo basato sulla criminalità.

La promozione di attività pro-sociali, che favoriscono l'accumulo di capitale sociale "puro", può influenzare le scelte degli individui, incoraggiandoli a optare per attività legali. In questo contesto, l'economia sociale e la sua promozione in

settori produttivi sempre più estesi possono svolgere un ruolo cruciale nella creazione di percorsi per rafforzare la fiducia e rigenerare il capitale sociale, riducendo al contempo gli spazi d'azione dell'economia criminale. Tale processo può contribuire alla trasformazione del capitale "asociale" delle mafie in capitale sociale puro, promuovendo il progresso civile non solo nel Mezzogiorno, ma in tutto il paese.

Bibliografia

Baldascino M. e Mosca M., "La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali?" *L'impresa sociale in Italia*. Altreconomia, 2012. 213-236.

Borzaga C., Fazzi L., (2011), "Le imprese sociali", Roma: Carocci, 2011.

Mennella A., (2009), Reti sociali, criminalità organizzata e mercati locali del lavoro". Mimeo.

Masciandaro D. (2000), Criminalità organizzata ed economia d'impresa in Italia, *Economia e politica industriale*, vol.27, n. 105, pp. 181-204.

Mosca M. e Villani S. (2013), Il ruolo dell'Impresa Sociale nella produzione di fiducia. Il riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati alle organizzazioni criminali. In *Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno* - ISBN: 8834888375 vol. 1.

Mosca M. e Villani S. (2010), L'impresa sociale ed il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati: verso un nuovo modello di sviluppo del Mezzogiorno fondato sul capitale sociale e sul "territorio". In *Impresa Sociale* vol. 79 (3).

Simon H. Fiorese F. (2022), *Profitto. Come massimizzarlo per un'impresa e una società davvero sostenibili*, Guerini Next.

Sciarrone R. (2011), *Alleanze nell'ombra*, Donzelli, Roma. *SOS IMPRESA* (2012), XIII rapporto annuale. www.sosimprese.it

Transcrime (2015), *Gli investimenti delle mafie, Progetto PON sicurezza, 2007-2013*, Transcrime e Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Zamagni S. (1993), “Mercati illegali e mafie, economia del crimine organizzato”,
(a cura di). Il Mulino, Bologna.

Capitolo 3

Organizzazioni di terzo settore per il sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno

Michele Mosca

1. Introduzione

Per lungo tempo, lo sviluppo del Mezzogiorno è stato al centro di dibattiti politico-istituzionali e scientifici. Sebbene spesso sia stato strumentalizzato per scopi politici o per promuovere la coesione sociale in momenti difficili della storia italiana, i dati forniti dai principali rapporti sull'economia del Mezzogiorno evidenziano che nel corso del tempo il divario tra il Sud e il Nord del Paese si è accentuato. Il focus di questo capitolo non è valutare le politiche di sviluppo del Mezzogiorno, ma riflettere sul ruolo di attori economici diversi dallo Stato, dagli Enti territoriali e dalle imprese a scopo di lucro nel promuovere lo sviluppo locale. Esso sottolinea l'importanza di una forma di sviluppo che parta dal basso, valorizzando le risorse locali. Inoltre, punta l'attenzione su soggetti economici operanti a livello locale, come cooperative, associazioni di volontariato e imprese sociali, capaci di impattare positivamente sullo sviluppo sostenibile del Mezzogiorno. Questi attori possono favorire la crescita economica e sociale del territorio, sfruttando in modo responsabile e sostenibile le risorse locali. Nonostante le politiche di sviluppo siano state tradizionalmente attuate da Stato, Enti territoriali e imprese a scopo di lucro, la collaborazione con soggetti

economici locali può rappresentare un'opportunità cruciale per promuovere uno sviluppo sostenibile nel Mezzogiorno. Questa collaborazione tra pubblico e privato può generare processi economici e sociali, partendo dalle risorse e dai soggetti locali, per accrescere il capitale sociale, orientandolo verso obiettivi di sviluppo sano e civile.

Il capitolo esplora anche il ruolo chiave dell'impresa sociale nell'utilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali per promuovere un modello di sviluppo locale alternativo a quello basato sulla massimizzazione del profitto. Tale approccio richiede una collaborazione tra organizzazioni pubbliche e private, profit e non-profit, che condividono l'obiettivo comune dello sviluppo del Mezzogiorno. Il riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati, gestito e valorizzato dall'impresa sociale, può costituire un efficace strumento di prevenzione contro la criminalità organizzata, contribuendo a trasformare il capitale asociale delle mafie in capitale sociale puro, favorendo il progresso civile dell'intero Paese.

2. Le cause del ritardo economico del Mezzogiorno

Il Mezzogiorno rimane un'area del paese caratterizzata da un evidente ritardo economico e sociale, evidenziato dalle persistenti disparità rispetto ad altre regioni italiane. Le sfide economiche sono rilevanti, con un divario significativo tra il Nord e il Sud nel periodo dal 1996 al 2019, evidenziato dal tasso di variazione del PIL che presenta uno scarto di quasi il 17%. Queste disuguaglianze sono

alimentate da diversi fattori, tra cui la produttività del lavoro, il tasso di occupazione e le problematiche demografiche, con una crescita della popolazione al Nord e una diminuzione del 2% al Sud.

Le cause del divario economico includono la mancanza di infrastrutture efficienti, la bassa produttività, l'alto tasso di disoccupazione e un tessuto imprenditoriale meno diversificato rispetto ad altre regioni italiane. La limitata crescita economica nel Mezzogiorno è influenzata dalla mancanza di investimenti nel capitale umano e nelle infrastrutture, insieme alla debolezza imprenditoriale e a un sistema produttivo meno diversificato. Questi fattori hanno ridotto le opportunità di crescita economica sostenibile.

L'alto tasso di disoccupazione, in particolare tra i giovani, ha portato a una significativa migrazione verso il Nord Italia o all'estero, generando un circolo vizioso di impoverimento e riduzione del capitale umano nel Mezzogiorno. Affrontare questi problemi richiede politiche strutturali che riducano il divario tra i territori. Investimenti in infrastrutture, innovazione tecnologica ed educazione possono rafforzare la competitività regionale, mentre il supporto a un tessuto imprenditoriale più dinamico può favorire la diversificazione economica e l'attrazione di investimenti.

La questione sociale è ulteriormente complicata dall'ampio impatto dell'economia sommersa e della criminalità organizzata, che hanno influito negativamente sull'economia e sulla sicurezza del territorio, ostacolando investimenti e

innovazione. Queste sfide richiedono misure strategiche e sostenibili per promuovere uno sviluppo più equo e inclusivo nel Mezzogiorno, affrontando le cause strutturali anziché i sintomi.

In questo contesto, l'impresa sociale emerge come un possibile attore chiave nel promuovere uno sviluppo economico e sociale radicato nel territorio. Una risorsa particolare è costituita dal recupero dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, che utilizzati per attività di interesse generale, contribuiscono a sostenere uno sviluppo sano e inclusivo per le persone e le comunità svantaggiate. Queste azioni dovrebbero essere parte di una strategia a lungo termine per affrontare le sfide strutturali del Mezzogiorno e promuovere un cambiamento positivo e sostenibile.

3. Il ruolo dell'impresa sociale nei processi di sviluppo economico dal basso

La vasta letteratura economica nel corso degli anni ha sviluppato numerose teorie e modelli per esplorare le determinanti dei processi di crescita che possono portare allo sviluppo i territori caratterizzati da un notevole ritardo. Anche se non è obiettivo di questo lavoro condurre un'analisi dettagliata di tali teorie, è importante fornire una classificazione generale delle teorie della crescita. Questo approccio ci permetterà di comprendere le ragioni che hanno portato al fallimento

delle politiche adottate per il Mezzogiorno e identificare le misure di politica economica necessarie per avviare un positivo percorso di crescita in questa regione del Paese.

Le misure di politica economica adottate finora per incentivare lo sviluppo del Mezzogiorno si sono ispirate quasi esclusivamente al filone dei modelli di crescita esogena. Ne sono testimonianza i vari tentativi che, in fasi e tappe diverse, hanno cercato di innescare il processo di industrializzazione del Sud del Paese. In quest'ambito, ad esempio, possono inquadrarsi il ruolo e le azioni svolte dalla Cassa per il Mezzogiorno⁸. Questa organizzazione, nata con l'obiettivo di intervenire in modo straordinario sui problemi del Mezzogiorno, ha esercitato per diversi anni un ruolo di propulsore dello sviluppo e, per un periodo di tempo, ha anche contribuito alla riduzione dei divari tra Nord e Sud del Paese⁹. I dati presentati nel paragrafo precedente mostrano come nonostante l'intenso impegno di questo ente, il divario tra Nord e Sud è aumentato, invece di diminuire, specialmente durante gli ultimi anni del suo funzionamento.

In aggiunta, neanche l'esperienza successiva della programmazione negoziata – che può essere classificata nel secondo filone delle teorie economiche sulla

⁸ La Cassa del Mezzogiorno (Casmex) è stata un ente pubblico italiano creato dal governo di Alcide De Gasperi per finanziare iniziative industriali tese allo sviluppo economico del Mezzogiorno, con l'obiettivo di ridurre il divario con le regioni settentrionali. L'ente pubblico nacque nel 1950 sulla base di un'idea sviluppata da Pasquale Saraceno. È rimasta in funzione fino al 1992, anno in cui venne definitivamente chiusa e i finanziamenti al Sud vennero proposti con la legge 488/92.

⁹ Almeno fino agli anni '70. Infatti, per circa venti anni la Cassa del Mezzogiorno impiegò la maggior parte delle risorse finanziarie nella infrastrutturazione delle regioni Meridionali, costruendo reti idriche e infrastrutture viarie cercando di colmare il grosso gap con le regioni Settentrionali.

crescita – ha prodotto gli esiti sperati. L'idea di coinvolgere enti locali, regioni e parti sociali nella proposta degli interventi di politica e nella gestione delle risorse disponibili, con l'obiettivo di aumentare coerenza ed efficacia, ha portato solamente ad un aumento dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche di sviluppo, generando crescenti costi di transazione nell'apparato amministrativo burocratico e risultati limitati in termini di efficacia rispetto alle risorse impiegate. Non si intende esaminare dettagliatamente le ragioni del fallimento dell'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno, ma è certo che esse sono molteplici e interconnesse. La letteratura economica ha dimostrato, ad esempio, che tra queste cause può essere inclusa persino la presenza della criminalità organizzata, poiché essa rappresenta un rischio (o un costo) aggiuntivo per l'attività imprenditoriale e, di conseguenza, può influire negativamente sugli investimenti e sulla crescita, specialmente nelle aree meno sviluppate¹⁰.

In queste zone, si verifica un fenomeno particolare: la presenza marcata delle organizzazioni criminali favorisce l'incremento di corruzione, collusione e concussione, creando un diffuso senso di insicurezza e paura che coinvolge l'intera comunità, soprattutto coloro che cercano di svolgere legalmente attività imprenditoriali. In alcune regioni del Mezzogiorno, il potere criminale esercita un'influenza così forte da compromettere quasi completamente il libero mercato e la concorrenza. Questo porta a una distorsione significativa nei meccanismi di

¹⁰ Cfr., fra gli altri, Centorrino, La Spina, Signorino (1993 e 1999); La Spina, Lo Forte (2006); Daniele, Marani (2008).

scambio di merci e servizi, sottraendo risorse preziose alle imprese legali. Al contempo, si favorisce la proliferazione di imprese cosiddette "presta-nome", create dalle organizzazioni criminali per scopi illegali, come il riciclaggio di denaro sporco. Queste imprese sono in grado di praticare prezzi notevolmente più bassi rispetto alle aziende concorrenti, in quanto sono finanziate con capitali illegali a costo zero. Di conseguenza, le imprese legali si trovano costrette o a indebitarsi, con il rischio di essere vittime di usurai e di altre forme di criminalità organizzata che mirano ad acquisire imprese indebolite, in deficit o in fallimento, o a ritirarsi dal mercato.

Un tale scenario provoca distorsioni evidenti nell'economia legale, come la facilità di accesso a capitali illegali per finanziare l'attività imprenditoriale, il ricorso frequente all'intimidazione e alla violenza per controllare le quote di mercato o scoraggiare concorrenti potenziali, oltre a inquinare e corrompere la pubblica amministrazione. Queste distorsioni, unite alle problematiche non risolte del sistema di decentramento istituzionale attuale, soprattutto riguardo all'autonomia finanziaria effettiva degli enti locali in tutte le regioni d'Italia e, di conseguenza, alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema pubblico, hanno generato in molte zone del Paese una evidente inefficacia del sistema di deterrenza, nota come "effetto sovraccarico". Quest'ultimo è causato dalla limitatezza delle risorse disponibili e dalla presenza significativa della criminalità organizzata.

Quali interventi possono rompere il legame consolidato tra la criminalità e il territorio nel Mezzogiorno? Su quali risorse dovrebbe puntare questa regione? È possibile invertire la tendenza degli indicatori socio-economici che evidenziano il divario con il resto del Paese? Senza dubbio è cruciale promuovere un'intensa attività di stimolo e sostegno da parte delle istituzioni pubbliche nei confronti dei processi di crescita e sviluppo, coinvolgendo sia gli attori privati che la "società civile" per individuare modalità atte a liberare i territori e favorire lo sviluppo economico e sociale, spezzando il controllo esercitato dalle organizzazioni criminali.

Per contrastare efficacemente la criminalità organizzata, che costituisce un ostacolo significativo allo sviluppo del territorio, è essenziale indebolire le cause del consenso sociale sfruttate dalle organizzazioni criminali. Questo obiettivo mira a interrompere il circolo vizioso che va dall'impoverimento sociale e culturale al rinforzo di un modello di sviluppo basato sulla criminalità. La promozione di iniziative pro-sociali, volte a stimolare l'accumulo di capitale sociale "puro", può attivare meccanismi che guidano gli individui a preferire comportamenti legali rispetto a quelli illegali. Gli strumenti del sequestro e della confisca dei beni delle organizzazioni criminali, insieme alla possibilità di riutilizzare tali beni per scopi sociali e istituzionali tramite organizzazioni non profit, come previsto dalla legge 109/1996, costituiscono misure giudiziarie che, se correttamente rafforzate, possono esercitare un'azione deterrente significativa

sulla diffusione di comportamenti illegali. Il riutilizzo di beni confiscati per scopi sociali ed istituzionali può contribuire positivamente a interrompere il circolo vizioso, soprattutto nelle aree con una forte presenza criminale, tra la creazione di reti sociali "illegali" e attività criminali.

La legge vigente che regola la gestione e la destinazione dei beni sequestrati o confiscati (legge 7 marzo 1996 n. 109), consente alle imprese sociali di gestire questi beni, rivitalizzandoli per la creazione di attività di utilità sociale. Questo può agire direttamente sulla creazione di ricchezza nel territorio attraverso la produzione di beni e servizi, generando opportunità di lavoro aggiuntive rispetto al settore privato for-profit e pubblico. L'impresa sociale, con la sua struttura particolare di governance e il vincolo alla distribuzione dei profitti, può rappresentare un meccanismo efficace per prevenire che le organizzazioni criminali gestiscano i beni confiscati, contribuendo così a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Il sostegno e la diffusione dell'impresa sociale, insieme a una semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative per l'assegnazione dei beni confiscati, possono aumentare gli effetti diretti e indiretti sulla ricchezza, promuovendo la produzione, il sostentamento e la manutenzione del capitale sociale. Questo include elementi come la fiducia, il rispetto delle regole civili e l'espansione degli spazi di cittadinanza attiva, contribuendo così a migliorare la qualità di vita e a innescare percorsi di legalità e rispetto delle regole.

4. Sequestro, confisca e riutilizzo dei beni per fini sociali ed istituzionali

L'analisi economica relativa al crimine suggerisce che, pur essendo fondamentale aumentare il costo per scoraggiare comportamenti illegali, l'intensificazione delle sanzioni potrebbe generare conseguenze indesiderate. Le organizzazioni criminali, di fronte a pene più severe, potrebbero reagire espandendo le attività illegali per ottenere vantaggi maggiori rispetto ai costi. Questo ciclo di azione e reazione potrebbe perpetuarsi nel tempo, dipendendo dall'efficacia delle indagini, della repressione e dall'efficienza del sistema giudiziario.

Pertanto, è essenziale affiancare alle misure preventive e penali strumenti e incentivi mirati a interrompere le reti che le organizzazioni criminali costruiscono e consolidano nelle comunità in cui operano. La confisca dei beni illecitamente acquisiti agisce aumentando il costo delle attività criminali e può influire sul processo decisionale degli agenti criminali. Il reinvestimento sociale e istituzionale associato alla confisca aumenta i costi marginali delle attività illegali, riducendo il vantaggio derivante dalle risorse impiegate (materiali e immateriali) e agevolando un maggiore impiego di risorse in attività legali. Tale processo favorisce un aumento dell'utilizzo delle risorse per attività legali, considerando la scelta tra attività legali e illegali come un problema di assegnazione delle risorse dell'individuo, anziché una semplice gestione del tempo.

L'implementazione di misure preventive che coinvolgono i beni patrimoniali, come il sequestro, la confisca e il reinvestimento sociale e istituzionale dei beni

sottratti alle organizzazioni criminali, può aumentare in modo significativo i costi associati alle attività illegali. Ciò può accrescere la percezione del rischio legato alla perdita dei beni ottenuti illegalmente, inducendo l'individuo a ridurre la quantità di risorse utilizzate per attività illecite.

Le organizzazioni criminali operano attraverso reti di relazioni sociali che consentono loro di ottenere consenso sociale e di controllare i territori in cui operano. Questo consenso sociale rappresenta un elemento cruciale per la loro esistenza, ma viene costruito a discapito della fiducia tra individui e istituzioni. La fiducia, insieme alla reputazione, è un elemento essenziale del capitale sociale, che svolge un ruolo fondamentale nel processo produttivo. Le organizzazioni criminali prosperano in territori con bassa presenza di capitale sociale, distorcendolo per fini illegali.

Per affrontare questa sfida, è necessario agire sulle determinanti del consenso sociale utilizzato dalle organizzazioni criminali per interrompere il circolo vizioso che va dall'impovertimento sociale e culturale al rafforzamento di un modello di sviluppo sostenuto dalla criminalità. Utilizzare i beni confiscati per contribuire allo sviluppo sociale ed economico dei territori può aumentare l'accumulo di capitale sociale "puro", svolgendo così un ruolo significativo nella lotta contro la criminalità organizzata.

Le misure di sequestro e confisca dei beni rappresentano strumenti efficaci nel contrastare le organizzazioni criminali, privandole non solo di valore economico,

ma anche del consenso sociale essenziale per diffondere il senso di invincibilità nei territori in cui operano. Il riutilizzo dei beni per scopi sociali e istituzionali può trasformarli da simboli di potere a simboli di rinascita culturale e sociale, contribuendo alla costruzione di capitale sociale e al progresso civile, economico e sociale nei territori interessati.

5. Il riuso sociale dei beni confiscati: un'opportunità per il Mezzogiorno

Grazie alle disposizioni della legge 109/1996, che consente il riuso sociale dei beni confiscati, attualmente 947 organizzazioni con diverse nature giuridiche (cooperative sociali, organizzazioni non profit, imprese sociali, ecc.) sono impegnate nella gestione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Questi beni sono stati ottenuti principalmente in concessione dai comuni. Il riuso sociale di tali asset materiali è diffuso in 18 regioni su 20 e coinvolge oltre 350 comuni. Questi dati evidenziano un notevole interesse da parte di soggetti privati non profit per la cura e la rigenerazione di tali beni su tutto il territorio nazionale. Delle 947 organizzazioni menzionate, 216 operano nella zona Nord, 64 nella zona Centro e 667 nella zona Sud e Isole. L'analisi del riuso sociale da parte di organizzazioni non profit indica che l'ampia disponibilità di beni confiscati, particolarmente presente nella zona del Mezzogiorno, ha suscitato l'interesse di enti del Terzo Settore. Questi soggetti stanno sviluppando progetti sociali mirati a generare un impatto sociale positivo nei territori in cui tali beni sono situati.

Questa opportunità, se adeguatamente valorizzata e sostenuta, può rappresentare un supporto significativo per le politiche di sviluppo nelle aree caratterizzate da ritardo economico e sociale, influenzato dalla presenza di organizzazioni criminali, come nel caso del Mezzogiorno d'Italia.

Tabella 1. Concessionari/gestori di beni confiscati¹¹

Associazioni	505
Cooperative sociali	198
Enti ecclesiastici	58
ATS/ATI	40
Enti pubblici in coprogettazione con terzo settore	33
Fondazioni private e di comunità	26
Istituti scolastici	27
Gruppi scout	16
Consorzi di cooperative	16
Società e associazioni sportive	15
Comunità	6
Enti di formazione e ordini professionali	5

¹¹ I dati non contengono il numero degli immobili confiscati riutilizzati per finalità istituzionali, affidati a soggetti pubblici.

Fonte: Libera. Associazioni nomi e numeri contro le mafie.

I dati presenti nella tabella 2 evidenziano che oltre la metà degli enti gestori attivi nell'ambito delle realtà sociali, pari a 505 organizzazioni, sono costituite da associazioni di varia tipologia. Tra queste, si contano 193 cooperative sociali, tra cui spiccano 5 cooperative composte da lavoratori di aziende confiscate e 16 consorzi di cooperative. Tra gli altri protagonisti del Terzo Settore, emergono 15 associazioni sportive dilettantistiche, 33 enti pubblici che comprendono aziende sanitarie, enti parco e consorzi di Comuni deleganti la gestione di servizi di welfare a enti del Terzo Settore. Si registrano, inoltre, 40 associazioni temporanee di scopo o reti di associazioni, 58 realtà legate al mondo religioso come diocesi, parrocchie e Caritas, seguite da 26 fondazioni private e comunitarie. Tra gli altri partecipanti, figurano 16 gruppi affiliati allo scautismo e, infine, 27 istituti scolastici di diverso ordine e grado che operano all'interno di questo contesto di solidarietà e supporto sociale.

I dati forniti dall'associazione Libera indicano che il riuso sociale dei beni confiscati costituisce un'opportunità straordinaria per promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia. Questa capacità di ridare vita a beni simbolo, un tempo sotto il dominio di un potere criminale opprimente per i territori, allo scopo di sostenere uno sviluppo sano e civile, è potenzialmente potente. Se adeguatamente sostenuta e rafforzata, può svolgere un ruolo fondamentale nella rigenerazione economica,

sociale e culturale delle comunità in cui sono presenti beni confiscati.

6. Conclusioni

Le argomentazioni esposte nelle sezioni precedenti evidenziano che un contributo significativo allo sviluppo e alla crescita del Mezzogiorno può e deve essere cercato nell'ambito della promozione di iniziative che vadano oltre le attività tradizionali nel settore manifatturiero, coinvolgendo sia organizzazioni a scopo di lucro che imprese sociali operanti nel settore dei beni di utilità sociale, dove l'impresa sociale è attiva da tempo.

Fiducia, rispetto delle regole e legalità diffusa rappresentano prerequisiti indispensabili per lo sviluppo economico e per la corretta convivenza sociale e civile. La criminalità organizzata, particolarmente radicata nel Mezzogiorno, esercita un impatto negativo sulle imprese legittime, generando costi aggiuntivi come quelli legati alle estorsioni, all'imposizione di assunzioni di personale, al rifiuto di partecipare a gare e appalti sia pubblici che privati, e così via. Inoltre, la criminalità aumenta la sfiducia tra i cittadini, allontanandoli dalle istituzioni, ostacolando la formazione del cosiddetto capitale sociale e provocando una perdita di competitività a livello territoriale, con conseguente generazione di povertà.

Il riutilizzo a fini sociali e l'assegnazione di beni confiscati alle organizzazioni criminali a imprese sociali appositamente costituite rappresentano un'opportunità

che, se ulteriormente valorizzata e sostenuta con adeguati strumenti di incentivo, può restituire ai territori colpiti un senso di dignità e riscatto, contribuendo a spezzare il circolo vizioso che, partendo dall'illegalità, porta attraverso la produzione di sfiducia all'impoverimento delle comunità locali.

I dati sull'utilizzo sociale dei beni confiscati assegnati fino a oggi alle organizzazioni del Terzo Settore evidenziano che nella regione del Mezzogiorno, la gestione sociale e istituzionale di beni confiscati sta producendo effetti positivi sul rapporto tra territorio, individui e istituzioni, favorendo l'innalzamento del livello di capitale sociale, soprattutto attraverso il miglioramento della fiducia che tali azioni esercitano tra individui e istituzioni. Il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle organizzazioni criminali può, infatti, contribuire in modo determinante alla riattivazione di quei processi di rigenerazione della fiducia tra i cittadini e tra questi e le istituzioni, alimentando i processi di rigenerazione del capitale sociale in questi territori.

Fiducia e reputazione sono, come molti autori sottolineano, componenti del capitale sociale e rappresentano input fondamentali nel processo produttivo, equiparabili al capitale fisico, alla terra e al lavoro. Un maggiore quantitativo di capitale sociale e di buona qualità aumenta le possibilità di produzione di ricchezza economica e sociale. Tuttavia, così come è necessario mantenere il capitale fisico attraverso la manutenzione, anche il capitale sociale deve essere "manutenuto", rigenerato e riqualificato per innescare processi virtuosi che

generino uno sviluppo locale sano e libero dal controllo mafioso. Per promuovere quest'azione, è essenziale creare in un ambiente di network azioni sinergiche tra i singoli individui, le comunità e tutte le istituzioni pubbliche. In particolare, alle istituzioni pubbliche si richiede un'intensa attività di sostegno, sia attraverso risorse finanziarie che con la semplificazione delle procedure amministrative per tutte le attività di produzione di utilità sociale e di beni comuni.

Una nuova politica di sviluppo per il Mezzogiorno, che punti a valorizzare i territori e le organizzazioni radicate in essi, può configurarsi come un intervento straordinario che miri a mettere in rete soggetti privati, pubblici e istituzionali per la condivisione di un obiettivo comune: lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno attraverso la sconfitta delle mafie. Il consolidamento delle esperienze di riutilizzo dei beni confiscati, il rafforzamento delle buone prassi unite a un'accelerazione delle procedure amministrative per tali beni, possono contribuire a rendere fruibili a fini economico-sociali un vasto patrimonio che, gestito e valorizzato in modo adeguato, può sostenere i processi di crescita sociale e civile del Mezzogiorno.

Bibliografia

Arrow K. J. (1962), "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, 29(3), 155-173.

Bruni, L., Zamagni, S. (2004), "Economia Civile. Efficienza, equità, felicità pubblica", Il Mulino, Bologna.

Centorrino M., Signorino G. (1993), "Criminalità e modelli di economia locale", in Zamagni S. (a cura di) (1993), *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna.

Centorrino M., La Spina A., Signorino G. (1999), "Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno", Laterza, Roma-Bari.

Coleman J. S. (1990), "Foundations of Social Theory", Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

Daniele V. (2005), "Perché le imprese estere non investono al Sud?", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 4, pp. 795-818.

Daniele V., Marani U. (2008), "Criminalità e investimenti esteri. Un'analisi per le province italiane", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, pp. 189-218, marzo.

Fukuyama F. (1996), "Fiducia. Come le virtù sociali contribuiscono alla creazione della prosperità". Rizzoli, 1996.

Freeman, Jeffrey Grogger e Jon Sontelie, (1996), "The Spatial Concentration of Crime", in *Journal of Urban Economics*, , vol. 40, issue 2, 216-231.

Kaldor, N. (1963), *Capital Accumulation and Economic Growth*. MacMillan,

London.

La Spina A., Lo Forte G. (2006), “I costi dell’illegalità”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4, pp. 509-570, settembre-ottobre.

Putnam R. D. (1993), “La tradizione civica nelle regioni italiane”, Mondadori, Milano.

Putnam R. D. (1995), “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, in *Journal of Democracy*, n.1, pp. 65-78.

Sah R.K. (1991), “Social Osmosis and Patterns of Crime”, *Journal of Political Economy*, 99(6), pp. 1272-1295.

Schrag J., Scotchmer S. (1997), “The Self-Reinforcing Nature of Crime”, *International Review of Law and Economics*, 17(3), pp. 325-335.

Solow R.M. (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70:65-94.

Stella G.A. (2001), “Lo Spreco”, Mondadori, Milano.

Svimez, “Rapporto Svimez 2008 sull’economia del Mezzogiorno”, Il Mulino, Bologna.

Svimez, “Rapporto Svimez 2009 sull’economia del Mezzogiorno”, Il Mulino, Bologna.

Villani S. (2006), “Analisi econometrica dell’andamento delle entrate tributarie comunali nel periodo 1994-2005”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4, pp. 602-628.

Villani S. (2009), “I ritardi nei pagamenti delle PP. AA. e la riforma federalista. La questione della sostenibilità finanziaria del sistema pubblico alla luce della recente proposta di revisione della disciplina dei ritardi di pagamento”, Giannini, Napoli.

Capitolo 4

Un modello di welfare per combattere la criminalità organizzata

Michele Mosca

“... certe condizioni di vita consentono alle persone un’esistenza all’altezza della dignità umana, mentre altre no. In quest’ultima circostanza le persone conservano la dignità, ma come una promessa destinata a non realizzarsi mai”.

M. Nussbaum p.36, 2012

1. Introduzione

Le analisi economiche e il quadro teorico proposti dall'approccio delle capabilities di Amartya Sen e Martha Nussbaum facilitano la riflessione sulle finalità dei sistemi di benessere e sulle strategie per ampliare le libertà sostanziali delle persone. Analogamente, le direttive dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, in particolare quelle sui determinanti sociali della salute, insieme allo strumento internazionale per misurare e classificare il funzionamento, la disabilità e la salute delle persone (I.C.F.), costituiscono un modello di riferimento essenziale e introducono un linguaggio standard e unificato, favorevole a un'analisi basata su un approccio interdisciplinare.

Questi approcci evidenziano che per sviluppare risposte di welfare efficaci sono necessarie metodologie integrate di intervento, multidimensionali e orientate alla

persona, considerando i contesti ambientali, sociali e relazionali al fine di migliorare le funzioni e le capacità delle persone. Questo approccio mira a consentire alle persone di essere "in grado di fare e di essere", costruendo opportunità che permettano loro di scegliere e agire (M. Nussbaum, 2012, p.26). Pertanto, è essenziale costruire un sistema di welfare efficiente ed efficace che assicuri un adeguato livello di dignità per garantire una vita degna di essere vissuta.

L'attenzione alla dignità delle persone, secondo le parole di Nussbaum, dovrebbe guidare le scelte politiche verso la tutela e il sostegno dell'agency, evitando scelte che trattino le persone come destinatari passivi di assistenza. Si propone così con questo approccio un nuovo modello di intervento che agisca sulle cause, cercando di eliminarle o mitigarle quando possibile, e che permetta alle persone di essere agenti attivi del proprio e dell'altrui benessere.

Gli interventi più appropriati ed efficaci che derivano da queste teorie sembrano concentrarsi sulla promozione, costruzione (o ricostruzione) e mantenimento dell'apprendimento, dell'habitat sociale, della casa, della formazione e del lavoro, nonché delle relazioni interpersonali. Questi sono elementi, contemporaneamente, tra i più significativi determinanti sociali della salute e diritti fondamentali di cittadinanza.

Per raggiungere tali obiettivi, è essenziale adottare metodologie d'investimento e redistribuzione delle risorse finalizzate a garantire un adeguato livello di benessere delle persone. Tali metodologie dovrebbero basarsi sulla ricontrattualizzazione e responsabilizzazione delle persone, promuovendo la consapevolezza dell'importanza dei legami interumani, sociali e materiali.

Già con la legge n.1 del 2012 della Regione Campania si individuavano le caratteristiche di un nuovo modello di welfare capace di promuovere nuove forme di partenariato tra pubblico, privato e comunità di riferimento. Questo modello sembra oggi trovare una dimensione adeguata nel concetto di amministrazione condivisa. Infatti, la legge, promuovendo la salute delle persone, identifica nei Progetti Terapeutici Riabilitativi Individuali (PTRI), sostenuti da budget di salute, il modo per realizzare "percorsi integrati volti a soddisfare bisogni di salute che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale".

2. Un modello di welfare dal basso

In base a queste considerazioni, sono emerse le caratteristiche di una proposta innovativa nel campo del welfare, identificata come "comunità solidale" o "welfare community" (Baldascino e Mosca, 2011). Questo modello di politica sociale e sociosanitaria, rivoluzionando i rapporti tra istituzioni e società civile,

favorisce una maggiore soggettività e protagonismo della comunità civile. Ciò avviene promuovendo la realizzazione di percorsi di auto-organizzazione e autodeterminazione basati sui valori della solidarietà, della coesione sociale e del bene comune.

Il nuovo paradigma di welfare delineato richiede una riconfigurazione del rapporto tra le istituzioni pubbliche e gli attori privati, che fino ad ora si è basato prevalentemente sul meccanismo di delega di attribuzioni e competenze, sia in modo esplicito che implicito. Questo processo richiede una riflessione approfondita, tenendo conto anche della possibilità di applicare il principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione. In contrasto con i tradizionali modelli di partenariato pubblico-privato, basati su relazioni contrattuali o istituzionalizzate, sta emergendo un modello paritario pluralista. Il principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dalla Costituzione, introduce infatti un modello di amministrazione condivisa, in cui le amministrazioni pubbliche e i cittadini non sono più distinti nei loro interessi, ma convergono verso il perseguimento dell'interesse generale. Con questo nuovo modello relazionale il soggetto privato ha la libertà di svolgere attività di interesse generale, mentre le istituzioni pubbliche sono chiamate a fornire supporto per tali azioni. Ne deriva, pertanto, la formazione di una rete di relazioni tra entità autonome, ognuna operante in modo collaborativo e contribuendo alla rete con le

proprie risorse. Tali risorse non si limitano alla sfera finanziaria, ma comprendono anche interessi e necessità specifiche.

3. Un 'menu' efficace dei sistemi di welfare

A caratterizzare questa innovativa forma di welfare deve essere la centralità della persona all'interno della rete, piuttosto che le prestazioni e le strutture socio-sanitarie. Questa centralità si concretizza attraverso la formulazione di un progetto personalizzato che assume la responsabilità globale della persona. In tale contesto, le risorse sono indirizzate verso obiettivi generali precedentemente definiti, valutabili come aree di carenza su cui concentrare gli interventi (apprendimento/espressività, casa/habitat, formazione/lavoro, affettività/socialità).

Si tratta, dunque, di promuovere un nuovo modello di welfare, caratterizzato da maggiore efficienza ed efficacia, capace di intervenire sui fattori che impediscono alle persone di diventare "agenti" del proprio e dell'altrui benessere, cercando di rimuoverli o attenuarli quando possibile. L'urgente necessità di favorire interventi ricostruttivi e valorizzare i contesti ambientali, sociali e relazionali fondamentali per il completo sviluppo individuale e per la salute, unitamente alla volontà di incentivare la manifestazione di energie positive orientate verso l'interesse

generale, suggerisce la considerazione di un sistema di scelte e di stimoli adeguati da suggerire agli individui.

Nel modello di comunità solidale, i Servizi Pubblici non si limitano a delegare la gestione di alcune competenze al privato, ma cercano piuttosto partner per costruire o rimodulare contesti d'intervento sui determinanti sociali della salute. L'obiettivo è realizzare "prodotti flessibili" adattati ai bisogni individuali. Il modello di amministrazione condivisa, che valorizza il ruolo attivo dei cittadini e delle imprese sociali, richiede un cambiamento nel contesto tecnico, dalla struttura dei servizi territoriali integrati focalizzati sul lavoro di rete, alla collaborazione e co-responsabilizzazione tra pubblico e privato. Questo richiede l'adozione di strumenti contabili-amministrativi centrati sulla persona anziché sulle prestazioni, insieme a tecniche di lavoro basate sul case management, il lavoro di rete, di gruppo e di empowerment comunitario. Un linguaggio comune di valutazione delle abilità e del funzionamento sociale delle persone, come l'I.C.F., è essenziale.

Si comprende a questo punto l'importanza di costruire un sistema che includa "opzioni di default" diverse da quelle attualmente proposte agli individui, superando la separazione e la delega di funzioni, abbandonando logiche prestazionali e adottando scelte più flessibili.

4. L'esperienza del budget di salute

Già da tempo sono state sperimentate in alcuni territori italiani esperienze che hanno ridisegnato le “*opzioni di default*” dei sistemi di interventi sociosanitari, che si sono ispirati a nuovi approcci, coerenti con il modello del welfare di comunità. I risultati ottenuti sono molto apprezzabili sia in termini di riqualificazione della spesa, che di soddisfazione degli utenti e dei loro familiari.

In particolare, nel corso degli ultimi anni, sono state sperimentate alcune forme d'integrazione socio-sanitaria, ispirate alla progettualità personalizzata, note con il termine di Budget di Salute. In provincia di Caserta, ad Aversa¹², e in Friuli Venezia Giulia, a Trieste¹³, la sperimentazione dei progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati, caratterizzate da modalità di collaborazione tra pubblico e privato/sociale, che si rifanno al modello di partenariato, si sono basate su forme di co-gestione della presa in carico delle persone colpite da disabilità che hanno prodotto interessanti risultati.

Il termine Budget di salute rappresenta “*l'unità di misura delle risorse economiche, professionali e umane necessarie per innescare un processo volto a ridare ad una persona, attraverso un progetto terapeutico riabilitativo individuale, un funzionamento sociale accettabile, alla cui produzione*”

¹² In provincia di Caserta la sperimentazione dei budget di salute è stata condotta dall'ex ASL CE2 con sede ad Aversa di recente confluita, in seguito alla riorganizzazione aziendale, nell'ASL CE1.

¹³ In Friuli-Venezia Giulia la sperimentazione dei budget di salute è stata condotta dal DSM di Trieste.

partecipano il paziente stesso, la sua famiglia e la sua comunità". Esso costituisce uno strumento gestionale per la realizzazione delle attività sociosanitarie, capace di promuovere ed innescare percorsi di riabilitazione delle persone, che perseguono l'obiettivo della Salute, anziché quello di Cura.

Il Budget di salute rappresenta una componente essenziale di un approccio integrato volto a migliorare la qualità della vita individuale. Tale qualità viene definita in base alle capacità, che possono essere sostenute sia dalla persona stessa, sia dalla famiglia e dalla comunità, attraverso i determinanti della salute. Il Budget di salute interviene quindi sul potenziale delle persone, integrandolo, per favorire il loro ruolo attivo nel perseguire il proprio benessere. Questo modello trae ispirazione dall'approccio delle capabilities di Sen-Nussbaum, il quale si focalizza sulle opportunità da creare affinché le persone "possano fare o essere", orientando così le azioni delle istituzioni e della comunità per consentire a ciascun individuo di condurre una vita dignitosa. Si tratta di un approccio che promuove le libertà sostanziali delle persone, permettendo a ognuno di perseguire una vita dignitosa e soddisfacente.

Con il Budget di salute si promuovono percorsi ri-abilitativi individuali nelle aree che rappresentano i principali determinanti sociali della salute (apprendimento/espressività, formazione/lavoro, casa/habitat sociale, affettività/socialità) e con esso si consente l'accesso ai diritti di cittadinanza

costituzionalmente garantiti¹⁴ alle persone. I beneficiari di tale metodologia sono le persone *“in condizioni di disabilità sociale concomitante o conseguente a patologie psichiche o fisiche a decorso protratto e potenzialmente ingravescente, o a stati di grave rischio e vulnerabilità per la salute che richiedono progetti individuali caratterizzati dalla inscindibilità degli interventi sanitari e sociali, a partire da bisogni con prevalenza sanitaria ad espressività sociale”*.

Questi interventi interessano persone che necessitano di prestazioni sociosanitarie altamente integrate e caratterizzate da interventi terapeutici rilevanti. Tale assistenza è rivolta a individui che ricadono nell'area materno-infantile, agli anziani, alle persone con disabilità, alle patologie psichiatriche, alla dipendenza da droghe, alcool e farmaci, alle infezioni da HIV e alle malattie in fase terminale, nonché alle disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative.

5. Il modello di co-gestione degli interventi sociosanitari promosso dalla Regione Campania

Il modello di budget di salute, in particolare quello sperimentato in provincia di

¹⁴ Diversamente da questa impostazione c'è chi ritiene che il budget di salute sia rappresentato da una serie di “interventi” effettuati sulla persona per la sua integrazione socio-sanitaria, che si caratterizza per flessibilità, adattabilità e modalità di partecipazione alla progettazione e realizzazione. In questa diversa accezione, esso consisterebbe *“... di pacchetti di prestazione multiple cui corrispondono pacchetti di risorse multiple (individuali, comunitarie, istituzionali, sanitarie, sociali) che caso per caso vengono programmate non a prestazioni ma a pacchetti di intervento”*, Starace 2011, p. 47.

Caserta dall'ex ASL CE2¹⁵, ha modificato le modalità di rapporto tra le Istituzioni, il privato sociale e la comunità di riferimento. Con esso si ha la reale “presa in carico” della persona costruendo su di essa un percorso individualizzato finalizzato al suo re-inserimento sociale e relazionale in un rapporto di co-gestione tra pubblico e privato.

I risultati ottenuti dalla sperimentazione e la sua qualità percepita hanno condotto nel 2012 il Consiglio Regionale Campano ad adottare una norma nella quale si chiedeva alla Giunta Regionale di dare continuità alla metodologia attuativa già sperimentata e di estenderla a tutto il territorio regionale, attraverso specifiche linee guida¹⁶.

Nella stessa norma, inoltre, è stata data un'ampia apertura al modello paritario pluralista negli interventi sociosanitari, prevedendo che i progetti personalizzati, definiti dalle Unità di valutazione integrate che eroga i servizi, *“devono essere programmati, gestiti e monitorati da personale dell'ASL e degli enti locali, attraverso modalità di cogestione della presa in carico, con soggetti del terzo settore, insieme agli utenti e loro familiari”*¹⁷.

¹⁵ Per una valutazione dei risultati del budget di salute sperimentato dall'ex Asl CE2 si veda Nese G. (2011).

¹⁶ Art, 46, comma 2, L.R. n° 1/12. *“I PTRI, sostenuti da budget di salute, sono percorsi integrati atti a soddisfare bisogni di salute che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale. La Giunta Regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana specifiche linee guida, sentita la Commissione consiliare permanente in materia di sanità, che recepiscono la metodologia attuativa già sperimentata, fatte salve le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro del settore sanitario. Nelle more dell'emanazione delle linee guida è garantita la continuità delle sperimentazioni già in atto nelle ASL”*.

¹⁷ Art, 46, comma 1, L.R. n° 1/12. *“La Regione Campania, nel rispetto del principio di sussidiarietà solidale e di complementarità tra gli erogatori dei servizi, promuove la centralità e la partecipazione dei cittadini attraverso percorsi terapeutico riabilitativi individuali (PTRI), con forme di cogestione di percorsi di cura e riabilitazione, caratterizzate dalla necessità di interventi sanitari e sociali tra loro integrati. Nel rispetto dell'articolo 117, comma 2, lettera m), e dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione Italiana, i progetti personalizzati definiti ai*

La norma regionale ha così consentito di ottenere il pieno riconoscimento del ruolo esclusivo nella promozione della dignità delle persone, attraverso il reinserimento con i PTRI sostenuti da Budget di salute, delle organizzazioni private non-profit. Un protagonismo di queste organizzazioni riconosciuto con legge che le individua come *partner* esclusivi nella co-progettazione e co-gestione degli interventi socio-sanitari e apre a nuovi e interessanti modelli di collaborazione tra pubblico e privato che sapranno sostenere meglio lo sviluppo umano e quello dei territori.

6. Conclusioni

L'approccio delle capabilities e gli orientamenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, in particolare quelli relativi ai determinanti sociali della salute (I.C.F.), indicano la necessità di sviluppare un modello di welfare focalizzato sulla promozione dell'agency individuale e sulla rigenerazione dei contesti ambientali, sociali e relazionali per migliorare le funzioni e le capacità delle persone, garantendo loro una vita dignitosa.

L'implementazione di un nuovo modello di welfare basato su "opzioni di default" coerenti con tali approcci ha prodotto risultati apprezzabili, sia in termini di

sensi dell'articolo 41, comma 3, lettera b) della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328), devono essere programmati, gestiti e monitorati da personale dell'ASL e degli enti locali, attraverso modalità di cogestione della presa in carico, con soggetti del terzo settore, insieme agli utenti e loro familiari, nel rispetto del presente articolo".

razionalizzazione delle spese che di soddisfazione degli utenti. In particolare, ha facilitato l'esperimento di nuove forme di collaborazione tra settore pubblico e privato, con particolare enfasi sul settore privato non profit.

Queste innovazioni relazionali, ispirate al modello di amministrazione condivisa, hanno portato a un aumento del numero di organizzazioni e a una maggiore diversificazione delle attività svolte nel campo della salute delle persone. L'introduzione dei budget di salute, basata sul modello di co-gestione tra pubblico e privato non profit attraverso la "presa in carico delle persone", ha favorito la creazione di nuove cooperative sociali. In un contesto dinamico e competitivo, ciò ha comportato miglioramenti nella qualità dei servizi offerti e la promozione di nuove forme di collaborazione tra soggetti e organizzazioni, conducendo a risultati più positivi.

La Regione Campania, riconoscendo i successi della sperimentazione attraverso una specifica normativa (L.R. n.1/2012), ha identificato il modello dei Progetti Terapeutici Riabilitativi Individuali (PTRI) sostenuti dai budget di salute come "percorsi integrati volti a soddisfare bisogni di salute che richiedono congiuntamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale" (Art. 46, comma 1). La legge regionale campana adotta anche il modello di co-gestione dei budget di salute come modalità per garantire la presa in carico effettiva delle

persone, sia da parte del settore pubblico che di quello privato non profit, soprattutto quando sono necessari "interventi sanitari e sociali integrati".

Questa legislazione rappresenta, in definitiva, un pieno riconoscimento del ruolo del terzo settore nella promozione del benessere individuale e propone un nuovo modello di collaborazione tra settore pubblico e privato, basato sull'amministrazione condivisa, conferendo alle organizzazioni produttive del terzo settore un ruolo esclusivo come partner della pubblica amministrazione nella progettazione e attuazione degli interventi sociosanitari.

Bibliografia

Costa G., Spadea T., Cardano M. (a cura di). Diseguaglianze di salute in Italia. *Epidemiologia & Prevenzione, Suppl.*, 28, 3, 2004.

Fazzi L., *L'attivazione di una cultura di rete nei servizi sociali*, p.95, in *L'intervento di rete - Concetti e linee d'azione*, Quaderni di animazione e formazione - Collana a cura di Animazione Sociale Università della Strada, Edizioni Gruppo Abele, 1995.

Folgheraiter F., *Interventi di rete e comunità locali*, Edizioni Centro Studi Erickson, 1996;

Galimberti U., "Psiche e techne, l'uomo nell'età della tecnica", Feltrinelli, 2000.

"Documento di programmazione strategica e di sperimentazione gestionale per l'applicazione di un modello di welfare comunitario nelle aree di integrazione sociosanitaria", redatto dalla Direzione area di coordinamento sociosanitario e Ufficio progetti speciali e sviluppo aziendale dell'ASL CE2. Il documento è stato curato dal dott. Fabrizio Starace, dal dott. Angelo Righetti e dal dott. Mauro Baldascino.

ICF Erickson 2001

Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni. Commissione delle Comunità Europee, 30/04/2004

Monteleone R. La contrattualizzazione nelle politiche socio-sanitarie: il caso dei voucher e dei budget di cura. In: Bifulco L. (a cura di), *Le Politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, 2005.

Nese G. (2011) “La persona è una. Il budget di salute a Caserta”, in *Welfare Oggi*, n.3.

Nussbaum M. C. (2012), “Creare Capacità”, Il Mulino.

OMS, *Equity, social determinants and public health programmes*, 2010.

Østergren K., 2004 “The Institutional Construction of Consumerism. A study of Implementing Quality indicators. Stein Rokkan Centre for Social Studies UNIFOB AS, Working Paper 15 – 2004.

Papandreou A., *Externality and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

Phyllis R. Silverman, *I gruppi di mutuo aiuto*, Edizioni Centro Studi Erickson, 1993;

Ranci C. Le sfide del welfare locale, problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance. *La rivista delle politiche sociali*, n.2 – Aprile Giugno 2005;

Ranci C. I mercati sociali della cura: un Modello valido per L'Italia? La rivista delle politiche sociali, n. 3/4 – Luglio-dicembre 2003.

Seed P. “Analisi delle reti sociali”, Edizioni Centro Studi Erickson, 1997

Sen A., Lo sviluppo è libertà, Mondadori, 2000, p.132.

Thaler R.H., Sunstein C.R., “Nudge, La spinta gentile”, Feltrinelli, 2009.

Yunus M., “Si può fare, come il business sociale può creare un capitalismo più umano”, Feltrinelli, 2010, p54.

Zamagni S., *Nuovo welfare, sussidiarietà, Terzo settore*, in *Aretè, Quadrimestrale dell'Agenzia per le Onuls*, n. 3, 2010, 5 ss., spec. 5.

I saggi raccolti in questo libro sono in parte rielaborazioni aggiornate e rinnovate di edizioni pubblicate in altri volumi e/o in riviste scientifiche nazionali e internazionali. I capitoli 1 e 2 sono stati scritti da Michele Mosca e Salvatore Villani e i capitoli 3 e 4 da Michele Mosca.



© Copyright 2022 by Academy School

ISBN 978-88-905644-8-2