



REGIONE CALABRIA

DIPARTIMENTO TRANSIZIONE DIGITALE E ATTIVITA' STRATEGICHE

Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

Piano della Performance 2023 - 2025

Obiettivo Operativo 5.1.2.4

Migliorare l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari per incrementare la sicurezza dei cittadini.

REPORT DEFINITIVO IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA

*Le politiche integrate di sicurezza attraverso la valorizzazione
dei beni confiscati alla criminalità organizzata.*

Dicembre 2023

EDITING DEL DOCUMENTO

IL DOCUMENTO È STATO REDATTO DAL NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

COORDINAMENTO E SUPERVISIONE

DIRIGENTE ING. GABRIELE ALITTO

REDAZIONE DEL REPORT A CURA DEI

DOTT.SSA ROSA MARIA ALESSI

DOTT. GEREMIA CAPANO

DOTT.SSA DEBORAH CIMELLARO

DOTT.SSA MARIA FRANCESCA CURRÀ

ARCH. FRANCESCA MARCELLA MAZZA

DOTT. MATTEO MARVASI

DOTT. GREGORIO MUZZÌ

ING. GAETANA NUCERA

Sommario

PREMESSA	4
1. DATI INFORMATIVI SUI BENI CONFISCATI	6
1.1 Il contesto di riferimento	6
1.2 Banche dati disponibili	9
1.3 Analisi dati da Open RE.G.I.O.	13
1.4 Obiettivi della Strategia Regionale e Azioni per l'implementazione delle basi dati disponibili	19
2. LE POLITICHE REGIONALI E NAZIONALI SUI BENI CONFISCATI	20
2.1 Sintesi descrittiva delle politiche attuate con i Programmi Operativi 2007-2013 e 2014-2020	20
2.2 Principali evidenze emerse sul riutilizzo sociale dei beni immobili confiscati	23
2.3 Programmi Nazionali: l'avviso PNRR	27
2.4 Esperienze nei processi di re-impiego dei beni confiscati	30
3. CONCLUSIONI E ORIENTAMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI	38
3.1 Considerazioni conclusive	38
3.2 Orientamenti per l'attuazione delle politiche di valorizzazione dei beni confiscati	40
4. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA ESSENZIALE	44

PREMESSA

Il concetto di qualità della vita dipende da molte condizioni afferenti sia alla dimensione materiale (reddito, lavoro, situazione lavorativa e abitativa, infrastrutture e servizi), sia alle dimensioni non materiali (salute, formazione, qualità dell'ambiente, sicurezza personale, impegno civico, conciliabilità tra lavoro e vita privata). In particolare, nelle aree urbane la qualità della vita rappresenta una componente importante dell'attrattività di una città e, pertanto, assume un ruolo significativo nelle politiche di sviluppo urbano.

Tra le varie dimensioni che concorrono alla definizione di qualità della vita quella della sicurezza è determinante nell'attrarre individui e imprese e quindi generare capitale per lo sviluppo.

Garantire la sicurezza non è semplice, al contrario è necessario mettere in atto strategie che prevedono l'integrazione di una pluralità di politiche dirette (contrasto e repressione giudiziaria alle organizzazioni criminali) e indirette (azioni e interventi rivolte alla cittadinanza e alle istituzioni), tese a promuovere la cultura della legalità, prevenire e contrastare il controllo illecito del territorio e delle attività economiche, rendere le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili alle organizzazioni mafiose.

Tali strategie per essere efficaci richiedono necessariamente il coordinamento e il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e locali a vario titolo implicati e la sinergia con la società civile e in particolare il terzo settore.

Il presente lavoro, che costituisce il terzo report in materia di sicurezza urbana per come previsto nel Piano della Performance 2023-2025 obiettivo operativo 5.1.2.4, coerentemente con quanto stabilito scheda di dettaglio per obiettivo operativo analizza la dimensione della legalità e sicurezza nelle aree urbane focalizzando l'attenzione sulle politiche indirette e, in particolare, sulla misura di tipo sociale quale è il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità.

La scelta di analizzare il tema del riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità è determinato dagli effetti positivi generati dai beni confiscati sull'educazione alla legalità che producono un forte impatto sul territorio in termini di rilevanza sociale e valore simbolico. Riutilizzare un bene confiscato, infatti, non significa solo colpire la criminalità nei suoi interessi economici e riconsegnare alla collettività ricchezze accumulate in maniera illegale, ma rappresenta un importante cambiamento di prospettiva che stimola politiche di prevenzione più attente al contesto sociale e alle conseguenze dei crimini sulle vittime che non ai crimini stessi, più interessate alla restituzione alla collettività dei patrimoni illecitamente accumulati che non al solo sequestro e confisca.

Valorizzare i beni confiscati è quindi, interesse di tutti. Delle istituzioni che affermano la legalità e il controllo sulla criminalità, delle imprese che contrastano la concorrenza sleale dell'economia illegale e in tal modo riducono il rischio dell'attività imprenditoriale. Delle organizzazioni sociali che gestiscono i beni realizzando attività redditizie. Dei cittadini che ritrovano fiducia nel paese in cui vivono e nell'intraprendere iniziative economiche.

Il report proposto intende fornire un'analisi conoscitiva del contesto, dei risultati delle politiche attuate sino ad ora e, soprattutto, delle prospettive future e della possibile migliore allocazione delle risorse pubbliche (fondi nazionali e comunitari).

Il lavoro parte quindi da una breve analisi del contesto di riferimento (quadro normativo, dati disponibili, attori coinvolti, principali difficoltà riscontrate nell'attuazione delle politiche di valorizzazione dei beni confiscati, possibili soluzioni), prospetta poi una sintesi a livello regionale della dotazione di risorse e dello stato di attuazione della policy in

generale e dei progetti selezionati con i vari avvisi finanziati con fondi di bilancio, nazionali e comunitari. Propone un focus su gli esiti generati a livello regionale dall'avviso finanziato con i fondi del PNRR (consistenza finanziaria, distribuzione geografica, caratteristiche dei progetti) e espone i risultati conseguiti da alcuni casi di successo a livello nazionale e regionale. Il report si conclude con una riflessione sulle strategie da adottare per migliorare l'attuazione delle politiche di valorizzazione dei beni confiscati.

1. DATI INFORMATIVI SUI BENI CONFISCATI

1.1 Il contesto di riferimento

La restituzione e gestione dei beni confiscati non è cosa semplice e, oltre a richiedere il coinvolgimento sinergico di più attori, necessita di un chiaro quadro di regole e riferimenti normativi (argomento oggetto di analisi nei precedenti report). La complessità del tema richiede un attento lavoro di rivisitazione delle strategie tese a migliorare le politiche di stimolo e di sostegno del settore, che richiedono l'adozione di una logica di co-programmazione delle stesse e degli interventi tra istituzioni, imprese ed organizzazioni del terzo settore che hanno le maggiori esperienze sul campo.

È opportuno ricordare che dal punto di vista normativo i due interventi legislativi fondamentali in materia di beni confiscati alla criminalità organizzata sono: la legge 646/1982, cosiddetta Rognoni-La Torre, che introduce il reato di associazione di tipo mafioso e consente per la prima volta di aggredire direttamente i patrimoni criminali, anche attraverso misure di prevenzione; la legge 109/1996 “*Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati*”, approvata dopo un'importante campagna di raccolta firme promossa dall'associazione Libera, che prevede l'utilizzo per finalità sociali dei beni confiscati e introduce le regole che ne organizzano l'iter procedurale.

Al fine di sistematizzare tutta la legislazione antimafia in un testo unico, nel 2011, è stato emanato il decreto legislativo 159/2011, il cosiddetto Codice antimafia, che rappresenta il riferimento normativo per la definizione del flusso informativo sui beni confiscati destinati.

Diversi sono gli attori coinvolti nella valorizzazione gestione dei beni confiscati. Un ruolo importante nella gestione dei beni confiscati lo svolge l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), istituita nel 2010 con il compito di gestire i beni confiscati, a partire dalla confisca di secondo grado, destinarli per il riutilizzo a finalità sociali o istituzionali e acquisire e analizzare i dati relativi agli stessi beni.

Oltre all'agenzia anche le Regioni, destinatari dei beni e soggetti ad obbligo di trasparenza per i beni trasferiti al proprio patrimonio immobiliare, sono coinvolte nel processo di *governance* multilivello sulla gestione dei beni confiscati e sono tenute ad adottare strumenti di pianificazione (strategie) e programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni confiscati attraverso i fondi strutturali europei allocati nei programmi operativi regionali (POR).

In ottemperanza a tale compito la Regione Calabria negli anni si è dotata di più leggi regionali (L.R. 26 aprile 2018, n. 9 e la L.R. 10 gennaio 2007, n. 5), utili anche a disciplinare la gestione dei beni confiscati, ha programmato risorse con fondi di bilancio e fondi strutturali, ha approvato, con delibera di Giunta Regionale n. 183 del 22.06.2009, il Progetto Integrato di Sviluppo Regionale di valenza strategica e, con la deliberazione n. 682 del 29 novembre 2023, ha infine approvato la Strategia regionale per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso le politiche di coesione.

A livello nazionale, al fine di utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione, nel 2018 è stata approvata la *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*. La Strategia

nazionale rappresenta lo strumento con il quale si effettua il coordinamento, l'indirizzo, la sorveglianza e il supporto alle Amministrazioni statali, agli enti locali ed ai soggetti che intervengono a diverso titolo nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Essa nasce dall'esigenza di adottare una regia unica dell'azione pubblica centrale, finalizzata alla transizione verso la legalità delle aziende e dei beni confiscati alla criminalità utilizzando il contributo delle politiche di coesione per la loro valorizzazione.

L'Accordo di Partenariato 2014- 2020, nei diversi obiettivi tematici e, in particolare nell'Obiettivo tematico 9, Risultato Atteso 9.6, prevede, infatti, la possibilità di valorizzare i beni confiscati ricorrendo a tutte le azioni di recupero dei beni di proprietà pubblica finalizzate alla creazione di opportunità lavorative per i soggetti svantaggiati, alla riduzione del disagio abitativo e più in generale per la promozione dell'inclusione sociale. Gli indicatori individuati per misurare i risultati delle azioni messe in campo sono: "beni confiscati restituiti alla collettività" e "beni confiscati e trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali".

Di recente il legislatore ha inteso apportare altre importanti modifiche al quadro normativo introdotte da provvedimenti legislativi quali il Decreto legislativo 31 maggio 2021, n. 7716, che ha modificato la normativa riferita alla destinazione dei beni e delle somme confiscati, e il Decreto legislativo 6 novembre 2021, n. 15217, che ha profondamente rielaborato il regime della documentazione antimafia e ha introdotto rilevanti cambiamenti in materia di strumenti alternativi alle classiche misure di prevenzione patrimoniali.

A questo approccio, prettamente normativo, negli ultimi anni è stato abbinato uno sforzo politico amministrativo ulteriore, che ha speso un maggior impegno finanziario teso a migliorare il percorso tra progetto di recupero, supporto economico e collaborazione del privato sociale.

In questo solco si muove la strategia riformista sollecitata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR, approvato il 23 febbraio 2022, che ha previsto un programma straordinario di interventi, pari a 300 milioni, per valorizzare una parte dei beni confiscati, al fine di potenziare l'edilizia residenziale pubblica, rigenerare le aree urbane, migliorare i servizi socio-culturali e quelli di prossimità. Di questa cifra, 250 milioni di euro sono riservati ai progetti selezionati attraverso una procedura selettiva, mentre ulteriori 50 milioni di euro serviranno a individuare altri progetti, di particolare valore economico e/o simbolico per il territorio.

Nonostante l'impegno profuso nel restituire alla collettività i beni sequestrati alle mafie, i beni in attesa di essere destinati e riutilizzati sono ancora molti. I numeri forniti dal ministero della Giustizia, nel rapporto semestrale al Parlamento a giugno del 2022, rivelano che: il governo ha nei suoi database fascicoli riguardanti 230.517 beni, di questi, solo circa il 40% è stato alla fine dell'iter giudiziario dissequestrato e restituito ai proprietari; i beni confiscati sono ovunque; le regioni del sud e la Siciliano registrano una maggiore concentrazione di beni, ma percentuali importanti di confische si registrano anche al centro e al nord.

I dati forniti dall'Agenzia nazionale (Anbsc), alla data del 25 febbraio 2023, rivelano, inoltre, che: a livello nazionale i beni immobili confiscati e destinati sono 19.790, mentre quelli ancora in gestione da parte dell'Agenzia e in attesa di essere destinati sono 24.529; le aziende confiscate e destinate sono 1.761, mentre quelle ancora in gestione sono 3.366.

L'analisi dei dati disponibili rivela che il numero dei sequestri e delle confische è considerevole e richiede una adeguata organizzazione, una programmazione efficace, competenze, risorse e strumenti idonee a gestire tutte le fasi: sequestro, confisca, destinazione e assegnazione.

Purtroppo i dati ufficiali riferiti ai beni confiscati e all'iter attuato per la destinazione e il riutilizzo scontano molte criticità. Il 30% dei beni destinati presente negli elenchi prodotti dall'Agenzia è irreperibile, mancano l'indirizzo esatto e i dati catastali. Ancora più critico è il quadro informativo dei beni non ancora destinati, in alcuni casi privo di qualsiasi informazione.

Oltre l'ANBSC, l'altra fonte istituzionale sull'utilizzo dei beni è rappresentata dagli enti destinatari, anche se solo gli enti territoriali (comuni, consorzi di comuni, province e regioni) sono sottoposti dal Codice antimafia ad obbligo di trasparenza e pubblicità dei beni confiscati ad essi destinati e del loro riutilizzo. Nonostante tale obbligo oltre il 60% dei comuni non pubblica l'elenco dei beni facenti parte del proprio patrimonio immobiliare e, anche quando pubblica l'elenco, i dati esposti mancano di standardizzazione e pertanto gli elenchi prodotti dai diversi comuni sono tra loro disomogenei. Tale carenza quali-quantitativa di dati compromette la coerenza tra fonti diverse e inficia la comparabilità dei dati nello spazio, nel tempo e tra settori differenti, rendendo difficile il monitoraggio e la valutazione sul reale valore dei servizi erogati mediante la confisca dei beni e la definizione di linee guida.

L'efficacia delle politiche è, inoltre, frenata dalle lentezze procedurali che i diversi interventi normativi non sono stati capaci di ridurre. Le procedure giudiziarie e amministrative che intercorrono tra la confisca e la destinazione dei beni durano troppo a lungo (in media oltre 10 anni) e così gli immobili si degradano e le aziende perdono valore.

In molti casi inoltre, nonostante si effettui la destinazione e la consegna del bene immobile all'Ente locale, non si realizza la valorizzazione dello stesso come risorsa utile allo sviluppo sociale ed economico del territorio. I bandi a volte vanno deserti perché l'assenza di professionalità specifiche, capaci di sfruttarne tutte le potenzialità del bene, genera un progetto fragile, incapace di recuperare alla legalità i beni attraverso un'idea di riuso sostenibile.

A volte i beni tornano in possesso della criminalità, o restano impigliati nelle procedure esecutive innescate dalle ipoteche bancarie, o, nel caso delle aziende spesso capita, che il sistema bancario chiuda le linee di credito impedendo alle aziende di stare sul mercato.

La mancanza o insufficienza di risorse finanziarie costituisce una delle le criticità principali che rallentano l'effettivo riutilizzo dei beni confiscati. Spesso mancano le risorse finanziarie necessarie per garantire sia le figure professionali specializzate fondamentali per la riuscita del progetto di valorizzazione, sia la ristrutturazione, la riconversione e la gestione dei beni immobili.

A completare il quadro delle criticità concorre l'assenza di valutazioni sull'utilizzo dei beni in differenti contesti socioeconomici e sugli obiettivi perseguiti e i risultati ottenuti. Inoltre, pochi o inesistenti sono le analisi costi e benefici in grado di dar conto degli effetti della politica, al di là della semplice rendicontazione del valore di mercato stimato per i beni.

Per superare le criticità riscontrate l'associazione Libera avanza alcune proposte:

- ✓ accrescere il livello di trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni in materia di beni confiscati, in modo da stimolare la partecipazione democratica dei cittadini;
- ✓ coinvolgere il terzo settore negli interventi normativi pubblici e negli interventi di sostegno finanziario pubblici e privati;
- ✓ mettere a sistema tutti i finanziamenti pubblici (locali, nazionali e di derivazione europea) che possono trovare negli immobili confiscati strumenti di realizzazione delle politiche pubbliche e in particolare le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

- ✓ finanziare non solo le opere di ristrutturazione e ri-funzionalizzazione, ma anche la fase di start up e di gestione delle esperienze di riutilizzo.

Oltre alle proposte avanzate da Libera è necessario tenere presente che la risorsa chiave per il successo e la valorizzazione dei beni confiscati sono le persone, o meglio le organizzazioni sociali dotate di capacità manageriali ma anche della resilienza sociale necessaria per resistere a possibili azioni di disturbo e shock. Per questo motivo è essenziale investire nell'accompagnamento alla costruzione dei progetti e alla gestione, destinando parte delle risorse alla costituzione di veri e propri fondi assicurativi che intervengono nel caso di ritorsioni e eventi avversi.

Armonizzare le molteplici esigenze che ruotano intorno al patrimonio confiscato non è semplice. Ma, se le criticità riscontrate, non permettono bilanci trionfalistici, non è corretto nemmeno sottovalutare i risultati positivi che sono stati comunque conseguiti e che hanno prodotto, nel corso dell'ultimo decennio, l'aumento costante delle assegnazioni e delle forme di recupero di carattere sociale, nonché la creazione di aziende che operano sul mercato e svolgono una funzione di reinserimento lavorativo per categorie svantaggiate.

In letteratura non mancano esperienze concrete che incidono positivamente sul piano culturale, sulla sensibilizzazione ai valori della legalità e sull'occupazione.

1.2 Banche dati disponibili

La principale fonte di dati sui beni confiscati è l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), che ha tra i propri compiti anche la gestione dei flussi informativi sui beni confiscati, così come definito nel Codice antimafia (Decreto legislativo 159/2011, articolo 110 comma 2 lettera a.) : *“acquisizione, attraverso il proprio sistema informativo, dei flussi informativi necessari per l'esercizio dei propri compiti istituzionali: dati, documenti e informazioni oggetto di flusso di scambio, in modalità bidirezionale, con il sistema informativo del Ministero della Giustizia, dell'autorità giudiziaria, con le banche dati e i sistemi informativi delle prefetture-uffici territoriali del Governo, degli enti territoriali, delle società Equitalia ed Equitalia Giustizia, delle agenzie fiscali e con gli amministratori giudiziari [...]; acquisizione, in particolare, dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti, accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione”*. L'Agenzia gestisce i dati tramite OPEN RE.G.I.O¹, sistema per la gestione informatizzata ed operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata contenente informazioni in merito agli atti giudiziari e agli atti amministrativi associati ai beni gestiti e destinati; è previsto, inoltre il progetto Hermon², un Sistema Integrato di Geo-Monitoraggio Territoriale dei Beni Confiscati, a valere sulle risorse del

¹ <https://openregio.anbsc.it/>

² <https://gn.mase.gov.it/portale/hermon>

PON Legalità 2014-2020, in partenariato con l'Ufficio per la Realizzazione del Piano Straordinario di Telerilevamento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e con il Geoportale Nazionale che contiene i dati relativi alla geolocalizzazione dei terreni.

Il sistema informativo Hermon, pur essendo presente sul Web una pagina dedicata che ne descrive i contenuti (catalogo dei beni immobili e dei loro dati geo cartografici, immobiliari, ipo catastali e dati multimediali correlati) non risulta al momento fruibile, mentre il portale OPEN RE.G.I.O. dal 2017, rende pubbliche – in formato open data e licenza IODL 2.0 – i dati sui beni immobili e aziendali confiscati, con informazioni sull'iter giudiziario e su alcune caratteristiche dei beni.

Da più parti è sottolineata l'importanza di avere adeguata conoscenza e fruibilità delle informazioni sui beni confiscati e sono evidenziate le carenze dei sistemi informativi disponibili. La *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*³, approvata dal CIPE nella seduta del 25.10.2018, evidenziava che: “Il già di per sé difficile lavoro di valorizzazione [...] non può contare su una base informativa affidabile e accessibile sia per i soggetti pubblici, che per i privati interessati. Le diverse attività di raccolta dati sul fenomeno messe in campo dai soggetti nazionali e territoriali a vario titolo responsabili dei processi di valorizzazione dei beni confiscati, non sono ancora riuscite a comporre un sistema informativo comunicante e coerente al suo interno. Le forme di monitoraggio oggi esistenti non consentono di censire e mappare con un adeguato livello di dettaglio tutti i beni confiscati suddividendoli per tipologia, ad un livello territoriale fine. Le stesse fonti non coprono i progetti e le azioni intraprese per la valorizzazione dei beni e delle aziende, e spesso non risultano adeguatamente aggiornate rispetto allo stadio raggiunto nel processo di destinazione e valorizzazione”. Proprio per rispondere a questo bisogno, l'Obiettivo specifico 1 della Strategia “Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati” comprende azioni finalizzate a migliorare la qualità della base informativa di cui l'intervento pubblico si avvale. Allo stesso Obiettivo 1 sono associati i tre seguenti indicatori di risultato:

Indicatore di Risultato RIS1.1: Quota percentuale di beni immobili trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali entro due anni dalla definitività della confisca sul totale dei beni immobili trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali nell'anno (si tratta di uno degli indicatori riferiti all'Obiettivo Tematico 11 dell'Accordo di Partenariato);

Indicatore di Risultato RIS1.2: Quota percentuale di beni destinati, restituiti alla collettività e monitorati rispetto al totale dei beni destinati;

Indicatore di Risultato RIS1.3: Numero totale annuo di visite (sessioni) e di download dei dati su beni confiscati pubblicati sui siti istituzionali dedicati.

https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/la-strategia-nazionale-per-la-valorizzazione-dei-beni-confiscati-attraverso-le-politiche-di-coesione/³

Tra le Azioni in cui si articola l'Obiettivo Specifico 1 è prevista l',Azione 1.13 – Inserimento nel Sistema Statistico Nazionale di statistiche relative ai beni confiscati e riutilizzati (Amministrazione responsabile: ISTAT e ANBSC) - Attivazione di studi e progetti in ambito SISTAN per la costruzione metodologica, la quantificazione e il periodico aggiornamento di un set di indicatori in grado di misurare il numero di beni confiscati trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali e la loro successiva piena restituzione alla collettività. L'azione si inserisce nell'ambito di un percorso operativo attivato con anche il sostegno finanziario nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020 e del suo Programma Complementare, attraverso la concomitante realizzazione del progetto di sostegno all'ANBSC (Azione 1.1) e del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020" con beneficiario ISTAT.

I progetti finanziati con le risorse della politica di coesione del ciclo 2014-2020 (PON Legalità 2014-2020, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020 e relativi Programmi Complementari) contribuiscono al perseguimento degli obiettivi individuati nella Strategia, tuttavia permangono delle criticità da superare, come evidenziato nella Relazione della Corte dei Conti "Profili innovativi ed esperienze maturate nella gestione dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: l'attività dell'Agenzia Nazionale (ANBSC)", Deliberazione 2 maggio 2023, n. 34/2023/G⁴. Si riportano alcuni passaggi della Relazione che permettono di delineare il quadro attuale e le prospettive di miglioramento. "«Nel corso dell'attività istruttoria, tuttavia, è emerso che non sempre i dati a disposizione dell'Agenzia risultano idonei allo scopo, sia per la sensibilità del loro contenuto sia per le diverse esigenze conoscitive da parte dei diversi attori coinvolti nel processo per l'assegnazione. Occorre, al riguardo, tener conto che, basicamente, l'art 49 del CAM dispone affinché, con apposito regolamento, emanato dal Ministero della Giustizia di concerto con il Ministero dell'Interno, dell'Economia e della Difesa, debba essere disciplinata la raccolta dei dati concernenti i beni sequestrati o confiscati, lo stato del procedimento di sequestro o di confisca, la destinazione e l'utilizzazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché la trasmissione dei medesimi dati all'Agenzia. Per quanto emerso, tuttavia, risulta che parte di questi non sono ancora sufficientemente disponibili e completi. È opportuno, peraltro, rilevare sin d'ora, che questo tema registra delle insufficienze sin dall'avvio dell'attività dell'Agenzia; insufficienze che, ad oggi, persistono. L'ANBSC, per ottemperare a tali disposizioni, dispone di una piattaforma gestionale denominata "Open Regio" che dovrebbe contenere tutti i dati riferiti ai beni confiscati; tuttavia, come dalla stessa precisato e ampiamente relazionato nei paragrafi successivi che trattano degli applicativi e delle criticità del set informativo a disposizione, tali elementi informativi si presentano talvolta lacunosi e frammentari, in parte anche quali reliquati dell'originaria inadeguatezza, rispetto ai carichi di lavoro, dell'intera struttura dell'Agenzia che, come già riferito, solo recentemente ha cominciato a fruire di un consistente aumento di personale.

Le criticità risultano causate anche dalla complessità di lettura degli atti giudiziari dai quali estrarre i dati da inserire, che rallenta le attività di data-entry e ne innalza il margine di fisiologico errore. Ciononostante,

⁴ <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=b3546c2a-16ed-42ed-b13c-46644e84461d>

quanto ricavabile da Open Regio – sistema accessibile come fonte aperta ed in formato editabile – costituisce, a tutt’oggi, l’unico riferimento che consente di conoscere le caratteristiche relative dei beni immobili e delle aziende, siano essi destinati, o in gestione. I data-set disponibili risultano differenziati e con limitazioni, giustificate – in taluni casi - dall’esigenza di non rendere pubblici dati che consentano una individuazione precisa dei beni immobili ancora in gestione - quali indirizzo ed estremi catastali – che li esporrebbe, in una fase estremamente delicata del processo di destinazione, ad azioni di danneggiamento e di occupazione abusiva, riferite come assai ricorrenti.

Con riguardo agli elementi conoscitivi sul monitoraggio dell’effettivo impiego dei beni già destinati, richiesti nel corso dell’attività istruttoria, l’Agenzia ha riferito che, per effetto dell’esiguo organico di cui finora ha disposto, ha dovuto privilegiare le attività di gestione e di destinazione, interventi ed adempimenti non procrastinabili, spesso incardinati in ambito giudiziario. In risposta a talune criticità del settore in esame, espresse nel rapporto Istat sull’uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, pubblicato nel 2021 e riguardante l’incompletezza dei dati riferiti ai beni destinati in anni precedenti, l’Agenzia ha puntualizzato di avere in corso, in un’ottica di massima trasparenza, un’attività volta all’implementazione delle informazioni afferenti la destinazione dei beni nel tempo, mediante l’inserimento di dati precedentemente tralasciati, l’eliminazione di duplicazioni, l’aggiornamento dei dati catastali o delle possibili revocazioni di confisca che si manifestano, anche a distanza di anni, pur dopo la definitività della procedura. La finalità è di rendere possibile, attraverso la descritta “bonifica” della banca dati una lettura più aggiornata all’attualità, ovvero non necessariamente ancorata al mero dato di riferimento iniziale».

Una ulteriore fonte di dati dovrebbe essere rappresentata dai siti web degli Enti Locali destinatari di beni confiscati che hanno l’obbligo di rendere disponibili i dati sui beni confiscati trasferiti al loro patrimonio, pubblicandoli in un apposito elenco con le modalità e i contenuti indicati dall’articolo 48 comma 3 lettera c del Codice Antimafia (D.Lgs. 159/2011). L’esperienza mostra che questo principio non ha ancora trovato piena attuazione nella realtà. Nel 2020, l’Associazione Libera, in collaborazione con il Gruppo Abele e il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell’Università di Torino, ha realizzato lo studio RimanDATI, il Primo report nazionale sullo stato della trasparenza dei Beni Confiscati nelle amministrazioni locali⁵. Su 1076 comuni monitorati, nel periodo compreso tra maggio 2020 e ottobre 2020, è risultato che solo 406 (il 38%) pubblicano l’elenco, e la maggior parte di questi lo fa in maniera parziale e non pienamente rispondente alle indicazioni normative. La Calabria fa segnare il 37%, in linea con il dato nazionale.

Oltre ai dati resi disponibili, con le limitazioni sopra descritte, dagli enti istituzionali occorre menzionare l’importante contributo dato dall’associazione *Libera*⁶, che, fin dai primi anni di applicazione della Legge 109/96 sulla gestione e destinazione dei beni confiscati, pubblica report e mappature sulle esperienze di

⁵ Trasparenza dei dati sui beni confiscati, i comuni rimanDATI. Il 62% degli Enti non pubblica l’elenco dei beni trasferiti al proprio patrimonio. | Confiscati bene

⁶ <https://www.libera.it/>

riutilizzo e sui soggetti gestori di beni confiscati e, negli ultimi anni, ha costruito con l'associazione Ondata il portale *Confiscati bene*, seguendo l'approccio del monitoraggio civico.

1.3 Analisi dati da Open RE.G.I.O.

La banca dati OPEN RE.G.I.O., pur con i limiti evidenziati nel paragrafo precedente, è la principale fonte di informazioni sui beni confiscati; al suo interno sono disponibili i dataset relativi a: immobili e aziende in gestione da parte dell'Agenzia, ovvero i beni per i quali non si è ancora completato l'iter giudiziario e quelli in confisca definitiva non ancora destinati; immobili e aziende destinati alle altre amministrazioni dello Stato e agli enti territoriali. Le informazioni disponibili per ciascun bene sono: Comune, Indirizzo, Ufficio giudiziario, Distretto, Procedura, Tipo di fascicolo (Prevenzione o Penale), Categoria, Sottocategoria/Settore, Tipo destinazione, Ente destinatario, Scopo destinazione, Verifica Utilizzo ai sensi dell'art. 48 punto 3 lettera C del c.a., Numero decreto, Anno decreto, Data decreto.

Dai dati scaricati dal portale OPENRE.G.I.O. dell'ANSBC il 18.12.2023 risultano in Italia 42732 immobili confiscati, di cui 19999 destinati e 22733 in gestione (Tabella 1.1 e Fig. 1.1). Circa il 40% degli immobili confiscati sono localizzati in Sicilia, la Calabria rappresenta la terza regione per il numero totale di immobili confiscati (5063, che rappresentano l'11,8% del totale nazionale) e la seconda per il numero di immobili confiscati destinati (3137 corrispondenti al 15,7% del totale). Per quanto riguarda le aziende confiscate, il numero complessivo a livello nazionale è pari a 4930, di cui 1790 destinate e 3148 in gestione (tabella 1.2 e Fig. 1.2). Anche per questa categoria la Sicilia è la prima regione con il 30% circa. La Calabria rappresenta la quarta regione, preceduta da Sicilia, Campania e Lazio.

Tabella 1.1 – Immobili confiscati in Italia (Fonte dati: OPEN RE.G.I.O.)

REGIONE	Immobili destinati		Immobili in gestione		Totale immobili confiscati	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Sicilia	7854	39,3%	8705	38,3%	16559	38,8%
Campania	3106	15,5%	3442	15,1%	6548	15,3%
Calabria	3137	15,7%	1926	8,5%	5063	11,8%
Lazio	938	4,7%	2711	11,9%	3649	8,5%
Lombardia	1591	8,0%	1572	6,9%	3163	7,4%
Puglia	1822	9,1%	848	3,7%	2670	6,2%
Piemonte	267	1,3%	885	3,9%	1152	2,7%
Emilia Romagna	178	0,9%	879	3,9%	1057	2,5%
Toscana	196	1,0%	427	1,9%	623	1,5%
Veneto	265	1,3%	218	1,0%	483	1,1%
Sardegna	170	0,9%	291	1,3%	461	1,1%
Abruzzo	129	0,6%	271	1,2%	400	0,9%
Liguria	150	0,8%	244	1,1%	394	0,9%
Umbria	43	0,2%	100	0,4%	143	0,3%

Friuli Venezia Giulia	48	0,2%	64	0,3%	112	0,3%
Marche	24	0,1%	83	0,4%	107	0,3%
Basilicata	28	0,1%	30	0,1%	58	0,1%
Trentino Alto Adige	18	0,1%	23	0,1%	41	0,1%
Valle d'Aosta	30	0,2%	10	0,0%	40	0,1%
Molise	5	0,0%	4	0,0%	9	0,0%
TOTALE	19999	100,0%	22733	100,0%	42732	100,0%

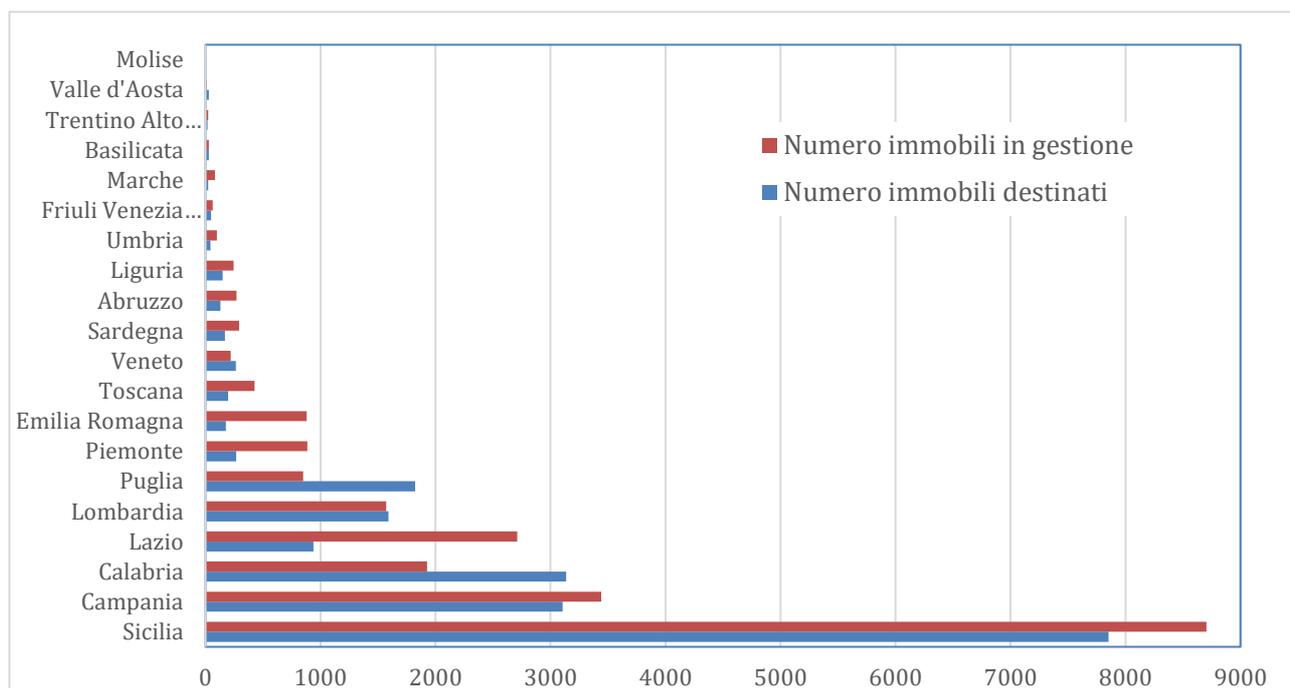


Figura 1.1 Immobili confiscati in Italia (Fonte dati: OPEN RE.G.I.O.)

Tabella 1.2 - Aziende confiscate in Italia (Fonte dati: OPEN RE.G.I.O.)

REGIONE	Aziende destinate		Aziende in gestione		Totale Aziende confiscate	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Sicilia	558	31,2%	908	28,8%	1466	29,7%
Campania	330	18,4%	688	21,9%	1018	20,6%
Lazio	262	14,6%	459	14,6%	721	14,6%
Calabria	228	12,7%	310	9,8%	538	10,9%
Lombardia	135	7,5%	236	7,5%	371	7,5%
Puglia	130	7,3%	129	4,1%	259	5,3%
Emilia Romagna	57	3,2%	115	3,7%	172	3,5%
Toscana	21	1,2%	76	2,4%	97	2,0%
Piemonte	16	0,9%	52	1,7%	68	1,4%
Liguria	19	1,1%	31	1,0%	50	1,0%
Abruzzo	2	0,1%	45	1,4%	47	1,0%
Veneto	15	0,8%	25	0,8%	40	0,8%
Sardegna	9	0,5%	25	0,8%	34	0,7%

Umbria	2	0,1%	24	0,8%	26	0,5%
Marche	2	0,1%	11	0,3%	13	0,3%
Molise	0	0,0%	5	0,2%	5	0,1%
Friuli Venezia Giulia	0	0,0%	4	0,1%	4	0,1%
Trentino Alto Adige	1	0,1%	3	0,1%	4	0,1%
Basilicata	3	0,2%	0	0,0%	3	0,1%
Valle D'Aosta	0	0,0%	2	0,1%	2	0,0%
TOTALE	1790	100,0%	3148	100,0%	4930	100,0%

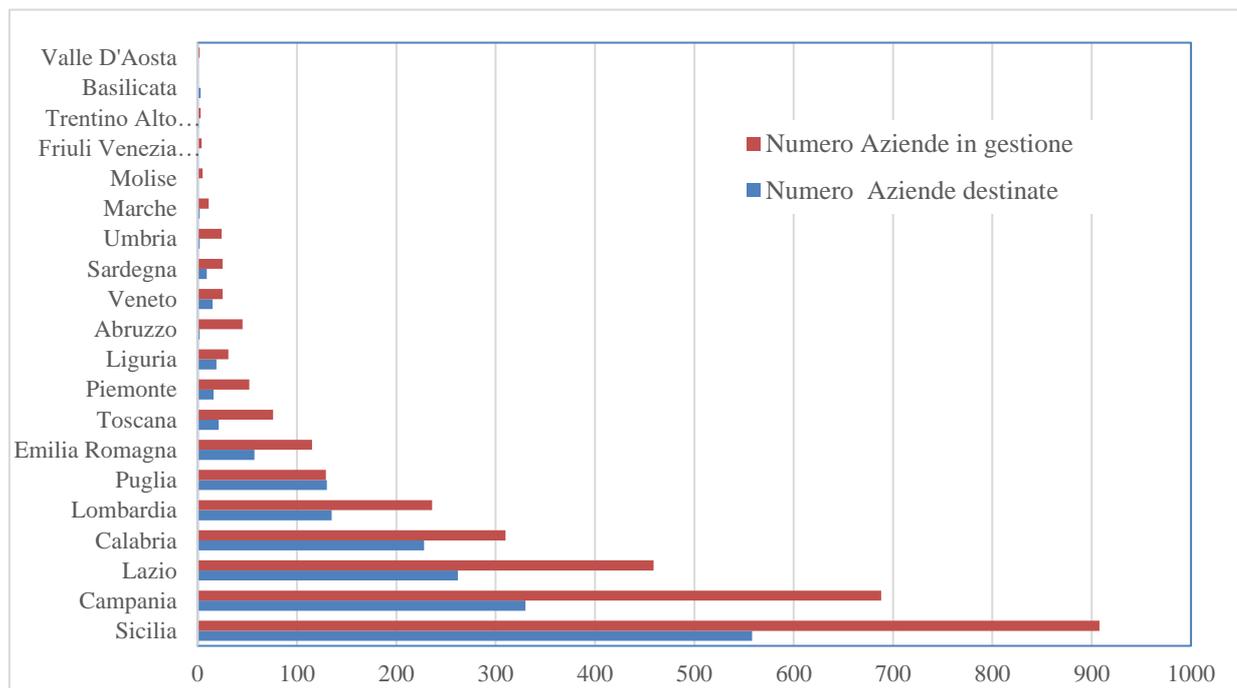


Figura 1.2 Aziende confiscate in Italia (Fonte dati: OPEN RE.G.I.O.)

Concentrando l'attenzione sugli immobili destinati in Calabria, si osserva che oltre il 70% di questi ricade nella Città Metropolitana di Reggio Calabria. Il restante 30% è distribuito tra le altre quattro province (tabella 1.3 e Figura 1.3).

Tabella 1.3- Numero di immobili confiscati destinati nelle province calabresi

PROVINCIA/CM	Numero immobili confiscati destinati	%
Reggio Calabria	2200	70,1%
Catanzaro	372	11,9%
Cosenza	254	8,1%
Vibo Valentia	206	6,6%
Crotone	105	3,3%
Totale	3137	100,0%

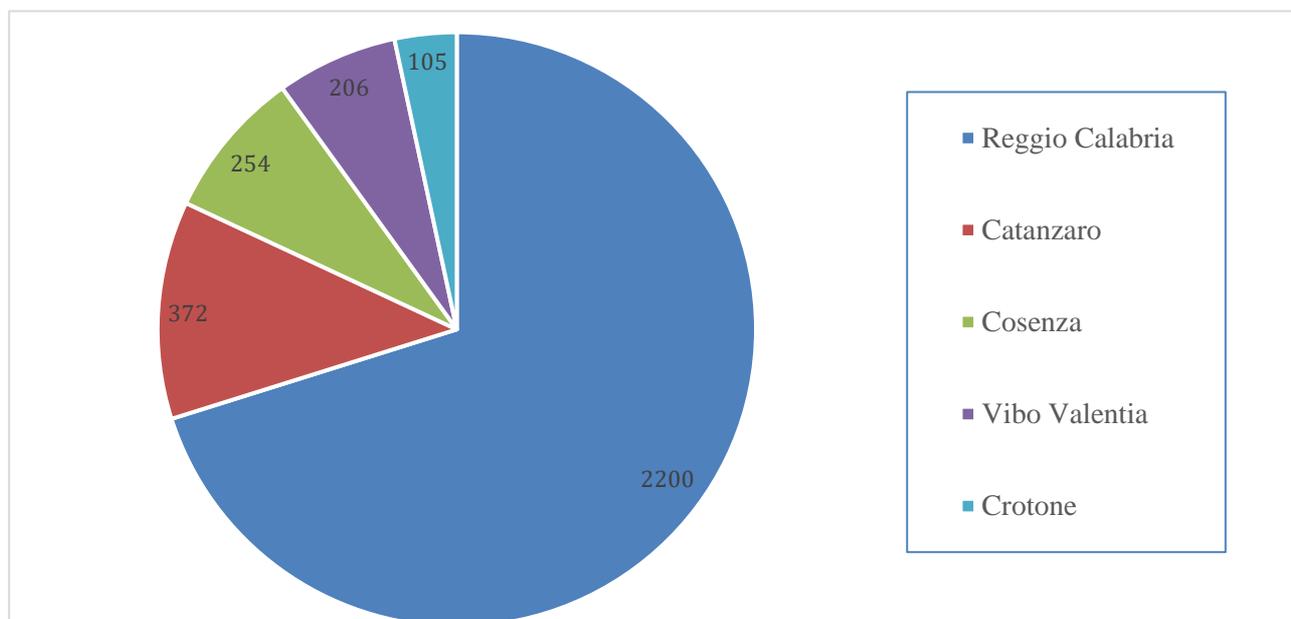


Figura 1.3 Numero di immobili confiscati destinati nelle province calabresi

I Comuni caratterizzati dalla presenza di immobili confiscati destinati sono in totale 148, il 36,6% dei comuni calabresi, poco meno della metà sono localizzati nella Città Metropolitana di Reggio Calabria e rappresentano il 71% dei comuni della CM. La percentuale nelle altre province va dal 46% di Vibo Valentia al 17,3% della provincia di Cosenza (Tabella 1.4).

Tabella 1.4- Presenza di immobili confiscati destinati nei comuni calabresi

PROVINCIA/CM	Numero Comuni con presenza di immobili confiscati destinati	Numero totale comuni della provincia/CM	% Comuni con presenza di immobili confiscati destinati
Reggio Calabria	69	97	71,1
Catanzaro	19	80	23,8
Cosenza	26	150	17,3
Vibo Valentia	23	50	46,0
Crotone	11	27	40,7
Totale CALABRIA	148	404	36,6

Nella Tabella 1.5 sono riportate le categorie di immobili per provincia, rappresentate nella Figura 1.4. Si può osservare che nelle province di Catanzaro e Cosenza è nettamente prevalente la tipologia di unità immobiliare per uso abitazione e assimilabile, con una incidenza percentuale superiore al 63%, seguita dai terreni, con incidenza percentuale, rispettivamente del 27% e 21% e dalle unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale con l'8,6% e il 10,6% rispettivamente. Anche nella provincia di Crotona la categoria delle unità immobiliari per uso abitazione è la più presente, ma con una percentuale di poco inferiore al 50%, seguita dai terreni con il 26,7% e dagli immobili a destinazione commerciale e industriale con il 21,9% che rappresenta la più alta presenza, in termini percentuali, di questa categoria di immobili tra le cinque province.

Nelle province di Vibo Valentia e nella Città Metropolitana di Reggio Calabria la categoria prevalente è rappresentata dai terreni, seguita dagli alloggi e dagli immobili a destinazione commerciale/industriale.

Tabella 1.5- Categorie degli immobili confiscati per provincia

Categoria di immobile	Catanzaro		Cosenza		Crotone		Reggio Calabria		Vibo Valentia	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	32	8,6%	27	10,6%	23	21,9%	205	9,3%	21	10,2%
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0,1%	1	0,5%
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	236	63,4%	162	63,8%	49	46,7%	919	41,8%	51	24,8%
Altra unità immobiliare	3	0,8%	11	4,3%	5	4,8%	67	3,0%	9	4,4%
Terreno	101	27,2%	54	21,3%	28	26,7%	1006	45,7%	124	60,2%
TOTALE	372	100,0%	254	100,0%	105	100,0%	2200	100,0%	206	100,0%

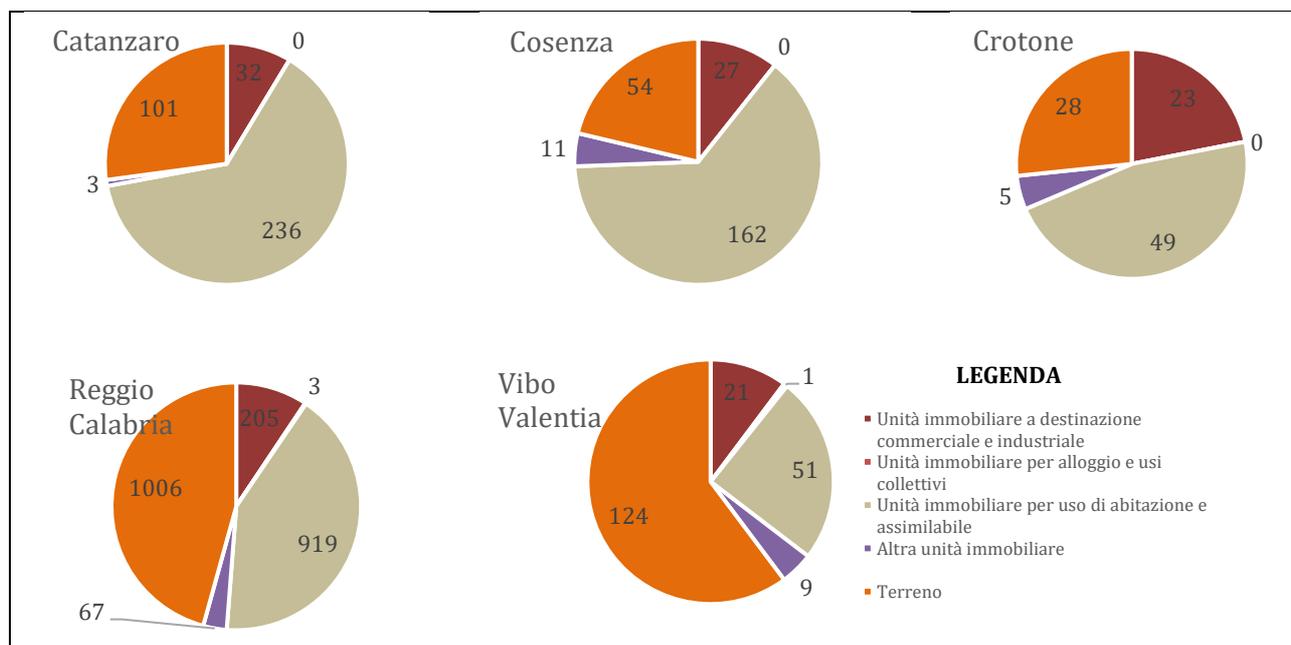


Figura 1.4- Categorie degli immobili confiscati per provincia

Nella Tabella 1.6 sono rappresentati i dati relativi al tipo di destinazione degli immobili confiscati. La grande maggioranza degli immobili (83,6% a livello regionale) è trasferita agli enti territoriali, una quota minoritaria è destinata al patrimonio dello Stato (10,9% a livello regionale), il 5,4% è destinato alla vendita; infine la demolizione è prevista soltanto per 3 immobili nella Città Metropolitana di Reggio Calabria.

Tabella 1.6- Tipo di destinazione degli immobili confiscati per provincia

Tipo destinazione	Catanzaro		Cosenza		Crotone		Reggio Calabria		Vibo Valentia		CALABRIA	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Distruzione/de molizione	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,1	0	0,0	3	0,1
Mantenimento al patrimonio dello stato	46	12,4	34	13,4	0	0,0	253	11,5	9	4,4	342	10,9
Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	259	69,6	183	72,0	104	99,0	1895	86,1	182	88,3	2623	83,6
Vendita	67	18,0	37	14,6	1	1,0	49	2,2	15	7,3	169	5,4
TOTALE	372	100,0	254	100,0	105	100,0	2200	100,0	206	100,0	3137	100,0

I dati presenti sulla piattaforma OPEN RE.G.I.O. comprendono tutti i beni confiscati, a partire dall'inizio dell'attività di confisca. Nella Tabella 1.7 e nella Figura 1.5 sono riportati i dati raggruppati per periodo di trasferimento. È possibile osservare che oltre 1/3 degli immobili confiscati presenti in Calabria sono stati trasferiti da oltre 10 anni, un lasso di tempo considerevole entro il quale dovrebbero attivarsi le procedure per la valorizzazione. Il confronto tra questi dati e i dati di monitoraggio del Settore cui compete l'attuazione delle politiche in tema di valorizzazione dei beni confiscati, fornisce elementi utili a focalizzare l'attenzione sulle principali criticità che ostacolano i progetti di valorizzazione.

Tabella 1.7- Numero di immobili confiscati destinati per periodo di trasferimento

Anno decreto di trasferimento	Catanzaro	Cosenza	Crotone	Reggio Calabria	Vibo Valentia	Totale
Prima del 2003	141	47	42	184	6	420
Dal 2004 al 2013	42	41	14	571	36	704
Dal 2014 al 2023	189	166	49	1445	164	2013
TOTALE	372	254	105	2200	206	3137

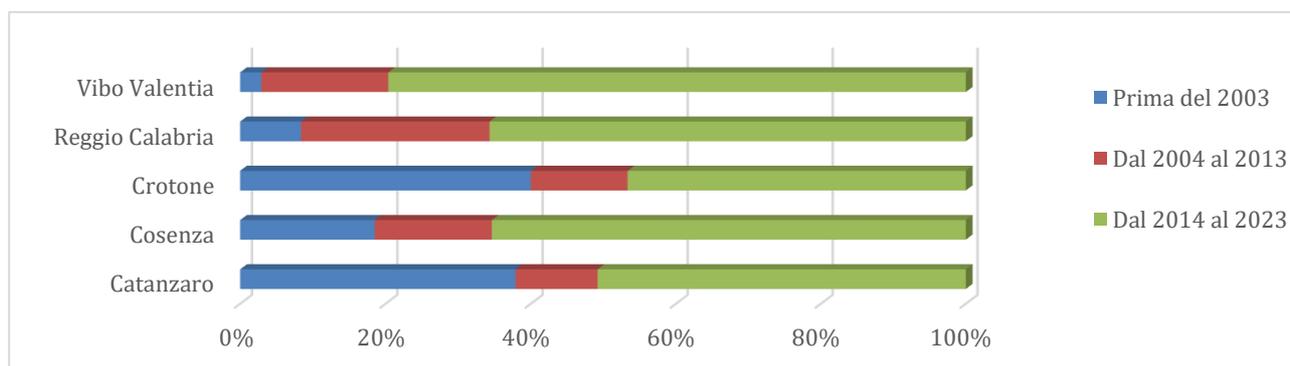


Figura 1.5- Numero di immobili confiscati destinati per periodo di trasferimento

1.4 Obiettivi della Strategia Regionale e Azioni per l'implementazione delle basi dati disponibili

Per il superamento delle carenze informative indicate descritte sopra, la Strategia Regionale per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso le politiche di coesione, approvata con DGR n. 682 del 29.11.2023, ha previsto l'avvio di un percorso di cooperazione fattiva con l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC), con la quale è stato sottoscritto un accordo di collaborazione che istituzionalizza il rapporto con la Regione proprio per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate e il loro utilizzo per il sostegno all'occupazione e alle attività produttive. L'Accordo è stato firmato il 13 febbraio 2023 e prevede la promozione di un nuovo percorso nel modello di programmazione delle attività in tema di beni confiscati alla criminalità organizzata.

L'accordo individua tre direttrici principali:

- il rafforzamento della capacità istituzionale e assistenza tecnica anche a supporto degli Enti locali;
- la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per finalità istituzionali demaniali (caserme e alloggi delle forze di polizia e dei Vigili del Fuoco);
- la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per finalità sociali e istituzionali.

Per il perseguimento di tali finalità, oltre alla condivisione dei dati ed in generale del patrimonio informativo che la Regione Calabria e ANBSC detengono, sarà possibile:

- completare e mantenere aggiornato il censimento dei beni confiscati e destinati in Calabria;
- supportare gli Enti Locali per la predisposizione e adozione del regolamento per i Beni Confiscati;
- supportare gli Enti locali per la pubblicazione, sui siti istituzionali, dei dati relativi ai beni confiscati presenti sul territorio ed al loro utilizzo (obbligo normativo ai sensi dell'art. 48, comma 3, lett. c, del Codice antimafia);
- sviluppare azioni di comunicazione, formazione e sensibilizzazione dirette agli Enti Locali ed altri enti istituzionali eventualmente interessati, nonché alle realtà associative, per il loro progressivo coinvolgimento nel processo di riutilizzo e gestione dei beni immobili.

2. LE POLITICHE REGIONALI E NAZIONALI SUI BENI CONFISCATI

2.1 Sintesi descrittiva delle politiche attuate con i Programmi Operativi 2007-2013 e 2014-2020

La valorizzazione in chiave socio economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata assume in Calabria, con sempre maggiore significatività, il rango di intervento per lo sviluppo territoriale che, facendo leva su una originaria dimensione di svantaggio, trova un sostegno sempre più rilevante nell'ambito delle politiche di coesione che si propongono di contribuire alla valorizzazione degli assets territoriali delle comunità.

La regione Calabria si è dotata, nel 2018, di una nuova legge in materia di contrasto alla criminalità organizzata, la L.R. 26 aprile 2018, n. 9 *Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza*, con la quale si è cercato di dare organicità ad una serie di interventi finalizzati alla prevenzione ed al contrasto alla criminalità organizzata. La legge, che individua diverse misure di prevenzione, racchiude in un unico testo, integrandole, le disposizioni prima contenute in diversi provvedimenti, al fine di favorire lo sviluppo della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile; il tema dei beni confiscati viene affrontato esclusivamente agli artt. 17 – 19, attraverso i quali la Regione promuove forme di supporto anche economico alle iniziative di riutilizzo sociale dei beni immobili e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata e ai lavoratori in esse inserite nonché, nell'ambito della Consulta regionale, l'istituzione di una apposita sezione con funzioni di Tavolo regionale sui beni e aziende sequestrati e confiscati al fine di favorire, tra l'altro, la promozione, consultazione e supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo nelle azioni di valorizzazione dell'utilizzo dei beni confiscati.

Riguardo agli strumenti di attuazione della policy, la Regione Calabria ha istituito con L.R. 10 gennaio 2007, n. 5 *Promozione del sistema integrato di sicurezza*, i “contratti locali di sicurezza” (CLS) che rappresentano lo strumento concertato tra i diversi attori istituzionali e sociali finalizzato all'elaborazione di progetti di sicurezza locale per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi ai quali concorre il finanziamento pubblico. La finalità dei CLS è duplice: da una parte si mira ad incrementare il senso di sicurezza dei cittadini attraverso il finanziamento di impianti di videosorveglianza o il recupero di aree degradate in contesti sociali a rischio e marginali, dall'altra si interviene sui beni confiscati finanziandone interventi di recupero e valorizzazione per finalità sociali.

Gli strumenti finanziari messi in campo dalla Regione, oltre ai fondi di bilancio sono costituiti dai fondi strutturali del POR Calabria FESR 2007/2013. Ed infatti, con delibera di Giunta Regionale n. 183 del 22.06.2009 viene approvato il Progetto Integrato di Sviluppo Regionale di valenza strategica: “Legalità e Sicurezza in Calabria”. Istituzione del Tavolo di Partenariato Regionale, Definizione del Quadro delle Risorse Finanziarie e delle Azioni per l'Avvio del Progetto, a valere sulla programmazione 2007/2013. La delibera, oltre ad individuare le risorse necessarie per la realizzazione dei Contratti Locali di Sicurezza, stanziata sulla

Linea di intervento 4.3.1.2 del POR Calabria FESR 2007/2013, istituisce il Tavolo di Partenariato Regionale con il compito, tra l'altro di:

- definire e approvare gli ambiti e le priorità territoriali per la realizzazione dei Contratti Locali di Sicurezza;
- definire e approvare le Linee di Indirizzo per la promozione, la predisposizione, la presentazione e la valutazione dei Contratti Locali di Sicurezza.

Con successiva deliberazione di Giunta Regionale n. 781 del 02.12.2009 viene approvato il Documento di Attuazione dei Contratti Locali di Sicurezza con l'individuazione dei comuni nei quali insistono anche beni confiscati, da inserire nel Piano Regionale per i Contratti Locali di Sicurezza. I contenuti del Documento di Attuazione vengono rivisitati e ampliati con delibera di Giunta Regionale n.160 del 27.02.2010. La delibera ridefinisce gli obiettivi, la strategia e le azioni delle politiche per la sicurezza e la legalità, inquadrando nel contesto della coesione, dell'inclusione sociale, della promozione della cittadinanza attiva e della crescita del capitale sociale. Coerentemente con la linea adottata dalla strategia regionale del POR Calabria FESR 2007/2013 in materia di sicurezza e legalità e ad integrazione di quanto previsto dal PON Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2007/2013, l'attuazione dei Contratti Locali di Sicurezza risponde ad una più mirata finalità ovvero quella di ridurre le cause dell'insicurezza pubblica e dell'illegalità nei contesti ove si rende necessario recuperare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. **La medesima deliberazione, nell'approvare il Documento di attuazione, definisce prioritaria ed urgente la realizzazione di un Progetto Integrato di Sviluppo Regionale denominato "Beni confiscati alla criminalità organizzata" sulla base delle indicazioni provenienti dal tavolo interistituzionale.**

Tale piano è costituito da n. 25 interventi distribuiti in altrettanti Comuni ove sono ubicati beni confiscati e **le corrispondenti risorse finanziarie assegnate hanno un importo complessivo di € 8.051.653, a valere sulla linea di intervento 4.3.2.1 del POR FESR 2007/2013.** Di questi, sulla base dei dati rilevati dal portale Open Coesione aggiornati al 2023 (giugno), l'80% è concluso o in stato avanzato di realizzazione.

Con delibera di Giunta Regionale n. 223 del 18.06.2013 la dotazione finanziaria della surrichiamata Linea di Intervento viene riprogrammata per l'attuazione dei Contratti Locali di Sicurezza sulla base delle proposte avanzate dalle Prefetture calabresi che hanno individuato gli ambiti e le priorità territoriali suddivisi per ciascuna provincia. Nello specifico, la quota destinata alla costituzione di un parco progetti per interventi su beni confiscati alla criminalità organizzata è stata fissata in € 11.397.896,54. In esecuzione della succitata delibera, il competente Dipartimento Regionale (ex Dipartimento Presidenza) ha indetto un Avviso Pubblico per la realizzazione dei Contratti Locali di Sicurezza (CLS), le cui proposte sono state esaminate ed istruite dal NRVVIP e gli esiti dell'istruttoria approvati con deliberazione di Giunta regionale n. 408 del 21.10.2015. **Il costo complessivo delle operazioni selezionate per i cinque CLS, ricadenti in ciascuna provincia calabrese, ammonta ad € 23.410.613,12 di cui € 8.566.708,36 per i soli beni confiscati, finanziati a valere sulle risorse del POR Calabria FESR 2007/2013;** in realtà con una successiva deliberazione, e segnatamente la n. 95 del 31.03.2015, si è preso atto della riprogrammazione delle

risorse rinvenienti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale sul POR FESR 2007/2013 per effetto della revisione del programma e si è provveduto ad istituire un Fondo Unico PAC per la realizzazione dei Contratti Locali di Sicurezza.

In continuità con il programma operativo del ciclo 2007/2013, il POR Calabria FESR FSE 2014/2020, prevede due specifiche Azioni per il sostegno alle aziende confiscate ed il riuso dei beni confiscati alle mafie, di seguito:

- Azione 9.6.1 *Interventi per il sostegno di aziende confiscate alle mafie per salvaguardare i posti di lavoro in collegamento con azioni di aggregazione e promozione sociale ed economica.*
- Azione 9.6.6 *Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie.*

Il report di valutazione redatto dal NRVVIP, su richiesta dell’Autorità di Gestione del POR Calabria FESR FSE 2014-2020, ai sensi dell’art. 56 del reg. UE 1303/2013, riguardo al contributo ai risultati attesi dall’Obiettivo Specifico 9.6 Azione 9.6.6, rappresenta il ritardo attuativo della procedura ammessa a finanziamento sulla suddetta azione, il cui stato di avanzamento, al 28 luglio 2023, registra il finanziamento di trentadue operazioni a regia regionale, per l’importo pubblico ammesso di 12,12 milioni di euro, con il solo 29% di pagamenti pubblici ed il 24% di spesa certificata; **è da osservare che quattordici delle diciassette operazioni finanziate a valere sulle risorse del PAC 2007-2013, approvate originariamente con la DGR n. 408/2015, sono incluse nella suddetta procedura a valere sulle risorse dell’azione 9.6.6. del POR 2014-2020, come progetti ammessi 1° fase (importo pubblico ammesso 6,28 milioni di euro), e risultano per il 64% circa (9/14) ancora in corso di realizzazione con diversi livelli di ritardo attuativo.**

Passando alla disamina complessiva delle operazioni finanziate in Calabria per il riuso dei beni confiscati, attraverso gli strumenti di programmazione delle politiche di coesione, sia nazionali sia regionali, a valere sulle risorse europee e nazionali, ricomprese nel ciclo complessivo di programmazione 2007-2020, la tabella seguente (Tab. 2.x) mostra per ogni programma finanziario regionale esaminato il numero delle operazioni finanziate e le risorse assegnate, per il totale di n. 47 operazioni ammesse a finanziamento in Calabria per il riuso dei beni confiscati.

Tabella 2.1 Programmi finanziari regionali in Calabria nei cicli 2007/2013 e 2014/2020

PROGRAMMA FINANZIARIO	N. OPERAZIONI FINANZIATE	RISORSE ASSEGNATE
Por Calabria FESR 2007/2013	25	€ 8.051.653,43
PAC 2007/2013	17	€ 8.566.708,36
Por Calabria FESR FSE 2014/2020	1	€ 800.000
FSC 2014/2020	4	€ 6.072.903,66

Fonte: elaborazioni su dati informativi regionali

Oltre ai già citati piani di finanziamento per le operazioni (42) finanziate originariamente a valere sul POR FESR e sul PAC del ciclo di programmazione 2007/2013, per il valore delle risorse rispettivamente di € 8.051.653,43 ed € 8.566.708,36, nell'ultimo settennio 2014/2020 le risorse stanziare sono pari a € 800.000 per l'unico progetto finanziato nell'ambito della Strategia Urbana della città metropolitana di Reggio Calabria, unitamente ai quattro progetti finanziati a valere sulle risorse del fondo di sviluppo e coesione (FSC) per il valore delle risorse pari a € 6.072.903,66.

Inoltre, nel ciclo di programmazione 2007-2020, sono stati finanziati in Calabria 27 progetti di riuso e valorizzazione dei beni confiscati sul territorio regionale, a valere sulle risorse della programmazione operativa nazionale: Programma Operativo Nazionale (PON) Fesr Sicurezza 2007-2013; Piano Azione e Coesione (PAC) 2007-2013 Ministero dell'Interno; PON Fesr Fse Legalità 2014-2020; PON Fesr Fse Città Metropolitane. L'importo complessivo delle risorse allocate a copertura finanziaria delle 27 operazioni ammonta a € 17.507.786,3, delle quali l'85% ancora in corso di attuazione o in fase di avvio, secondo i dati pubblicati sul portale Open Coesione, aggiornati al 30 giugno 2023.

Infine, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha stanziato 300 milioni di euro per il recupero e la valorizzazione dei beni confiscati nelle sole regioni del Mezzogiorno, di cui € 250.000.000,00 da assegnare tramite avviso pubblico e € 50.000.000,00 tramite la partecipazione alla procedura concertativa negoziale. (si rinvia alla successiva trattazione)

Sulla base della fotografia attuale dello stato di programmazione ed attuazione degli interventi di valorizzazione a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, è possibile affermare che l'investimento messo in campo, seppur consistente, non risolve la questione generale del recupero e valorizzazione dei beni confiscati: a fronte di un patrimonio confiscato di oltre 5.000 beni, costituito principalmente da immobili (in prevalenza terreni agricoli e appartamenti condominiali) e aziende (in prevalenza settore costruzioni e commercio), sono state stanziare ad oggi risorse pubbliche per un numero modesto di interventi di riutilizzo, rispetto ai fabbisogni emergenti per la riconversione dei beni confiscati per finalità di *welfare* pubblico.

2.2 Principali evidenze emerse sul riutilizzo sociale dei beni immobili confiscati

In questa sezione del presente lavoro, anche alla luce della recente definizione della Strategia regionale sui beni confiscati (novembre 2023), si concentrerà l'attenzione su alcune criticità emergenti nel processo di **assegnazione** finale dei beni immobili confiscati in Calabria che si manifestano a valle della destinazione dei beni⁷.

⁷ La fonte dei dati relativi alla Calabria è l'analisi di contesto prodotta in: Regione Calabria, Dipartimento Transizione Digitale, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, *Le politiche integrate di sicurezza attraverso la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. – Analisi dei fabbisogni emersi* – Report Intermedio, 30 settembre 2023.

I beni immobili confiscati in Calabria già coinvolti in procedure di assegnazione ai fini del loro riutilizzo a scopi sociali rappresentano, attualmente, il 15% circa del totale dei beni immobili destinati, ovvero 299 immobili sui circa 2.008 complessivamente destinati.

A livello nazionale il livello di riutilizzo vede, nel febbraio 2022, circa 900 soggetti gestori e 350 comuni in cui è presente almeno un bene confiscato assegnato al gestore. Pertanto, il dato nazionale, considerando che i beni destinati in Italia raggiungono la cifra di oltre 20 mila sul riutilizzo a scopi sociali sul totale dei beni immobili destinati, raggiunge soltanto in parte il livello della Calabria.

In particolare, in Calabria la maggior parte di essi è stata assegnata ad associazioni (imprese del terzo settore, cooperative di secondo livello, organizzazioni no profit, enti religiosi, ecc.) e, in misura minore, alle istituzioni locali (comuni, caserme, vigili del fuoco, ecc.). Tali bene consistono per lo più di terreni, appartamenti in condominio, e abitazioni indipendenti.

Dal punto di vista geografico, la provincia di Reggio C., con 151 beni assegnati alle associazioni, rappresenta oltre l'83% dell'insieme di beni confiscati affidati a questa tipologia di gestori. Molto scarso al contrario appare il ruolo di questa categoria di utilizzatori dei beni destinati nelle altre province calabresi, ad eccezione di Crotone dove il peso delle associazioni sul totale provinciale di assegnatari è rilevante (pari a circa il 17% dei 90 beni assegnati).

Il quadro della situazione attuale riflette i ritardi registrati nel tempo dal processo di destinazione dei beni agli enti interessati. I tempi che trascorrono dal momento in cui il bene è confiscato a quello in cui viene destinato agli enti locali da parte dell'Agenzia Nazionale dei beni Confiscati (ANBSC) possono diventare anche molto lunghi (spesso trascorrono anche dieci anni).

Ma è a valle della destinazione, nel corso della procedura di assegnazione da parte degli enti locali quando, e se, queste vengano espletate, che il processo verso il riutilizzo sociale del bene deve fare i conti con tutta una serie di vincoli e difficoltà connessi alla condizione, non solo fisica, dei beni. Dunque su uno sfondo che vede i comuni calabresi in difficoltà, in termini di capacità programmatiche, attuative e gestionali, e soprattutto finanziarie, si prefigurano i seguenti ostacoli che impediscono l'assegnazione dei beni confiscati.

La più importante delle criticità è dovuta al fatto che, molto spesso, il bene immobile che si intende assegnare necessita di ristrutturazione, o è oggetto di una ristrutturazione (parziale o totale) in corso, pertanto non è immediatamente utilizzabile per attività finalizzate al suo riutilizzo sociale. In entrambi i due casi il soggetto gestore deve farsi carico dei costi della ristrutturazione o dell'attesa di fine lavori, motivi che possono scoraggiare la partecipazione alla gara per l'assegnazione.

I dati e le informazioni che è stato possibile raggiungere, relativo a un campione di casi (447) dell'universo dei 2008 beni immobili destinati alla Calabria, segnalano come una gran parte di questi beni (199) si ritrova in questa tipologia di vincoli/criticità che costituiscono un vero e proprio ostacolo al loro utilizzo. Pertanto, nella misura in cui il campione analizzato è rappresentativo dell'insieme dei 2008 beni immobili, destinati alla Calabria, il dato sopra riportato segnala che circa il 45% di questi necessita di

ristrutturazione. Ne consegue l'emergere di un enorme fabbisogno finanziario che necessita di trovare fonti di finanziamento e che sicuramente non può essere scaricato totalmente sulle spalle dei comuni, spesso di piccole o piccolissime dimensioni, in pessime condizioni di squilibrio finanziario, o demandato alle associazioni no-profit quali principali destinatari della gestione di questi beni (imprese del terzo settore, cooperative di secondo livello, organizzazioni no profit, ecc.), stante il loro scarso livello di capitalizzazione e la cui attività si fonda sull'apporto del lavoro dei soci. E' in questo contesto specifico che la Regione Calabria ha recentemente definito e approvato la *Strategia Regionale* finalizzata, appunto, al sostegno per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso i fondi della politica di coesione assegnati alla Regione (per approfondimenti si veda altrove in questo stesso Report).

In Calabria, come già visto prima, è presente un tessuto associativo interessato e già coinvolto sul tema della gestione dei beni confiscati, soprattutto nella provincia di Reggio Calabria, che vede gran parte dei beni confiscati attualmente assegnati e gestiti da associazioni o istituzioni. E' evidente che si tratta di un fattore positivo per il loro supporto nella realizzazione dei progetti di riutilizzo sociale, ma soprattutto per la loro capacità di costruire reti a supporto della sostenibilità nel tempo dei progetti realizzati.

L'ampliamento di capacità che la rete può mettere in atto, anche in termini di competenze e sensibilità, possono supportare il progetto nel corso del tempo ed è proprio quanto sembra emergere dalla storia di alcuni esempi di riutilizzo calabresi⁸.

Oltre a quanto già visto, un altro insieme di criticità e vincoli insistenti nella fase di assegnazione della gestione dei beni confiscati è rappresentato dai casi: di revoca delle concessioni per il mancato utilizzo; dalle gare che, anche se, e quando, sono state indette dai comuni, sono andate deserte; dalle rinunce dell'ente gestore concessionario del bene; per finire ai beni occupati abusivamente e a quelli che necessitano di demolizione.

Nel loro insieme questi ostacoli coinvolgono nello specifico 81 casi che pesano per il 18% circa sul totale delle procedure di assegnazione dei beni confiscati, esperite finora nella regione.

Infine, altri ostacoli che affliggono l'assegnazione dei beni confiscati in Calabria sono attinenti alle condizioni ed ai gravami sui beni destinati che spesso si trascinano lungamente impedendo la perfetta chiusura della procedura di assegnazione. Questo nei casi in cui il bene veda un contenzioso in corso difficile da risolvere; il mancato perfezionamento del possesso da parte dell'ente destinatario; procedure da perfezionare, ecc. Anche in questo caso si è di fronte ad ostacoli che impediscono l'assegnazione ed il suo perfezionamento procedurale bloccando il riutilizzo del bene. I casi a cui è possibile far risalire l'operare di questi ultimi ostacoli sono 99 sui 447 esaminati, pari al 22%.

Infine, esiste evidenza di una miriade di altri tipi di ostacoli che possono essere raggruppati per comodità in *Altri Ostacoli*, e che non possono qui essere riportati perché spesso specifici di un singolo o di pochi beni, che però nel loro insieme interessano 74 casi dell'insieme considerato, pari al 16% del campione citato.

⁸ Si vedano in M. Tornatore e N. Ascianto, a cura di, *Atlante di Giano. Viaggio nei beni confiscati in Calabria*, 2023.

Oltre a quelle sopra evidenziate, altri tipi di criticità incombono a valle del processo di assegnazione, cioè una volta che il bene viene concretamente assegnato e gestito da un concessionario.

I risultati del monitoraggio civico effettuato a livello nazionale⁹, segnalano che uno dei problemi dei regolamenti comunali riguarda i tempi di concessione dei beni, spesso indicati in un periodo massimo di 10 anni, senza distinzioni legate al tipo di bene o ad altre variabili. Ne risulta che nel caso di investimenti da effettuare sul bene, che hanno tempi di recupero più lunghi di quelli previsti, l'ente pubblico rischia di perdere delle opportunità di miglioramento del bene stesso, con un evidente impatto negativo dal punto di vista sociale (con beni confiscati ma mai pienamente recuperati).

Ne consegue, in generale, l'importante suggerimento di prevedere l'utilizzo di criteri premiali, per esempio nei bandi relativi a beni la cui concessione è scaduta, a favore di chi ha già gestito il bene, ovviamente valutandone la qualità della gestione e dei risultati già ottenuti.

Sempre dalla stessa fonte, provengono indicazioni sulla stesura dei bandi pubblici per l'assegnazione dei beni immobili, al fine di garantire il protagonismo della rete sociale e della cittadinanza attiva. A tal fine, il suggerimento riguarda l'importanza e la necessità di momenti di ascolto dei soggetti sociali del territorio e della comunità, oltre che l'organizzazione di percorsi formativi dedicati ai soggetti del terzo settore, per agevolare anche le piccole realtà nella fase di compilazione delle proposte progettuali.

L'utilità di prevedere un maggiore protagonismo del terzo settore emerge con forza dall'innovazione costituita dalle procedure di amministrazione condivisa dove essa può essere attore di co-progettazione del pubblico, velocizzando tempi e ottimizzando l'utilizzo delle risorse¹⁰. E' pertanto evidente la necessità di prevedere un'azione di supporto e accompagnamento con il compito di fornire maggiori competenze in materia e nella predisposizione di progetti ben definiti per l'utilizzo a fini pubblici e sociali dei beni di cui si chiede la destinazione. In questo senso nella Strategia Regionale si prevede di *supportare gli enti locali tanto nella fase di predisposizione dei progetti, che non possono essere solamente meri progetti di lavori pubblici, quanto nella fase di gestione attraverso l'individuazione dei soggetti più idonei cui affidarla. **In alternativa si può immaginare un percorso di co-progettazione che metta insieme i comuni e gli enti del terzo settore, quali destinatari finali del bene*** (p. 23, nostra sottolineatura in grassetto).

Infine, riguardo al ruolo degli enti locali nell'avviare processi di coinvolgimento attivo del terzo settore, e della cittadinanza attiva in genere, nel processo di valorizzazione a scopi sociali dei beni confiscati, riguarda quanto già delineato nella Strategia regionale in merito alla necessità un'azione di rafforzamento della trasparenza sul tema finalizzata a diffondere l'accesso all'informazioni e alla conoscenza circa la loro effettiva consistenza nelle varie realtà territoriali. Là dove viene sottolineato che: *l'informazione relativa ai beni confiscati ed al loro utilizzo è incompleta; molti enti, infatti, disattendono l'obbligo della norma, e*

⁹ Si vedano a cura di *Libera: fattiperbene_web_1.pdf*, 2021, e *fattiperbene_web_2.pdf*.

¹⁰ L'adozione di modalità di partecipazione e coinvolgimento attivo del terzo settore consentirebbe anche di facilitare le manifestazioni di interesse dei comuni di più piccola dimensione ad acquisire nel proprio patrimonio i beni immobili confiscati.

segnatamente l'art. 48, comma 3, lett. c, del Codice antimafia (i.e. D.Lgs. n. 159/2011 e ss.mm.ii.), di formare un elenco dei beni ad essi assegnati e di renderlo pubblico in modo permanente sul sito internet istituzionale.

2.3 Programmi Nazionali: l'avviso PNRR

Nel novero delle policy messe in campo per la valorizzazione dei beni confiscati in Italia, la linea d'azione prevista dal PNRR, attualmente in corso di realizzazione, costituisce per dimensione delle risorse finanziarie allocate quella di maggior rilievo per opportunità offerte e per le sfide che pone per la sua implementazione, considerate le forti criticità esistenti nell'iter attuativo.

In questa sezione del presente lavoro si propone una prima analisi degli esiti dell'Avviso sui beni confiscati del PNRR Missione 5 - Inclusione sociale- Componente 3 - Interventi speciali per la coesione territoriale - Investimento 2 - Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie finanziato dall'Unione Europea – .

In particolare, sulla base dei parziali dati disponibili sulle iniziative proposte dalla Calabria, si è inteso restituire la fotografia di alcune caratteristiche importanti sulla progettualità emersa: in primo luogo la sua dimensione, la consistenza in termini finanziari, la distribuzione geografica e la composizione per destinazione del bene al fine di offrire preliminari elementi utili, che andranno ovviamente approfonditi in una fase successiva, per proporre, nei capitoli seguenti, alcune indicazioni, in coerenza con la strategia regionale, per un rafforzamento e velocizzazione del processo attuativo della policy regionale di valorizzazione di questi beni.

L'avviso PNRR è stato emanato nel novembre 2021 con scadenza originariamente a gennaio 2022 e poi prorogata ad aprile del 2022. La finalità era l'individuazione, mediante procedura valutativa selettiva con graduatoria, di proposte progettuali per il recupero, ri-funzionalizzazione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso opere di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione e/o adeguamento in coerenza con quanto previsto nel decreto di destinazione del bene ex art. 47, comma 2, del D. Lgs. n. 159/2011, per la restituzione alla collettività e reinserimento di tali beni nel circuito legale dei territori di appartenenza. Le risorse complessive mobilitate ammontavano a 250 milioni di euro.

I beneficiari potevano essere unicamente gli enti territoriali delle otto regioni del Mezzogiorno. e i progetti non potevano superare l'importo di 2,5 milioni di euro.

I progetti ritenuti ammissibili dovevano essere orientati ai seguenti scopi:

- creazione di strutture, residenze sociali/sanitarie, centri diurni, coabitazione sociale a sostegno dell'alloggio/inclusione sociale delle persone che vivono in condizioni di esclusione;
- riqualificazione di spazi pubblici volta a migliorare i servizi sociali per i cittadini;
- creazione di spazi di incontro socioculturale per i giovani gestiti da associazioni di volontariato;
- utilizzo di beni per fini istituzionali, compresa polizia locale, protezione civile ecc.

La procedura di selezione/valutazione ha previsto dei criteri premiali per il grado di avanzamento progettuale; i centri antiviolenza e le case rifugio; gli asili nido; il completamento di opere già avviate ed il grado di cofinanziamento.

Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi alla regione Calabria tratti dalle graduatorie pubblicate sul sito dell’Agenzia per la Coesione, suddivisi divisi per progetti finanziati, idonei, e non ammessi.

Tabella 2.2. Avviso PNRR beni confiscati: progetti finanziati e idonei per provincia

Prov.	Finanziati			Idonei			Totale		
	N°	importo	%	N°	importo	%	N°	importo	%
CS	6	5.143.513	9	1	449.000	1,3	7	5.592.513	6
CZ	4	5.594.900	10	1	300.000	0,8	5	5.894.900	6
KR				7	8.147.042	23	7	8.147.042	9
RC	42	40.252.516	72	22	16.825.554	48	64	57.078.070	63
VV	5	5.124.946	9	5	6.710.000	19	10	11.834.946	13
REGIONE				1	2.495.961	7	1	2.495.961	3
Totale	57	56.115.875	100	37	34.927.557	100	94	91.043.432	100

Fonte: elaborazioni su graduatoria approvata.

Complessivamente i comuni calabresi hanno espresso una progettualità molto rilevante, significativamente superiore alle risorse disponibili; si tratta di 118 proposte (incluse quelle ritenute non ammissibili per motivi vari) di cui 57 finanziate per oltre 56 milioni di euro e 37 progetti valutati idonei per un investimento previsto di 35 milioni di euro.

Non irrilevante è risultata poi la quota di progetti non ammessi pari a 24, di cui al momento non si conosce l’importo, che, unitamente agli idonei, rappresentano un riferimento considerevole per una eventuale estensione del perimetro di intervento della policy.

Sotto il profilo territoriale, si osserva la forte concentrazione di proposte provenienti da enti locali appartenenti alla provincia di Reggio Calabria, in coerenza con la maggiore presenza di beni confiscati in questo ambito: 42 proposte progettuali per circa 40 milioni di euro, corrispondenti al 72% del totale finanziato, di cui 7 per un importo di 3,6 milioni di euro ascrivibili alla Città metropolitana di Reggio Calabria, 6 per circa 3,4 milioni di euro proposti dal comune di Rosarno e 6 per 1,5 milioni di euro da Melito Porto Salvo.

Le altre province, ad esclusione di Crotone che non ha ricevuto nessun finanziamento, hanno visto un’assegnazione di 5 milioni di euro, con un totale di 15 proposte quasi equamente ripartite tra loro.

Anche per quanto riguarda i 22 progetti idonei, la provincia di Reggio Calabria risulta l’ambito territoriale largamente più rilevante, con circa 17 milioni di euro corrispondenti a poco meno del 50% delle richieste di contributo non soddisfatte (di cui 4 ascrivibili al comune di Cittanova per 6 milioni di euro), seguita da Crotone, con 7 proposte per circa 8 milioni di euro e da Vibo V. con altre 5 proposte per 6,7 milioni di euro.

Da queste prime informazioni emerge una significativa mobilitazione degli enti locali, in termini di numero e di risorse da gestire, in particolare di quelli reggini laddove la concentrazione di beni confiscati è più rilevante, in cui esiste una presenza attiva di numerose associazioni e soggetti che, da anni, operano sul territorio per contrastare la criminalità organizzata anche attraverso importanti esperienze di rete e messa in comune di competenze, professionalità e risorse cognitive e materiali.

Un ulteriore aspetto indagato in questa preliminare disamina è stato quello della destinazione d'uso prevista dai progetti.

Sulla base degli elementi informativi disponibili, le iniziative sono state classificate in tipologie di attività, tenendo conto anche delle finalità dell'avviso.

Come si osserva dalla tabella seguente le proposte progettuali si sono orientate in buona misura alla attivazione/erogazione di servizi sociali (sociosanitari, socioculturali o culturali) o di centri Anti Violenza e Case rifugio per donne e minori: tra le 57 proposte finanziate con l'avviso, 36 riguardano tali attività per un investimento complessivo di oltre 30 milioni di euro.

Tabella 2.3 Avviso PNRR beni confiscati: tipologie di attività previste nei progetti

Attività/ambito	Finanziati			Idonei			Totale		
	N°	Euro	%	N°	Euro	%	N°	Euro	%
Servizi Sociali	19	11.408.962	20	12	8.678.259	25	31	20.087.222	22
Centri Anti Violenza	17	19.248.083	34	4	4.575.163	13	21	23.823.246	26
Istituzioni	6	3.747.519	7	13	14.524.635	42	19	18.272.153	20
Nidi e micronidi	3	5.636.000	10			0	3	5.636.000	6
Sport	3	3.538.637	6	2	1.247.076	4	5	4.785.713	5
Housing sociale	2	3.141.109	6			0	2	3.141.109	3
Agricoltura	2	2.620.600	5	2	3.200.000	9	4	5.820.600	6
Altro	5	6.774.964	12	4	2.702.425	8	9	9.477.389	10
Totale	57	56.115.875	100	37	34.927.557	100	94	91.043.432	100

Fonte: elaborazioni su graduatoria approvata.

Rileva da questo primo dato, la numerosità dei Centri antiviolenza finanziati, sicuramente riconducibile al criterio premiale previsto dall'Avviso. Tale effetto potrebbe aver creato – ma dovrà essere attentamente valutato – un eccesso di offerta di questo servizio sul territorio in rapporto ai fabbisogni, che, tra l'altro, comporterà oneri gestionali di non facile sostenibilità, in particolare per gli enti locali di ridotte dimensioni con scarse risorse a bilancio.

Per contro, l'insieme diversificato relativo ai servizi sociali con 19 progetti appare coerente ed in linea con l'importanza primaria che assumono queste attività a livello regionale e nazionale nelle procedure di assegnazione dei beni confiscati già riutilizzati.

Infine, l'importante quota dei progetti rivolta al riutilizzo per fini istituzionale (caserme, palestre, ecc.) con 19 proposte, di cui soltanto 6 sono state finanziate.

Molto contenuto è risultato il numero di proposte per la realizzazione di asili nido e micronidi, nonostante siano stati previsti i criteri premiali per questo tipo di attività, probabilmente per il pesante carico finanziario/gestionale che tali servizi comportano (soltanto 3 progetti); di housing sociale (2 progetti), e di riutilizzo dei terreni (4 progetti).

2.4 Esperienze nei processi di re-impiego dei beni confiscati

L'articolo 48 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, comunemente detto *Codice antimafia*, disciplina in maniera molto dettagliata la destinazione dei beni definitivamente confiscati alle organizzazioni criminali, distinguendo a seconda della loro natura.

Dal dettato normativo si evince che **la valorizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali persegue**, principalmente, **due direttrici**: la prima è il riutilizzo principalmente per **fini istituzionali e sociali**; la seconda è la **restituzione alla collettività**, riconsegnando risorse economiche che erano state sottratte illegalmente.

Da tale prospettazione emergono gli elementi caratteristici del processo di re-impiego dei beni confiscati, vale a dire la **pluralità di soggetti che intervengono a vari livelli** (Ministero dell'Interno, ANBSC, Comuni, associazioni private) e l'importanza dei beni restituiti alla legalità, sia per un profilo economico, sia quale segno emblematico.

I beni confiscati alla mafia, una volta reimmessi nei circuiti legali dell'economia, in effetti si caratterizzano per l'alto valore simbolico di lotta alla criminalità, in specie mafiosa, ed altresì per il vincolo sociale della destinazione. Ed invero, a fianco all'aspetto di ripristino della legalità violata e di affermazione della giustizia, il riutilizzo dei beni confiscati come beni collettivi è attività connotata da un pregnante valore sociale.

La destinazione a bisogni comuni, infatti, si può qualificare come economia sociale, attività non precipuamente diretta alla realizzazione di profitto, ma con un profondo impatto sociale, ambientale, economico e di coesione comunitaria.

“I beni confiscati alle mafie, trasformati in un'opera che genera valore e valori, sono a testimoniare innanzitutto che la legalità vince ed infondono speranza nella capacità di reazione dello stato contrastando gli alibi, la passività e rassegnazione di chi ritiene, erroneamente, non ci sia nulla da fare e che in alcuni territori sia tutto in mano alla criminalità”¹¹.

¹¹ estratto dall'articolo *“Perché è conveniente valorizzare i beni confiscati alle mafie”* di Leonardo Becchetti in <https://www.ilsole24ore.com/art/perche-e-conveniente-valorizzare-beni-confiscati-mafie-AEk8TYPB>

E' accertato, ormai, che per contrastare efficacemente il fenomeno mafioso una strategia unicamente repressiva non è sufficiente: la mafia deve essere combattuta anche a livello sociale e culturale.

In questo i **beni confiscati possono avere un ruolo fondamentale perché consentono di realizzare politiche attive di sviluppo, di recuperare risorse locali, di creare occasioni di inserimento lavorativo.**

I beni confiscati e restituiti alla collettività rappresentano, quindi, un'opportunità di crescita e di aggregazione, di maggiore inclusione comunitaria: hanno un alto valore educativo perché dimostrano che, anche in assenza della mafia, la comunità è in grado di svilupparsi.

Per attuare questa finalità di reimpiego del bene confiscato quale bene comune¹², e rafforzare il senso di legalità, occorre quindi una sinergia tra i molteplici attori interessati. Non solo le istituzioni pubbliche che, a vario livello territoriale e in base alle competenze, dispongono dei beni confiscati e delle risorse economiche per recuperarne la funzionalità; ma soprattutto le associazioni ed organizzazioni che si fanno portavoce delle istanze sociali.

In particolare **un ruolo cardine nel processo di reimpiego dei beni confiscati spetta alle regioni che, oltre a declinare le strategie** per la valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, sono anche direttamente **coinvolte nel processo di governance multilivello** sulla gestione dei beni confiscati e nel processo di recupero e valorizzazione attraverso i fondi strutturali europei allocati nei programmi operativi regionali.

Altro attore di rilievo nell'opera di valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità, come anticipato, spetta alle **cooperative ed alle associazioni** che concretamente si dedicano al recupero ed alla rigenerazione dei beni confiscati per l'uso collettivo: in tal modo instaurano un legame con il territorio e con la comunità, rafforzando la relazione tra cittadini ed istituzioni e, di conseguenza, la coesione comunitaria.

Il valore aggiunto dei beni confiscati sta proprio in questo, nella capacità di convertire gli interessi criminali in interessi leciti e virtuosi che rigenerano il tessuto sociale, nella capacità di sviluppare relazioni di collaborazione e di coesione sociale e, al medesimo tempo, costituiscono forma di sviluppo economico producendo così benessere per l'intera comunità.

Dunque **il riutilizzo dei beni confiscati determina un senso civico improntato sulla responsabilizzazione individuale e di comunità.**

Per comprendere appieno i risvolti positivi della *rinascita* dei beni confiscati alla mafia e trarre eventuali indicazioni operative di investimento strategico delle policy regionali, è utile analizzare buone prassi di riuso

¹² il concetto di bene comune si ricollega a quanto indicato dalla c.d. commissione Rodotà che ne diede una definizione " *cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*": pur non avendo un inquadramento giuridico ben definito, rappresenta elemento chiave per l'attuazione dei principi di sviluppo sostenibile. Si rinvia alle considerazioni conclusive l'analisi del rapporto tra i beni confiscati e gli obiettivi di Agenda 2030.

sociale dei beni confiscati per evidenziare alcuni punti di forza da cui trarre, seppur nella singolarità del caso specifico, esperienze virtuose di crescita e di cambiamento.

Una prima fattispecie da cui trarre evidenze attiene al riutilizzo di un bene aziendale confiscato ad opera delle cooperative: il recupero legale delle attività produttive rappresenta, infatti, una delle più grandi criticità perché sconta problematiche connesse al mercato, alla concorrenza, alle logiche imprenditoriali, nonché alle difficoltà del cambiamento nella mentalità di un intero territorio.

Per tali ragioni riflettere su **buone prassi in tema di aziende confiscate che sono riuscite a produrre un'economia legale** conduce a rilevanti osservazioni: traendo gli elementi di successo di tale caso pratico si possono evidenziare elementi replicabili anche nel territorio regionale.

Si è inteso analizzare il caso della **Calcestruzzi Ericina in Puglia**, esempio paradigmatico della rigenerazione di un bene aziendale confiscato alla mafia in ragione delle scelte comportamentali e imprenditoriali messe in atto proprio per fronteggiare le problematiche connesse all'ostilità del territorio ed alle difficoltà economiche. Si tratta di una delle prime esperienze ad aver avuto successo, tale da divenire anche un modello per un progetto a livello di filiera che ha coinvolto molteplici realtà territoriali.

Il settore del calcestruzzo e la filiera edilizia sono da sempre caratterizzati da una forte presenza mafiosa legata al riciclo di denaro illecito. Questo elemento ha rappresentato un ostacolo per la re-immissione nel mercato legale della Calcestruzzi Ericina, che ha dovuto superare la perdita della clientela legata alla precedente proprietà.

Il ruolo dei lavoratori dell'azienda è stato cruciale nel ripristino delle attività poiché proprio una cooperativa di lavoratori ha rilevato l'attività di impresa portando all'emersione ed alla regolarizzazione dei contratti, con una profonda valenza simbolica e sociale. La strategia seguita per rilanciare l'attività ed attrarre la clientela, poi, è stata strutturata su due fronti: da una parte sono state portate avanti delle campagne di sensibilizzazione per un consumo più consapevole ed etico. Dall'altra, vi sono stati importanti investimenti per diversificare l'attività di impresa e raggiungere così una nuova fetta di clientela. Nello specifico l'azienda si è riammodernata divenendo promotrice di una economia circolare attraverso la creazione di un impianto tecnologicamente all'avanguardia di riciclaggio degli inerti, producendo altresì esternalità positive in termini di rispetto dell'ambiente e del principio di sostenibilità, nonché di vantaggi per l'impresa stessa che è riuscita ad instaurare una relazione con il territorio.

Per raggiungere un simile esito positivo, nondimeno, è stato necessario l'intervento di forze esterne, attori che hanno collaborato e introdotto le proprie competenze al fine di impedire alla mano mafiosa di riappropriarsi dell'azienda, o comunque di farla fallire, e di mostrare la potenza della cooperazione e del ruolo che le istituzioni possono avere. Esemplificativamente è risultata strategica la previsione di agevolazioni fiscali nelle clausole sociali negli appalti pubblici a favore delle imprese confiscate, evenienza che ha permesso alla Calcestruzzi Ericina di diventare fornitrice di opere pubbliche e, quindi, di accumulare denaro da reinvestire in un serio programma di riorganizzazione dell'azienda.

Poi la collaborazione di associazioni come Libera e Legambiente ha permesso lo sviluppo di un progetto ispirato all'eticità, alla sostenibilità e all'innovazione tecnologica, sociale e ambientale.

Una **rete di relazioni e una condivisione di competenze** e risorse che ha conquistato con successo alla restituzione del bene aziendale alla legalità e alla comunità.

Non solo, perché dall'esperienza positiva registrata per la singola impresa, si è poi sviluppato il progetto "Il calcestruzzo della legalità", **filiera che si basa sul riutilizzo di imprese confiscate e che vede coinvolti insieme aziende, cooperative, rappresentanti istituzionali e associazioni**. Si pone l'obiettivo di creare un circolo virtuoso e legale della produzione di calcestruzzo, nella prospettiva di sottrarre alle mafie uno dei loro business più storici nell'ambito territoriale di riferimento, ossia la provincia di Trapani e di Agrigento. Proprio la presenza capillare di imprese riconducibili ad investimenti mafiosi ha comportato la diffusione di sequestri e confische delle stesse, che ha reso possibile l'idea di metterle in rete per aumentarne la competitività e creare un mercato sostenibile, sano e legale.

La maggior parte dei beni immobili confiscati nel sud Italia, per vero, sono costituiti da ampie distese di terreni che solitamente vengono assegnati a cooperative con progetti di recupero per renderli produttivi.

Restituire un bene fruttuoso al territorio comporta significative ripercussioni anche in termini di credito sociale; le esperienze analizzate mostrano come sia necessario coinvolgere le comunità locali, sia nel percorso di recupero legale del terreno, sia e soprattutto per la "sopravvivenza" dell'iniziativa.

Uno caso peculiare è il modello virtuoso realizzato sul territorio pugliese, inerente alla produzione di passata di pomodoro "**Pomovero**". È un progetto che riunisce realtà territoriali che sono allo stesso tempo diverse tra loro, ma che condividono difficoltà ed esperienze peculiari perché si tratta di una rete di associazioni e di cooperative sociali del barese e del foggiano, unite con l'idea di creare una rete stabile di relazioni che ha l'obiettivo di produrre una passata di pomodoro solidale, sostenibile e libera dal caporalato.

L'agricoltura biologica e sociale diviene uno **strumento di inclusione sociale** perché prefigura il coinvolgimento di soggetti emarginati che hanno meno opportunità lavorative ed accorcia la distanza tra produttore e consumatore, rendendo quest'ultimo partecipe della quotidianità del processo di produzione e del valore etico e sociale dell'attività.

L'arma vincente del "Pomovero" è stata la capacità degli ideatori, nonché dei produttori, di coinvolgere il consumatore in tutte le fasi della produzione e di mettere in evidenza le esternalità positive di una produzione e di un acquisto etico. Il **consumatore** diventa in questo modo **soggetto partecipante**, soggetto attivo che sceglie di acquistare una passata di pomodoro che oltre alla salsa contiene molto di più. Il risultato di questa scelta è stato la crescita esponenziale delle vendite nel corso degli anni e la risposta del territorio è stata forte.

Uno degli investimenti più importanti operati nell'ambito del progetto è stata la decisione di costruire un laboratorio di trasformazione all'interno di una struttura presente sul territorio confiscato di Cerignola, così da diventare punto nevralgico per la produzione del pomodoro nel territorio pugliese ed essere catalizzatore di buone prassi agricole.

Esempi virtuosi di agricoltura solidale su beni restituiti alla collettività dopo essere stati sottratti ai circuiti criminali, sono rinvenibili anche in Calabria: ad esempio la **Fattoria didattica e bergamotteto di Melito Porto Salvo** (Rc), gestita dalla *Cooperativa Sociale Demetra Onlus*; il progetto intende promuovere attività produttive in modo integrato con l'offerta di servizi culturali, educativi, assistenziali, formativi e occupazionali a vantaggio di soggetti deboli o a rischio di marginalizzazione.

“La vocazione agricola e zootecnica del territorio target darà vita, attraverso il progetto, ad una filiera innovativa, basata su un nuovo modello di produzione e trasformazione, che aprirà nuovi spazi per la ricerca, l'innovazione, il trasferimento di tecnologia da incorporare nei processi produttivi con conseguente innovazione di prodotto (produzione di latte caprino e trasformati). Si intende quindi creare un sistema complesso in cui l'agricoltura sociale si raccordi con l'idea di un “parco rurale/fattoria didattica” a scopo multiplo, che consenta da un lato sia una fruibilità legata al tempo libero con particolari finalità educative ed ambientali, sia la disponibilità di un'area di aggregazione sociale con scopi etici e di sviluppo della legalità, ma che allo stesso tempo divenga un luogo produttivo – micro-eco impresa – in grado di assicurare occupazione stabile e duratura, in particolare per le fasce “deboli” della popolazione”¹³.

Anche nel caso di **Fattoria Celestino**, gestita dalla cooperativa *IChora* nel Comune di Palizzi, si propone un **“bene comune” al servizio dei bisogni e delle esigenze sociali del territorio attraverso attività formative e turismo responsabile**, per favorire un percorso di crescita personale sia nei turisti/studenti che nei residenti.

Nelle esperienze calabresi citate emerge che il fulcro della riuscita dei progetti sta nell'aver costruito una rete attraverso il *Consorzio Macramè - Trame Solidali Nelle Terre Del Sole – Consorzio Cooperative Sociali Di Solidarietà S.C.S.*, consorzio di cooperative sociali.

Medesimo esito positivo, poiché frutto dell'adesione ad un ente comune, si rinviene nelle esperienze del **Consorzio AgroRinascita** preposto alla valorizzazione di beni confiscati nel comprensorio di Casal di Principe; rappresenta una delle esperienze più significative e di lunga durata (più di 20 anni) all'interno della Politica di Coesione, in cui i beni confiscati acquistano una doppia anima offrendo agricoltura sociale e percorsi di formazione.

Sono casi esemplificativi **La Balzana**, bene confiscato perno di un vasto progetto di rifunzionalizzazione come **“Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Campania”**, ove realizzare un villaggio agricolo nonché uffici pubblici, servizi ed un Istituto agrario.

Similarmente il progetto **“Terra Aul”**, bene confiscato alla mafia presente sul territorio di **Cerignola** e gestito dalla Cooperativa *AlterEco*: attualmente il bene confiscato è impiegato in attività del settore agricolo

¹³ Le esperienze citate sono raccontate nel testo **“L'Atlante di Giano”**, presentato il 19 gennaio 2023 significativamente a Reggio Calabria presso il bene confiscato La Nave di Teso – Sala Spinelli di Parco Ecolandia, frutto del progetto di rete tra i gestori di beni confiscati in Calabria. **GIANO – Conoscere il passato, guardare al futuro** è il percorso di consulenza e formazione avviato da Macramè con *Legacoop Calabria* e il **Forum Terzo Settore Calabria**, finanziato dal **PON legalità 2014-2020** e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per **supportare 30 organizzazioni che operano, gestiscono o stanno per gestire un bene confiscato in Calabria**.

(si coltivano uva, olive, ciliegie con l'etichetta di "la ciliegia della legalità"). Ma è in programma la realizzazione di una bottega di prodotti biologici a chilometro zero e di un B&B per lo sviluppo del turismo sociale.

Inoltre, sono attivi molteplici progetti dedicati alla formazione e alla diffusione di una cultura della legalità: in particolare, grazie alla collaborazione avviata con il Tribunale, sono stati instaurati protocolli per offrire la possibilità ai condannati di scontare la propria pena lavorando sui campi confiscati di Terra Aut.

Coniugare la dimensione economica con l'anima culturale (collaborazioni con le scuole, giornate dedicate alle testimonianze di antimafia, attività laboratoriali per far conoscere e comprendere la rinnovata veste del bene confiscato), persegue difatti lo scopo dell'inclusione.

“Perché un bene è davvero della comunità, solo se anche gli abitanti sono partecipi e protagonisti anche del processo e destinatari di benefici reali”: questo è diventato per il **Cresm** (cooperativa sociale onlus, con sede in Sicilia) un utile indicatore dell'impatto sociale che deve comportare la buona gestione di un bene confiscato; Ne sono dimostrazioni concrete **Fattoria Vitattiva Bio**, terreno destinato alla coltivazione biologica di verdure e piante officinali gestito in modo partecipativo attraverso la creazione di orti familiari, il coinvolgimento di scuole e associazioni locali, soprattutto quelle legate alla disabilità; e **Verbumcaudo**, agro gestito da una cooperativa sociale costituita mediante una selezione pubblica di giovani con l'obiettivo di restituire alla comunità locale un bene che producesse lavoro e ricchezza partendo dalla terra, dalle coltivazioni biologiche e di eccellenza.

L'esistenza di ricadute sociali che coinvolgano chi vive e abita un territorio in cui si innesta la nuova storia per un bene che diventa così, non solo una realtà produttiva destinata al profitto, ma anche generatore di impatti sociali importanti per i sogni e le speranze di ambienti particolarmente fragili a causa della devastante disoccupazione e spopolamento¹⁴.

I beni immobili, a seguito della destinazione, **molto spesso diventano luoghi di assistenza, esperienze di welfare “dal basso”** poiché ne sono promotori enti del terzo settore.

Ne sono esempi, in beni sottratti alla camorra in Campania, la **“Forza del Silenzio”**, associazione onlus che assiste 80 famiglie con disturbo dello spettro autistico e, attraverso il proprio laboratorio, impiega 28 lavoratori e l'attività della cooperativa sociale **“L'Orsa Maggiore”** che ha trasformato la villa La Gloriette confiscata a Posillipo in un luogo di ritrovo e sostegno per una media di 50 disabili a cui vengono offerte attività socio-educative, aggregative e di inserimento lavorativo.

A Maranello il bene confiscato alla criminalità diviene una struttura per la ricettività turistica gestita da donne in situazione di fragilità, progetto reso possibile dalla collaborazione e dai contributi stanziati dalla Regione Emilia-Romagna (circa 450 mila euro) per le opere di riqualificazione e per la formazione del personale che sarà impiegato nella struttura.

¹⁴ **VERBUMCAUDO – CRESM** <http://www.cresm.it>

Restituire ciò che la criminalità organizzata ha sottratto all'economia del territorio è un segno tangibile per demolire la simbologia del possesso territoriale delle mafie che cercano di infiltrarsi e radicarsi, e costituisce altresì l'opportunità per soggetti svantaggiati di costruire la propria autonomia economica, contribuendo all'inclusione sociale.

Così in un immobile confiscato a Reggio Calabria sarà realizzato il progetto “*Soleinsieme Sartoria Sociale*” (promosso dalla cooperativa sociale Soleinsieme con contributo di 64.696 mila euro) per il potenziamento delle attività di una sartoria, che prevede di specializzarsi nella lavorazione delle fibre tessili naturali e nel riutilizzo di materiali di scarto. Sono previsti percorsi di formazione e accompagnamento al lavoro per diverse donne e la creazione di posti di lavoro, la ristrutturazione del laboratorio, con la creazione di uno spazio baby care per le lavoratrici madri, postazioni di co-working e organizzazione di eventi.

A Casal di Principe (CE) è, invece, nata “*Dulcis in fundo*”, la cioccolateria sociale che coinvolge giovani con disabilità, inserendoli nel mondo del lavoro, favorendo il ritorno all'artigianato. Dulcis in fundo, che si trova all'interno di un bene confiscato alla camorra, è un laboratorio in cui ogni giorno si mescola il cioccolato con messaggi positivi, speranza e rinascita.

I beni immobili confiscati, poi, possono risultare particolarmente simbolici ove divengono presidio di legalità sul territorio. Sempre dall'esperienza di Agrorinasce in Campania si può evidenziare la riconversione di “*Palazzo Fienga*”, compendio immobiliare sul quale vi è un progetto di riqualificazione e rifunzionalizzazione per la trasformazione dell'immobile in un comando interforze, adibito a presidi ed uffici della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia Giudiziaria, della Polizia Metropolitana e della Polizia Locale di Torre Annunziata.

Il recupero e la trasformazione del Palazzo in “Cittadella della legalità” costituisce una **struttura aperta verso la cittadinanza**, con possibilità di fruizione di spazi anche squisitamente simbolici e con la previsione di un parco pubblico, testimonianza della sconfitta della criminalità organizzata e della presenza dello Stato e delle sue Istituzioni in un territorio ancora in preda a sopraffazione e violenza, principale ostacolo al suo sviluppo sociale ed economico.

Anche in Calabria sono previste assegnazioni di beni confiscati quali sedi delle forze dell'ordine; ulteriore pratica che può risultare significativa, perché luogo di aggregazione sociale, è l'**Urban Center di Reggio Calabria**: laboratorio urbano di partecipazione civica all'interno del quale saranno organizzati incontri, mostre, workshop, seminari di studio, anche al fine di rendere pubblici e condividere i documenti di pianificazione territoriale e i progetti di interesse pubblico.

A Polistena, infine, è esempio di bene rifunzionalizzato e destinato al sociale il **Centro Polifunzionale “Padre Pino Puglisi”**, intitolato alla figura del prete ucciso dalla mafia a Palermo, nato fra le mura di un palazzo confiscato alla 'ndrangheta e assegnato alla parrocchia.

L'immobile, ristrutturato grazie al contributo di Fondazione con il Sud, Fondazione Il Cuore si scioglie ed Enel Cuore, ospita al suo interno il Centro di Aggregazione Giovanile "Luigi Marafioti", gestito dalla Parrocchia Santa Marina Vergine, e il Poliambulatorio di Emergency, terzo nodo del sistema "Programma Italia", in cui si offrono cure e assistenza gratuite a indigenti e migranti, soprattutto braccianti agricoli della Piana di Gioia Tauro.

Concludendo, seppur variegate, le casistiche positive registrano elementi comuni in cui il bene confiscato diviene esperienza di condivisione e di responsabilizzazione, fattori da cui dedurre considerazioni utili allo sviluppo di policy efficaci.

3. CONCLUSIONI E ORIENTAMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI

Nel presente capitolo viene presentata una sintesi dei principali fattori che caratterizzano e in qualche misura influenzano il percorso di valorizzazione dei beni confiscati. Più nel dettaglio, gli elementi caratterizzanti la programmazione e l'implementazione delle politiche sono stati rilevati attraverso l'analisi desk di dati e documentazione riferita sia alle fasi programmatiche che a quelle attuative: banche dati, portali dedicati agli Opendata, studi e rapporti valutativi, Strategia nazionale e Strategie regionali per la valorizzazione dei beni confiscati, linee guida. Le evidenze emerse nella trattazione dei capitoli precedenti e quelle presenti nei documenti consultati consentono di delineare prime considerazioni conclusive e gli elementi rilevanti che connotano, allo stato attuale, l'iter di programmazione e attuazione delle politiche e nel contempo consentono di delineare orientamenti utili da assumere nelle fasi di programmazione e attuazione.

3.1 Considerazioni conclusive

Dall'analisi dei dati e della documentazione emerge che le problematiche insite alla programmazione e attuazione delle politiche di valorizzazione dei beni confiscati presentano caratteri comuni ricorrenti per l'intero territorio nazionale.

Per tale motivo, si ritiene utile presentare le evidenze dell'analisi per ricorrenze significative, con le eventuali peculiarità, laddove osservate, caratterizzanti il contesto regionale.

Visti gli obiettivi alla base del presente rapporto, è opportuno precisare che sono stati osservati e presentati più i processi che hanno caratterizzato l'implementazione delle politiche piuttosto che gli impatti. Per questi ultimi sarebbe necessaria un'approfondita analisi e rilevamenti sul campo, atti a osservare i complessi risultati attesi di tipo economico, sociale e culturale insiti nelle strategie di valorizzazione dei beni confiscati.

L'attuale assetto normativo e programmatico, per come emerge nella trattazione dei capitoli precedenti, presenta sia caratteri di debolezza sia di opportunità, come evidenziati dalle analisi condotte nei capitoli precedenti, che necessitano di trovare adeguate azioni di superamento delle prime e di praticabilità delle seconde, al fine di rendere perseguibili gli obiettivi assunti.

Emerge con chiarezza che le occasioni di policy offerte dagli strumenti di programmazione (risorse PNRR, fondi SIE e altri fondi nazionali) delle politiche sui beni confiscati costituiscano una notevole opportunità di implementazione delle azioni previste sia dagli strumenti normativi che dalle misure di sistema della Strategia Regionale per superare le difficoltà che, come affermato nel documento programmatico, hanno finora impedito al patrimonio confiscato di diventare un vero e proprio volano di sviluppo: ad esempio,

l'azione di policy sui beni confiscati avviata nell'ambito del PNRR sul territorio calabrese, descritta nel capitolo 2, ne è un'evidente occasione sia per la consistenza delle risorse finanziarie messe in campo che per la tipologia di progetti.

Queste notevoli occasioni di implementazione trovano comunque spesso rallentamenti, se non ostacoli, insiti nella governance programmatoria e in quella attuativa che contraddistinguono, per la complessità del tema e nello specifico della molteplicità degli attori coinvolti, anche di livello sovraregionale, un'efficiente ed efficace conclusione dei processi.

Debolezze e criticità comuni rilevate impongono, quindi, una costruttiva considerazione e assunzione dei fattori che necessitano interventi di messa a punto sia a livello programmatico che attuativo.

Tra questi, si annoverano carenze individuabili in:

- Insufficiente cooperazione tra ANBSC e organi preposti locali che determina disomogeneità e insufficiente conoscenza delle caratteristiche e dello stato del bene; disomogeneità tra rilevazioni nazionali e rilevazioni locali; insufficiente condivisione dei dati ed in generale del patrimonio informativo detenuto che consenta di completare e mantenere aggiornato il censimento dei beni confiscati e destinati; scarso supporto agli Enti Locali per la predisposizione e adozione del regolamento per i Beni Confiscati, alla adeguata e aggiornata pubblicazione, sui siti istituzionali, dei dati relativi ai beni confiscati presenti sul territorio ed al loro utilizzo; carenza di sistematiche azioni di comunicazione, formazione e sensibilizzazione, anche concertate, dirette agli Enti Locali ed altri enti istituzionali eventualmente interessati, nonché alle realtà associative, per il loro progressivo coinvolgimento nel processo di riutilizzo e gestione dei beni immobili.
- Insufficiente conoscenza dell'esito sociale ed economico dell'affidamento del bene che non consente di apprezzare e rafforzare gli esiti positivi e prefigurare possibili azioni correttive e di orientamento della governance programmatoria ed attuativa.
- Assenza o difficoltà a intercettare e destinare allo scopo finanziamenti pubblici per garantire la sostenibilità economica delle attività, in particolare nelle fasi di avvio. I soggetti che assumono la gestione del bene, sono prevalentemente associazioni no profit e altri che operano prevalentemente in regime di volontariato. Tuttavia, la gestione di alcune tipologie di attività richiede spesso competenze e specifiche professionalità non sempre rintracciabili nell'ambito del volontariato, necessità di risorse per il mantenimento e la gestione delle attività, dei servizi e degli immobili. Questa condizione determina quindi la necessità di reperire risorse aggiuntive che consentano nel tempo la prosecuzione delle attività.
- Alto tasso di fallimento delle imprese sequestrate anche legate ad es. a difficoltà di accesso al credito e blocco dei finanziamenti da parte degli istituti bancari.
- Difficoltà dei piccoli comuni nella gestione dei beni. Molti dei beni confiscati alla criminalità organizzata ricadono in piccoli comuni della Calabria. Le note difficoltà delle pubbliche amministrazioni, anche di maggiore dimensione, di gestione delle risorse e delle opportunità messe a

disposizione dalle policy, si amplificano in quelle di piccole dimensioni. Ciò è dovuto a sotto dimensionamento dell'organico e delle figure e uffici adeguati alla gestione di policy complesse.

3.2 Orientamenti per l'attuazione delle politiche di valorizzazione dei beni confiscati

Le evidenze emerse dalla trattazione nel rapporto consentono di delineare primi elementi utili ad orientare le azioni programmatiche e di attuazione. È bene precisare che per molti degli aspetti qui trattati quali incipit da assumere nelle diverse fasi, è necessaria un'ulteriore fase in cui gli orientamenti qui delineati assumano puntuale condivisione, declinazione e praticabilità nei contesti di riferimento, in un percorso che veda coinvolti tutti gli attori rilevanti per le fasi di programmazione e attuazione. Molte altre questioni che emergono durante le fasi del percorso di implementazione, qui non esplicitamente trattate, dovrebbero essere adeguatamente assunte, considerando tale modalità come peculiare per la complessità del tema di policy.

Tra le evidenze emerse quali fattori fortemente rafforzativi del processo programmatico e attuativo, si elencano, in particolare, quelli ritenuti fondamentali e imprescindibili nel panorama delle esperienze fin qui osservate.

Presenza di accordi di cooperazione inter-istituzionale con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, come già evidenziato nella Strategia regionale.

Attivazione di procedimenti di co-programmazione - L'istituto della co-programmazione è disciplinato dal secondo comma dell'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS), a mente del quale *“La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”*. La Relazione governativa illustrativa al riguardo ha chiarito che *“L'articolo 55, recependo l'orientamento espresso dall'ANAC nella delibera n. 20 gennaio 2016, n. 32, recante” Determinazione delle linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore¹⁵ e alle cooperative sociali” definisce al comma 2 la co-programmazione come il processo attraverso il quale la pubblica amministrazione individua i bisogni da soddisfare, gli interventi a tal fine necessari, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili”*. In sostanza, la co-programmazione si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale – fermo restando le prerogative dell'ente pubblico, quale *“amministrazione procedente”*, ai sensi della legge n. 241/1990 – il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento.

La densità istituzionale¹⁶ - Il tema viene ripreso dal rapporto di valutazione del progetto Si.Valuta messo in campo dal NUVAP poiché fornisce utili riferimenti ad una preventiva considerazione e verifica dei fattori

¹⁵ DM 72/2021 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali – *Linee Guida attuative sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*

¹⁶ Rapporto di valutazione - Si.Valuta - NUVAP novembre 2023 - *COALIZIONI LOCALI, FENOMENI RILEVANTI E POLITICHE PUBBLICHE NEL TERRITORIO DI CASTEL VOLTURNO*

coesistenti sul territorio di riferimento del progetto di intervento. La densità istituzionale (**Institutional Thickness** nella definizione di Amin e Thrift 1995) è data dalla compresenza, a livello territoriale, di una pletera di attori e di una fitta trama di istituzioni intermedie. *Si tratta di un quadro interpretativo della capacità di un luogo di dotarsi di un sistema cooperativo interistituzionale/interorganizzativo in grado di produrre effetti in diversi ambiti e campi di azione (sociale, economico, culturale, etc.).*

Il modello è basato su quattro fattori:

- *a) **forte presenza istituzionale** (esistenza di una serie di istituzioni e organizzazioni, quali autorità locali, agenzie di sviluppo, istituti educativi, corpi intermedi, associazioni e altre entità che svolgono sia ruoli di rappresentanza, sia di costruzione di capacità);*
- *b) **livelli di interazione** (presenza di significativi scambi formali e informali di conoscenza e di cooperazione interistituzionale/interorganizzativa);*
- *c) **modelli di coalizione** (sistema di leadership e di rappresentazione collettiva di ciò che normalmente è ascrivito a interesse individuale);*
- *d) **mutua consapevolezza e intenti comuni** (sviluppo di agende comuni tra istituzioni/organizzazioni).*

Dall'analisi effettuata nel rapporto emerge come l'efficacia e la sostenibilità delle iniziative dipendono anche dal livello di coinvolgimento delle istituzioni e dei partenariati locali. Le esperienze già avviate in Calabria, segnalano l'importanza della cooperazione e della rete tra enti gestori e la loro capacità di mettere in comune competenze, risorse ed esperienze, producendo innovazione sociale nei loro territori. Il ruolo di agevolazione di questi processi deve necessariamente vedere protagoniste le pubbliche amministrazioni coinvolte a tutti i livelli.

Disponibilità di finanziamenti pubblici per garantire la sostenibilità economica. Una delle problematiche ricorrenti nell'implementazione della policy riguarda l'adeguata e tempestiva disponibilità delle risorse finanziarie sia nelle fasi preliminari che in quelle successive correlate alla gestione delle attività. In primo luogo, è fondamentale che si punti a mettere a disposizione risorse per la progettazione spesso causa dei ritardi attuativi registrati in passato, azioni su fondi SIE e altre fonti nazionali, che potrebbero interessare anche l'insieme dei progetti PNRR presentati al capitolo 2.

A tal fine potrebbe essere previsto uno strumento finanziario (Fondo rotativo, di garanzia, sostegno rimborsabile ecc.) che faciliti il reperimento di risorse da investire nella predisposizione dei progetti esecutivi da parte dei comuni. È, inoltre, necessario prevedere azioni congiunte e integrate di fonti di finanziamento diversificate per interventi strutturali e gestionali.

Attivazione di sistemi di condivisione e diffusione, in rete e in forum dedicati, delle esperienze attivate.

Un ulteriore fattore di grande rilevanza per una razionale azione di valorizzazione dei beni confiscati è quello legato alla condivisione delle esperienze innovative di co-programmazione e co-progettazione tra enti territoriali e di gestione in comune dei servizi creati, che andrebbe adeguatamente stimolata e sostenuta. In questa direzione sarebbe utile una forte azione di incentivazione e di coordinamento regionale innanzitutto per rafforzare quelle esistenti e promuoverne altre contemperando i fattori di successo.

Per rafforzare e rendere attuabile la condivisione delle esperienze di successo e nel contempo considerare i fattori di criticità da superare è necessaria **l'attivazione di un sistema di monitoraggio** che consenta anche la migliore comprensione dei risultati raggiunti e assicurare una maggiore trasparenza procedurale/attuativa.

Infine, come già evidenziato nei punti precedenti, l'utilità di prevedere un maggiore protagonismo del terzo settore emerge con forza dall'innovazione costituita dalle procedure di amministrazione condivisa dove essa può essere attore di co-progettazione del pubblico, velocizzando tempi e ottimizzando l'utilizzo delle risorse¹⁷. A tal fine, assume rilevanza la centralità e la necessità di momenti di ascolto dei soggetti sociali del territorio e della comunità, oltre che l'organizzazione di percorsi formativi dedicati ai soggetti del terzo settore, per agevolare anche le piccole realtà nella fase di compilazione delle proposte progettuali.

È pertanto evidente la necessità di prevedere un'azione di supporto e accompagnamento con il compito di fornire maggiori competenze in materia e nella predisposizione di progetti ben definiti per l'utilizzo a fini pubblici e sociali dei beni di cui si chiede la destinazione. In questo senso nella Strategia Regionale si prevede di *supportare gli enti locali tanto nella fase di predisposizione dei progetti, che non possono essere solamente meri progetti di lavori pubblici, quanto nella fase di gestione attraverso l'individuazione dei soggetti più idonei cui affidarla.*

Infine, il ruolo degli enti locali nell'avviare processi di coinvolgimento attivo del terzo settore e della cittadinanza attiva in genere merita una riflessione più specifica. Nel processo di valorizzazione a scopi sociali dei beni confiscati è basilare quanto già delineato nella Strategia regionale in merito alla necessità un'azione di rafforzamento della trasparenza sul tema finalizzata a diffondere l'accesso all'informazioni e alla conoscenza circa la loro effettiva consistenza nelle varie realtà territoriali. In tale strategia viene sottolineato che *“l'informazione relativa ai beni confiscati ed al loro utilizzo è incompleta; molti enti, infatti, disattendono l'obbligo della norma, e segnatamente l'art. 48, comma 3, lett. c, del Codice antimafia (i.e. D.Lgs. n. 159/2011 e ss.mm.ii.), di formare un elenco dei beni ad essi assegnati e di renderlo pubblico in modo permanente sul sito internet istituzionale.”*

Infine, si vuole qui evidenziare come questo ambito di policy possa contribuire all'attuazione dei goal dell'Agenda 2030 dell'ONU. È risultato evidente, infatti, dagli esempi concreti analizzati al paragrafo 2.4, rigenerare un bene confiscato in un'attività economica che massimizzi l'impatto sociale ed ambientale assieme alla creazione di valore economico è, invero, un'iniziativa che racchiude molteplici esternalità. Creare un'alleanza tra società, imprese, cittadini e istituzioni sui beni confiscati è, pertanto, *policy* di primaria importanza per contribuire allo sviluppo sostenibile, in linea con l'Agenda 2030 e i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.

In particolare, nella consapevolezza delle molteplici interrelazioni con i diversi goal dell'Agenda, si riferisce qui del rapporto con il *goal* 16 degli obiettivi di sviluppo sostenibile, laddove si parla di *«pace,*

¹⁷ L'adozione di modalità di partecipazione e coinvolgimento attivo del terzo settore consentirebbe anche di facilitare le manifestazioni di interesse dei comuni di più piccola dimensione ad acquisire nel proprio patrimonio i beni immobili confiscati.

giustizia, forza delle istituzioni»: i beni confiscati alle mafie, trasformati in un'opera che genera valore e valori, sono a testimoniare innanzitutto la legalità, la costruzione di giustizia sociale; ma anche un nuovo modello di sviluppo a livello territoriale, idoneo a ricostruire un tessuto sociale disgregato e impoverito.

La valorizzazione del bene confiscato implica, per vero, delle ricadute sotto il profilo ambientale, sociale e di governance (definiti con l'acronimo fattori ESG), intercettando ulteriori goal della Strategia di sviluppo Sostenibile legati ai temi della sostenibilità ambientale e del benessere.

Rappresenta un indirizzo auspicabile, pertanto, la rigenerazione di un immobile confiscato nell'ottica di una crescita sostenibile, in linea con l'obiettivo 11 dell'Agenda ONU, che implica la costruzione o ristrutturazione di case sicure, comode e ben attrezzate per tutti, utilizzando materiali ecosostenibili e sistemi di energia rinnovabile, a basso impatto ambientale.

Sarebbe auspicabile, poi, che gli immobili siano inseriti in un contesto urbano inclusivo, sicuro, duraturo e sostenibile, dotato di un sistema di trasporti a basso impatto ambientale, conveniente e ben diffuso, di grandi aree verdi, di spazi sociali, di reti e servizi efficienti (soprattutto riguardo a consumi di acqua, elettricità, gas, e produzione di rifiuti). Potrebbe essere campo in cui sviluppare comunità energetiche, che diffondano modelli di consumo responsabili e la produzione di energia rinnovabile.

Inoltre, sarà importante che tra i possibili utilizzi del bene confiscato in un'ottica di sviluppo sostenibile, si favorisca l'inclusione sociale e abitativa delle persone fragili, a rischio povertà, senza dimora, vittime di violenza, anziani e disabili, valorizzando la politica abitativa (social housing) in favore delle famiglie svantaggiate e dei soggetti più deboli. Il target dell'Agenda europea, infatti, impone entro il 2030, di potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro (10.2) e adottare politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza (10.4).

4. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA ESSENZIALE

Bibliografia

- La Strategia regionale per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso le politiche di coesione. Regione Calabria Dipartimento Transizione Digitale e attività strategiche. Settore “Attuazione programma di Governo. Coordinamento progetti strategici. Legalità e Sicurezza. Attuazione L.R. n. 9/2018”;
- “Progetto SOS legalità. Imprese e beni confiscati alla mafia: lo sviluppo socio-economico come strumento di prevenzione e di promozione della legalità. Report, prime evidenze dei check up realizzati nell’ambito del progetto SOS legality filiera del calcestruzzo”, Unioncamere, 2011.
- “L’agricoltura legale: i terreni agricoli confiscati alla criminalità organizzata” di Elisa Ascione e Manuela Scornaienghi, Rivista “QA Rivista dell’Associazione Rossi-Doria”, 2009.
- “Agricoltura e coesione sociale” di Francesco Pennacchi, Editoriale, 2005.
- Delib. n. 34/2023/G 199 Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato
- Rapporto di Valutazione “La valorizzazione dei beni confiscati nel territorio di AgroRinascere”. NUVAP Maggio 2022 - progetto SI.VALUTA (Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione) finanziato dal PON GOVERNANCE 2014 – 2020)
- Rapporto di Valutazione “Coalizioni locali, fenomeni rilevanti e politiche pubbliche nel territorio di Castel Volturno” - NUVAP novembre 2023, progetto SI.VALUTA - (Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione) finanziato dal PON GOVERNANCE 2014 – 2020)
- L’uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata “Un modello di integrazione sui dati del Comune di Palermo” Istituto nazionale di statistica_ebook
- Fatti per bene “Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie”. Pubblicazione a cura di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie aps
- “Atlante di Giano” Viaggio nei beni confiscati in Calabria” a cura Consorzio Macramè

Sitografia

- Portale Open Coesione <https://opencoesione.gov.it/it/>
- <http://www.calcestruzziericina.it/>
- <https://www.castelvetranoselinunte.it/il-calcestruzzo-della-legalita-esempio-unico-a-livellonazionale/2265/>
- <http://www.mafieeantimafia.it/images/download/bookformativo.pdf>
- <https://www.interno.gov.it/it/notizie/calcestruzzo-legalita-analisi-nella-prefettura-trapani-prime-fasi-progetto>
- <https://altreconomia.it/pomovero>

- <https://www.fondazioneconilsud.it/fondazione/chi-siamo/>
- <https://www.pietradiscarto.it/chi-siamo/>
- <https://www.agrorinasce.org/>
- <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-la-valorizzazione-dei-beni-confiscati-attraverso-le-politiche-di-coesione>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/aziende-confiscate-mafie-sciogliere-nodo-rilancio-AEv5pRsD>
- <http://avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/attivita-dinchiesta/le-commissioni-di-inchiesta-nella-xviii-legislatura/commissione-antimafia-quadro-generale-dellattivita-xviii-legislatura/sintesi-della-relazione-sullanalisi-delle-procedure-di-gestione-dei-beni-sequestrati-e-confiscati/>
- <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/la-valorizzazione-beni-sottratti-organizzazioni-criminali-quali-efficace-strumento-il-conseguimento-obiettivi-sviluppo-sostenibile-AECaTUqB>