

IL RIUSO A SCOPI SOCIALI DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: IL CASO DI REGIONE LOMBARDIA

THE RE-USE FOR SOCIAL PURPOSES OF ASSETS CONFISCATED FROM ORGANISED CRIME: THE CASE OF THE LOMBARDY REGION

Rebecca Moroni - Politecnico di Milano, Milano, Italia, e-mail: rebecca.moroni@polimi.it

Cinzia Maria Luisa Talamo - Politecnico di Milano, Milano, Italia, e-mail: cinzia.talamo@polimi.it

Oscar Eugenio Bellini - Politecnico di Milano, Milano, Italia, e-mail: oscar.bellini@polimi.it

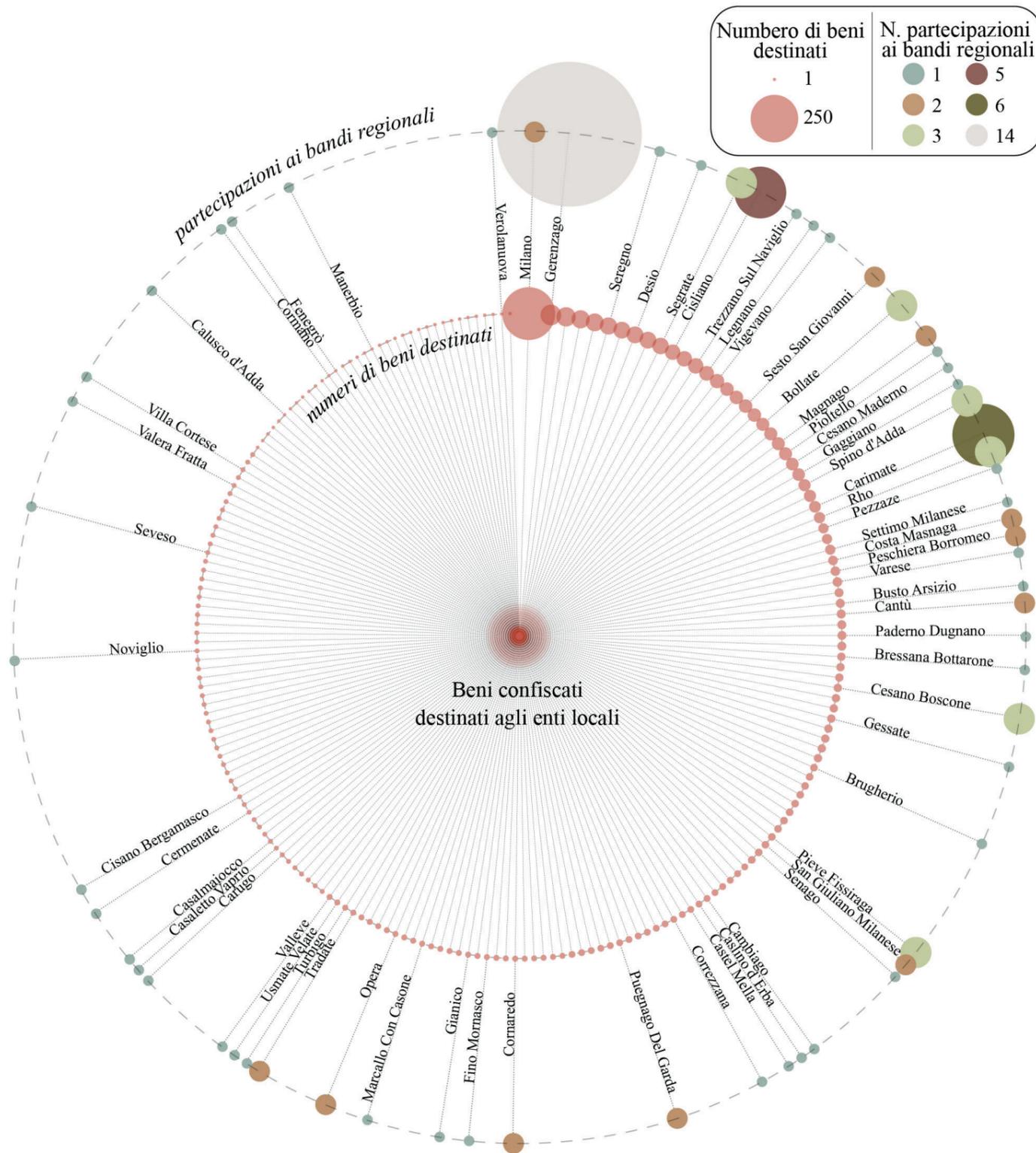
Abstract: Assets confiscated from organized crime represent a component of the built heritage with a potential that has not yet been fully realized, due to their often-concealed nature. These assets have a unique symbolic value in Italy, deriving from the legislative process that enables their reuse for social purposes. This provides a range of services to citizens, allowing communities to reclaim an asset previously owned by organized crime. Although the Italian reuse strategy represents a significant driver of community development, to date there is a lack of a broader vision that allows for a systematic response through the establishment of accepted models. Indeed, to realize the full potential of service provision in confiscated assets, it is essential that local authorities recognize consolidated models of re-use that can be applied in their cultural and built environment. In this context, the role of third sector is crucial in facilitating proximity to local needs and in driving innovative territorial development. The objective of this paper is to report the first outcomes of an ongoing study that analyses the current scenario of confiscated assets and investigates different practices developed in the

Keywords: Re-use Strategies, Asset Confiscation and Management, Built Environment, Organized Crime, Lombardy Region.

1. Introduzione: il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata

I beni confiscati alla criminalità organizzata, risultato degli sforzi della lotta contro la malavita, sono immobili dalle caratteristiche molto diverse tra loro: si tratta di un patrimonio costruito che spesso non ha particolari pregi storici o culturali, ma che rappresenta un potenziale incubatore di modelli virtuosi di riuso e valorizzazione. I beni confiscati sono la materializzazione dei profitti illeciti delle organizzazioni criminali nell'economia legale e nell'ambiente costruito, strumentali al rafforzamento dell'influenza sulla comunità ed essenziali per generare profitto attraverso il controllo del territorio [1].

L'introduzione nel Codice penale italiano del concetto di "associazione di tipo mafioso" ha permesso di sviluppare provvedimenti legislativi atti a contrastare l'accumulazione illecita di capitali provenienti da reato. Questo è stato reso possibile tramite la legge 646/1982, conosciuta come "Legge Rognoni - La Torre", che ha introdotto specifiche disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale e di sequestro, come esito di un procedimento basato sul presupposto della provenienza illecita dei beni. Il riuso dei beni confiscati è regolato dalla legge 109/1996 "Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati", di iniziativa popolare proposta tramite una petizione dell'associazione Libera, e dal Decreto-legge 159/2011 "Codice delle leggi antimafia". Un aspetto chiave della legislazione riguarda l'introduzione del concetto di riutilizzo sociale dei beni confiscati, atto a



promuovere lo sviluppo di uno strumento di contrasto sociale tramite la restituzione di quest'ultimi alla comunità¹ [2]. Come sostenuto dal direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), Bruno Corda, in occasione del convegno di Regione Lombardia sui beni confiscati², l'Italia è passata dall'esportare la mafia in passato all'esportare l'antimafia oggi, grazie alla capacità di estendere la confisca al patrimonio del soggetto criminale, per impoverire non solo quest'ultimo ma anche la sua parentela. Da questo punto di vista, l'Italia è diventata promotrice di azioni virtuose dallo spiccato valore morale, non sempre pienamente riconosciuto negli altri Paesi: il coinvolgimento della collettività nel processo di riallocazione dei beni confiscati, tramite la valorizzazione del lavoro sociale, crea le condizioni per l'istituzione di una "comunità morale". Inoltre, essendo il potere criminale alimentato da simbolismi, l'esibizione del riutilizzo sociale dell'immobile, in sostituzione all'ostentazione materiale dei proventi da reato, acquisisce un valore strategico, esaltando il valore della perdita di potere da parte della criminalità. In questo modo, i beni confiscati acquisiscono un valore simbolico indotto, legato alla riappropriazione del mercato del lavoro, concorrendo a slegare le persone dipendenti e i settori produttivi sani del territorio dal condizionamento mafioso. La presa di consapevolezza della responsabilità condivisa sui beni confiscati deriva in primo luogo dal processo legislativo di allocazione dei beni, che coinvolge diversi attori, tra i quali la collettività assume un ruolo di protagonismo. Il processo di destinazione inizia con il sequestro del bene, in concomitanza con l'inizio di un procedimento di natura penale o di prevenzione. Successivamente alla confisca di primo grado, l'amministratore giudiziario è incaricato della gestione del bene; in questa fase l'Agenzia Nazionale (ANBSC) può fornire il proprio ausilio, mentre dopo la confisca di secondo grado gestisce direttamente la procedura sino alla destinazione del bene agli enti territoriali, secondo le disposizioni legislative. Sopraggiunta la confisca definitiva di un bene, viene indetta presso la prefettura di riferimento una conferenza di servizi per l'assegnazione e, tramite istruttoria, vengono raccolte le manifestazioni di interessi da parte dello Stato e degli Enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni). Vi sono due condizioni che portano alla vendita o alla liquidazione di un immobile, riguardanti il soddisfacimento dei creditori³ oppure la mancata manifestazione di interessi da parte degli Enti aventi diritto. Nel caso in cui nessuna delle due condizioni si verifichi, il bene confiscato viene destinato secondo quanto previsto dall'art. 48 del DL 159/2011, che prevede che i beni immobili siano "mantenuti al patrimonio dello Stato con finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali", oppure "trasferiti per finalità istituzionali o sociali, ovvero economiche con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito"⁴. Dal punto di vista gestionale, gli Enti territoriali possono sia amministrare direttamente il bene, sia assegnarlo tramite concessione a titolo gratuito e per finalità sociali, a comunità, associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali o agli Enti a mutualità prevalente e senza scopo di lucro, ovvero agli Enti del Terzo Settore.

2. Beni confiscati come beni comuni

Recentemente, si è assistito ad un crescente interesse nei confronti delle potenzialità del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, quale opportunità per trasformare i proventi da reato in strumenti atti a favorire lo sviluppo sociale e l'emancipazione della collettività [2;3;4]. Questo avviene non solo nel contesto italiano, ma anche in ambito internazionale, dove, grazie a una serie di direttive della Commissione Europea⁵, è stata posta particolare attenzione al riuso sociale dei beni immobili con-

¹ "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" è un'associazione di promozione sociale costituita per svolgere attività di interesse generale e per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. (Statuto approvato nel 2019, <https://www.libera.it/>)

² "La cooperazione come asset per la valorizzazione dei beni confiscati" Convegno organizzato da Regione Lombardia e tenutosi in data 13 marzo 2024.

³ Casistica nella quale, successivamente alla definizione di creditori nei processi legislativi, un bene viene liquidato per conferire il credito alle vittime di reati di tipo mafioso.

⁴ Comma 3, art. 48 "Destinazione dei beni e delle somme" del DL 159/2011.

⁵ Direttive del Parlamento Europeo relative al congelamento e alla confisca di beni strumentali e proventi da reato nell'Unione europea (2014/42/EU), sul riconoscimento mutuale degli ordini di sequestro e confisca (regolamento 2018/1805), e riguardante il recupero e la confisca dei beni (COM/2022/245).

fiscati. Una pratica che, al momento, si configura come raramente utilizzata, considerato che la maggior parte degli Stati Membri sembrano prediligere, rispetto all'Italia, l'istituzione di fondi sociali dedicati derivanti dalla vendita diretta dei beni. Sul tema, Barbara Vettori effettua un'efficace distinzione tra "riuso diretto" e "riuso indiretto" dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Viene definito con riuso "diretto" la riallocazione di un bene a una finalità di utilità pubblica, attraverso il cambiamento della destinazione d'uso dello stesso, mentre con riuso sociale "indiretto" si riferisce alla redistribuzione attraverso la vendita dei fondi ricavati e la loro successiva destinazione alla collettività [5].

Per comprendere quali possano essere le forme e modelli di riuso sociale diretto dei beni confiscati appare utile inquadrare il tema all'interno del più vasto ambito dei beni comuni, al fine di valorizzare la caratteristica degli immobili di essere passati da beni esclusivi di proprietà criminale a beni inclusivi restituiti alla comunità ed intesi come risorsa [2]. Questo reinquadramento della tematica permette di prendere consapevolezza non solo dell'importanza, ma anche della priorità strategica che possiede la confisca dei beni e il loro riuso diretto per finalità di pubblico interesse.

In letteratura, il concetto di bene comune è estremamente articolato e risponde a diverse definizioni, che riguardano differenti tipologie di risorse [6;7]. La definizione di bene comune, o "commons", deriva dall'attitudine rurale di condividere una risorsa naturale. È grazie allo studio di Elinor Ostrom, Premio Nobel per l'Economia, e in particolare all'analisi della governance economica delle risorse comuni, se il concetto ha assunto la rilevanza che oggi possiede. Nel suo lavoro, Ostrom [8] sostiene che le risorse comuni non possono essere gestite con successo da entità pubbliche o governative, né tantomeno da società private, ma da parte delle persone che utilizzano il bene stesso, in quanto la proprietà comune può essere gestita in maniera efficiente ed efficace solamente dagli stessi gruppi che la utilizzano. Da questa ricerca derivano le più recenti definizioni del concetto di "commons", associato ad attività autogestite dalla collettività, che si strutturano come una forza resistente all'ordine capitalistico e alla mercificazione dello spazio [9]. Alcuni studiosi considerano come beni comuni quei beni mutuali, che derivano da materiali condivisi e risorse simboliche [6]. Su questa definizione si fonda il concetto di coesistenza: si tratta di una prospettiva di condivisione e cooperazione mutuale, con uno spiccato valore sociale e utilitaristico [6]. Altri autori definiscono i beni comuni come forze sociali in grado di rispondere ai diversi bisogni delle comunità attraverso la mobilitazione di risorse naturali e creative di cui dispongono, in una logica di interesse solidale [10]. Questi concetti si allineano con la definizione di beni comuni sviluppata a livello civilistico dalla Commissione Rodotà, che li definisce come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona", a cui deve essere garantita la fruizione collettiva e la cui disciplina deve essere coordinata con quella degli usi civici⁶. Sono dunque beni comuni quei beni che stimolano e alimentano l'azione e la collaborazione civica, attraverso la partecipazione dei cittadini, non solo nei processi decisionali e di cambiamento, ma anche nell'assunzione dei rischi. Infatti, il concetto di bene comune nella sua definizione sociale deriva dai progetti dal basso, suggerendo una comunità di persone che utilizzano e mantengono attivamente l'oggetto della condivisione [11]. Secondo queste definizioni, i beni confiscati diventano oggetti in grado di promuovere forme di innovazione sociale, senza limitarsi alla sola rigenerazione dei luoghi, ma permettendo una serie di esternalità e impatti positivi sul territorio dove sono localizzati.

L'inquadramento dei beni confiscati nell'ambito più vasto dei beni comuni non permette solo una rinnovata prospettiva, che dà valore alla partecipazione della cittadinanza, ma apre il campo al contesto più vasto dell'economia sociale, facendo assumere agli Enti del Terzo Settore un ineludibile ruolo centrale nella gestione di questi beni. L'economia sociale costituisce una risposta trasformativa alla dimensione collettiva, economica ed ecologica della povertà, ed è intesa come un movimento sociale globale che ha lo scopo di instaurare relazioni economiche che incorporano principi condivisi. Questo concetto ha origine negli anni Ottanta del Novecento da due studiosi, Jean-Luise Laville in Francia e Luis Razeto in Cile, che simultaneamente hanno sviluppato un'alternativa all'economia capitalista di mercato. Infatti, l'economia sociale non ha come obiettivo la creazione di profitto, ma la creazione di una società più equa, inclusiva e sostenibile. In questo panorama, che si fonda e trova riscontro nell'instaurarsi di processi di sviluppo partecipativo, la proprietà privata non è più la condizione di accesso effettiva di pro-

⁶ Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007). Proposta di articolato, art.1 comma 3 lett. c.

dotti e servizi [12;13]. Legare il bene comune alla comunità di cittadini, che se ne prende cura attraverso pratiche di “commoning”, fornisce una prospettiva innovativa delle logiche su cui si fonda l’economia sociale: in questo modo si instaura una reciproca relazione costitutiva tra il bene e la comunità che se ne occupa e lo utilizza, promuovendo un modello di governance che esprime logiche di condivisione, solidarietà e partecipazione [14].

In questo scenario evolutivo diventa essenziale comprendere la declinazione urbana dei beni comuni. Appare pertanto utile considerare il ruolo dei terzi luoghi⁷, ovvero quegli spazi d’incontro e interazione sociale, che incorporano gli aspetti collettivi della vita quotidiana. Secondo Bingham-Hall [11] questi luoghi devono posizionarsi al di fuori delle logiche di mercato, così da evitare situazioni in cui soggetti con limitate capacità economiche siano esclusi dalla partecipazione in attività ricreative e produttive, attorno alle quali possono nascere solidi legami e comunità urbane eque.

A riguardo, Amanda Huron [16] enfatizza il ruolo della città nel discorso sui beni comuni, sostenendo come l’ambito urbano, considerato artefatto sociale per eccellenza, dovrebbe rappresentare il luogo in cui i “commons”, generati socialmente, proliferano più facilmente. Huron [16] pone anche l’accento sul paradosso che la città incorpora, in quanto il luogo cardine delle logiche di partecipazione al capitalismo, rispetto ad un’intrinseca riluttanza allo sviluppo dei beni comuni.

Lo studio indaga l’entità del fenomeno dei beni confiscati, nell’ambito del contesto lombardo. In modo particolare vengono analizzati dei casi di riuso sociale diretto dei beni, in quanto portatori delle istanze dei beni comuni. L’obiettivo è quello di definire dei modelli di riuso sociale, grazie anche all’osservazione di pratiche già consolidate, in grado supportare gli enti locali tramite la fornitura di modelli facilmente riproducibili e adattabili alle specificità di diversi contesti del nord Italia. Lo studio si colloca nella prospettiva di superare le criticità intrinseche dei piccoli comuni, che ad oggi si trovano in maggiore difficoltà nel reperimento di risorse per il riutilizzo sociale diretto dei beni confiscati.

3. L’entità del fenomeno: il caso di Regione Lombardia

I recenti sforzi dello Stato nella lotta contro la criminalità organizzata stanno portando a un sensibile incremento, sull’intero territorio nazionale, del numero dei beni confiscati. Più di 42.600 beni sono stati confiscati dalla criminalità organizzata, di questi circa 20.000 beni sono già stati destinati tramite riuso a scopo sociale o istituzionale, mentre più di 22.600 permangono in gestione dell’ANBSC⁸. Questo significa che una consistente quantità di questi beni verrà presumibilmente destinata al riuso negli anni a venire. Il fenomeno riguarda tutto il Paese e, nonostante la maggior parte dei beni confiscati sia situata nel Sud Italia, il Nord non costituisce un’eccezione, come dimostrato sia dall’aumento negli ultimi anni dei provvedimenti di destinazione emessi, sia dalla nascita di iniziative diffuse sul territorio, volte al coinvolgimento e alla sensibilizzazione della cittadinanza sul tema⁹. Fra le azioni virtuose promosse a livello nazionale, può essere menzionato il caso Lombardia, sia in ragione delle cospicue risorse che sta investendo nella gestione dei beni confiscati, sia in relazione alla peculiarità del patrimonio immobiliare confiscato presente sul suo territorio.

In Lombardia i beni confiscati già destinati ad enti locali, a scopo di riuso sociale o istituzionale, sono 1.590. La Regione è, infatti, la quinta per numerosità a livello nazionale e la prima del Nord, preceduta esclusivamente da regioni meridionali, in particolare da Sicilia, Calabria, Campania e Puglia (tab. 1). Per quanto attiene ai beni confiscati gestiti dall’ANBSC, la Lombardia è la quinta Regione con il maggior numero di beni, con 1.568 unità immobiliari confiscate, preceduta da Sicilia, Campania, Lazio e dalla Calabria. Dal punto di vista delle caratteristiche del patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata, il caso lombardo è peculiare soprattutto in riferimento alle tipologie di beni confiscati. Infatti, se in Italia la maggior parte di questi beni sono terreni agricoli (39%), in Lombardia questi sono solo il 7%, mentre la tipologia prevalente è quella degli appartamenti residenziali, che costituiscono il

⁷ Gli ambienti che una persona frequenta oltre alla propria casa, il primo luogo, e al lavoro, il secondo luogo, definiti per la prima volta dal sociologo Ray Oldenburg nel suo libro del 1989 “The Great Good Place” [15].

⁸ Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – ANBSC.

⁹ Tra le quali, il Festival dei beni confiscati organizzato dal Comune di Milano e arrivato alla sua decima edizione dal titolo “Capire la mafia per vincerla”, e il Festival Internazionale dell’Antimafia, promosso da WikiMafia e giunto alla seconda edizione.

Regione	Totale dei beni confiscati	Beni destinati ad enti locali	Beni in gestione dell’ANBSC
Sicilia	16.412	7.727	8.685
Campania	6.545	3.106	3.439
Calabria	5.028	3.137	1.891
Lazio	3.606	938	2.668
Lombardia	3.158	1.590	1.568
Puglia	2.645	1.822	823

Tab. 1 - Regioni con il maggior numero di beni confiscati, a marzo 2024 (Fonte: OpenRegio).

33% del totale dei beni. La tabella 2 propone una sintetica comparazione delle principali tipologie di beni immobili confiscati in Lombardia e nel resto del Paese: il confronto mette in evidenza come il contesto lombardo sia più legato alla dimensione urbana.

3.1. Strategie per il riuso sociale dei beni confiscati

L’importanza dei beni confiscati in Lombardia è dovuta a una consapevolezza relativamente recente del fenomeno mafioso, che oggi non è profondamente radicato solo nelle aree meridionali del Paese. Infatti, ad oggi, non tutte le regioni hanno superato il “negazionismo mafioso”, come il Prefetto Bruno Corda – direttore dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – definisce l’idea che la mafia sia presente esclusivamente al Sud e che il Nord costituisca un sistema sano, dove le attività criminali vengono semplicemente importate. Attraverso la messa in campo di diverse azioni, che spaziano dalla gestione delle risorse, al finanziamento di progetti, ad attività di formazione, offerte in collaborazione con l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Regione Lombardia riflette la centralità che la questione dei beni confiscati ha assunto da un punto di vista strategico. Fra le attività intraprese, la formazione rivolta agli Enti Locali e agli Enti del Terzo Settore, si prefigge di supportarli nella gestione del processo amministrativo, ma anche alla dotazione di linee guida per la co-programmazione e la co-progettazione nel riuso degli immobili. Sulla base di queste esperienze, Regione Lombardia ha istituito, con l’art. 23 comma 2 della Legge Regionale 17/2015 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità”, il “Piano strategico per i Beni Confiscati”. L’elemento di maggiore innovazione introdotto dal piano risiede nella cooperazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di destinazione, recupero e valorizzazione dei beni confiscati, dove Regione assume un ruolo di coordinamento. Con l’obiettivo di concretizzare la collaborazione tra i diversi attori, Regione Lombardia ha istituito, in collaborazione con l’Agenzia Nazionale e ANCI Lombardia, una task force multidisciplinare, finalizzata allo sviluppo di progettualità di riutilizzo sociale dei beni confiscati. In questo scenario in evoluzione si colloca anche una ricerca, legata al tema della valorizzazione di questi beni, che ha previsto l’istituzione di cantieri scuola negli edifici oggetto di interventi edilizi per essere restituiti alla comunità, come un momento di inclusione e istruzione per soggetti fragili e studenti universitari¹⁰. Una delle attività principali promosse da Regione Lombardia riguarda l’allocazione di fondi destinati al recupero e l’utilizzo dei beni confiscati. Dal 2019, sono stati attivati dei bandi attraverso cui Enti locali o soggetti concessionari possono ottenere un finanziamento finalizzato ai lavori di ristrutturazione sui beni confiscati che hanno in gestione. Con la Deliberazione della Giunta Regionale n. XI/2531 del 2019 “Criteri, modalità e termini per l’erogazione di contributi per il recupero e l’utilizzo ai fini sociali o anche istituzionali dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata (L.R. 17/2015, art. 23, comma

¹⁰ Progetto interdipartimentale “Co-WIN. Cantieri di cooperazione win-win per la riqualificazione degli immobili confiscati alle mafie e per l’equità sociale”, vincitore del Polisocial Award 2021. La ricerca, terminata a ottobre 2023, ha coinvolto diversi soggetti (tra cui ANBSC; Regione Lombardia; ANCI Lombardia; Assimpredil ANCE; Associazione Circola; Comune di Settimo Milanese; Comune di Trezzano sul Naviglio) e del gruppo di ricerca del Politecnico di Milano coordinato dal prof. A. Campioli (dABC).

Localizzazione	Terreno agricolo	Appartamento in condominio	Box, garage, autorimessa, posto auto	Altro	Abitazione indipendente
Italia	12.434	7.964	4.792	2.593	1.862
	39%	25%	15%	8%	6%
Lombardia	208	980	842	293	166
	7%	33%	29%	10%	6%

Tab. 2 - Tipologie di beni confiscati prevalenti in Italia e Lombardia, a marzo 2024 (Fonte: OpenRegio – ANBSC).

1, lett. a)” per interventi di manutenzione, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e nuova costruzione sono ammissibili al contributo regionale le spese per lavori che abbiano come finalità la destinazione sociale o istituzionale: in particolare, le spese tecniche, i costi per allacciamenti, gli oneri per sicurezza e collaudo, compresi di IVA. Il contributo copre fino al 50% del costo complessivo dell’intervento se il comune ha una popolazione residente superiore ai 5.000 abitanti, mentre, se la popolazione è inferiore, il costo ammissibile è pari al 90%, in entrambi i casi fino a un massimo di € 150.000.

4. Tendenze attuali nel riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Nonostante gli sforzi messi in campo, il riuso dei beni confiscati, ad oggi, ancora tarda ad adottare in modo diffuso modelli consolidati e strategie progettuali coordinate di intervento, capaci di strutturarsi secondo logiche di reti intercomunali. Inoltre, appare evidente la necessità di strutturare modelli di riuso dei beni confiscati secondo una logica di progettazione sociale dei beni comuni. Perseguendo questi obiettivi, il presente studio – parte di una ricerca più ampia¹¹ – analizza i beni confiscati che hanno ricevuto i finanziamenti da Regione Lombardia nell’ambito della delibera regionale XI/2531, nel quinquennio trascorso dal 2019 al 2023. In particolare, i progetti di riuso sui beni confiscati sono stati analizzati e confrontati al fine di identificare le destinazioni d’uso e i possibili destinatari degli interventi secondo alcune categorie, con lo scopo di individuare le attuali tendenze nel riuso diretto dei beni confiscati nel contesto lombardo. Il fine è quello di comprendere quali strategie possano essere adottate per affrontare il tema dei beni confiscati secondo logiche di progettazione e gestione dei beni comuni.

La prospettiva più ampia, di cui il presente studio costituisce un primo tassello, è quella di comprendere

¹¹ Il presente contributo costituisce un primo risultato della ricerca di dottorato, finanziata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per innovazioni nella pubblica amministrazione, nel caso di Regione Lombardia, riguardante le strategie di valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata a scopi sociali, portata avanti all’interno del dipartimento ABC del Politecnico di Milano. L’attività di ricerca si allinea con gli obiettivi strategici del PNRR nell’ambito della missione 5, componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale”, investimento 2 “Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie”.

Destinazioni	n. di progetti per destinazione	Destinatari	n. di progetti per destinatari
Accoglienza	58	Persone con fragilità abitative	54
Servizi sociali	26	Comunità	18
Sede di associazioni	10	Enti del terzo settore	11
Deposito	7	Istituzioni	9
Fini istituzionali	5	Persone con disabilità	7
Parco della legalità	4	Vittime di violenza	6
Locazione	3	Giovani	6
		Profughi	1
		Anziani	1

Tab. 3 - Destinazioni e destinatari dei progetti di riuso finanziati da Regione Lombardia, rielaborazione degli autori dei dati riferiti al quinquennio 2019-2023 (Fonte: Bandi e Servizi - Regione Lombardia).

le modalità attraverso cui sia possibile sviluppare modelli di imprenditoria sociale e individuare modalità di coinvolgimento diretto della comunità attraverso il ruolo proattivo degli enti del terzo settore. Diversi autori [17] concordano sull’importanza di promuovere modelli capaci di instaurare dinamiche di economia sociale, in grado di attivare un rinnovato approccio positivo dal punto di vista culturale, sociale ed economico, trasferendo il valore aggiunto dell’imprenditoria sostenibile ai luoghi sorti nell’illegalità. Attraverso l’analisi di 113 progetti, finanziati nell’ambito della delibera XI/2531 di Regione Lombardia, sono state analizzate nel dettaglio le finalità di pubblico interesse implementate nei beni confiscati alla criminalità organizzata. In particolare, sono state identificate sette destinazioni a cui sono riconducibili gli interventi e nove gruppi sociali ai quali sono rivolti, elencati nella tabella 3. La categoria di destinazione prevalente degli interventi è l’accoglienza, che comprende alloggi sociali e temporanei, e che costituisce la finalità sociale principale in circa la metà dei progetti analizzati.

Questo dato dimostra come la destinazione d’uso più frequentemente implementata sia aderente alle categorie di beni confiscati prevalenti nella Regione, ovvero appartamenti in condominio e abitazioni indipendenti, dunque più facilmente reimpiegabili secondo la loro destinazione d’uso originaria. Per quanto riguarda i gruppi sociali a cui i progetti di riuso sono rivolti, i principali destinatari sono le persone con fragilità abitative, dato anch’esso in linea con le destinazioni d’uso prevalenti e le categorie dei beni originarie. La matrice riportata nella figura permette di mettere in relazione destinazioni e destinatari dei progetti, con l’obiettivo di comprendere le reti sociali attivate e attivabili sul territorio e di indagare il progetto sociale, implementato dagli enti locali attraverso i finanziamenti regionali, che muove le iniziative di riuso dei beni confiscati. Nella matrice, sull’asse delle ascisse, la destinazione relativa all’accoglienza è stata suddivisa in housing sociale e accoglienza temporanea, distinzioni ricorrenti nelle descrizioni dei progetti finanziati.

La matrice fornisce una mappatura dei progetti di riuso sociale più ricorrenti, caratterizzati dalla coppia di destinazioni e destinatari analizzati e sistematizzati, tra i quali: la fornitura di abitazioni sociali e temporanee per persone con fragilità abitative, le sedi di associazioni per enti del terzo settore. Dall’analisi si evince che le voci più frequenti riguardano le categorie più generiche, soprattutto per quanto riguarda i destinatari dei progetti di riuso. I gruppi sociali più citati nelle descrizioni dei progetti di recupero sono, infatti, quelle delle “persone con fragilità abitative”, seguite da “comunità” e “enti del terzo settore”. Al contrario, le categorie di destinatari meno frequentemente comprese nelle progettualità sociali sono quelle di anziani, profughi, giovani e vittime di violenza. Analogamente, la destinazione più ricorrente e associata al maggior numero di destinatari differenti è quella più generica dei “servizi sociali”. In questo senso l’analisi dei gruppi sociali destinatari dei progetti di recupero potrebbe essere migliorata alla fonte, articolando maggiormente le categorie di indagine con vantaggi anche per la definizione di modelli gestionali da riferire alle iniziative di recupero architettonico e delle modalità di monitoraggio sul bene immobile confiscato (fig. 1).

Un’ulteriore analisi effettuata riguarda la distribuzione temporale nel quinquennio 2019-2023 delle destinazioni dei progetti di riuso, dalla quale appare una spiccata differenza tra le destinazioni nel periodo pandemico e i periodi immediatamente antecedenti e successivi. Infatti, se nel 2019 la maggior parte degli interventi di recupero aveva come obiettivo quello di fornire accoglienza sociale e temporanea, nel 2020 i progetti sono stati destinati a sedi di associazioni e deposito, per poi tornare a privilegiare

Popolazione residente per ente locale	Enti locali con beni confiscati	n. di beni confiscati destinati	Enti locali assegnatari dei bandi regionali	Progetti di recupero finanziati dai bandi regionali
< 5.000 abitanti	59	275	19	47
Tra i 5.000 e i 10.000 abitanti	53	214	14	20
Tra i 10.000 e i 50.000 abitanti	78	464	23	35
Tra i 50.000 e i 100.000 abitanti	9	112	6	9
> 100.000 abitanti	2	266	1	2

Tab. 4 - Dimensioni degli enti locali con beni confiscati destinatari dei fondi regionali (Fonti: OpenRegio - ANBSC; Bandi e Servizi - Regione Lombardia).

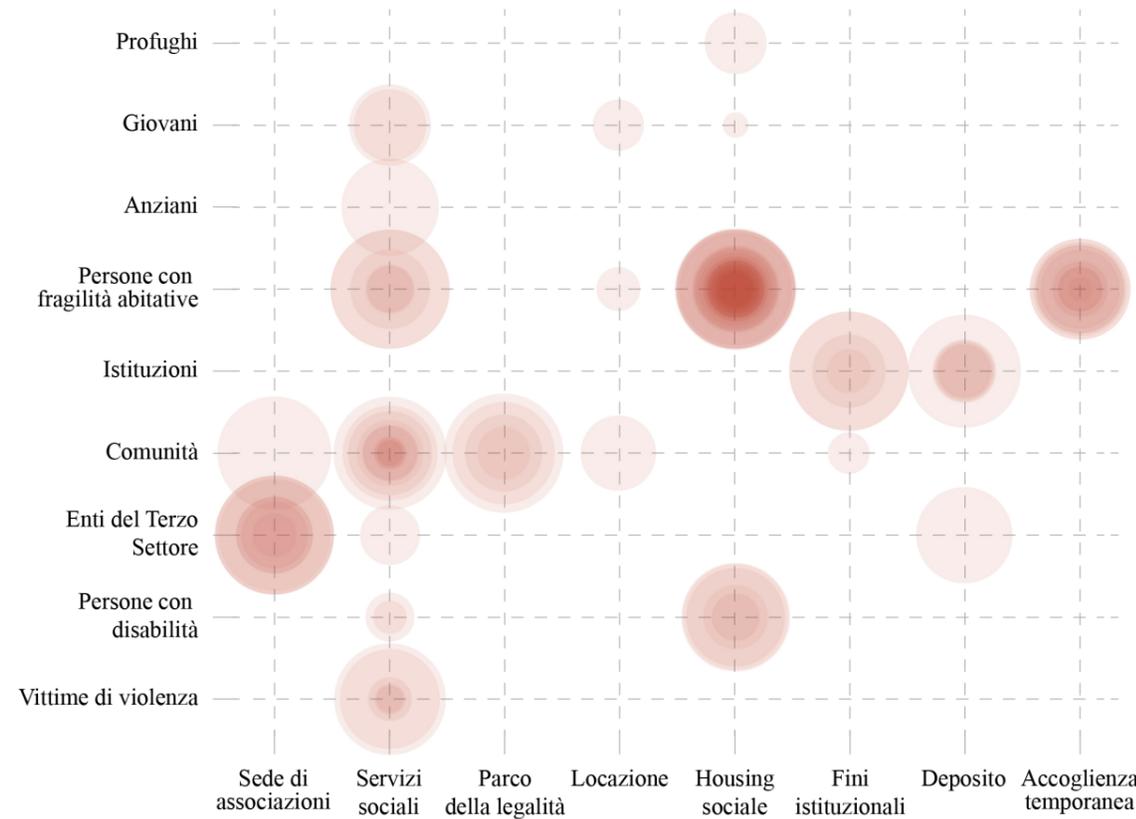


Fig. 1 - Matrice destinazioni (asse X) e destinatari (asse Y) dei progetti di riuso, relativi al quinquennio 2019-2023. I simboli circolari all'intersezione tra gli assi corrispondono a un progetto di riuso sociale, il diametro corrisponde all'ingenza del finanziamento erogato da Regione, mentre la ripetizione dei simboli si riferisce alla quantità di progetti con le medesime caratteristiche (Fonte: rielaborazione degli autori dei dati di Bandi e Servizi – Regione Lombardia).

accoglienza e servizi sociali negli anni successivi. Nella tabella 4 i comuni assegnatari dei bandi regionali sono suddivisi rispetto alla popolazione residente, al fine di comprendere quanto la loro dimensione influenzi la capacità di accedere ai bandi regionali. La dimensione comunale, che si rispecchia nella quantità di abitanti, può permettere di ricavare un indicatore delle risorse umane che potenzialmente sono coinvolgibili nelle iniziative dei beni confiscati e delle capacità di richiedere e gestire finanziamenti erogati da Regione.

Entrando nel dettaglio tramite l'analisi delle dimensioni dei comuni ove sono siti i beni confiscati destinati, risulta come – dall'estrapolazione dei dati di OpenRegio effettuata a marzo 2024 – la maggior parte (il 39%) siano i comuni con popolazione tra i 10.000 e i 50.000 abitanti, mentre il 29% dei comuni hanno meno di 5.000 abitanti. Confrontando questo dato con i dati relativi ai bandi regionali, si nota come di 11 comuni con più di 50.000 abitanti con beni confiscati destinati, 7 hanno fatto richiesta e ottenuto i finanziamenti regionali. Al contrario, di 112 comuni con meno di 10.000 abitanti solo 33 hanno partecipato ai bandi regionali, ottenendo finanziamenti per 60 progetti di recupero di beni confiscati. Questo dato indica come la dimensione del Comune possa essere un fattore in grado di influenzare le capacità di partecipazione ai bandi regionali, penalizzando soprattutto i Comuni più piccoli, indipendentemente dalla quantità di beni confiscati presenti (fig. 2). Infine, è stata fatta un'analisi sulla localizzazione dei comuni destinatari dei finanziamenti regionali rispetto a quella dei comuni dove sono situati i beni confiscati. Come illustrato nella figura 2, se i Comuni con beni confiscati già destinati nel proprio patrimonio indisponibile sono circa 200, quelli che hanno ottenuto i finanziamenti regionali sono 63. Di quest'ultimi il 30% sono piccoli Comuni, con meno di 5.000 abitanti, secondi per numerosità solo a quelli con meno di 50.000 e più di 10.000 abitanti. Tuttavia, nonostante vi siano più Comuni di grandi dimensioni a fare richiesta, la maggior parte dei progetti si trovano in quelli dalle dimensioni più ridotte. Questo dimostra

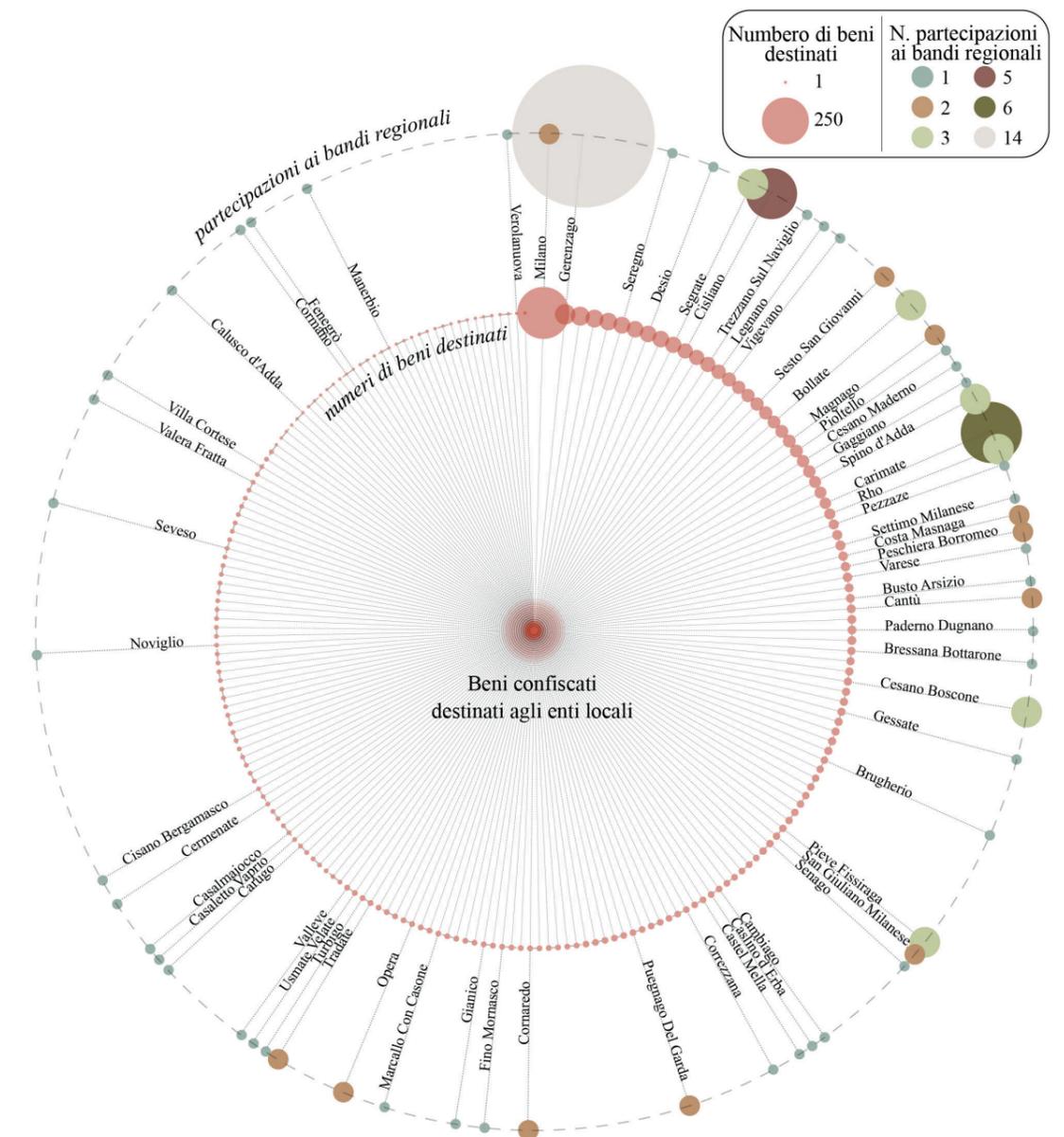


Fig. 2 - Beni confiscati destinati agli enti locali e la relativa partecipazione ai bandi regionali, relativi al quinquennio 2019-2023 (Fonte: rielaborazione degli autori dei dati di Bandi e Servizi – Regione Lombardia).

l'efficienza dello strumento implementato da Regione a sostegno delle piccole municipalità, che dimostrano un elevato interesse nell'ottenimento delle risorse finanziarie. Un caso esemplificativo è quello di Gerenzago, Comune con poco più di 1.400 abitanti, ma con il maggior numero di progetti finanziati tramite bandi in Regione, per un totale di 14 partecipazioni nell'arco temporale analizzato.

5. Conclusioni

Il presente studio rappresenta un contributo preliminare funzionale alla fase di ricerca successiva finalizzata alla futura definizione di modelli di intervento sui beni confiscati, capaci di attivare economie sociali sui territori e di aprirsi a pratiche di progettazione dei beni comuni. L'analisi ha messo in evidenza come i Comuni di piccole dimensioni possano incontrare difficoltà maggiori rispetto a quelli che dispongono di maggiori risorse. In quest'ottica, l'ipotesi è che sia di grande importanza attivare procedure e pratiche di progettazione sociale in ambito intercomunale, al fine di superare le criticità degli interventi isolati e di sviluppare reti integrate di interventi. I futuri sviluppi della ricerca comprenderanno l'indagine su un

insieme più articolato di dati, tali da prendere in considerazione non soltanto destinazioni e principali destinatari, ma la più ampia rete di stakeholders e azioni che costituiscono il panorama del riuso sociale dei beni confiscati. In particolare, i temi da affrontare nelle fasi successive della ricerca saranno: la definizione dei criteri per il riuso dei beni confiscati in una logica di progettazione sociale; le modalità per la gestione nel tempo, tramite attività di monitoraggio continuo nelle diverse fasi del riuso; la mappatura degli attori coinvolti in modo diretto e indiretto nelle iniziative. All'interno di questo scenario è fondamentale considerare il ruolo del terzo settore, non solo come concessionario o possibile destinatario dei beni, ma anche come soggetto abilitante, in grado di avvicinare il bene confiscato alla collettività. Questi aspetti sono riconosciuti in letteratura [2] come centrali nella restituzione di un bene confiscato alla comunità, capace di valorizzare non solo i beni ma anche i luoghi, tanto più se la domanda di rigenerazione deriva con forza dalla comunità stessa. La prospettiva è quella di sviluppare, sperimentare e diffondere pratiche di “commoning” capaci di favorire un sistema integrato di risorse ed esternalità positive sul territorio.

Bibliografia

- [1] Anzalone M. The Up-Cycle beyond the crime: the productive re-activation of confiscated criminal assets. Università degli studi di Palermo; 2017. Doctoral thesis.
- [2] Salati C. Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione. Labsus, Laboratorio per La Sussidiarietà; 2019.
- [3] Ferroni MV. Urban Regeneration and temporary re-use of the assets: assets confiscated from organized crime. *Sociologia Urbana e Rurale*: 2022; 128: p. 71-82. <https://doi.org/10.3280/SUR2022-128007>
- [4] Maestri M. I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata in Lombardia. Il punto sul tema dei beni confiscati alle mafie in Lombardia, Policy Paper: 2016; 2 (2): p. 26-53. <https://doi.org/10.13130/cross-7377>
- [5] Vettori B. (2018). The Disposal of Confiscated Assets in the EU Member States: What Works, What Does Not Work and What Is Promising. In: King C, Walker C, Gurulé J, editors. *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*. Springer International Publishing: 2018; p.705-733. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64498-1_29
- [6] Feinberg A, Ghorbani A, Herder P. Diversity and challenges of the urban commons: A comprehensive review. *International Journal of the Commons*: 2021; 15(1): p. 1–20. <https://doi.org/10.5334/ijc.1033>
- [7] Zhang Y. Crossing the divide: an integrated framework of the commons. *Evolutionary and Institutional Economics Review*: 2017; 15: p. 25 - 48.
- [8] Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press; 1990.
- [9] Mehan A, Mehan M. Conceptualizing the Urban Commons. In: Brears R, editor. *The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures*. Living Edition ed. Cham: Palgrave MacMillan: 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51812-7_349-1
- [10] Caggiano M, De Rosa SP. Social Economy as antidote to criminal economy. How social cooperation is reclaiming commons in the context of Campania's environmental conflicts. *Partecipazione e Conflitto*: 2015; 8(2): p. 530–554. <https://doi.org/10.1285/i20356609v8i2p530>
- [11] Bingham-Hall J. *Future of cities: commoning and collective approaches to urban space*. London, UK: Future of Cities, Government Office for Science; 2016.
- [12] Farias M, Healy S. Introduction to the themed issue: “Post-capitalist economies and the geographies of exclusion: Current research on solidarity economies and social transformation.” In *Geoforum*: 2021; 127: p. 303–305. Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.10.003>
- [13] RIPESS. *Global Vision for a Social Solidarity Economy: Convergences and Differences in Concepts, Definitions and Frameworks*; 2015.
- [14] Healy S, Borowiak C, Pavlovskaya M, Safri M. Commoning and the politics of solidarity: Transformational responses to poverty. *Geoforum*: 2021; 127: p. 306-315. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.03.015>
- [15] Oldenburg R. *The Great Good Place: Cafés, Coffee Shops, Community Centers, Beauty Parlors, General Stores, Bars, Hangouts, and How They Get You through the Day*. New York: Paragon House; 1989.
- [16] Huron A. Working with Strangers in Saturated Space: Reclaiming and Maintaining the Urban Commons. *Antipode*: 2015; 47(4): p. 963 – 979. <https://doi.org/10.1111/anti.12141>
- [17] Mazzanti GM, Ecchia G, Komatsu T. Innovative partnerships for the utilization of confiscated assets previously owned by mafias. *Social Enterprise Journal*: 2016; 12(1): p. 21–41. <https://doi.org/10.1108/sej-08-2015-0019>