

**PRIMO REPORT NAZIONALE**  
sullo stato della trasparenza  
dei Beni Confiscati nelle  
amministrazioni locali

**25**  
anni  
LEGGE 109

# RIMAN DATI







La ricerca è stata realizzata da:  
Riccardo Christian Falcone, Tatiana Giannone, Gerardo Illustrazione,  
Luca Mennella | Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie  
Leonardo Ferrante | Università della Strada - Gruppo Abele  
Vittorio Martone | Dipartimento di Culture, Politiche e Società  
dell'Università degli Studi di Torino

Nasce dalla collaborazione tra Gruppo Abele, Libera. Associazioni nomi e numeri contro le mafie e Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO



La redazione della pubblicazione è stata chiusa il 31 gennaio 2020.  
L'attività di rilevazione dei dati e di monitoraggio dei siti internet istituzionali degli enti si è sviluppata in un'unica ricognizione. Essa ha avuto inizio nel mese di maggio 2020 e si è chiusa il 31 ottobre 2020. Non si tiene dunque conto delle variazioni intercorse dopo questa data.

Il dataset in formato aperto contenente tutti i dati relativi alla ricerca è disponibile sul blog di [confiscatibene.it](https://www.confiscatibene.it) raggiungibile al link [https://www.confiscatibene.it/rimandati\\_dataset](https://www.confiscatibene.it/rimandati_dataset)

Progetto Grafico: Francesco Iandolo  
Stampa: Multiprint, Roma

# INDICE

## Prefazione

**Il valore etico del riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie e ai corrotti** 7  
di Davide Pati e Tatiana Giannone

## Introduzione

**Ricerca e azione sociale per il riuso dei patrimoni confiscati** 9  
di Vittorio Martone

## Capitolo 1

**Beni confiscati e trasparenza: i comuni rimanDATI** 12  
**Dalla fotografia alla proposta politica**

## Capitolo 2

**Costruire una comunità monitorante:** 17  
**dalla Campania fino a Torino, il nostro percorso**  
Un impegno in grado di adeguarsi ai cambiamenti 18  
Le azioni di monitoraggio consolidate 19  
Un nuovo fronte di monitoraggio (e il percorso con l'Università di Torino) 20  
L'elenco dei beni confiscati: perché è così importante 21

## Capitolo 3

**Modelli, strumenti e strategie di ricerca: un nota metodologica** 23  
Il disegno della ricerca 24  
Proprietà della base empirica 24  
La costruzione del gruppo di lavoro 25  
La mappatura dei siti internet istituzionali dei comuni 26  
Organizzazione della matrice, pulitura e verifica dei dati 28  
La costruzione del ranking 29  
Punti di forza e cautele 30

## Capitolo 4

**Trasparenza bene comune:** 32  
**numeri e dati sulla trasparenza dei comuni in materia di beni confiscati alle mafie**  
L'estrazione dei dati di partenza 33  
I dati sulla pubblicazione degli elenchi 34  
La classificazione dei comuni per classe dimensionale 38  
Ridefinizione del campione e analisi di profondità 39  
Modalità e formato di pubblicazione 39  
Destinazione, ubicazione, tipologia e consistenza 41  
I tempi di pubblicazione 44  
L'attribuzione del ranking 45  
Ranking e classe dimensionale 49

<b>FOCUS 1</b>	<b>50</b>
<b>Viaggio in Italia: uno sguardo ad alcune città campione</b>	
Milano	52
Genova	54
Bologna	56
Roma	58
Firenze	60
Napoli	62
Reggio Calabria	64
Palermo	66
<b>FOCUS 2</b>	<b>68</b>
<b>L'impegno di Libera Campania sui beni confiscati: la sfida del monitoraggio civico</b>	
La comunità monitorante sui beni confiscati in Campania: organizzazione e fasi operative	70
Conclusioni e prospettive	79
<b>APPENDICE</b>	<b>80</b>
<b>Scheda di monitoraggio elenco beni confiscati</b>	

# PREFAZIONE

## **Il valore etico del riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie e ai corrotti**

*di Davide Pati e Tatiana Giannone*

Sono trascorsi 25 anni dall'approvazione della legge 109 del 1996, sostenuta da una petizione popolare promossa nel 1995, con oltre un milione di firme raccolte in tutta Italia.

25 anni di memoria e impegno, con un bilancio di importanti risultati raggiunti, rappresentati dai tanti beni restituiti alla collettività e dalle circa 900 pratiche di riutilizzo sociale, da parte dei soggetti del terzo settore.

Ma anche di consapevolezza dei diversi nodi da sciogliere e degli sforzi ancora da compiere nel segno della corresponsabilità.

L'orizzonte di lavoro che parte da questo importante anniversario e proseguirà per tutto il 2021, scorrerà lungo le direttrici della promozione, della formazione e del monitoraggio civico che già abbiamo tracciato con la rete associativa nazionale e territoriale. In particolare, il lavoro sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione, una nuova lettura dei dati istituzionali che possa far dialogare le diverse unità di misura finora utilizzate, un aggiornamento della prima ricerca Bene Italia sull'impatto sociale del riutilizzo dei beni confiscati.

Il report RimanDATI mette in luce l'urgenza di affrontare il tema della trasparenza come strumento di rafforzamento dell'intero percorso di destinazione e assegnazione dei beni confiscati: avere dei dati condivisibili sulla presenza di immobili nel territorio e poter lavorare su questi dati per immaginare una nuova vita di questi patrimoni è alla base della loro effettiva restituzione alla comunità.

Già nella ricerca di Liberaidee sulla percezione e la presenza di mafie e corruzione del 2018, era emerso che il 36% del campione dei rispondenti non conosceva i beni confiscati nella propria regione, mentre il 32% ne conosceva l'esistenza ma non era in grado di indicarli specificamente.

Va certamente riconosciuto che passi in avanti sul tema della trasparenza e dell'accessibilità dei dati sono stati fatti negli ultimi anni, ad esempio attraverso la realizzazione della piattaforma OpenRe.G.I.O., portale istituzionale dell'Agenzia nazionale per la geolocalizzazione dei beni in gestione e già destinati. Si tratta di uno strumento che ha la potenzialità di mettere in relazione coadiutori, enti locali e realtà sociali, coinvolti nei diversi passi verso il riutilizzo pubblico e sociale dei beni confiscati.

Per questo, RimanDATI è un forte richiamo alla necessità di dare priorità all'azione culturale della trasparenza: chiediamo, infatti, che i beni sempre di più diventino strumenti di partecipazione democratica e di coesione territoriale.

I risultati che emergono dalla ricognizione esprimono la necessità di sostenere gli enti locali nella formazione dei funzionari e nel supporto nelle procedure di riutilizzo pubblico e di assegnazione a realtà del terzo settore, secondo i principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento.

Rendere i soggetti territoriali consapevoli dell'importanza delle proprie azioni, soprattutto nella fase di programmazione delle politiche pubbliche, attori e interlocutori delle amministrazioni, soggetti propositivi dell'iter di riutilizzo sociale, costituisce uno degli obiettivi bene evidenziati dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nelle linee guida sulla gestione dei beni immobili pubblicate a ottobre 2019.

Le nostre esperienze di informazione, formazione ed accompagnamento territoriale, hanno reso evidente l'importanza di avviare pratiche di progettazione partecipata e di monitoraggio civico. Principio ribadito all'interno della Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati e del quarto piano dell'Open Government in Italia.

Coinvolgere il contesto sociale e territoriale nell'analisi dei bisogni e nel disegno del futuro garantisce una forza maggiore all'esperienza di riutilizzo pubblico e sociale, rendendola segno di cambiamento e chiave di volta per una comunità che sia alternativa a quelle mafiose. L'attenzione riservata in questa fase ai progetti di riutilizzo sociale dei beni confiscati, è quindi fondamentale per fare in modo che si possano creare le giuste condizioni di sostenibilità economica e sociale per il territorio e per la comunità. L'obiettivo da raggiungere è trasformare tutti questi immobili in segni concreti di cambiamento e strumenti per un nuovo modello di sviluppo.

Come rete associativa, fin da subito abbiamo creduto nell'importanza dell'azione educativa e culturale nel contrasto alle mafie e alla corruzione.

Per questo, fin da subito, abbiamo sostenuto con favore la possibilità di attivare una collaborazione con l'Università di Torino e in particolare con il Dipartimento di Culture, Politica e Società. Lavorare con giovani studenti e studentesse e poterli accompagnare in un percorso di consapevolezza su questi temi, è alla base della costruzione di una cittadinanza attiva, che sappia curare le proprie responsabilità e farsi portavoce di richieste di cambiamento.

Le analisi e proposte che leggerete in questo primo report sono frutto di una riflessione di lungo periodo e saranno una spinta ulteriore nei prossimi mesi, con l'obiettivo di tracciare nuovi percorsi di impegno sul tema della trasparenza e della progettazione partecipata del riutilizzo pubblico e sociale dei beni confiscati, immaginando sempre nuovi percorsi da percorrere insieme alle Istituzioni nazionali e locali ed ancora nuovi legami di corresponsabilità da costruire sulle solide basi della memoria delle vittime innocenti della violenza criminale e mafiosa.



# INTRODUZIONE

## Ricerca e azione sociale per il riuso dei patrimoni confiscati

di Vittorio Martone

Questo Report illustra i risultati di un percorso di ricerca che Libera e Gruppo Abele hanno portato avanti in collaborazione con il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Il progetto ha previsto un tirocinio formativo di otto studenti e studentesse, con l'obiettivo di rilevare la trasparenza dei comuni italiani in merito ai dati sui beni confiscati che insistono nei loro territori. Un obiettivo tutt'altro che agevole, specie perché – come noto – ad oggi non esistono indagini che riportino dati complessivi ed esaustivi sul riutilizzo dei patrimoni; per tale ragione, al fine di costruire una base empirica valida e affidabile, abbiamo dovuto rintracciare, raccogliere, sistematizzare e rendere analizzabili informazioni sparse e diversificate su più di mille siti istituzionali di altrettanti comuni.

Ne è valsa la pena. L'ampiezza e la fruibilità di questa base dati e la messa a punto di un protocollo di rilevazione replicabile non solo offrono una fotografia generale sul livello di trasparenza presso le amministrazioni comunali, ma costituiscono anche un'occasione per favorire ulteriori strumenti tanto per future attività di ricerca, quanto per il monitoraggio civico. In altre parole, questo Report rappresenta sia una 'prima' fonte conoscitiva utile ad alimentare il dibattito pubblico in tema di trasparenza, riuso dei patrimoni confiscati e qualità della democrazia locale; sia un insieme di riferimenti e suggerimenti pratici, operativi e utilizzabili da parte di chi voglia esercitare una piena cittadinanza monitorante.

La duplice valenza e l'enfasi sull'accuratezza metodologica rimandano al proficuo connubio tra ricerca scientifica e sua applicabilità ai problemi collettivi, che è proprio del *public engagement*: un dialogo tra studio e comprensione dei fenomeni, da un lato, ed esigenze concrete di trasformazione sociale, dall'altro. Un'ampia casistica presente in letteratura e la lunga esperienza di Libera e Gruppo Abele mostrano come proprio l'efficace riutilizzo dei patrimoni confiscati possa essere una leva dell'azione pubblica per promuovere politiche di coesione e di sviluppo, sede per calibrare interventi di welfare integrativo, forme di economia civile, sociale e solidale, iniziative di bonifica e tutela del patrimonio ambientale. In questi termini, il Report guarda alla 'filiera della confisca' come a una questione di policy che attiene al governo del territorio. Una 'filiera' che si è progressivamente consolidata in un ampio quadro multilivello in cui proprio le autonomie locali hanno man mano assunto significative competenze. Qui la confisca non è solo la fase conclusiva di una politica penale, così come il riuso istituzionale e sociale non sono solo strumenti di contrasto indiretto della criminalità. Si tratta piuttosto di opportunità di "buon governo", di proficua sinergia tra amministrazioni e cittadinanza e tra pubblico e privato sociale, di occasioni per migliorare la stessa qualità della democrazia su scala locale.

Nello specifico abbiamo guardato alle amministrazioni comunali e alla loro propensione alla trasparenza perché sono proprio i comuni ad avere la più diffusa responsabilità di promuovere il riutilizzo dei patrimoni. Eppure, proprio a livello comunale le potenzialità della 'filiera della confisca' sono tuttora dense di ostacoli, criticità ed esitazioni, ravvisabili: nelle lungaggini dei procedimenti di acquisizione e successiva destinazione; nella carenza di regolamenti e modalità di coinvolgimento e assegnazione al privato sociale; nei ritardi sulle certificazioni per rendere i beni agibili e fruibili, o delle autorizzazioni per attivare i progetti di riuso. Tali criticità sono connesse a carenze di organico e di competenze, talvolta alla mera disattenzione e, in certa misura, ai timori di ritorsioni. Sullo sfondo, la generalizzata carenza di risorse che spesso induce le amministrazioni comunali a percepire l'adozione di un immobile come un onere irrisolvibile, non potendo sempre sostenere ristrutturazioni, bonifiche, iniziative sociali. In tal caso, al di là del deficit strutturale degli Enti Locali, può pesare anche l'inesperienza nella progettazione su risorse comunitarie, nonostante l'introduzione della *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* abbia ulteriormente esteso i finanziamenti disponibili.

Non si possono certo addossare a una indistinta platea di amministratori e amministratrici locali le responsabilità di queste complicazioni. Al contrario, come si legge in questo Report e nelle sue proposte politiche, il ruolo dei comuni va ulteriormente sostenuto e qualificato, specialmente nella loro doppia funzione di detentori del patrimonio e di animatori di partecipazione tra pubblico e privato sociale. Ad esempio, rafforzando gli strumenti di coinvolgimento di enti e associazioni della società civile per favorire il riutilizzo ai fini sociali; sostenendo forme di aggregazione intercomunale per l'ottimizzazione delle risorse e competenze di programmazione d'area vasta su fondi comunitari; potenziando capacità amministrative finalizzate non solo alla pubblicità dei dati sui siti istituzionali degli enti, ma anche a promuovere una propensione diffusa al riutilizzo.

Il Report si concentra proprio su quest'ultimo aspetto e sulla carente trasparenza e mancata pubblicazione dei dati. Una criticità di non secondaria importanza tra quelle menzionate poc'anzi: il potenziale insito nel riutilizzo è infatti profondamente frenato quando non si rendono accessibili, conoscibili e valutabili le informazioni sull'effettiva destinazione, sulla consistenza e sul valore dei patrimoni disponibili nei comuni. In questo risiede il nesso tra il contributo della conoscenza e i propositi di trasformazione sociale, tra la promozione della trasparenza amministrativa e il favorire il buon governo dei patrimoni e dei territori. Perché l'abilitazione del locale va ancora interpretata con favore, come potenziale veicolo di concomitante decentralizzazione delle arene decisionali e di partecipazione civile. I comuni sono gli enti più prossimi al territorio, primo fronte per l'esercizio della pratica democratica e potenziarne le effettive capacità di restituzione alla collettività del patrimonio sottratto alla criminalità resta un'opportunità per favorire forme innovative di organizzazione sociale, economica e istituzionale ispirate ai principi della pubblica utilità e del bene comune.

utilizzo  
sociale  
dei BENI  
confiscati  
alle mafie

25  
anni  
LEGGE 109

# CAPITOLO **1**

**Beni confiscati  
e trasparenza:  
i comuni RIMANDATI.**

Dalla fotografia  
alla proposta politica

**RIMANDATI** è molto di più che un titolo.

È piuttosto il tentativo, provocatorio ma costruttivo, di far emergere, sin dal titolo di questa ricerca, diversi elementi che ne costituiscono insieme la premessa, la conclusione e la prospettiva.

La premessa sta nelle ragioni che ci hanno spinto a costruire questo *primo Report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali*. Sin dall'approvazione della Legge 109 del 1996, in questi venticinque anni di impegno per il riutilizzo pubblico e sociale dell'enorme patrimonio immobiliare sottratto alle mafie, abbiamo imparato a riconoscere nei beni confiscati il punto di partenza per costruire percorsi di attivazione e cooperazione locale; percorsi capaci di riutilizzare e trasformare questi patrimoni in beni comuni, opportunità di cambiamento e di riscatto per i territori e le persone, strumenti di dignità e di riconoscimento e concreta attuazione dei diritti. In definitiva, risorse collettive di cui avere cura, da conoscere, difendere e valorizzare. I beni confiscati, una volta entrati nel patrimonio pubblico e, ancor più, una volta portati a riutilizzo sociale, cessano di essere luoghi esclusivi e simbolo del potere criminale sui territori per rinascere a vita nuova, trasformandosi in luoghi inclusivi al servizio della comunità e, in particolare, di chi fa più fatica.

In questi venticinque anni il governo della 'filiera della confisca' si è progressivamente consolidato in un efficace quadro multilivello, in cui le amministrazioni locali hanno man mano assunto significative responsabilità. Sono loro a dare - o a dover dare - un contributo cruciale nelle varie azioni per un effettivo riutilizzo istituzionale e sociale. Specie i comuni, destinatari della stragrande maggioranza dei beni confiscati, sono un perno di questa filiera, chiamati a costruire le condizioni favorevoli alla loro valorizzazione, mettendo in campo pratiche di trasparenza dei dati, strumenti di concertazione, partenariato e coinvolgimento della società civile. Come l'esperienza ci ha insegnato negli anni e come mostra la letteratura sul tema, attorno al riuso dei beni confiscati sono state spesso sperimentate forme innovative di coordinamento degli interessi nella società locale, configurazioni istituzionali che hanno presieduto a percorsi di coesione territoriale e produzione di beni e servizi necessari alla vita quotidiana delle comunità. Condizioni che talvolta hanno contribuito a rilegittimare la fiducia nelle istituzioni del governo locale proprio laddove l'incapacità di regolare la vita civile, pubblica e sociale avevano offerto terreno fertile alla criminalità organizzata. Come noto, i patrimoni confiscati non sono equamente distribuiti e si addensano in alcuni territori e presso amministrazioni locali che possono avere dimensioni variabili, dalla Città metropolitana ai comuni di piccole e piccolissime dimensioni. Specie questi ultimi possono registrare una più generalizzata carenza di personale, di competenze o di risorse, non solo per adempiere agli oneri di trasparenza, ma anche per valorizzare a pieno gli immobili confiscati per il territorio. Quando alle dimensioni medio-piccole si associano altri caratteri di marginalità sociale e ambientale, un efficace riutilizzo dei beni confiscati può invece assumere grande significato, attivando processi di riconversione in territori fragili che proprio l'elevata densità mafiosa aveva ulteriormente lasciato indietro.

Circostanze che invitano a guardare al riuso dei beni confiscati non solo come una fase conclusiva e di completamento di una politica di contrasto indiretto alle mafie, ma soprattutto come un'occasione di proficua sinergia tra amministrazioni locali e cittadinanza, tra pubblico e privato sociale, un'opportunità di estrema importanza per migliorare la stessa

qualità della democrazia su scala locale. Per questo il report che presentiamo analizza l'operato dei comuni e ad essi si rivolge: sono loro gli enti più prossimi al territorio e il primo fronte per l'esercizio della cittadinanza; potenziare le loro effettive capacità di restituzione alla collettività del patrimonio sottratto alla criminalità non va inteso solo come l'adempimento di un onere amministrativo, ma come un'opportunità di "buon governo" del territorio. Quando riconsegnati alle autonomie locali, i beni confiscati alle mafie rappresentano una questione eminentemente politica e per deciderne efficacemente il destino occorre favorire forme innovative di organizzazione sociale, economica e istituzionale ispirate ai principi della pubblica utilità e del bene comune.

Se questo è vero, ne discende che la conoscibilità e la piena fruibilità dei dati, delle notizie e delle informazioni sui patrimoni confiscati non possono che essere a loro volta considerati elementi di primaria importanza. Ecco perché insistiamo nel ritenere che la trasparenza, anche in questo ambito, debba e possa essere considerata anch'essa un bene comune, in ciò confortati dalle previsioni normative del Codice Antimafia, che impongono agli Enti Locali di mettere a disposizione di tutte e di tutti i dati sui beni confiscati trasferiti al loro patrimonio, pubblicandoli in un apposito e specifico elenco. Una previsione ulteriormente rafforzata dalla legge di riforma del Codice, che, nel 2017, ha introdotto la responsabilità dirigenziale in capo ai comuni inadempienti.

Eppure, l'esperienza ci ha insegnato che, in termini generali, questo principio non ha trovato concreta attuazione nella realtà. Anche laddove i dati sui beni confiscati sono stati in qualche modo resi pubblici, ciò è accaduto con estrema difficoltà, enormi ritardi e con modalità mai davvero pienamente conformi al dettato della legge.

Questo dato di esperienza, tuttavia, non si era mai trasformato in uno studio puntuale e approfondito, del quale pure si sentiva il bisogno. Sappiamo dell'esistenza di alcune ricerche limitate a singole porzioni di territorio, che di certo costituiscono un prezioso strumento informativo. E tuttavia, queste esperienze, considerata la loro parzialità, non hanno fatto altro che rafforzare ulteriormente l'esigenza di avere a disposizione una fotografia complessiva e ragionata sullo stato della trasparenza dei comuni in materia di beni confiscati, su cui basare un'azione politica in grado di incidere concretamente sulla capacità degli Enti Locali di muoversi nella direzione della trasparenza integrale, intesa anche come strumento di lotta al malaffare e alla corruzione. Incrociare dunque lo spirito e i contenuti della legislazione in materia di beni confiscati con lo spirito e i contenuti della legge in materia di trasparenza è stata ed è la premessa di questa ricerca, e ne costituisce insieme anche l'obiettivo di fondo.

Le conclusioni a cui siamo giunti, supportati dai dati raccolti, hanno purtroppo confermato le ipotesi di partenza. Al momento della chiusura dell'azione di monitoraggio civico, su 1076 comuni monitorati, solo 406 pubblicano l'elenco. E di questi, la maggior parte lo fa in maniera parziale e non pienamente rispondente alle indicazioni normative. Ciò significa che ben il 62% dei comuni è totalmente inadempiente. La ricerca analizza nello specifico le modalità di pubblicazione degli elenchi, restituendo un quadro generale di grande criticità. Un quadro reso plastico dal valore del ranking nazionale che abbiamo costruito: su una scala da 0 a 100 (laddove 0 è riferibile a situazioni di totale assenza di dati pubblicati, 100 a situazioni inverse di presenza corretta di tutti i dati), la media nazionale si ferma a 18.53. E anche volendo ridurre la base di riferimento ai soli comuni che pubblicano l'elenco, escludendo dunque tutti quelli fermi a 0, il ranking medio nazionale non supera i 49.11 punti.

Insomma, quando parliamo di trasparenza delle informazioni sui beni confiscati da parte degli Enti Locali, dobbiamo necessariamente prendere atto di come ci sia ancora tanto lavoro da fare per raggiungere un quadro almeno di sufficienza e avere a disposizione dati soddisfacenti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Ecco perché abbiamo detto “rimanDATI”. L'esito di questo “esame” cui abbiamo sottoposto i comuni ci impone di fare come per gli studenti e le studentesse che non riescono a superare a pieni voti l'anno scolastico e che, per questo, vengono “rimandati a settembre”. Il nostro esame di riparazione dovrà avere i tempi e i modi di un'azione civica che induca i comuni a conformarsi pienamente a quanto impone loro la legge.

Questo lavoro è per noi solo il primo punto di un percorso che coincide con l'anniversario dei venticinque anni dall'approvazione della Legge 109/96 e che si rafforza grazie alla riflessione avviata con la nostra rete territoriale e associativa. I dati qui riassunti, e che sono descritti in maniera più approfondita nelle pagine a seguire, saranno lo spunto per indagare altri aspetti del riutilizzo pubblico e sociale dei beni confiscati: l'incidenza delle politiche pubbliche, il rapporto con le aree interne e le aree fragili, la progettazione partecipata come strumento aggregativo, l'allargamento verso una prospettiva europea, solo per citarne alcuni.

E siamo alla prospettiva. Come abbiamo detto, il titolo ha un sapore costruttivamente provocatorio. Il nostro non vuole essere un giudizio *tranchant*, una bocciatura perentoria. Lo stile al quale le nostre comunità monitoranti ispirano la loro azione civica è da sempre un altro. Siamo lontanissimi da chi utilizza gli strumenti della cittadinanza monitorante per puntare il dito contro la Pubblica Amministrazione e da chi vive di sola cultura dello scontro a tutti i costi. Al contrario, noi chiediamo dati pubblici e di qualità perché siamo convinti che essi ci permettano di prenderci cura di un bene comune oltre la logica del mero accesso civico, in un clima positivo e costruttivo di cooperazione con le amministrazioni. E tuttavia, sentiamo di non escludere a prescindere che ci si possa trovare in una posizione di conflitto sostanziale qualora non si vogliano rispettare gli obblighi di pubblicazione, violando così il diritto di sapere posto in capo ai cittadini. Un conflitto che, lungi dall'essere fine a sé stesso, intendiamo gestire sempre in forme propositive e di mediazione, al fine di generare un cambiamento di scelte anche nell'ente più restio, attraverso un'azione di advocacy dal basso.

Conosciamo bene del resto la complessità della materia e le difficoltà che gli Enti Locali sono costretti ad affrontare quotidianamente, sia in termini di carichi di lavoro che di risorse umane e di competenze a disposizione. Ma siamo convinti che, insieme, si possano e si debbano trovare le soluzioni utili a garantire la trasparenza. Ecco perché, sia a livello nazionale che territoriale, continueremo la nostra azione di monitoraggio, utilizzando tutti gli strumenti che la legge mette a disposizione di cittadini e cittadine per vedersi riconosciuto il proprio diritto al sapere. Con lo stesso spirito di costruzione e cooperazione, avanziamo alcune proposte politiche che, a partire dal miglioramento delle condizioni e dei livelli di trasparenza dei comuni, incidano sulla possibilità di rendere sempre più i beni confiscati, attraverso il loro riutilizzo sociale, palestre di vita e beni comuni.

# LE NOSTRE PROPOSTE

- 1.** Proponiamo all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) di adottare un documento di indirizzo da inviare a tutti gli enti destinatari di beni confiscati con un vademecum dettagliato sulle modalità e sui contenuti degli elenchi da pubblicare, anche fornendo un modello comune in grado di uniformare sul piano nazionale la stessa pubblicazione. Nel vademecum andrà chiaramente indicata la sezione dei siti internet istituzionali nella quale gli elenchi vanno pubblicati. Per dare coerente attuazione alla normativa sulla trasparenza sancita dal D.Lgs. 33 del 2013, letta in combinato con il Codice Antimafia, essa non può che essere, a nostro avviso, la sezione "Amministrazione trasparente", alla voce "Beni immobili e gestione del patrimonio", dove l'elenco dei beni confiscati deve essere pubblicato come contenuto specifico e non essere inserito nel più generale elenco del patrimonio immobiliare dell'ente.
- 2.** Proponiamo che l'attuazione dei principi della trasparenza diventi pratica condivisa non solo per le amministrazioni comunali, ma per tutte le amministrazioni pubbliche che, a vario titolo, si intrecciano con la storia del bene. Poterne conoscere la storia criminale, le assegnazioni provvisorie e le attività di gestione fin dalla fase del sequestro, così come potersi confrontare con gli uffici giudiziari, potrebbero rappresentare delle risorse aggiuntive nel percorso di progettazione partecipata del riutilizzo sociale.
- 3.** Riteniamo importante che sia garantito un maggiore coordinamento e scambio lungo tutta la filiera istituzionale del bene confiscato, che consenta poi una risoluzione veloce delle criticità e una trasparenza del dato. In particolare, a partire da modelli di collaborazione già sperimentati, proponiamo che si possa attuare una filiera che tenga conto degli uffici giudiziari presso i Tribunali, dell'ANBSC, delle amministrazioni statali, delle Prefetture e infine degli Enti Locali di prossimità, candidati alla destinazione del bene confiscato.
- 4.** Chiediamo che vengano promossi e poi realizzati dei percorsi di accompagnamento ai comuni e di supporto alla progettazione delle organizzazioni sociali, con attivazione di percorsi di monitoraggio civico e partecipazione dei cittadini.
- 5.** Auspichiamo che le Politiche di coesione e i fondi ad esse correlati possano diventare sempre di più uno strumento di emancipazione e di sviluppo per le comunità. Come già ribadito nella *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, e come testimonia il percorso intrapreso con il *IV Piano di azione dell'Open Government Forum Italia*, un dialogo proficuo nella costruzione dell'Accordo di Partenariato e poi nell'attuazione dei singoli programmi di finanziamento consente di raggiungere importanti obiettivi nel miglioramento delle condizioni strutturali del bene, ma soprattutto nella consapevolezza da parte della società civile organizzata di essere propulsore di cambiamento.



# CAPITOLO 2

## **Costruire una comunità monitorante**

Dalla Campania  
fino a Torino,  
il nostro percorso

## Un impegno in grado di adeguarsi ai cambiamenti

Libera è nata, più di venticinque anni fa, come rete di associazioni no profit, cooperative sociali, movimenti e gruppi, scuole, sindacati, gruppi scout, diocesi e parrocchie: esperienze diverse tra di loro ma con l'obiettivo comune di organizzare una risposta contro mafie e corruzione e di costruire giustizia sociale e nuove opportunità di riscatto. Siamo ancora convinti che tessere reti di impegno collettivo resti il centro dell'azione di Libera, adattando la nostra mission ai mutamenti dei contesti e delle norme durante il tempo.

Nel 2012 è avvenuto uno di questi cambiamenti significativi, con l'approvazione della Legge 190 cosiddetta "Severino", prendendo il nome dalla Ministra del Governo Monti del tempo, Paola Severino. Sebbene apparentemente lontano dal tema dei beni confiscati, il modello della prevenzione della corruzione figlio di questa Legge (e ancor più del D.Lgs. 33/2013 sulla trasparenza amministrativa che da essa discende) è finito con il rivoluzionare tanto il ruolo della Pubblica Amministrazione quanto il modo di fare monitoraggio civico e di comunità. Questa famiglia di leggi obbliga infatti le Istituzioni a mettere online dati dettagliati su come si organizzano, prendono decisioni e spendono le risorse pubbliche. Parimenti, affida il ruolo di "controllo diffuso" dell'operato pubblico alla società civile. Questi presupposti sono validi anche per la gestione dei patrimoni confiscati, da rendere accessibile, conoscibile e rendicontabile. I dati che riguardano i beni immobili vanno dunque resi pubblici, utilizzabili e riutilizzabili (secondo la normativa vigente), che siano in gestione presso l'Agenzia nazionale o che siano nel patrimonio indisponibile degli Enti Locali, cui nella stragrande maggioranza dei casi vengono trasferiti.

Contemporaneamente, anche l'impegno sociale si è rinnovato alla luce del modello di prevenzione della corruzione. Il ruolo di "vigilanza civica", che il corpo normativo ha affidato come diritto/dovere alla società civile, si è incrociato con la storia di attivismo già ben radicata e portata avanti negli anni da Libera: la promozione del riutilizzo sociale dei beni confiscati ha finito così con l'includere anche la promozione della trasparenza amministrativa e della rendicontabilità (o *accountability*) dei beni stessi.

In coerenza con questo mutamento, Libera, con l'associazione Gruppo Abele ONLUS, dal 2016 ha promosso e sostenuto l'iniziativa Common, acronimo di COMunità MONitoranti: il fine è stimolare, far crescere e incoraggiare la nascita e il rafforzamento di questo tipo di azione civica, che può applicarsi a tutto ciò che è bene comune, non intendendola solamente "in negativo" come lotta al malaffare, ma anche "in positivo" come promozione del buon modo di gestire la cosa pubblica anche attraverso la vigilanza civica organizzata in gruppi. Non è infatti possibile parlare di cittadinanza senza fare riferimento, nello specifico, a singole comunità, che siano esse territoriali, di interesse, di scopo o di intenti, incluso quelle che Libera rappresenta.

La storia dell'associazione e il suo impegno forte nei territori hanno portato naturalmente a sperimentare l'azione del monitoraggio civico su quel tipo di bene comune che più racconta la nostra storia: i beni confiscati alle mafie e ai corrotti, secondo il processo che descriviamo in queste pagine.

## Le azioni di monitoraggio consolidate

Le prime forme di monitoraggio che abbiamo messo in campo nel corso della nostra storia sono state quelle finalizzate a raccontare le pratiche di riutilizzo pubblico e sociale dei beni confiscati. Ciò al fine di dare contezza, e contemporaneamente voce, a quelle esperienze di sviluppo e riscatto attive sui territori che, dall'approvazione della norma sul riuso in poi, andavano costituendosi. Il nostro fine è stato anche quello di creare uno scambio tra soggetti gestori del terzo settore, al fine di stimolare un apprendimento collettivo.

Questa azione di mappatura, nel corso degli anni, ci ha permesso di dialogare con attori istituzionali e sociali, ognuno con le proprie caratteristiche, con l'obiettivo di rendere sempre più completa la raccolta di dati. Tra questi, una collaborazione consolidata e fondamentale è quella che si è generata con il Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La condivisione di proposte per la scrittura della *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* è l'apice di un confronto attivo da tempo: il comune obiettivo è quello di rendere sempre di più i beni confiscati strumenti di sviluppo territoriale, portatori di economia pulita e di un sistema alternativo a quello mafioso.

Recentemente, anche in virtù di quanto fatto tramite l'impegno di Libera e dell'associazione OnData con il portale confiscatibene.it, il nostro lavoro di monitoraggio si è appunto evoluto alla luce del ruolo di vigilanza civica e utilizzo della trasparenza introdotto dalla normativa sulla prevenzione della corruzione. Come evidenza di questo nuovo approccio, sottolineiamo l'inserimento il tema della trasparenza dei beni confiscati nel *Quarto Piano d'azione italiano dell'Open Government*. L'iniziativa, attiva in tutto il mondo al fine di incoraggiare strategie di governance inclusive e aperte, sul tema beni si è tradotta in dieci impegni redatti insieme al Dipartimento per le Politiche di coesione e all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Libera è specificatamente protagonista di tre di queste dieci macro-azioni:

- 1.** l'attivazione di laboratori di raccolta di wikidata e di vigilanza civica sulla messa online di dataset istituzionali, a partire dai grandi portali nazionali che lavorano sul tema dei beni confiscati e della loro valorizzazione;
- 2.** la produzione di tre report di monitoraggio su pratiche di riutilizzo sociale realizzate attraverso i fondi delle politiche di coesione in Italia e che sono orientate al reinserimento nel mondo del lavoro di donne vittime di violenza;
- 3.** la realizzazione di due laboratori di progettazione partecipata per la scrittura di una strategia di riutilizzo sociale di un bene confiscato, con il coinvolgimento della comunità, della società civile attiva e delle istituzioni di riferimento.

Questo lavoro, che comprende attività per tutto il 2021, scorrerà parallelo ai percorsi di formazione e di attivazione di laboratori di monitoraggio civico su tutto il territorio nazionale. Insieme ai coordinamenti regionali stiamo progettando specifici percorsi che abbiano

l'obiettivo di attivare dei momenti di dialogo e di riflessione con tutti gli attori della comunità attorno ai beni: è fondamentale, infatti, che essi siano al centro di un processo di rigenerazione urbana e territoriale e di costruzione di nuovi modelli di sviluppo economico.

Al riguardo, il primo coordinamento di Libera che è riuscito, proprio grazie a questi percorsi, a costituire un gruppo di lavoro regionale sul monitoraggio è stato quello campano, attore fondamentale del percorso descritto in queste pagine. Proprio questa forte istanza regionale, infatti, è stata il motore per l'attivazione di un percorso nazionale, che ha trovato spazio a Torino, in collaborazione con l'Università e con il Gruppo Abele, per come diremo a breve. In Campania, il lavoro di monitoraggio è partito nel mese di maggio del 2020. Si è trattato di una vera e propria sperimentazione, che, pur non pretendendo di avere valore pienamente scientifico, è riuscita comunque a produrre una serie di dati di grande interesse e a generare una buona pratica estesa successivamente all'intero territorio nazionale. Un focus di approfondimento sull'esperienza campana è contenuto più avanti in questa pubblicazione.

## **Un nuovo fronte di monitoraggio (e il percorso con l'Università di Torino)**

Cogliendo l'opportunità di aggiornare le nostre forme di monitoraggio tenendo conto del già descritto modello di trasparenza previsto dalla normativa sulla prevenzione della corruzione, abbiamo provato a porci una necessaria e rinnovata domanda di monitoraggio: quanta trasparenza c'è nei Comuni che sono destinatari di beni confiscati, proprio in riferimento al tema beni? La trasparenza amministrativa e l'accessibilità ai dati sui patrimoni confiscati favorisce la progettazione per il loro riutilizzo? Ma soprattutto: a partire da questi dati, quale percorso si può costruire con la rete associativa e territoriale?

Abbiamo avuto modo di provare a rispondere a questi interrogativi tramite l'attivazione di una riflessione congiunta, tramutatasi in convenzione formale, tra Libera e il Dipartimento di Culture, Politiche e Società dell'Università di Torino, assieme al Gruppo Abele per il tramite del già citato progetto Common - comunità monitoranti.

A maggio 2020, nonostante le difficoltà dell'emergenza sanitaria e sociale legata alla pandemia da COVID-19, abbiamo attivato uno specifico percorso di tirocinio il quale ha permesso di selezionare un gruppo di otto studentesse e studenti iscritti ai corsi di laurea di ambito sociologico, antropologico, politologico e storico del Dipartimento di Culture, Politica e Società. La squadra di tirocinanti ha avuto tre obiettivi principali, intorno ai quali ognuno di loro ha costruito il proprio percorso di approfondimento e di ricerca:

- a.** partecipare alla costruzione di una metodologia utile alla mappatura dell'effettivo riutilizzo sociale, contribuendo agli obiettivi di monitoraggio e di trasparenza sui beni confiscati previsti dall'Agenda italiana dell'open government;
- b.** elaborare carotaggi e studi di caso quali-quantitativi su specifiche esperienze di riutilizzo;

- c. contribuire a promuovere strumenti e strategie di comunicazione delle esperienze territoriali, specie quando sostenute con fondi di investimento della politica di coesione dell'UE.

Il percorso di tirocinio è stato costruito per fasi, al fine di permettere ai partecipanti di poter conoscere il complesso mondo dei beni confiscati e del loro riutilizzo: tre sessioni formative iniziali, un campo tematico di impegno e formazione e, infine, una sessione più tecnica sulla sperimentazione del software utilizzato per la raccolta dei dati e per l'elaborazione di un metodo comune di raccolta dati. Dagli stessi tirocinanti è stato redatto anche un quadro sinottico sulla normativa regionale relativamente ai beni confiscati e alle politiche di sicurezza, per poter analizzare nel dettaglio quanto sia radicato e preciso l'impegno istituzionale su questi temi.

## **L'elenco dei beni confiscati: perché è così importante**

Principale oggetto dell'attività di tirocinio, che è stata portata avanti fino a ottobre 2020, è stata la produzione di una fotografia dello stato dell'arte della trasparenza dei beni confiscati da parte di tutti i Comuni italiani loro destinatari. Per comprendere ciò che è stato fatto (e come è stato possibile farlo), occorre guardare all'articolo 48 comma 3 lettera c del Codice Antimafia (D.Lgs. 159/2011), il quale obbliga ogni ente istituzionale a pubblicare l'elenco completo dei beni immobili confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente stesso. Nello specifico:

*Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

Il Codice Antimafia è evidentemente molto preciso sulla tipologia di informazioni che devono essere inseriti in elenco per garantire che effettivamente il dato sia trasparente e accessibile. Per ogni bene, si dice, dovrà essere indicata la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione, insieme a tutte le informazioni che consentano di identificare l'assegnatario del bene: i suoi dati identificativi (nome e ragione sociale del soggetto del terzo settore, per esempio), gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione.

La riforma del Codice Antimafia (Legge 161/2017) ha apportato alcune ulteriori e significative novità a queste disposizioni: l'elenco, infatti, deve essere aggiornato con cadenza mensile e reso pubblico sul sito istituzionale dell'amministrazione.

Abbiamo quindi combinato le disposizioni di questo articolo con la normativa relativa alla trasparenza sancita dal D.Lgs. 33/2013, che oltre alla responsabilità dirigenziale già richiamata, ci mette anche in grado di attivare quello che internazionalmente si chiama "Right to know", prevedendo quindi anche il diritto di chiedere i dati qualora non ci siano, non siano completi o non siano aggiornati.

Il lavoro illustrato in queste pagine, come si leggerà meglio in seguito, riguarda la mappatura completa proprio di quegli elenchi oggetto dell'art. 48 del Codice Antimafia. Per la prima volta siamo oggi in grado di fornire una lettura dello stato dell'arte del rispetto, da parte dei comuni italiani, della trasparenza dei beni confiscati a loro trasferiti. Quelli da noi prodotti sono a tutti gli effetti "wikidata", per richiamare l'espressione che abbiamo utilizzato negli impegni per il Piano dell'Open government, ossia dati prodotti dalla società civile che partono da una lettura di dati istituzionali (o meglio di quelli che abbiamo).

Per comprendere e leggere nel giusto modo i dati da noi prodotti, va tenuto in conto che il cambiamento di paradigma previsto dall'impianto della normativa sulla prevenzione della corruzione - passare dalla segretezza alla rendicontabilità e dalla conoscenza specializzata al monitoraggio diffuso - è un processo ancora tutto in divenire, sia per la Pubblica Amministrazione sia per cittadine e cittadini. Se le istituzioni hanno ancora una strada lunga da percorrere e devono impegnarsi decisamente di più per raccontarci (tramite i dati) come stiano gestendo i beni confiscati, anche per le realtà civiche non è stato immediato trasformare il modo di pensare il loro impegno per i beni confiscati in un'azione per la trasparenza. Se, ad esempio, fino a prima della legge 190 del 2012, i dati sui beni erano conoscibili solo generando, non senza fatica, relazioni virtuose con le istituzioni, oggi la conoscibilità è l'espressione di un diritto esplicitamente sancito, il diritto di sapere, che prescinde da ogni relazione ed è indipendente dalla volontà o meno di chi ricopre il ruolo istituzionale.

Ecco perché, ed è il senso che volevamo restituire in questo capitolo, i dati che si leggono in questa ricerca sono da vedersi come il frutto di un altrettanto intenso processo tuttora *in fieri*, intrapreso negli ultimi cinque anni.

Siamo appena all'inizio di un nuovo ciclo di impegno e attivismo, che vogliamo incoraggiare fortemente con questo primo Report e che speriamo possa rinvigorire l'azione dei coordinamenti territoriali di Libera e di chiunque voglia spendersi per la cura del bene comune, in primis dei beni confiscati.

---

**Il gruppo di studenti e studentesse che hanno lavorato al report è così composto:**

Amodeo Giulia, Atzori Nicola, Cavagnino Chiara, Ferrari Federica, Festante Rosa, Panepinto Giulia, Santoro Mariachiara, Voglino Michela

CAPITOLO

# 3

## **Modelli, strumenti e strategie di ricerca**

una nota metodologica

## Il disegno della ricerca

Nello scenario sin qui descritto, va inserito il percorso che Gruppo Abele e Libera hanno portato avanti in collaborazione con il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, finalizzato ad estendere a livello nazionale la mappatura sperimentata in Campania, contestualmente testandone gli strumenti e affinandone la metodologia.

Data la rilevanza pubblica delle questioni trattate e le loro implicazioni in termini di policy, si è infatti voluto consolidare un impianto metodologico quanto più rigoroso, con riferimento ai tre seguenti aspetti:

- la validità del disegno della ricerca nel rispondere agli obiettivi conoscitivi;
- la fedeltà e affidabilità degli indicatori e della rilevazione;
- la replicabilità e trasferibilità degli strumenti adottati.

Come di consueto nelle indagini connotate da finalità e ricadute per le politiche, il connubio tra ricerca scientifica e applicabilità sui problemi collettivi ha avuto un obiettivo duplice: da un lato, consolidare gli strumenti su scala nazionale, così da fornire basi solide al dibattito pubblico sulla trasparenza dei dati in tema di beni confiscati, ambito cruciale per la vita civile del Paese; dall'altro lato, offrire un riferimento pratico, operativo e replicabile da parte di cittadini e cittadine che – con le dovute accortezze e cautele – possono riutilizzarlo per l'esercizio di una piena cittadinanza monitorante.

In questo quadro, si esplicita il dettaglio dei principali passaggi del percorso della ricerca, distinguendo sei aspetti:

- a. le proprietà della base empirica;
- b. la costruzione del gruppo di lavoro;
- c. la mappatura dei siti internet istituzionali dei Comuni;
- d. l'organizzazione della matrice dati e la pulitura e verifica campionaria della loro affidabilità;
- e. la costruzione del Ranking;
- f. i punti di forza e le cautele.

### Proprietà della base empirica

Obiettivo generale della rilevazione era monitorare la trasparenza amministrativa nei comuni italiani in merito alla pubblicazione dei dati sui patrimoni confiscati alla criminalità organizzata che insistono nei loro territori, ovvero che sono stati destinati al loro patrimonio



indisponibile. I comuni sono i principali destinatari finali dei patrimoni – mediamente più di 8 beni confiscati su 10 va agli Enti Locali – ed è data loro delega di agevolarne la valorizzazione anche mettendo in campo pratiche di trasparenza dei dati e di coinvolgimento della società civile nel recupero e restituzione a usi collettivi. Come detto, gli obblighi di trasparenza – obiettivo precipuo di questa ricerca – vengono dettagliati all'articolo 48 comma 3 lettera c del Codice Antimafia riformato nel 2017, che indica i principali contenuti da includere nell'elenco dei beni che i comuni dovrebbero pubblicare, per dare coerente attuazione alla normativa sulla trasparenza sancita dal già citato Decreto 33 del 2013, nella sezione “Amministrazione trasparente”, alla voce “Beni immobili e gestione del patrimonio”.

Ovviamente, come spesso accade, il quadro empirico non corrisponde affatto al dettato normativo. Come mostrano precedenti carotaggi disponibili in letteratura e riguardanti casi territoriali limitati, e come emerso durante la prima mappatura effettuata sui siti dei comuni della Campania, si presentano due palesi criticità: da un lato, gran parte delle amministrazioni locali non pubblica o pubblica scorrettamente l'elenco dei patrimoni confiscati loro trasferiti; dall'altro, si riscontra una significativa eterogeneità nelle modalità di pubblicazione rispetto alla posizione in cui vengono inseriti i dati, al livello di apertura dei documenti, al grado di dettaglio sugli immobili, alla presenza e completezza delle informazioni sul loro effettivo riutilizzo ecc.

Di fronte a questa vasta lacuna conoscitiva e alla eterogeneità della base empirica, e di fronte al fatto che ad oggi non esistono altre indagini che riportino dati complessivi ed esaustivi in merito al riutilizzo dei patrimoni destinati agli Enti Locali, la ricerca qui presentata va pertanto intesa come un'indagine propriamente *esplorativa*, finalizzata alla costruzione di un impianto in grado di rintracciare, raccogliere, sistematizzare e rendere analizzabili informazioni sparse e diversificate su più di mille siti istituzionali di altrettanti comuni destinatari di patrimoni confiscati.

## La costruzione del gruppo di lavoro

Il carattere esplorativo e le proprietà di una base empirica variegata e lacunosa hanno reso necessaria la costruzione di un gruppo di lavoro da qualificare e impegnare in una rilevazione empirica di tipo manuale, accorta e supervisionata.

I temi oggetto dello studio e le pratiche di ricerca implicate nella rilevazione hanno dunque offerto l'opportunità di costruire un progetto di tirocinio formativo per “attività di monitoraggio, raccolta e analisi dei dati sul riuso sociale e istituzionale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, nonché alla elaborazione di strumenti di promozione e di comunicazione di esperienze di riuso”. Questo testo è estratto dall'Avviso pubblicato il 20 maggio 2020 tra le “Offerte di tirocinio curriculare” del Job Placement dell'Università degli Studi di Torino. All'Avviso, rivolto a studenti e studentesse iscritti/e ai Corsi di Laurea triennale o magistrale del Dipartimento di Culture, Politica e Società, hanno risposto oltre 20 candidate e candidati. La selezione, basata su un colloquio motivazionale e sul possesso di comprovate competenze in campo metodologico (qualitativo e/o quantitativo), ha permesso la costruzione di un gruppo di otto studenti e studentesse, sette dei quali già in possesso di un titolo di laurea triennale in ambiti diversi (sociologia, politologia, scienze della comunicazione e scienze strategiche).

I/le tirocinanti selezionati sono stati dunque coinvolti in un percorso di formazione organizzato in tre step:

- un'attività di didattica avanzata (in DAD) sui temi del contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, politiche di coesione dell'UE, politiche e movimenti antimafia, governance territoriale e pratiche di partecipazione, sviluppo locale sostenibile, fonti statistiche in materia di trasparenza, beni confiscati, criminalità e principali indicatori per lo studio del territorio;
- un'attività di formazione tecnica (in DAD) sull'utilizzo del software sperimentato per la raccolta, la schedatura e l'organizzazione dei dati in matrice (si veda punto c);
- infine, un'attività di formazione di tipo laboratoriale (in presenza) svolta in agosto 2020 all'interno di una apposita "Scuola Common" presso il bene confiscato di Cascina Caccia, in provincia di Torino. Questa formazione ha permesso di rivalutare in itinere tutte le fasi di lavoro svolte e le criticità emerse nella fase di pre-testing della mappatura.

Le attività formative, specialmente l'ultima di tipo laboratoriale, hanno permesso di condividere quanto più possibile le strategie di tracciamento e di imputazione di dati uniformi e corretti, così da ottenere un'indagine ragionevolmente aderente ai requisiti di fedeltà e validità del dato.

## La mappatura dei siti internet istituzionali dei comuni

Operativamente, la mappatura dei siti internet dei comuni è avvenuta attraverso una indagine on desk, svolta in modalità smart working, con il tutoraggio a distanza dei referenti designati/e dai partner di progetto, in coerenza con i vincoli della emergenza sanitaria. Questa fase si è sviluppata tra i mesi di maggio e ottobre 2020. A questo proposito, è opportuno specificare che l'attività di monitoraggio dei siti istituzionali ha previsto una sola ricognizione, che si è chiusa il 31 ottobre. Nel database finale non sono pertanto incluse le eventuali variazioni intercorse dopo questa data.

Il gruppo di lavoro ha operato compilando un questionario strutturato, sviluppato su piattaforma sperimentale da Libera. Più precisamente, il processo di raccolta dei dati è avvenuto tramite l'utilizzo del software web-based VTENEXT, con licenza GNU Affero General Public License version 3 ("AGPL"), nella versione Community Edition. Il software, anche nella sua versione community edition, include un generatore di moduli personalizzati che, una volta configurati e installati tramite la procedura guidata, si interfacciano con tutti gli altri moduli, inclusi quelli personalizzati. Questo ha permesso di creare due moduli ad hoc per la gestione del processo di raccolta dati:

1. il primo con l'elenco di tutti gli enti destinatari di beni confiscati, estratto da OpenRe.g.i.o ([openregione.ansc.it](http://openregione.ansc.it)), attraverso il quale si è gestita anche l'assegnazione ai singoli valutatori chiamati a raccogliere le informazioni;

**2.** il secondo con la scheda da compilare. Il modulo, suddiviso in sezioni, ha permesso anche l'archiviazione di tutti i documenti utili. In questo modo, gli elenchi pubblicati sui siti dei comuni sono stati scaricati ed allegati alla scheda, così da conservarne la copia individuata al momento della ricognizione.

Il questionario, che nella versione definitiva consta di 21 items suddivisi in 4 sezioni, si ispira ed estende la scheda di monitoraggio disponibile sul portale confiscatibene.it.

Trattandosi, come detto, di una base empirica piuttosto variegata, sono state necessarie più fasi di pre-testing, tese a verificare l'adeguatezza degli items rispetto alla fonte interrogata. Come di consueto per le indagini di carattere esplorativo, precedenti versioni del questionario sono state testate su campioni di siti istituzionali, al fine di individuare le criticità e tarare lo strumento di rilevazione. Questi passaggi sono stati condivisi coralmemente all'interno del gruppo di lavoro per uniformare i criteri di rilevazione.

Di seguito una breve descrizione degli items del questionario definitivo.

La prima sezione rileva l'aderenza ai dettami basilari previsti dalla normativa in tema di trasparenza dei dati sui beni confiscati, e consta di 6 items: 1) Nome del comune; 2) Presenza dell'elenco dei beni confiscati; 3) Numero di beni confiscati siti in quel comune riportato su OpenRe.g.i.o; 4) Link della sezione del sito per scaricare l'elenco; 5) Data di pubblicazione o ultimo aggiornamento dell'elenco (che poteva essere "mancante"); 6) Formato del documento pubblicato (chiuso o aperto, ovvero fruibile, utilizzabile e riutilizzabile).

La seconda sezione del questionario verifica la presenza di informazioni relative alla consistenza dei beni destinati con altri 3 items: 7) dati catastali (indicazione del foglio, particella e subparticella); 8) tipologia di bene (appartamento, terreno, villa, box ecc.); 9) collocazione geografica (trascrizione dell'indirizzo e del numero civico).

Gli 8 items della terza sezione rilevano ulteriori criteri richiesti dal Codice Antimafia per una corretta pubblicazione dell'elenco, ovvero: 10) consistenza del bene in mq o ettari; 11) destinazione del bene tra scopi istituzionali o sociali; 12) stato di riutilizzo del bene; 13) utilizzo specifico; 14) ragione sociale specifica del soggetto gestore; 15) riferimento all'atto amministrativo di concessione (estremi di contratto o altri atti comunali); 16) oggetto dell'atto di concessione; 17) specifica della durata dell'affidamento.

La quarta sezione estende l'oggetto della rilevazione, tentando di indagare la propensione dell'ente comunale sui temi della trasparenza, della legalità e dell'impegno civico. Questa sezione consta di 4 ultimi items: 18) adesione all'associazione Avviso Pubblico - Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie; 19) approvazione e pubblicazione di un regolamento per la gestione dei beni confiscati; 20) pubblicazione di bandi per l'assegnazione dei beni confiscati a soggetti del terzo settore; 21) presenza di notizie rilevanti riguardanti il comune e la sua gestione dei beni confiscati.

Per le ultime tre richieste è stata data la possibilità di inserire link e documenti scaricabili, a sostegno della risposta.

## Organizzazione della matrice, pulitura e verifica dei dati

La rilevazione ha condotto alla mappatura su 1.076 comuni destinatari di patrimoni confiscati. I dati raccolti sono stati organizzati in una matrice Casi per Variabili, strumento per la restituzione di sintesi ed elaborazioni sinottiche e descrittive del materiale raccolto.

Il programma utilizzato e descritto sopra ha permesso l'estrazione dei dati in formato excel. Essi si presentano come una matrice riportante sulle colonne le domande e sulle righe i comuni e nelle celle le risposte alle domande relative ad ogni singolo comune. Questo formato permette una veloce analisi critica del dato ed è in grado di evidenziare eventuali incongruenze.

Per l'analisi è stata definita una macro Excel che, prendendo in input il file di output del VTENEXT, è capace di restituire le informazioni necessarie alla creazione di tabelle e grafici. In questo modo è possibile procedere ad un aggiornamento immediato dei risultati per ogni singola estrazione dei dati.

Dopo la chiusura della rilevazione, su questa matrice è stato possibile concentrare la consueta pulizia del dato con controlli di congruenza e dei missing values e l'elaborazione delle necessarie operazioni di ri-codifica. Tra queste attività, un approfondimento specifico è stato rivolto alla misurazione dell'attendibilità del dato raccolto con riferimento al cosiddetto "errore di trattamento", ovvero riferibile alla attività di concreta rilevazione (codifica, trascrizione, imputazione). Trattandosi di un'attività manuale e svolta da risorse umane diverse, non possono infatti essere escluse tali criticità, così come i consueti problemi di interpretazione soggettiva di fronte a informazioni ambigue. Circostanza particolarmente centrale nell'indagine in oggetto, vista l'elevata eterogeneità nelle modalità di pubblicazione dei dati da parte dei comuni di cui si è detto sopra.

Oltre alla supervisione e al coordinamento del gruppo di lavoro, per contenere tale errore sono state estratte 130 schede (10 per ciascuna delle 13 domande, con campionamento casuale ponderato per rilevatore, in base al numero di schede compilate) poi sottoposte a ri-controllo di correttezza dell'input. Le schede sono state compilate da un numero "x" di compilatori. Ciascun compilatore ha gestito un numero "n" di schede. L'estrazione casuale delle schede campione ha tenuto comunque conto delle seguenti condizioni al contorno:

- per ciascun compilatore "x" sono state scelte un numero  $(n/406) \cdot 10$  schede per ciascuna domanda, dove 406 è il numero dei comuni che hanno pubblicato l'elenco;
- la matrice comuni-domande da controllare è una matrice sparsa (sono stati scelti set di 10 comuni differenti per ogni singola domanda controllata);
- per ogni singola domanda sono stati riscontrati y errori e 10-y risposte corrette, laddove:
  - y=0 -> errore minore del 3%;
  - y=1 -> errore compreso tra 5% e 10%;
  - y=2 -> errore compreso tra il 15% ed il 20%;

Mediando i valori per ciascuna domanda, l'errore è stimato essere minore del 10%. Pertanto, l'affidabilità dei dati è maggiore o uguale al 91%.

## La costruzione del ranking

Una misurazione composta della trasparenza in materia di beni confiscati è stata condotta attraverso la costruzione di un ranking su scala da 0 a 100, laddove 0 è riferibile a situazioni di totale assenza di dati pubblicati, 100 a situazioni inverse di presenza corretta di tutti i dati. Il ranking è stato calcolato a livello di singolo comune.

In genere, dovendo misurare un concetto complesso già scomposto in indicatori osservabili (le domande del questionario), si procede attraverso due step: in primo luogo, si selezionano solo alcuni indicatori con parte indicante particolarmente significativa rispetto all'obiettivo dell'indagine; in secondo luogo, si attribuisce un criterio di pesatura specifico ai suddetti indicatori, in base alla rilevanza ricoperta rispetto alla trasparenza complessiva dell'amministrazione.

Nello specifico, per la definizione del ranking, sono state considerate 13 domande, per ciascuna delle quali è stato definito un punteggio variabile:

- per 2 domande il punteggio varia da 1 a 5;
- per 3 domande il punteggio può essere 0 o 2.5;
- per 8 domande il punteggio può essere 0 o 5.

Data la scala di valori appena riportata, il punteggio massimo realizzabile è di 57.5, quello minimo è 0. Per riportare successivamente i punteggi sulla scala da 0 a 100, i valori ottenuti sono stati moltiplicati per 1.739 ( $57.50 \times 1.739 = 100$ ). In definitiva:

$$\text{RANKING} = \text{SOMMA PUNTEGGI} \times 1.739$$

Si porta ad esempio il caso del comune di Napoli, per il quale la somma dei punteggi delle singole domande è pari a 44. Moltiplicando  $44 \times 1.739$  si ottiene il ranking su scala da 0 a 100 pari a 76.52.

A livello di singola regione, il ranking è stato definito mediando il valore dei ranking dei singoli comuni della regione stessa. Il ranking nazionale è stato definito infine mediando i ranking di tutti i comuni.

Va chiarito che il ranking (R) è un dato necessario ma non sufficiente a definire lo status della singola regione, che dipende anche da altri fattori, primo tra tutti il numero di comuni destinatari di beni (N). Dunque, al ranking va associato anche questo valore. In questo modo è stato possibile attribuire un peso specifico ad ogni singola regione, proprio in ragione del

numero di comuni destinatari di beni che vi afferiscono, allo scopo di evitare rappresentazioni distorte del dato. Moltiplicando  $R*N$  e dividendo per il numero totale dei comuni si ottiene un valore per singola regione che definisce il contributo percentuale al ranking nazionale:

$$PESO = \frac{\left( \frac{R_{regione} * N_{regione}}{N_{tot}} \right)}{R_{italia}} * 100$$

dove  $R_{regione}$  è il ranking della regione;  $N_{regione}$  è il numero dei comuni destinatari di beni nella data regione;  $N_{tot}$  è il numero di comuni che costituisce il campione;  $R_{italia}$  è il ranking nazionale.

## Punti di forza e cautele

I punti di forza della rilevazione riguardano la sua estensione, il gruppo di lavoro e l'oggettività di una parte degli indicatori rilevati.

- Rispetto al primo punto, sebbene mantenga un carattere esplorativo, quella svolta non è un'indagine campionaria, ma una mappatura che ha coinvolto l'intero universo dei Comuni destinatari di patrimoni confiscati in Italia nel periodo di rilevazione considerato (maggio - ottobre 2020).
- Rispetto al secondo punto, sebbene gli strumenti predisposti siano resi fruibili e possano essere replicati in qualunque momento, questa esplorazione si è avvalsa di un gruppo di lavoro coordinato e supervisionato centralmente, qualificato e opportunamente formato allo scopo: di certo questa circostanza ha permesso di migliorare la qualità del dato raccolto.
- Rispetto al terzo e ultimo punto di forza, gli items di cui si compone il questionario sono indicatori prevalentemente oggettivi e ispirati alla normativa sulla trasparenza dei dati in materia di beni confiscati. Al netto degli errori di trattamento, questa circostanza rappresenta senza dubbio un punto di forza della validità della fotografia ritratta.

Ciononostante, restano tutte le consuete cautele necessarie di fronte a questo tipo di rilevazioni esplorative, tenendo conto che l'affidabilità (dipendente prevalentemente dal dover rintracciare il dato nei siti istituzionali) e la fedeltà della rilevazione (in termini di registrazione e corretta imputazione in matrice) possono contenere errori fisiologici. A tal fine, come si è detto sopra, sono qui resi quanto più possibile espliciti gli strumenti di indagine utilizzati, così da permettere un'agevole replicabilità applicativa del modello metodologico e un suo miglioramento cooperativo e aperto.



25  
anni  
LEGGE 109

# CAPITOLO 4

## **Trasparenza bene comune**

numeri e dati  
sulla trasparenza  
dei comuni in materia di  
beni confiscati alle mafie



L'attività di rilevazione dei dati e di monitoraggio dei siti internet istituzionali degli enti destinatari di beni immobili confiscati, cuore dell'azione di monitoraggio civico alla base di questa ricerca, si è sviluppata, come già chiarito, in un'unica ricognizione. Essa ha avuto inizio nel mese di maggio 2020 e si è chiusa il 31 ottobre 2020. Pertanto, questa pubblicazione non potrà tenere conto delle variazioni intercorse dopo questa data.

Terminata la fase di monitoraggio e di compilazione delle schede e della matrice - nelle modalità e con gli strumenti illustrati nella nota metodologica - il lavoro si è trasferito sul piano dell'elaborazione e, successivamente, dell'analisi dei dati raccolti. Si è trattato anzitutto di un'analisi sostanzialmente quantitativa, che ha provato a fotografare, attraverso i numeri, la *status quo*. I dati sono stati aggregati, confrontati, correlati e approfonditi. In questo capitolo viene presentato, anche grazie all'ausilio di grafici, immagini e tabelle, il frutto di questo lavoro di elaborazione.

## L'Estrazione dei dati di partenza

Come detto, la base di partenza del lavoro di monitoraggio coincide con il totale dei comuni italiani al cui patrimonio indisponibile sono stati trasferiti (si dice tecnicamente "destinati") beni immobili per finalità istituzionali o per scopi sociali. Si tratta di 1.076 comuni. Il dato è stato estratto dal portale OpenRe.g.i.o. con cui la piattaforma informatica utilizzata dai valutatori si è interfacciata. Nella tabella che segue è riportato il numero totale dei comuni sottoposti al lavoro di monitoraggio, diviso per regioni, con il relativo peso regionale. Tale numero dunque equivale all'universo dei comuni destinatari di patrimoni confiscati in Italia nel periodo di rilevazione considerato, poiché coincide con quello relativo al totale dei comuni destinatari di beni immobili estratto da OpenRe.g.i.o. Unica eccezione, il caso del Comune di Corigliano-Rossano, in provincia di Cosenza, istituito formalmente il 31 marzo 2018 e nato dalla fusione dei comuni di Corigliano Calabro e Rossano che, su OpenRe.g.i.o. vengono ancora conteggiati distintamente.

Regione	Numero Comuni	Peso della regione
Abruzzo	31	2%
Basilicata	3	0%
Calabria	139	13%
Campania	131	11%
Emilia Romagna	38	5%
Friuli Venezia Giulia	6	0%
Lazio	77	9%
Liguria	14	2%
Lombardia	184	15%
Marche	5	1%
Molise	2	0%
Piemonte	49	6%
Puglia	98	10%
Sardegna	22	1%
Sicilia	207	21%
Toscana	26	2%
Trentino Alto Adige	4	0%
Umbria	7	0%
Valle d'Aosta	1	0%
Veneto	32	3%
<b>TOTALE</b>	<b>1076</b>	<b>100%</b>

## I dati sulla pubblicazione degli elenchi

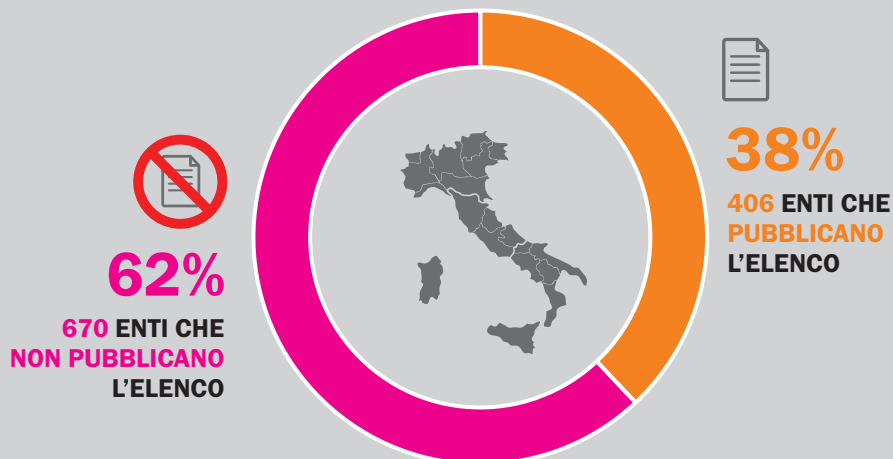
Il primo dato ricavato dal lavoro di monitoraggio è quello più immediato e risponde alla semplice domanda: **quanti comuni italiani destinatari di beni immobili confiscati pubblicano l'elenco sul loro sito internet, così come previsto dalla legge?**

Nelle tabelle e nei grafici che seguono, è indicata la risposta a questa domanda. Oltre al dato totale, viene riportata la suddivisione per regioni e per tre macro-aree geografiche: Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia - Giulia ed Emilia Romagna), Centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio), Sud e Isole (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna). Segue un'ultima suddivisione in base alla classe dimensionale dei comuni per popolazione residente.

### Totale nazionale e divisione per regioni

regione	Comuni destinatari di beni immobili	Enti comunali che hanno pubblicato l'elenco	Enti comunali che non hanno pubblicato l'elenco	% dei comuni che pubblicano l'elenco sul totale regionale
Abruzzo	31	8	23	26%
Basilicata	3	2	1	67%
Calabria	139	51	88	37%
Campania	131	45	86	34%
Emilia Romagna	38	19	19	50%
Friuli Venezia Giulia	6	0	6	0%
Lazio	77	38	39	49%
Liguria	14	7	7	50%
Lombardia	184	59	125	32%
Marche	5	3	2	60%
Molise	2	0	2	0%
Piemonte	49	19	30	39%
Puglia	98	42	56	43%
Sardegna	22	6	16	27%
Sicilia	207	87	120	42%
Toscana	26	8	18	31%
Trentino Alto Adige	4	1	3	25%
Umbria	7	1	6	14%
Valle d'Aosta	1	0	1	0%
Veneto	32	10	22	31%
<b>TOTALE</b>	<b>1076</b>	<b>406</b>	<b>670</b>	
<b>%</b>		<b>38%</b>	<b>62%</b>	

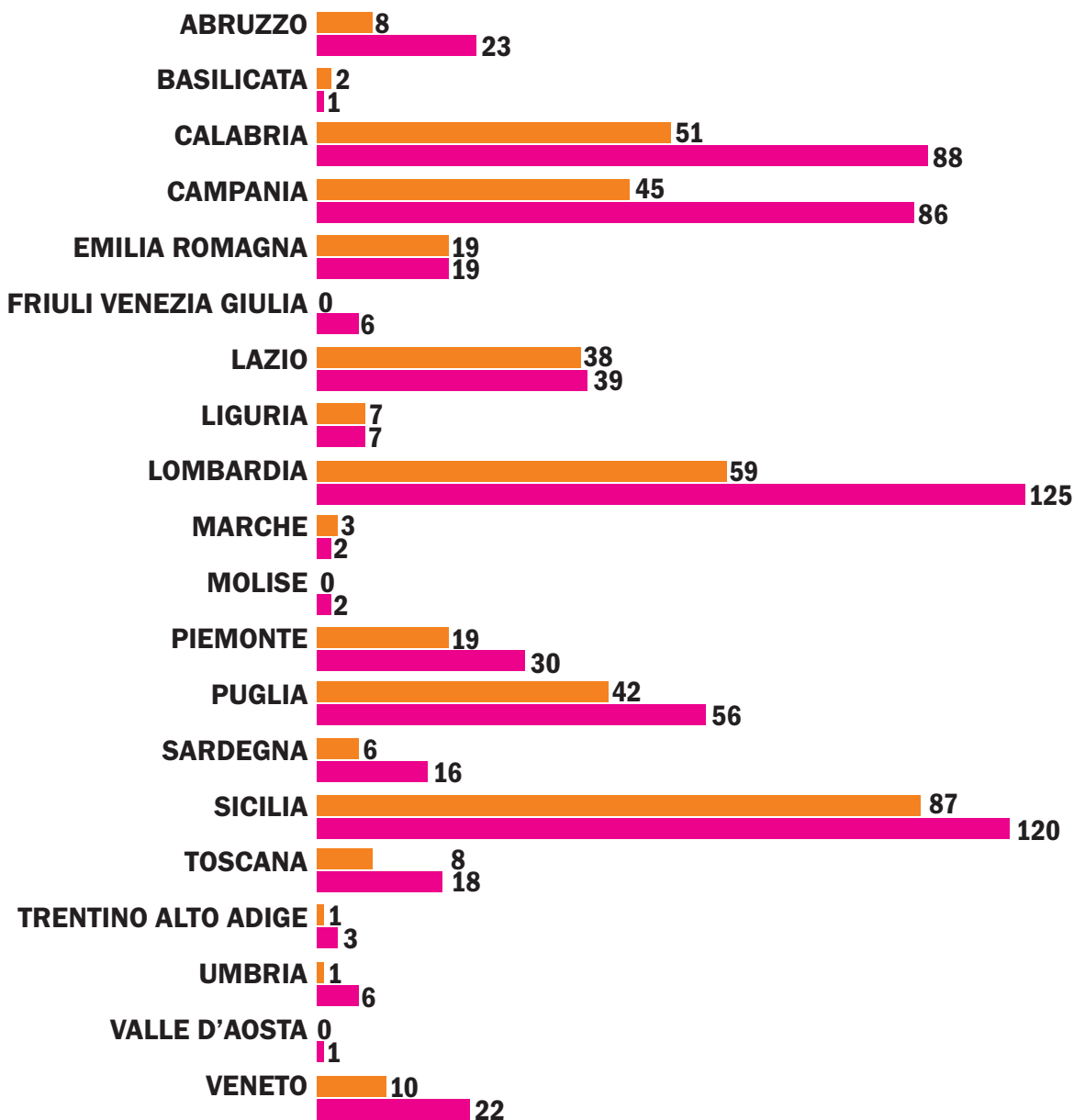
Dati: elaborazione Libera; fonte: siti istituzionali dei comuni



### Divisione per macro-aree geografiche

aree geografiche	totale	enti comunali che hanno pubblicato l'elenco	Enti comunali che non hanno pubblicato l'elenco	% dei comuni che pubblicano l'elenco sul totale dell'area geografica
<b>Nord</b>	<b>328</b>	<b>115</b>	<b>213</b>	<b>35%</b>
<b>Centro</b>	<b>115</b>	<b>50</b>	<b>65</b>	<b>43%</b>
<b>Sud e Isole</b>	<b>633</b>	<b>241</b>	<b>392</b>	<b>38%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1076</b>	<b>406</b>	<b>670</b>	

Dati: elaborazione Libera; fonte: siti istituzionali dei comuni

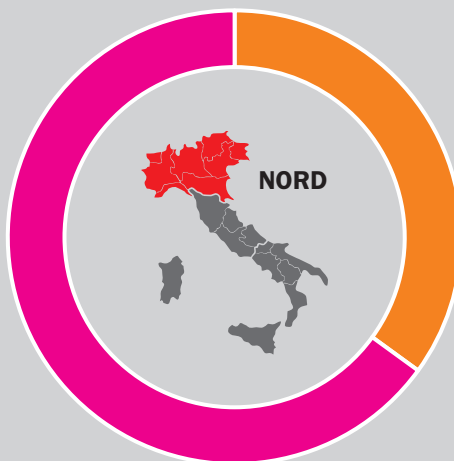


 ENTI CHE HANNO PUBBLICATO L'ELENCO

 ENTI CHE NON HANNO PUBBLICATO L'ELENCO



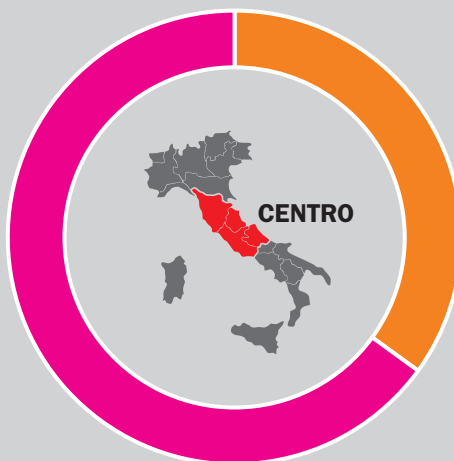
**65%**  
213 ENTI CHE  
NON PUBBLICANO  
L'ELENCO



**35%**  
115 ENTI CHE  
PUBBLICANO  
L'ELENCO



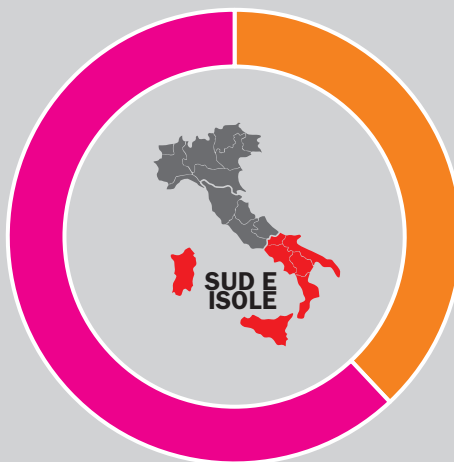
**57%**  
65 ENTI CHE  
NON PUBBLICANO  
L'ELENCO



**43%**  
50 ENTI CHE  
PUBBLICANO  
L'ELENCO



**62%**  
392 ENTI CHE  
NON PUBBLICANO  
L'ELENCO



**38%**  
241 ENTI CHE  
PUBBLICANO  
L'ELENCO

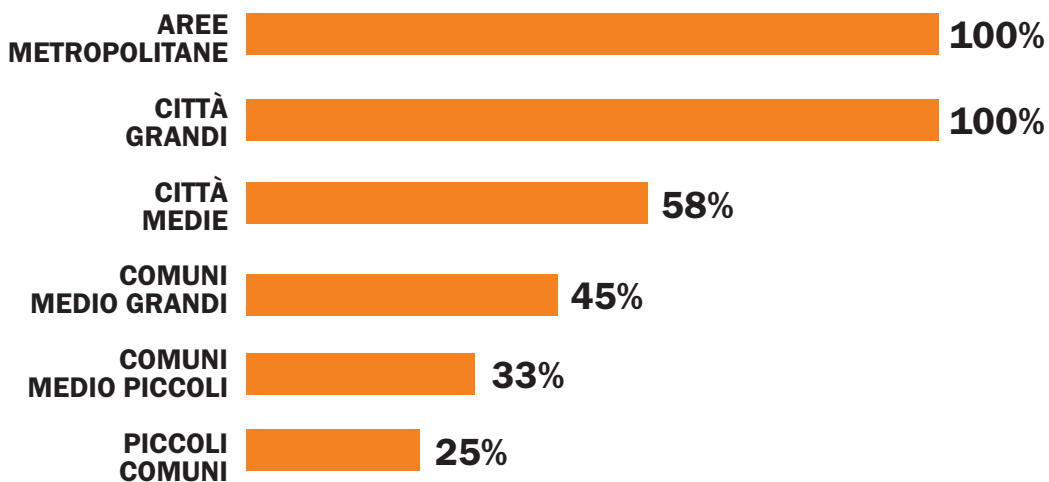
## La classificazione dei comuni per classe dimensionale

Consideriamo ora i dati relativi alla **classe dimensionale dei comuni per popolazione residente**. Abbiamo suddiviso l'universo dei comuni destinatari di immobili confiscati in sei classi, dai piccoli comuni sotto i 5.000 abitanti alle Aree metropolitane che superano il mezzo milione. Abbiamo quindi pesato il numero di immobili per classe e le principali voci relative alla trasparenza. In pratica agli enti di piccole e medio-piccole dimensioni (678 comuni) sono destinati poco più di un terzo del totale dei beni presi in esame (5.611 immobili su 16.361, pari a circa il 34% del totale)

Classe	Abitanti	Totale comuni con immobili destinati	Numero di immobili trasferiti	Numero medio immobili trasferiti
<b>Piccoli comuni</b>	<b>Fino a 5000</b>	<b>303</b>	<b>2042</b>	<b>6,7</b>
<b>comuni medio piccoli</b>	<b>Da 5.001 a 14.999</b>	<b>375</b>	<b>3569</b>	<b>9,5</b>
<b>comuni medio grandi</b>	<b>Da 15.000 a 34.999</b>	<b>220</b>	<b>3157</b>	<b>14,4</b>
<b>Città medie</b>	<b>Da 35.000 a 249.999</b>	<b>166</b>	<b>4312</b>	<b>26,0</b>
<b>Città grandi</b>	<b>Da 250.000 a 499.999</b>	<b>6</b>	<b>371</b>	<b>61,8</b>
<b>Aree metropolitane</b>	<b>Oltre i 500.000</b>	<b>6</b>	<b>2910</b>	<b>485,0</b>

La nostra rilevazione mostra che al diminuire della dimensione dei comuni diminuisce anche la trasparenza dei dati sui beni confiscati. Le chiavi interpretative di questo dato sono molteplici. Ai nostri fini, è plausibile che al diminuire delle dimensioni siano anche più carenti le risorse di personale, di competenze e finanziarie utili tanto ad adempiere agli oneri di trasparenza, quanto a progettare ed attivare la società civile nel riutilizzo dei patrimoni. Questo invita a fornire massima attenzione e sostegno proprio a queste realtà piccole e medio-piccole.

	numero comuni che pubblicano	numero comuni che non pubblicano	percentuale di pubblicazione
<b>Piccoli comuni</b>	<b>75</b>	<b>228</b>	<b>25%</b>
<b>comuni medio piccoli</b>	<b>125</b>	<b>250</b>	<b>33%</b>
<b>comuni medio grandi</b>	<b>98</b>	<b>122</b>	<b>45%</b>
<b>Città medie</b>	<b>96</b>	<b>70</b>	<b>58%</b>
<b>Città grandi</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
<b>Aree metropolitane</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>



## Ridefinizione del campione e analisi di profondità

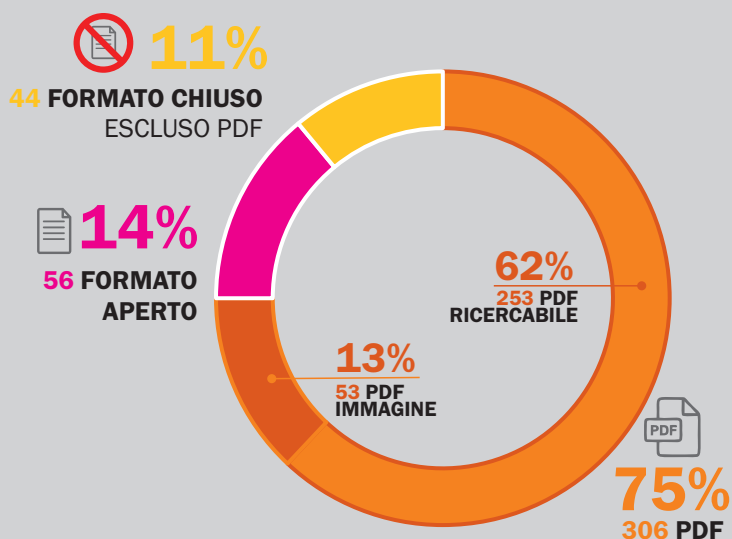
Questa prima fase ha ridefinito il campione di comuni su cui approfondire il lavoro di monitoraggio. Campione che si è ridotto al numero dei comuni che pubblicano l'elenco (406 su 1076) e che abbiamo monitorato per capire con quali modalità avessero provveduto alla pubblicazione. L'obiettivo è stato di verificare quanti lo abbiano fatto in conformità con le previsioni del Codice Antimafia. Di seguito, dunque, riportiamo i dati frutto della compilazione dettagliata delle schede di monitoraggio su questo campione di 406 comuni.

## Modalità e formato di pubblicazione

Nella tabella e nei grafici successivi, è approfondito il quesito relativo alle **modalità di pubblicazione**, da cui dipende in maniera sostanziale la qualità dei dati messi a disposizione. Il formato aperto consente infatti una fruibilità totale da parte dei cittadini e di chiunque voglia utilizzarli e appare l'unico a rispondere con coerenza alle disposizioni di legge sul tema della trasparenza. I dati aperti (*open data*) sono quelli messi online dalla Pubblica Amministrazione, accessibili a chiunque, senza restrizione di sorta, anzi con la possibilità di essere utilizzati, riutilizzati, distribuiti gratuitamente. Che cosa possiamo fare con i dati ce lo dice sia il loro formato (appunto aperto) sia la licenza che si accompagna alla loro pubblicazione: una specie di carta di circolazione dei dati stessi. Se i dati sui beni confiscati sono aperti e in licenza aperta, chiunque può "prendere" un dato sui beni da un certo portale (ad esempio OpenRe.g.i.o) o da un certo sito (l'elenco dei beni confiscati di un certo comune), metterlo su un altro portale (come lo è ad esempio Confiscati Bene 2.0) e incrociarlo con altri dati ancora, incluso dati di produzione civica. Tutto ciò senza dover chiedere permesso a nessuno. Ecco perché insistiamo affinché l'elenco dei beni confiscati sia in questo formato e con questo tipo di licenze: non ci basta un file PDF, oppure un elenco all'interno di altri elenchi. Per noi i dati aperti sono bene comune, specie se parliamo di beni confiscati.

E tuttavia, la ricerca ha evidenziato in maniera piuttosto evidente come la logica degli *open data* sia ancora estranea alla stragrande maggioranza degli enti monitorati. La pubblicazione avviene per la maggior parte in PDF, un formato digitale sostanzialmente chiuso. La grafica riporta un dettaglio relativo proprio a questo formato di pubblicazione più diffuso, con la differenziazione tra PDF ricercabili (documenti stampati digitalmente direttamente in PDF e dunque, in quanto tali, almeno con testo selezionabile e ricercabile) e PDF immagine (frutto cioè di semplici scansioni). Quest'ultimo, così come gli altri formati chiusi (p.e. tabelle on line, immagini), è totalmente inservibile nella logica degli *open data*.

Formato di pubblicazione	
formato aperto	56
formato chiuso ESCLUSO PDF	44
PDF in stampa digitale	253
PDF scansione	53
<b>TOTALE</b>	<b>406</b>

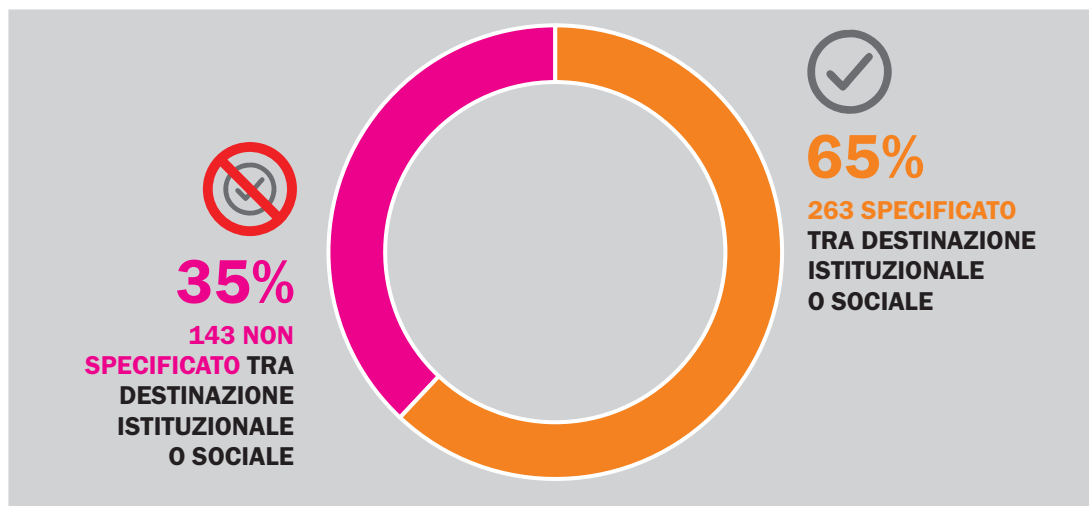




## Destinazione, ubicazione, tipologia e consistenza

Le domande successive hanno riguardato altre informazioni fondamentali: **quanti comuni, tra quelli che pubblicano l'elenco, specificano le informazioni relative alla destinazione (istituzionale o sociale) dei beni, alla loro ubicazione, tipologia e consistenza?** Ecco i dati:

Destinazione istituzionale o sociale	
Informazione presente	263
Informazione assente	143
<b>TOTALE</b>	<b>406</b>

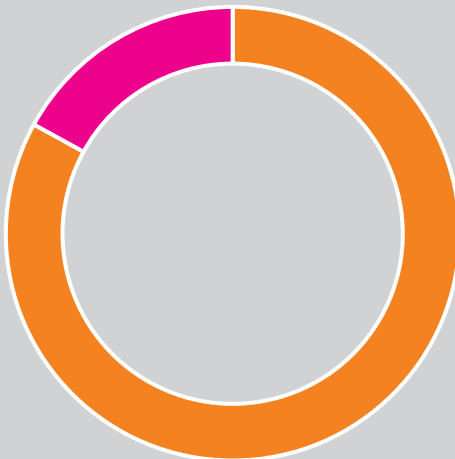


Ubicazione (Indirizzo completo o parziale)	
Informazione presente	336
Informazione assente	70
<b>TOTALE</b>	<b>406</b>



**17%**

**70 ENTI CHE  
NON SPECIFICANO  
UBICAZIONE**



**83%**

**336 ENTI CHE  
SPECIFICANO  
UBICAZIONE**

**Tipologia** (appartamento, villa, terreno, box, ...)

Informazione presente **359**

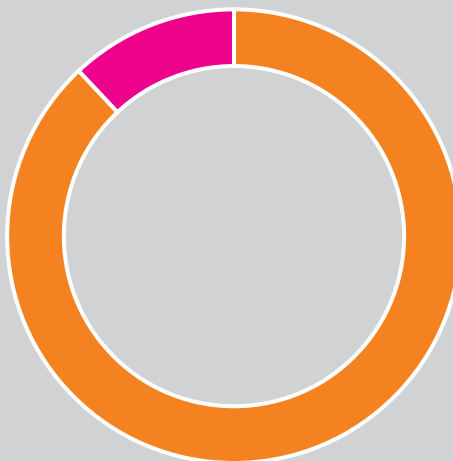
Informazione assente **47**

**TOTALE 406**



**12%**

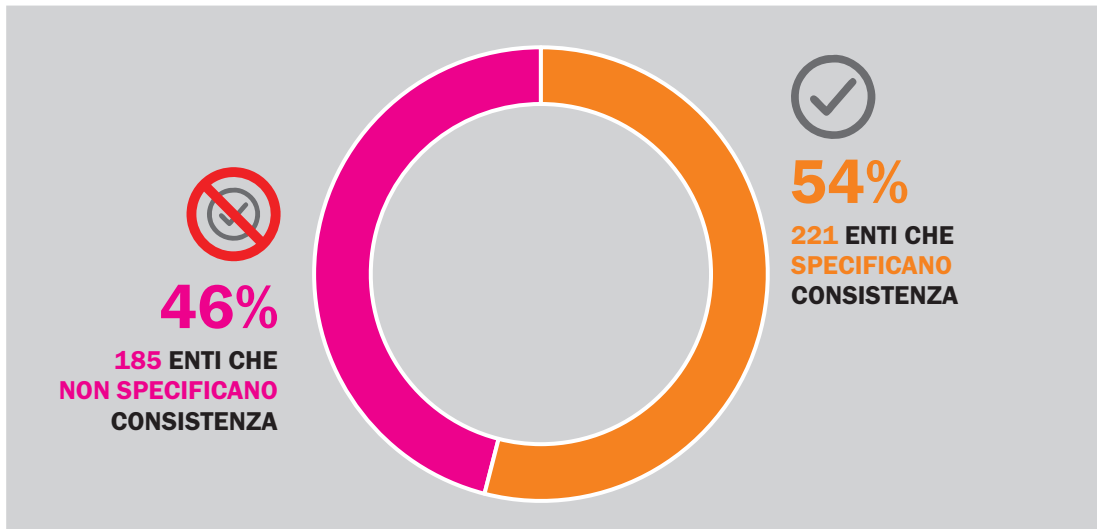
**47 ENTI CHE  
NON SPECIFICANO  
TIPOLOGIA**



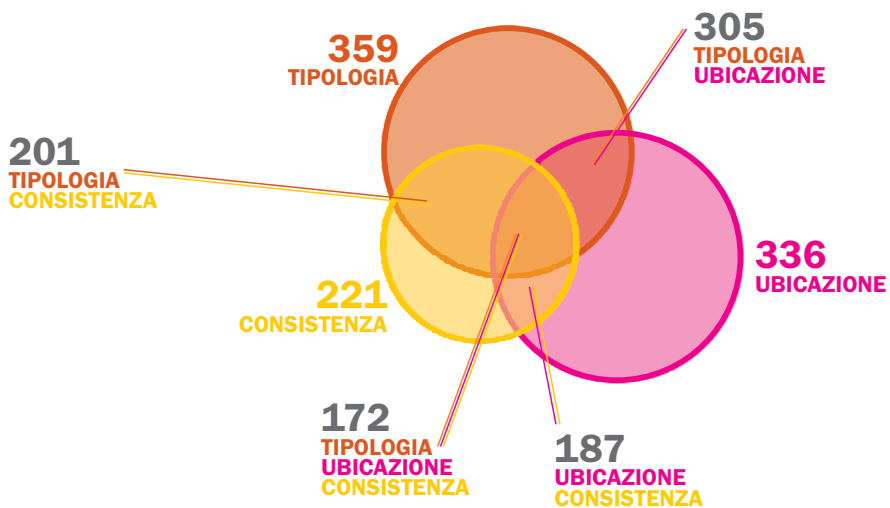
**88%**

**359 ENTI CHE  
SPECIFICANO  
TIPOLOGIA**

Consistenza (metri quadri, ettari, ...)	
Informazione presente	221
Informazione assente	185
<b>TOTALE</b>	<b>406</b>



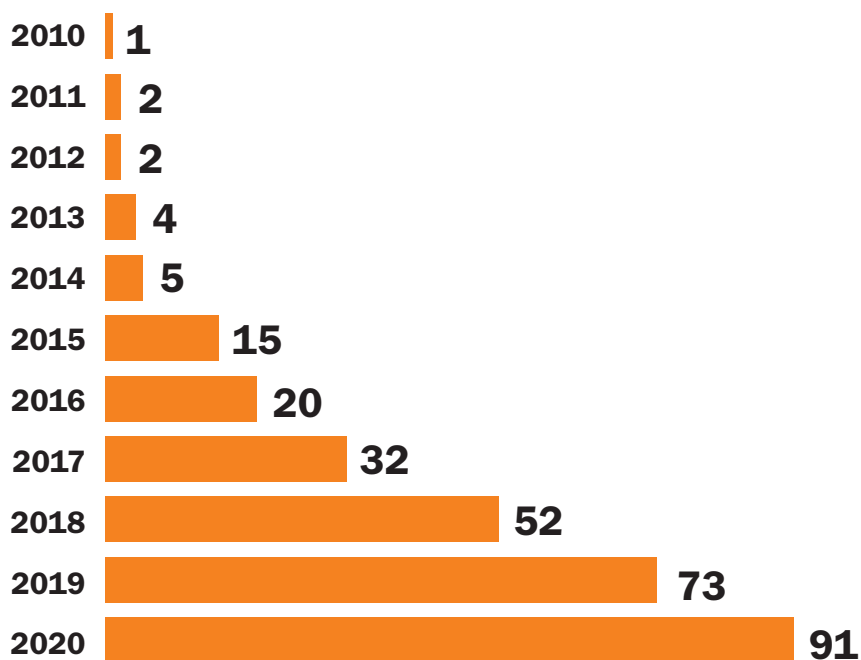
I dati relativi a ubicazione, tipologia e consistenza, se correlati, possono apparire particolarmente significativi:



## I tempi di pubblicazione

Un altro dato fondamentale riguarda i tempi di pubblicazione. Come ampiamente dettagliato, il Codice stabilisce che gli elenchi vadano aggiornati regolarmente con cadenza mensile. Nella maggior parte dei casi questa previsione è totalmente disattesa, con elenchi a volte vecchi di anni e dunque assolutamente inservibili dal punto di vista informativo.

Tuttavia, l'analisi dell'incidenza delle pubblicazioni negli ultimi dieci anni - come riportato nel grafico qui sotto - sembra lasciar intuire una crescente attenzione a questo aspetto. Sul punto specifico, suggeriamo comunque una particolare cautela, in funzione della natura particolarmente delicata della fonte.



## L'attribuzione del ranking

Il meccanismo alla base della definizione del ranking è stato illustrato nella nota metodologica. Qui si riportano nel dettaglio i risultati del procedimento di attribuzione del punteggio.

Su base nazionale, abbiamo distinto due modelli di ranking:

- 1.** Il primo, pari 18.53, è relativo al punteggio medio su base nazionale in relazione a tutti gli enti monitorati. Il dato tiene conto pertanto anche di tutti gli enti che non pubblicano l'elenco e che dunque sono fermi a 0, condizionando con ciò notevolmente il valore medio;
- 2.** Il secondo, pari a 49.11, è relativo al punteggio medio su base nazionale in relazione esclusivamente agli enti che pubblicano l'elenco, escludendo dunque tutti gli enti con punteggio 0.

Di seguito vengono riportati lo schema e la grafica relativi all'attribuzione del punteggio ad ogni singola regione in relazione al numero totale degli enti monitorati e, nella colonna accanto, in relazione al totale dei soli enti che pubblicano l'elenco. È importante ricordarsi di correlare i valori relativi al ranking e al peso delle singole regioni per evitare il rischio di distorsioni nella lettura del dato. Per fare un esempio, basta prendere in considerazione il dato della Sicilia e confrontarlo con quello della Toscana. Quest'ultima regione ha un ranking sul totale degli enti che pubblicano pari a 50.5, superiore al 47.1 della Sicilia, che però pesa sul totale generale dei comuni destinatari di beni per ben il 21% (contro il 2% della Toscana).

Regione	Ranking (tutti gli enti)	Ranking (solo comuni che pubblicano l'elenco)	Numero Comuni (tra parentesi, numero dei comuni che pubblicano l'elenco)	Peso
Abruzzo	11.8	45.7	31 (8)	2%
Basilicata	28.7	43.0	3 (2)	0%
Calabria	18.1	49.4	139 (51)	13%
Campania	16.2	47.1	131 (45)	11%
Emilia Romagna	23.7	47.4	38 (19)	5%
Friuli Venezia Giulia	0.0	0.0	6 (0)	0%
Lazio	22.2	45.0	77 (38)	9%
Liguria	25.0	50.1	14 (7)	2%
Lombardia	16.7	52.0	184 (59)	15%
Marche	33.4	55.7	5 (3)	1%
Molise	0.0	0.0	2 (0)	0%
Piemonte	22.6	58.4	49 (19)	6%
Puglia	21.4	49.9	98 (42)	10%
Sardegna	11.7	42.8	22 (6)	1%
Sicilia	19.8	47.1	207 (87)	21%
Toscana	15.6	50.5	26 (8)	2%
Trentino Alto Adige	15.2	60.9	4 (1)	0%
Umbria	6.1	42.6	7 (1)	0%
Valle d'Aosta	0.0	0.0	1 (0)	0%
Veneto	18.7	59.8	32 (10)	3%
<b>TOTALE</b>			<b>1076 (406)</b>	<b>100%</b>

## Ranking sul totale dei comuni monitorati (1076)



## Ranking sul numero dei comuni che pubblicano l'elenco (406)

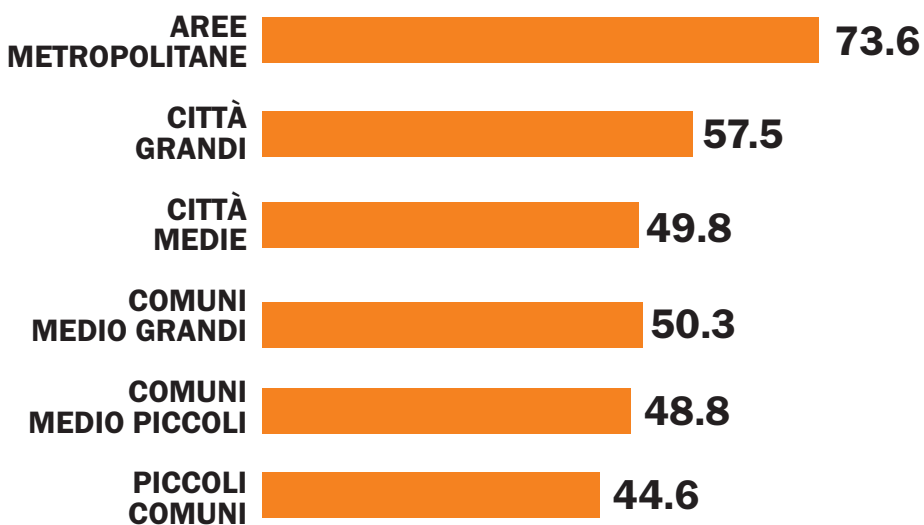




## Ranking e classe dimensionale

Abbiamo misurato il Ranking dei comuni che pubblicano l'elenco distinguendoli anche in base alla classe dimensionale per popolazione residente. Anche in tal caso si evidenzia un significativo scarto di valori tra città grandi e aree metropolitane rispetto ai comuni piccoli e medio-piccoli.

Classe	Ranking (relativo solo agli enti che pubblicano l'elenco)
Piccoli comuni	44.6
comuni medio piccoli	48.8
comuni medio grandi	50.3
Città medie	49.8
Città grandi	57.5
Aree metropolitane	73.6



# FOCUS 1

## **Viaggio in Italia**

uno sguardo  
ad alcune  
città campione

Il lavoro di monitoraggio che abbiamo presentato nelle pagine precedenti è frutto dell'analisi accurata di ogni singola amministrazione comunale che risulta destinataria di beni confiscati secondo il portale istituzionale OpenRe.g.i.o.

Per mettere in luce la potenzialità di questi dati e le azioni di cittadinanza attiva che possono scaturire da questo primo Report, sono qui analizzati singolarmente alcuni capoluoghi di regione lungo tutta la penisola: oltre alle infografiche riassuntive e al ranking relativo all'amministrazione, viene riportato qualche ulteriore dettaglio sul contesto sociale e territoriale di riferimento.

Questa analisi è supportata dal quadro sinottico che è stato ricostruito dai tirocinanti, a partire dalla normativa regionale sul tema, fino a indagare alcune delle più importanti Città Metropolitane.

È solo una piccola parte del percorso di monitoraggio civico che si potrà attivare e che potrà aiutare Libera e la sua rete associativa a raccontare una storia di antimafia e di impegno.

# MILANO



dati da Open RE.G.I.O

**267**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**90.43**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**



L'elenco è regolarmente disponibile alla voce “Beni immobili e gestione patrimonio” della sezione Amministrazione Trasparente del sito internet istituzionale del Comune. È pubblicato correttamente in un link specifico e risulta regolarmente aggiornato. Trattandosi di un PDF, il formato di pubblicazione non è tecnicamente definibile come aperto.

Ad ogni modo, l'elenco contiene tutte le informazioni richieste dalla normativa ed è dunque un ottimo documento informativo. Mancano i dati catastali (foglio, particella e sub particella), che, pur se non espressamente richiamati dal Codice Antimafia, costituiscono una preziosa informazione per l'esatta individuazione dei beni.

L'Ente si è dotato di un regolamento che disciplina la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani, approvato dal Consiglio Comunale nel maggio del 2019, che, pur se non specificamente dedicato ai beni confiscati, richiama comunque questa categoria tra quelle alle quali si applica l'amministrazione condivisa (l'attività di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni, per la fruizione collettiva) per le finalità e con le modalità dettate dalla normativa specifica.

# MILANO

# GENOVA



dati da Open RE.G.I.O

**65**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**80.87**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**



Nella pagina dedicata è possibile leggere gli aggiornamenti dell'elenco a partire dal 2018. L'elenco è pubblicato nel formato PDF ricercabile e contiene gli estremi che permettono di individuare il soggetto gestore del bene.

È importante ricordare come il Comune di Genova abbia sperimentato, per la prima volta in Italia, una procedura di bando innovativa, in collaborazione con l'ANBSC. In particolare, il Comune ha promosso una procedura di evidenza pubblica per reperire progetti di riutilizzo sociale prima di fare la manifestazione d'interesse presso l'Agenzia. Questo ha permesso di agevolare le procedure di assegnazione una volta entrati in possesso del bene, ma soprattutto ha attivato la rete associativa cittadina nella conoscenza di questi immobili e nella riflessione su un percorso complessivo all'interno di questi immobili confiscati.

# GENOVA

# BOLOGNA



dati da Open RE.G.I.O

**13**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**42.61**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**





L'elenco non presenta tutte le caratteristiche richieste dall'articolo 48 del Codice Antimafia. C'è una descrizione generica dei pochi immobili nel patrimonio comunale, che non permette di approfondire la ricerca. Non è possibile risalire alla data precisa di aggiornamento del documento, ma si ritrova una generica indicazione nella pagina dedicata al patrimonio immobiliare.

Ad oggi, in città, non ci sono esperienze di riutilizzo sociale attive.

Nell'elenco, però, non viene riportata l'assegnazione provvisoria dei giardini di Villa Celestina, attraverso un patto di collaborazione sottoscritto con il coordinamento di Libera a Bologna. Si tratta di una villa storica per la città, giunta in confisca definitiva nel 2008, a seguito di un processo per riciclaggio aggravato. Nel 2018, dopo la destinazione all'amministrazione locale, il Comune ha siglato un patto di collaborazione con Libera Bologna per la presa in carico del giardino dell'immobile e il suo riutilizzo sociale. Purtroppo, la villa principale necessita di una importante opera di ricostruzione che la rende allo stato inagibile, mentre la casa del custode è da ristrutturare. Da giugno 2019 alla fine del 2021 il giardino è stato e sarà luogo di incontri, dibattiti, proiezioni, concerti. Centrali sono i confronti con i residenti della zona e dei cittadini del quartiere per costruire le iniziative e pensare insieme al riutilizzo. In questo modo, prima il giardino e poi la villa passeranno da essere beni esclusivi a beni condivisi, esempio di come i beni confiscati possano tornare alla collettività nonostante le difficoltà.

# BOLOGNA

# ROMA



dati da Open RE.G.I.O

**283**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**80.87**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**



Il percorso che ha portato a questo risultato è frutto di un'azione cittadina coordinata dalla Rete dei Numeri Pari e da Libera, che ha acceso i riflettori sulla necessità di adottare un regolamento comunale per la gestione e la destinazione dei beni immobili confiscati. Grazie a una mobilitazione durata oltre un anno, con eventi pubblici e confronti diretti con l'amministrazione capitolina, il regolamento è stato approvato finalmente il 21 giugno 2018.

Tra le proposte che sono state accolte nel documento c'è l'espreso riconoscimento della finalità lucrativa come via residuale; l'attivazione di un confronto tra Presidenti dei Municipi, Dipartimenti e Assessorati competenti prima di produrre una manifestazione di interesse presso l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati; la pubblicazione di un elenco conforme al Codice Antimafia. Ad oggi, purtroppo, si rileva che non è ancora mai stato convocato il Forum cittadino di confronto con la cittadinanza e le associazioni, che avrebbe lo scopo di registrare le necessità territoriali e i bisogni associativi.

# ROMA

# FIRENZE



dati da Open RE.G.I.O

**6**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**46.96**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**



Forse anche in ragione dell'esiguo numero di beni destinati, l'elenco risulta piuttosto scarno. È pubblicato nella sezione “Altri contenuti - Dati ulteriori” della pagina Amministrazione Trasparente. Non contiene alcuna informazione specifica sulla tipologia degli immobili e manca qualsiasi riferimento agli atti amministrativi che ne disciplinano il riutilizzo.

È presente una generica colonna “Uso diretto/assegnazione a terzi” ed un'altrettanto generica colonna con la voce “utilizzo”, che comunque non specifica i dettagli legati al riutilizzo. Inoltre, l'elenco è pubblicato in formato chiuso (PDF).

# FIRENZE

# NAPOLI



dati da Open RE.G.I.O

**271**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**76.52**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**



L'elenco è pubblicato, in formato chiuso (PDF), alla voce “Beni immobili e gestione patrimonio” della sezione Amministrazione Trasparente, in un link specifico. Al momento della compilazione della scheda di monitoraggio, risulta datato di diversi mesi.

Nel documento non sono inseriti riferimenti specifici ai dati catastali di ciascun immobile e alcune informazioni (ad esempio, tipologia e consistenza) sono racchiuse nella medesima colonna. Non sono presenti inoltre dettagli sull'oggetto dell'atto di concessione in caso di assegnazione a terzi.

L'elenco però riporta alcune interessanti informazioni aggiuntive e, in particolare, il riferimento ai propositi (i soggetti cui i beni sono stati confiscati) e ai decreti di destinazione con i quali i beni sono stati trasferiti al patrimonio dell'Ente.

Nel complesso, è un documento abbastanza dettagliato. Con un piccolo e ulteriore sforzo, potrebbe ritenersi assolutamente soddisfacente. Va ricordato che, nel maggio del 2019, la Giunta ha approvato le *Linee guida per l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune*, che costituiscono un prezioso strumento di disciplina del settore, con la previsione di alcuni interessanti strumenti di partecipazione e di condivisione.

# NAPOLI

# REGGIO CALABRIA



dati da Open RE.G.I.O

**487**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**65.22**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**





Il caso del Comune di Reggio Calabria è molto interessante. L'Ente, infatti, si è dotato di un portale dedicato specificamente ai beni comuni e confiscati, dove è presente l'elenco - navigabile anche attraverso alcuni filtri - di tutti gli immobili confiscati e trasferiti al patrimonio comunale. Non è però possibile in alcun modo scaricarlo e dunque è da intendersi in formato chiuso.

Nella tabella generale sono presenti molte informazioni di dettaglio su dati catastali, ubicazione, tipologia, decreti di destinazione, oltre ad alcune notizie sulla destinazione e la consegna. Cliccando sui singoli beni, si accede inoltre a singole pagine dedicate nelle quali sono specificate altre e più dettagliate informazioni (come, ad esempio, quelle sullo stato attuale dell'utilizzazione) e, in alcuni casi, anche con planimetrie e foto.

In linea generale, il portale costituisce davvero uno strumento prezioso di informazione, che andrebbe però implementato con la possibilità di scaricare i dati in formato aperto. Nei casi di beni assegnati ad associazioni, inoltre, non è possibile individuare la ragione sociale del soggetto assegnatario. Nel 2012, l'Ente si è dotato di un *Regolamento per la concessione in uso dei beni immobili confiscati alla 'ndrangheta*.

# REGGIO CALABRIA

# PALERMO



dati da Open RE.G.I.O

**1991**

**IMMOBILI  
CONFISCATI  
DESTINATI**



**61.74**

**RANKING  
DELLA CITTÀ**



Nella pagina dedicata al patrimonio immobiliare è possibile scaricare alcuni aggiornamenti dell'elenco, a partire dal 2017. Il documento PDF ricercabile riporta le indicazioni sui soggetti gestori degli immobili, compresa la scadenza del comodato d'uso.

Palermo è stata una delle prime città in Italia ad applicare la norma che prevede la possibilità di destinare gli immobili confiscati alla residenzialità popolare e all'emergenza abitativa; una modalità di riutilizzo pubblico oggi applicata anche in altri comuni, che rende i beni confiscati strumenti di applicazione del diritto alla casa e a una vita dignitosa.

La rete associativa da tempo ha iniziato un'analisi del *Regolamento comunale per la gestione e la destinazione dei beni confiscati*, per fare in modo che possano diventare ancora di più un'opportunità di sviluppo per la città.

# PALERMO

# FOCUS 2

## **L'impegno di Libera Campania sui Beni Confiscati**

la sfida del  
monitoraggio civico

A tutto gennaio 2021, stando ai dati del portale OpenRe.g.i.o, sono 2625 i beni immobili confiscati in Campania. Il dato si riferisce agli immobili destinati, quelli cioè già trasferiti al patrimonio indisponibile dei comuni nei quali insistono per scopi sociali o ad altre Amministrazioni dello Stato per finalità istituzionali o usi governativi. La distribuzione per province vede in testa la città metropolitana di Napoli con 1529 particelle confiscate e destinate. Seguono la provincia di Caserta (663) e quelle di Salerno (348), Avellino (64) e Benevento (21).

In totale, sono 131 i comuni campani che compaiono nell'elenco degli Enti destinatari di beni immobili in confisca definitiva. Cosa accada di questo enorme patrimonio, quali siano i dati sull'effettivo riutilizzo sociale, chi li gestisca e con quali modalità, non sarà oggetto di questo studio, il cui obiettivo invece, come è stato ampiamente argomentato sino ad ora, è quello di approfondire il tema della trasparenza delle informazioni relative a questi beni pubblici, con particolare riferimento all'obbligo di pubblicazione degli elenchi dei beni confiscati nella disponibilità dei comuni, secondo quanto stabilito dal Codice Antimafia all'articolo 48, comma 3, lettera c.

La Campania risulta essere la terza regione italiana, dopo Sicilia (6384) e Calabria (2884), per numero di beni immobili destinati, cui seguono la Puglia (1530) e la Lombardia (1158). Un dato coerente alla purtroppo storica e pervasiva presenza sul territorio di organizzazioni mafiose che continuano a fare affari, generare ricchezza e investire enormi capitali. Un contesto del resto ben noto, che giustifica la particolare attenzione con la quale, in questi anni, la rete regionale di Libera Campania ha guardato a questo importante segmento di impegno. In territori nei quali la camorra ha a lungo manifestato e tuttora manifesta tangibilmente la propria forza anche attraverso i simboli tipici del suo potere, ostentandoli talvolta in maniera volutamente eccessiva, il riutilizzo a scopi sociali dei beni immobili confiscati, espressione perfetta di questo potere, assume un valore ancor più determinante nella lotta alla cultura mafiosa. È per questo che Libera ha provato ad affinare la propria azione su questo tema, svolgendo fin dove possibile il proprio ruolo, coerentemente alla missione che l'Organizzazione si è data ormai oltre 25 anni fa sul tema dei beni confiscati: favorire, stimolare e accompagnare i percorsi di riutilizzo sociale. Un lavoro che, proprio in ragione dell'enorme mole di beni confiscati, risulta assai complesso e che, in ogni caso, necessita di essere accompagnato da momenti di approfondimento e formazione. Occasioni queste che il Coordinamento di Libera Campania ha favorito costantemente, con l'obiettivo di moltiplicare una conoscenza di base sul tema e rendere il più possibile capillare l'azione territoriale di animazione.

Il monitoraggio civico è stato, in questo senso, un ulteriore e assai significativo passo in avanti nella direzione di stimolare un livello di consapevolezza ancora più profondo, che potesse tradursi in una pratica concreta di cittadinanza attiva e consapevole, di attenzione ai beni comuni e di interesse per quanto accade nella propria comunità.

## La comunità monitorante sui beni confiscati in Campania: organizzazione e fasi operative

Ed è proprio una comunità ciò che, dopo un approfondito lavoro di formazione, è nato attorno a questa sfida. Un gruppo di lavoro formato da attivisti e volontari di varie età, che si è organizzato per dare vita ad una vera e propria comunità monitorante sui beni confiscati, strutturata su base provinciale e con una cabina di regia regionale.

Il lavoro di monitoraggio è partito nei primi giorni di maggio del 2020, con la prima riunione operativa, nella quale sono state gettate le basi del percorso pratico che avrebbe impegnato il gruppo nei mesi successivi. Una vera e propria sperimentazione, che ha provato a tradurre in azione concreta gli approfondimenti teorici legati ad esperienze assai significative come la Scuola Common o il progetto Confiscati Bene 2.0. Una sperimentazione che, pur con i suoi limiti, è riuscita in qualche modo a generare una buona pratica replicata successivamente sull'intero territorio nazionale.

In Campania il lavoro di monitoraggio civico sugli elenchi dei beni confiscati che i comuni hanno l'obbligo pubblicare si è sviluppato in due fasi e sette step.

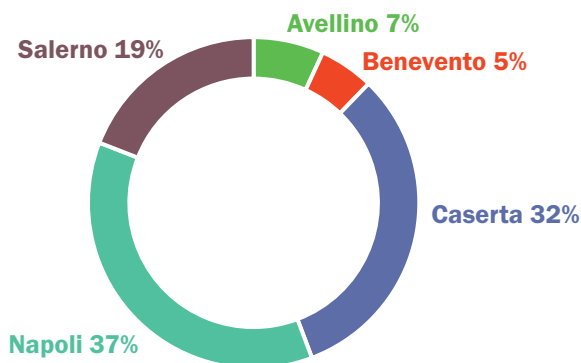
### Fase 1 - Step 1

Estrazione dei dati di partenza e suddivisione del lavoro

Nella prima fase, il gruppo di lavoro ha condiviso i dati di partenza su cui costruire l'azione di monitoraggio. Nel caso di specie, sostanzialmente si è trattato di estrarre dal database di OpenRe.g.i.o l'elenco dei comuni campani (a maggio 2020, sempre 131) che risultavano destinatari di beni immobili confiscati.

I 131 comuni sono stati suddivisi per province e il lavoro di monitoraggio è stato assegnato ai volontari in base alla propria appartenenza territoriale. In ciascuna provincia, i sottogruppi hanno gestito il lavoro in maniera assolutamente autonoma.

Provincia	Numero comuni
Avellino	9
Benevento	7
Caserta	42
Napoli	48
Salerno	25
<b>TOTALE</b>	<b>131</b>



### Fase 1 - Step 2

monitoraggio dei siti istituzionali dei comuni e compilazione della scheda di monitoraggio

La seconda fase ha costituito la prima vera e propria azione di monitoraggio, con i volontari impegnati a verificare la presenza degli elenchi dei beni confiscati sui siti istituzionali dei comuni loro assegnati. Il lavoro di monitoraggio ha richiesto la compilazione di una scheda, sul modello di quella disponibile sul sito confiscatibene.it, sulla quale appuntare anzitutto la presenza o meno dell'elenco e poi, in caso di presenza, una serie di altre informazioni di dettaglio relative alla modalità di pubblicazione e ai contenuti, per verificarne la coerenza con le previsioni normative. La scheda di monitoraggio è stata compilata in formato digitale con l'ausilio di un semplice form online.

### Fase 1 - Step 3

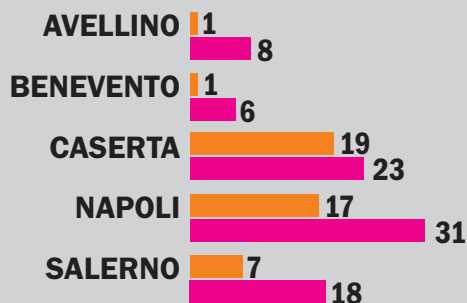
elaborazione quali-quantitativa dei dati di monitoraggio  
e riversamento dei dati sulla piattaforma nazionale

Il lavoro di monitoraggio ha impegnato i volontari per circa un mese, nel corso del quale la sperimentazione in atto in Campania è stata trasferita sul piano nazionale. Questo ha comportato la necessità di costruire una nuova e più performante piattaforma digitale nazionale di raccolta dei dati, nella quale sono stati riversati successivamente anche i dati campani.

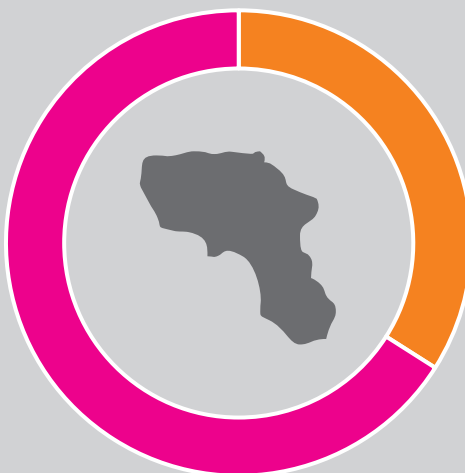
Nel mentre, il gruppo di lavoro campano si è messo al lavoro per l'analisi quantitativa e qualitativa dei dati raccolti, che vengono di seguito riportati.

Province	comuni destinatari di beni immobili	comuni che pubblicano l'elenco	comuni che NON pubblicano l'elenco	% dei comuni che pubblicano l'elenco su base provinciale
Avellino	9	1	8	11.1
Benevento	7	1	6	14.3
Caserta	42	19	23	45.2
Napoli	48	17	31	35.4
Salerno	25	7	18	28.0
<b>TOTALE</b>	<b>131</b>	<b>45</b>	<b>86</b>	
%		<b>34,0</b>	<b>66,0</b>	

Dati: elaborazione Libera; fonte: siti istituzionali dei comuni



**34%**  
45 COMUNI CHE PUBBLICANO L'ELENCO



**66%**  
86 COMUNI CHE NON PUBBLICANO L'ELENCO

Sui 45 elenchi pubblicati dai comuni che hanno ottemperato all'obbligo previsto dal Codice Antimafia, i valutatori hanno provveduto a verificare la conformità delle informazioni contenute con quelle indicate e richieste dalla norma. La tabella seguente riporta i dati relativi a destinazione, ubicazione, tipologia e consistenza degli immobili.

Informazione	Numero di comuni che la specificano	Numero di comuni che NON la specificano	Totale comuni monitorati che pubblicano l'elenco	Incidenza percentuale delle risposte positive sul totale (45)
È specificata quale sia la destinazione del bene tra istituzionale e sociale?	20	25	45	44,44
È specificata l'ubicazione del bene?	36	9	45	80,00
È specificata la tipologia dell'immobile	36	9	45	80,00
È specificata la consistenza dell'immobile?	23	22	45	51,11



Di seguito, vengono riportati graficamente i dati inseriti in tabella:

### Numero dei comuni che riportano le informazioni richieste sul totale dei 45 che pubblicano l'elenco

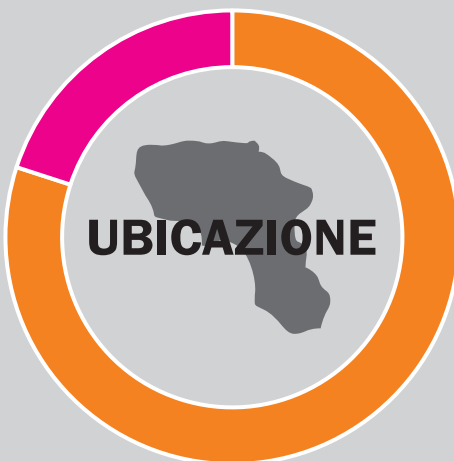
È specificata quale sia la destinazione del bene tra istituzionale e sociale?		20
È specificata l'ubicazione del bene?		36
È specificata la tipologia dell'immobile		36
È specificata la consistenza dell'immobile?		23





**20%**

**9 ENTI CHE  
NON SPECIFICANO  
L'UBICAZIONE**



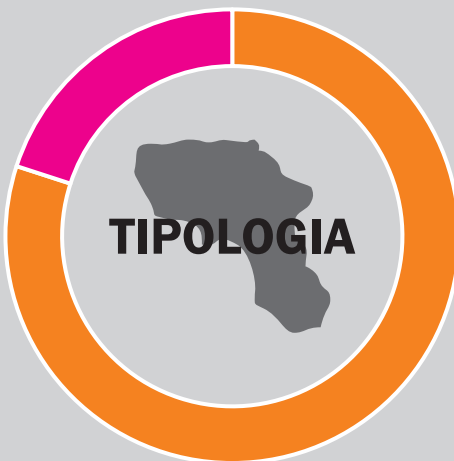
**80%**

**36 ENTI CHE  
SPECIFICANO  
L'UBICAZIONE**



**20%**

**9 ENTI CHE  
NON SPECIFICANO  
TIPOLOGIA**



**80%**

**36 ENTI CHE  
SPECIFICANO  
TIPOLOGIA**



**49%**

**22 ENTI CHE  
NON SPECIFICANO  
CONSISTENZA**

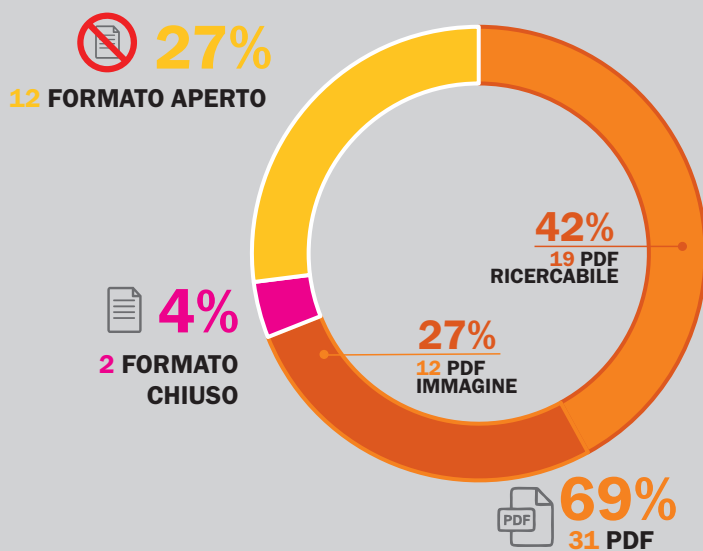


**51%**

**23 ENTI CHE  
SPECIFICANO  
CONSISTENZA**

Un'informazione assai importante è quella relativa alla modalità di pubblicazione dell'elenco. Ecco i dati relativi al formato di pubblicazione (il totale di riferimento è sempre relativo ai 45 comuni che pubblicano gli elenchi), con un focus sul formato più comune, quello PDF, suddiviso in ricaricabile (ottenuto cioè con una stampa digitale) o immagine (ottenuto cioè con una scansione del documento cartaceo):

Formato di pubblicazione	
formato chiuso (escluso pdf)	2
formato aperto	12
PDF in stampa digitale	19
PDF scansione	12
<b>TOTALE COMUNI</b>	<b>45</b>



Come sul piano nazionale, anche su quello regionale è stato calcolato il ranking - che per la Campania si attesta a 16.2 sul totale di tutti gli enti monitorati (131) e al 47.1 sul totale dei soli comuni che pubblicano gli elenchi (45) - con la specificazione anche sui livelli provinciali:

### Ranking su base provinciale

Provincia	Ranking sul totale dei comuni monitorati (131)	Ranking sul totale dei comuni che pubblicano l'elenco (45)
Avellino	<b>6.7</b>	<b>60.0</b>
Benevento	<b>4.3</b>	<b>30.4</b>
Caserta	<b>21.2</b>	<b>47.0</b>
Napoli	<b>17.0</b>	<b>48.0</b>
Salerno	<b>12.8</b>	<b>45.6</b>

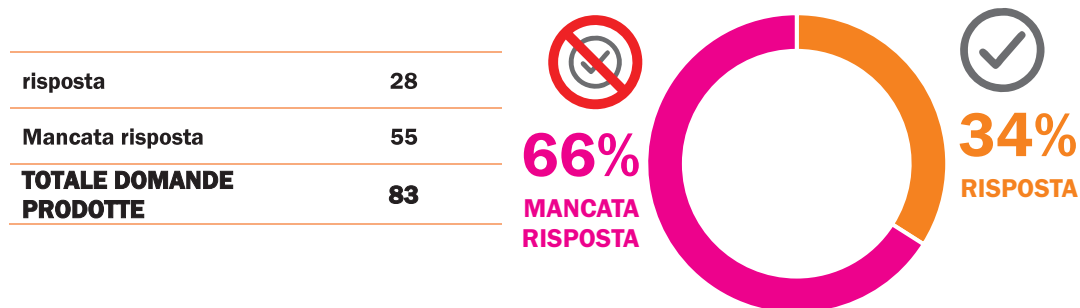
#### Fase 2 - Step 1

produzione delle domande di accesso civico agli enti che non hanno pubblicato l'elenco e analisi quantitativa

Il lavoro di analisi quali-quantitativa dei dati ha di fatto concluso la prima fase dell'azione di monitoraggio, consentendo di ottenere una prima fotografia, già assai interessante, della situazione della trasparenza sul tema dei beni confiscati in Campania e, di fatto, aprendo la strada alla seconda fase, quella relativa cioè alla produzione delle domande di accesso civico utilizzando lo specifico tool disponibile sul sito [confiscatibene.it](http://confiscatibene.it). Come è noto, laddove le Amministrazioni risultino inadempienti rispetto ad un obbligo di trasparenza e pubblicazione di dati, è facoltà dei cittadini, cogliendo le opportunità offerte dal D.Lgs. 33/2013, di utilizzare lo strumento dell'accesso civico semplice per esercitare il proprio diritto di sapere, con il duplice obiettivo da un lato di ottenere la pubblicazione dei dati, dall'altro di verificare la capacità di risposta della PA.

Un diritto al sapere che la comunità monitorante campana ha deciso di esercitare, procedendo alla generazione delle domande di accesso civico semplice e indirizzandole, in questo step 1, agli 86 comuni totalmente inadempienti rispetto all'obbligo di pubblicazione dell'elenco. Anche in questo caso, i comuni sono stati assegnati ai sottogruppi di lavoro per competenza territoriale. Le domande sono state inoltrate tra il 12 e il 16 novembre 2020, fatta eccezione per 3 comuni, ai quali, per un errore tecnico, le domande sono state inoltrate successivamente alla data di chiusura della pubblicazione. Ciò spiega perché, in tabella, il totale è pari a 83. Di seguito, si riportano i dati quantitativi relativi allo step 1.

## Dati sulla capacità di risposta dei Comuni alle domande di accesso civico semplice (comuni totalmente inadempienti)



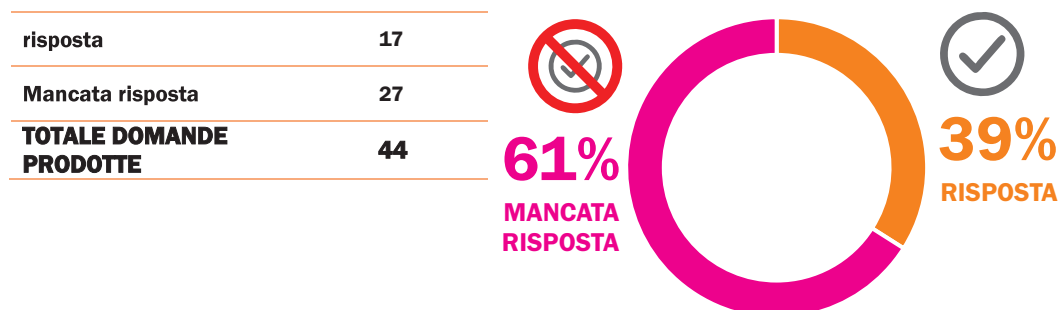
Sul totale dei 28 comuni che hanno prodotto un riscontro alle domande di accesso civico ricevute, 24 lo hanno fatto entro il tempo massimo consentito, nel limite cioè dei 30 giorni previsti dalla legge per procedere alla risposta.

### Fase 2 - Step 2

produzione delle domande di accesso civico agli enti che hanno pubblicato l'elenco con modalità non conformi alle norme del Codice Antimafia e analisi quantitativa

La produzione delle domande di accesso civico semplice ai comuni inadempienti rispetto all'obbligo di pubblicazione non ha però affrontato e risolto la totalità delle criticità riscontrate. Il lavoro di monitoraggio qualitativo degli elenchi pubblicati ha infatti evidenziato come la totalità dei comuni che hanno adempiuto all'obbligo di pubblicazione lo ha fatto con modalità non pienamente conformi al dettato normativo. È parso dunque opportuno procedere all'inoltro delle domande di accesso anche ai 45 comuni "virtuosi", per chiedere ed ottenere l'aggiornamento degli elenchi e la loro pubblicazione in conformità alle indicazioni del Codice Antimafia. Le domande sono state inoltrate tra il 14 e il 15 dicembre 2020, fatta eccezione per un comune a cui, per un errore tecnico, la domanda è stata inoltrata successivamente alla data di chiusura della pubblicazione. Ciò spiega perché, in tabella, il totale è pari a 44. Di seguito, si riportano i dati quantitativi relativi allo step 2.

## Dati sulla capacità di risposta dei Comuni alle domande di accesso civico semplice (comuni con elenchi non conformi)



Sul totale dei 17 comuni che hanno prodotto un riscontro alle domande di accesso civico ricevute, 16 lo hanno fatto entro il tempo massimo consentito, nel limite cioè dei 30 giorni previsti dalla legge per procedere alla risposta.

### **Fase 2 - Step 3**

analisi qualitativa delle risposte alle domande di accesso civico semplice

Come è evidente, negli step precedenti il lavoro di analisi delle risposte alle domande di accesso civico prodotte e inviate dalla comunità monitorante si è limitato ad uno sguardo quantitativo. È chiaro che questo approccio non è sufficiente e che risulta necessario procedere ad un monitoraggio qualitativo delle risposte ottenute, per analizzare più in profondità la capacità di risposta nel merito delle richieste effettuate.

Si tratta di una fase più complessa e articolata, che necessita di tempi più lunghi. Bisogna infatti analizzare una ad una le 44 risposte pervenute (28 relative ai comuni inadempienti e 16 relative ai comuni con elenchi non pienamente conformi), verificando se e come, a seguito delle domande di accesso, i comuni si siano pienamente adeguati alle previsioni del Codice Antimafia.

Questo step è tuttora in corso. E tuttavia, da una prima analisi dei dati raccolti, si evidenzia chiaramente come l'azione di produzione delle domande di accesso civico abbia spinto molti comuni ad una revisione approfondita e attenta degli elenchi pubblicati, inducendoli a conformarsi alle disposizioni di legge e andando ad incidere, di conseguenza, sulla qualità generale dei dati pubblicati. Circostanza questa che ha determinato il sostanziale e significativo incremento del ranking, in taluni casi fino al raddoppio del punteggio o, addirittura, al raggiungimento di un punteggio di 100/100. Questo, naturalmente, attribuisce un eccezionale valore politico al lavoro della comunità monitorante, la cui azione è riuscita, nei fatti, ad incidere in profondità sulla capacità degli enti di mettere a disposizione dei cittadini dati soddisfacenti sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

### **Fase 3 - Step 4**

scrittura di un report regionale

L'ultimo step, tuttora in corso, prevede infine la scrittura di un approfondito report regionale (parte del quale è confluito in questa pubblicazione nazionale), utile a porre all'attenzione del mondo istituzionale e dell'opinione pubblica il tema della trasparenza della PA in materia di beni confiscati.

## Conclusioni e prospettive

In linea generale, i dati campani dimostrano una scarsa reattività dei comuni sul tema della trasparenza in materia di beni confiscati e, in particolare, rispetto alla necessità di conformarsi all'obbligo di pubblicazione dell'elenco dei beni confiscati, così come espressamente richiesto dalla legge. Peraltro, nella stragrande maggioranza dei casi, anche laddove tale obbligo viene rispettato, la pubblicazione avviene con modalità - sia in riferimento al formato di pubblicazione che ai dati riportati - difformi rispetto alla previsione normativa. Sempre in termini generali, una significativa criticità è stata riscontrata, inoltre, in relazione alla capacità degli enti di rispondere alle domande di accesso civico, sia nei termini stabiliti sia nel merito delle richieste poste.

Risulta dunque evidente come occorra stimolare gli Enti Locali ad una maggiore attenzione ai temi della trasparenza, nella prospettiva di produrre e mettere a disposizione dei cittadini dati il più possibile completi e comunque pienamente accessibili e comprensibili.

---

**Coordinamento del gruppo di lavoro e redazione del Focus** a cura di Riccardo Christian Falcone.

**Il gruppo di lavoro che ha animato l'azione di monitoraggio civico in Campania è composto da** Viviana Alfano, Marilù D'Angelo, Fabio De Gemmis, Daria Dellino, Gerardo Illustrazione, Pasquale Leone, Rosa Maglione, Luca Mennella, Marco Natale, Adriana Romano, Carlotta Sannino, Valentina Sparaco e Chiara Virgilio.

# **APPENDICE**

**SCHEDA DI  
MONITORAGGIO  
ELENCO BENI  
CONFISCATI**



## SEZIONE 1

### ADERENZA AI DETTAMI BASILARI DELLA NORMATIVA IN TEMA DI TRASPARENZA DEI DATI SUI BENI CONFISCATI

#### 1. NOME DEL COMUNE

#### 2. PRESENZA DELL'ELENCO DEI BENI CONFISCATI

 **SI**  **NO**

#### 3. NUMERO DI BENI CONFISCATI SITI NEL COMUNE

*Riportato su Open Re.g.i.o.*

#### 4. LINK ALLA SEZIONE DEL SITO PER SCARICARE L'ELENCO

#### 5. DATA DI PUBBLICAZIONE

*o ultimo aggiornamento dell'elenco*

 /  / 

#### 6. IL DOCUMENTO È IN FORMATO APERTO?

 **SI**  **NO**

#### INDICARE IL TIPO DI FILE

## SEZIONE 2

### PRESENZA DI INFORMAZIONI RELATIVE ALLA CONSISTENZA DEI BENI DESTINATI

#### 7. DATI CATASTALI

*sono indicati foglio, particella e subparticella?*

 **SI**  **NO**

**8. TIPOLOGIA DI BENE** è indicato, per ogni bene, se si tratta di un terreno, una villa, un appartamento, un box, un fabbricato rurale, ecc.?

**SI**  **NO**

**9. UBICAZIONE**

è indicato l'indirizzo e il numero civico di ogni bene?

**SI**  **NO**

## SEZIONE 3

### ULTERIORI CRITERI RICHIESTI DAL CODICE ANTIMAFIA PER UNA CORRETTA PUBBLICAZIONE DELL'ELENCO

**10. CONSISTENZA DEL BENE**

è indicata la consistenza del bene in mq o in ettari?

**SI**  **NO**

**11. DESTINAZIONE DEL BENE**

è specificata quale sia la destinazione del bene tra istituzionale e sociale?

**SI**  **NO**

**12. UTILIZZAZIONE 1**

è specificato se il bene è già riutilizzato?

**SI**  **NO**

**13. UTILIZZAZIONE 2**

è specificato l'utilizzo specifico?

**SI**  **NO**

**14. RAGIONE SOCIALE**

è indicata la ragione sociale specifica del soggetto gestore?

**SI**  **NO**

**15. ATTO DI CONCESSIONE**

è inserito un riferimento all'atto amministrativo di concessione?

**SI**  **NO**

**16. OGGETTO DELLA CONCESSIONE**

*è indicato l'oggetto dell'atto di concessione?*

**SI**  **NO**

**17. DURATA DELLA CONCESSIONE**

*è specificata la durata dell'affidamento al concessionario?*

**SI**  **NO**

## SEZIONE 4

PROPENSIONE DELL'ENTE COMUNALE SUI TEMI DELLA TRASPARENZA, DELLA LEGALITÀ E DELL'IMPEGNO CIVICO

**18. IL COMUNE ADERISCE ALL'ASSOCIAZIONE AVVISO PUBBLICO – ENTI LOCALI E REGIONI PER LA FORMAZIONE CIVILE CONTRO LE MAFIE?**

**SI**  **NO**

**19. IL COMUNE HA APPROVATO UN REGOLAMENTO PER LA GESTIONE E L'ASSEGNAZIONE DEI BENI CONFISCATI?\***

**SI**  **NO**

**20. IL COMUNE HA PUBBLICATO DEI BANDI PER L'ASSEGNAZIONE DEI BENI CONFISCATI A SOGGETTI DEL TERZO SETTORE?\***

**SI**  **NO**

**21. IN RETE SONO PRESENTI NOTIZIE RILEVANTI RIGUARDANTI IL COMUNE E LA GESTIONE DEI BENI CONFISCATI?\***

**SI**  **NO**

\*è possibile inserire link e documenti scaricabili a sostegno della risposta.



RIMANDATI è molto di più che un titolo. È piuttosto il tentativo, provocatorio ma costruttivo, di far emergere, sin dalle prime parole di questa ricerca, diversi elementi che ne costituiscono insieme la premessa, la conclusione e la prospettiva. I beni confiscati, una volta entrati nel patrimonio pubblico e, ancor più, una volta portati a riutilizzo sociale, cessano di essere luoghi esclusivi e simbolo del potere criminale sui territori per rinascere a vita nuova, trasformandosi in luoghi inclusivi al servizio della comunità e, in particolare, di chi fa più fatica. In questi venticinque anni il governo della 'filiera della confisca' si è progressivamente consolidato in un efficace quadro multilivello, in cui le amministrazioni locali hanno man mano assunto significative responsabilità. Sono loro a dare - o a dover dare - un contributo cruciale nelle varie azioni per un effettivo riutilizzo istituzionale e sociale. Specie i comuni, destinatari della stragrande maggioranza dei beni confiscati, sono un perno di questa filiera, chiamati a costruire le condizioni favorevoli alla loro valorizzazione, mettendo in campo pratiche di trasparenza dei dati, strumenti di concertazione, partenariato e coinvolgimento della società civile.

Al momento della chiusura dell'azione di monitoraggio civico, su 1076 comuni monitorati, solo 406 pubblicano l'elenco. E di questi, la maggior parte lo fa in maniera parziale e non pienamente rispondente alle indicazioni normative. Ciò significa che ben il 62% dei comuni è totalmente inadempiente. La ricerca analizza nello specifico le modalità di pubblicazione degli elenchi, restituendo un quadro generale di grande criticità. Un quadro reso plastico dal valore del ranking nazionale che abbiamo costruito: su una scala da 0 a 100 (laddove 0 è riferibile a situazioni di totale assenza di dati pubblicati, 100 a situazioni inverse di presenza corretta di tutti i dati), la media nazionale si ferma a 18.53.

Insomma, quando parliamo di trasparenza delle informazioni sui beni confiscati da parte degli Enti Locali, dobbiamo necessariamente prendere atto di come ci sia ancora tanto lavoro da fare per raggiungere un quadro almeno di sufficienza e avere a disposizione dati soddisfacenti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Ecco perché abbiamo detto "rimandATI". L'esito di questo "esame" cui abbiamo sottoposto i comuni ci impone di fare come per gli studenti e le studentesse che non riescono a superare a pieni voti l'anno scolastico e che, per questo, vengono "rimandati a settembre".

