

PIANO STRATEGICO DI LEGISLATURA PER I BENI CONFISCATI

(14 DICEMBRE 2023)

Sommario

PREMESSA	3
1. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE IN MATERIA DI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI	5
2. QUADRO NORMATIVO REGIONALE	7
3. BENI CONFISCATI: IL CONTESTO LOMBARDO	9
3.1 I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata	9
3.2 Le aziende confiscate alla criminalità organizzata	15
4. INTERVENTI DI REGIONE LOMBARDIA PER I BENI CONFISCATI	18
4.1 Costruzione di reti	18
4.2 Sistema informativo	19
4.3 La formazione per il rafforzamento delle competenze	20
4.4 Finanziamento per il recupero dei beni immobili destinati	22
5. LINEE PROGRAMMATICHE DI AZIONE E OBIETTIVI SPECIFICI	24
5.1 Rafforzare e ampliare il partenariato istituzionale, produttivo e sociale (Sistema Lombardia)	25
5.2 Investire nelle competenze e nella capitalizzazione delle esperienze	26
5.3 Ricercare nuove fonti di finanziamento per il recupero dei beni confiscati	27
5.4 Misurare il Valore sociale dei beni confiscati e l'impatto sociale del loro utilizzo	29
5.5 Promuovere la gestione sovracomunale dei beni confiscati	31
5.6 Promuovere la conoscenza e svolgere attività di comunicazione	33
5.7 Individuare e valorizzare Beni esemplari	34
5.8 Contribuire al risanamento delle aziende confiscate	34
6. GOVERNANCE DEL PIANO	36

PREMESSA

Il tema dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose non è più relegato a poche Regioni del sud, ma ha, da tempo, permeato anche le più appetibili economie del nord Italia.

Regione Lombardia si posiziona al quinto posto per numero di beni immobili sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, dopo Sicilia, Campania e Calabria e Lazio o Puglia, a seconda che si parli di beni confiscati *in gestione* dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito: ANBSC) o di *beni destinati*. In Regione Lombardia risultano, infatti, censiti oltre tremila cento immobili confiscati alla criminalità organizzata, la metà circa dei quali già destinati agli enti territoriali e al demanio dello Stato, mentre i restanti ancora in gestione di ANBSC o dei Tribunali.

Quella dei "beni confiscati" costituisce un'importante tematica affrontata dalla legge regionale 24 giugno 2015, n. 17 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità), che, all'art. 23, come sostituito dall'art. 1 della l.r. n. 30/2022, indica gli interventi, anche di carattere finanziario, che la Regione sostiene per il recupero, la valorizzazione e il riutilizzo dei beni stessi, supportando, a tal fine, gli enti locali e gli Enti del terzo settore.

Con tale legge, Regione Lombardia ha inteso impostare una strategia di intervento che, partendo dall'analisi degli elementi di criticità che determinano l'eccessivo prolungarsi dei tempi di effettiva destinazione e utilizzo dei beni confiscati, cerca, con un approccio coordinato, di contrastarli e superarli:

- facendo rete con gli altri attori istituzionali, anche con la promozione di accordi, per sviluppare sinergie e azioni coordinate;
- garantendo una base di conoscenza comune, a supporto della comprensione del fenomeno, della sua evoluzione e del processo decisionale;
- rafforzando le competenze;
- erogando risorse finanziarie.

Per la concreta attuazione dei suddetti obiettivi, Regione Lombardia:

- ha realizzato un Sistema informativo, denominato "Viewer BENI CONFISCATI", che consente la mappatura e la condivisione di dati concernenti beni confiscati già destinati o da destinare, il costante monitoraggio dello stato dei beni stessi e del loro utilizzo, nonché la condivisione e promozione delle buone pratiche sviluppate a livello regionale;
- ha costituito un Tavolo di lavoro per i Beni confiscati, a cui partecipano anche ANBSC e ANCI Lombardia, per il necessario raccordo con il territorio;
- ha avviato, tramite Polis in convenzione con ANCI Lombardia, un importante programma di attività formative sul tema dei beni confiscati, rivolte ad amministratori e tecnici degli Enti Locali e al Terzo settore, che ha messo a disposizione dei partecipanti modelli di atti per la gestione del processo amministrativo, nonché linee guida per la co-programmazione e la co-progettazione. All'attività di formazione hanno partecipato, oltre a Regione e ANBSC, i Nuclei di supporto delle Prefetture. Il programma formativo ha, finora, coinvolto 162 Comuni, destinatari di beni immobili oggetto di misure di prevenzione ablative.

Nel periodo 2019-2023 sono stati finanziati 112 progetti, presentati da Enti locali e da alcuni Concessionari, per un importo complessivo di circa 6,72 milioni di euro. Grazie a questi finanziamenti, i beni sono e saranno utilizzati per rispondere alle specifiche esigenze dei territori.

Occorre, però, fare ancora di più. E' necessario rendere il "Sistema Lombardia" ancora più coinvolgente e più dinamico.

Regione Lombardia sta, quindi, lavorando, da un lato, all'ulteriore allargamento della collaborazione tra gli attori coinvolti nel processo di valorizzazione, per ampliare l'accesso al "Sistema Lombardia" in un modello multi-stakeholder, e dall'altro, alla massima diffusione del "VIEWER beni confiscati", per l'utilizzo, da parte dei soggetti interessati, anche di altre Regioni, di tale strumento informativo e di supporto.

E' dall'esigenza di essere ancora più inclusivi e dinamici che è nata la partnership con il Politecnico di Milano per l'implementazione del Progetto "CO-WIN", che punta a sviluppare e sostenere opportunità di lavoro nel settore dell'edilizia e a coinvolgere le imprese in azioni di responsabilità sociale. Nella logica "CO-WIN", ogni partecipante ottiene un beneficio, un vantaggio. L'idea innovativa di questo progetto è quella di trasformare i cantieri di recupero dei beni confiscati in cantieri scuola per l'inclusione lavorativa di soggetti fragili e la sperimentazione didattica e tecnologica, attraverso formule di cooperazione *multi-stakeholder*.

Per sostenere questo più ampio coinvolgimento è necessario, però, dare la massima evidenza dei beni disponibili nel territorio, di quelli che ancora devono essere destinati, delle loro caratteristiche e del loro utilizzo, domande a cui può rispondere il sistema informativo "Viewer BENI CONFISCATI" e il nuovo Sportello, che si configura come Punto unico di contatto, istituito in collaborazione con ANCI Lombardia, per fornire assistenza agli enti locali e alle associazioni assegnatarie e/o interessate ai beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

E' stato anche sottoscritto un Protocollo pluriennale con la Pontificia Università Antonianum del Vaticano, con la quale si lavorerà per creare e alimentare l'Osservatorio istituzionale dei beni confiscati alla criminalità, e approfondire le tematiche dell'usura e del sovraindebitamento.

A partire da tutte le esperienze e prospettive suddette, Regione Lombardia, in attuazione dell'art. 23, comma 2, della l.r. n. 17/2025, ha impostato il "Piano strategico di legislatura per i beni confiscati" con un approccio che si ritiene innovativo nel suo genere, in quanto fa leva:

- sul coinvolgimento e sulla collaborazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di destinazione, recupero e valorizzazione dei beni confiscati,
- sull'attivazione delle risorse del mondo delle imprese e sull'incentivazione dell'inclusione di lavoratori fragili.

Il Piano Strategico di legislatura, di seguito illustrato, introdotto dal richiamo della normativa statale e regionale di riferimento, individua le linee programmatiche di azione e gli obiettivi specifici, da conseguire nel corso della Legislatura mediante le seguenti azioni:

- Rafforzare e ampliare il partenariato istituzionale, produttivo e sociale (Sistema Lombardia);
- Investire nelle competenze e nella capitalizzazione delle esperienze;
- Ricercare nuove fonti di finanziamento per il recupero dei beni confiscati;
- Misurare il Valore sociale dei beni confiscati e l'impatto sociale del loro utilizzo;
- Promuovere la gestione sovracomunale dei beni confiscati;
- Promuovere la conoscenza e svolgere attività di comunicazione;
- Individuare e valorizzare Beni confiscati esemplari;
- Valutare possibili interventi per favorire il risanamento delle aziende confiscate.

Il Piano sarà aggiornato annualmente, entro il 30 aprile, sentita la competente commissione consiliare.

1. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE IN MATERIA DI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI

Durante la storia repubblicana, per molto tempo, il legislatore penale non si è specificamente occupato della criminalità mafiosa, ritenendo, implicitamente, che per porvi rimedio fosse sufficiente la normativa comune.

Anche quando ci si riferiva ai “delitti di mafia”, tale espressione era generalmente adoperata in senso empirico, ossia ponendo rilievo ad una serie di crimini che potevano essere commessi da chiunque ed in qualsiasi contesto e che soltanto *a posteriori*, soprattutto a causa dell’ambiente in cui si verificavano, nonché delle modalità operative di esecuzione che li accompagnavano, potevano essere ritenuti di stampo mafioso.

Per decenni, quindi, per colpire il fenomeno mafioso, la magistratura e la polizia giudiziaria, non disponendo di strumenti giuridici più idonei ed efficaci, dovettero far ricorso alla figura penalistica dell’associazione a delinquere, con risultati, però, non sempre positivi o, comunque, raramente davvero soddisfacenti.

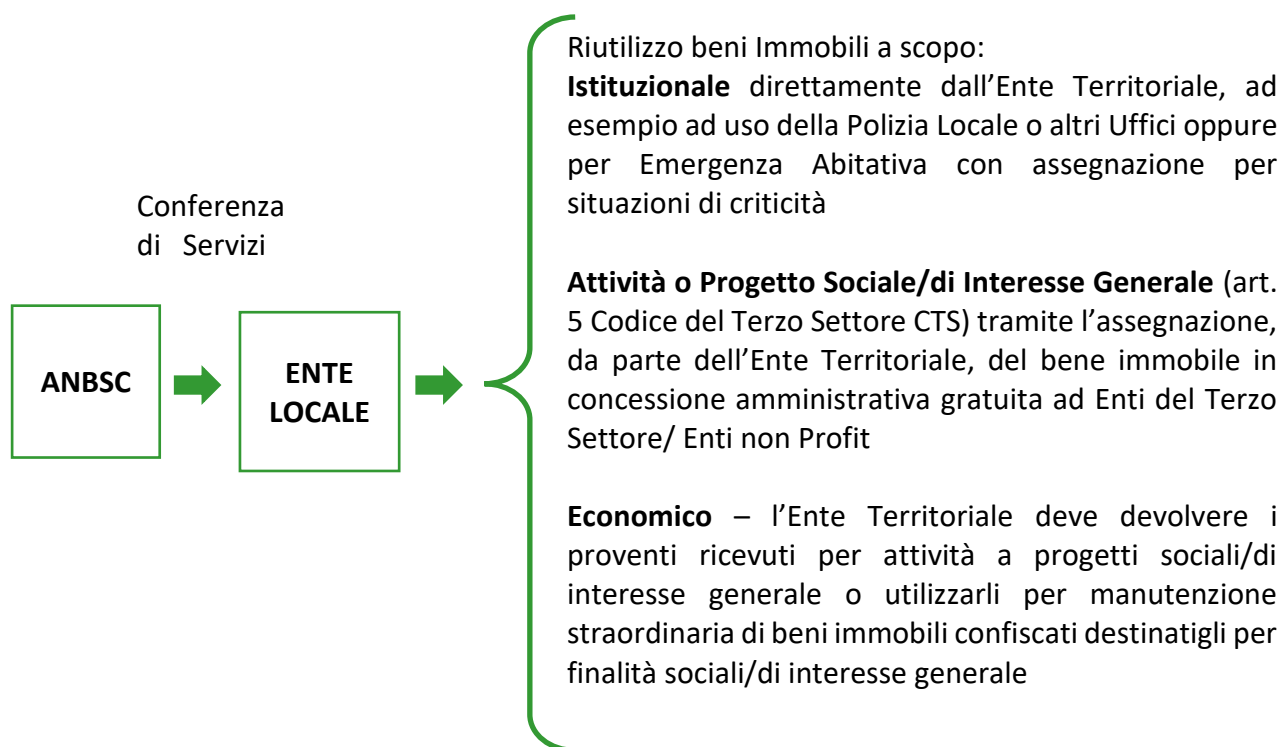
Per questo, sul versante della disciplina penale, le più significative innovazioni della legislazione antimafia riguardarono l’introduzione di alcune figure di reato, ossia quella della “associazione di tipo mafioso” (art. 416-bis c.p.), inserita nel corpo del codice penale solo agli esordi degli anni ‘80 del secolo scorso.

Per quanto attiene, invece, alla normativa processuale, il discorso è ben più complesso e si interseca, soprattutto, con quello dell’evoluzione del sistema delle misure di prevenzione, ossia di quei provvedimenti sanzionatori diretti ad evitare la commissione di reati da parte di soggetti considerati socialmente pericolosi, un istituto giuridico che, nel tempo, è stato sottoposto ad una profonda revisione.

Il legislatore italiano ha, infatti, sempre più attribuito un ruolo di primo piano, nel contrasto alla criminalità organizzata, alle misure *praeter delictum*, ovvero applicabili prima della commissione di reati o indipendentemente dalla commissione di ulteriori reati, su determinati presupposti, fra i quali la pericolosità del soggetto destinatario della misura medesima.

Semplificando, queste misure si attuano principalmente attraverso misure ablativo, che consistono nel sequestro di prevenzione (art. 20 del Codice Antimafia *cd* CAM – D.lgs. n. 159/2011) e attraverso il sequestro preventivo con scopo di confisca (art. 321 II comma c.p.p.), che, per la sua attuazione, richiede l’applicazione del CAM.

Lo schema seguente riporta le finalità della destinazione dei beni (applicato ai beni immobili), così come definito nell’art. 48, comma 3, lettera c), del CAM.



Schema 1 – Possibili destinazioni di beni confiscati alla criminalità

Con l'approvazione del Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 *cd* CTS), il novero degli enti previsti all'art. 48, comma 3, lettera c), del CAM ricomprende:

- le organizzazioni di volontariato
- le associazioni di promozione sociale
- gli enti filantropici
- le cooperative sociali
- le reti associative
- le società di mutuo soccorso
- le associazioni
- le fondazioni
- gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Questi Enti devono svolgere, in via esclusiva o principale, una o più attività di interesse generale per il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

In tutti i casi, l'*iter* processuale segue i tre livelli di giudizio e solo alla confisca definitiva il bene confiscato passa al patrimonio dello Stato. La gestione è affidata alla ANBSC, che ha il compito di restituire i beni alla collettività.

L'obiettivo della ANBSC è, quindi, quello di destinare i beni confiscati¹ definitivamente.

¹ All'art. 48, comma c-bis), è previsto che i beni confiscati possano essere assegnati, a titolo gratuito, direttamente dall'ANBSC agli enti o alle associazioni del Terzo settore.

2. QUADRO NORMATIVO REGIONALE

Le politiche della Regione Lombardia, in materia di beni immobili e di aziende confiscate alla criminalità, sono regolamentate dalla Legge Regionale 24 giugno 2015, n. 17 *“Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità” e ssmmii*².

Si tratta di un ampio e articolato testo di legge che ha accorpato, semplificandone e/o aggiornandone le previsioni, alcune precedenti leggi regionali, che avevano la finalità di prevenire o contrastare fenomeni di criminalità e di illegalità a livello sociale e nel tessuto economico-produttivo della regione e di promuovere la legalità.

In relazione alla prevenzione della criminalità e alla promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile, le attività di prevenzione sono classificate su tre livelli:

- 1) *interventi di prevenzione primaria*: diretti a prevenire l'infiltrazione criminale nel territorio regionale sul piano economico, sociale, culturale e nelle attività svolte dalla PA;
- 2) *interventi di prevenzione secondaria*: diretti a contrastare l'espansione o il radicamento territoriale delle organizzazioni criminali;
- 3) *interventi di prevenzione terziaria*: diretti a ridurre i danni provocati dall'insediamento dei fenomeni criminosi.

Le diverse tipologie di intervento previste sono:

- a) l'adozione di procedure amministrative atte a prevenire e contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata nelle attività svolte dalla PA;
- b) il sostegno delle vittime dei reati di stampo mafioso e della criminalità;
- c) il finanziamento delle attività per il recupero e il sostegno per il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità e assegnati agli enti locali;
- d) il miglioramento della capacità di integrazione e delle condizioni di sicurezza delle comunità locali;
- e) la diffusione della cultura della legalità e della convivenza civile.

In particolare, il novellato articolo 23 della l.r. n. 17/2015 delinea i contenuti della politica regionale di recupero sociale dei beni confiscati, anche sulla scorta di una virtuosa esperienza in materia, che ha fatto di Regione Lombardia uno dei principali laboratori di interventi innovativi per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, con un riguardo particolare al ruolo di stimolo alla gestione dei beni confiscati da parte degli enti locali svolto da ANCI Lombardia e al protagonismo del terzo settore che contraddistingue il modello sociale di sviluppo della Lombardia.

Regione Lombardia supporta l'attività di valorizzazione dei beni confiscati da parte degli Enti locali e dei soggetti concessionari co-finanziando interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e nuova costruzione.

² Si fa riferimento, in particolare, alle L.R. 20 dicembre 2022 n. 30 “Modifiche alla legge regionale 24 giugno 2015, n. 17 (Interventi per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità).

Regione ha previsto, nel nuovo articolato, l'istituzione, tramite convenzione con ANCI Lombardia, di un apposito Sportello di assistenza agli enti locali e agli enti assegnatari dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, che dia continuità agli interventi formativi erogati negli anni precedenti, offrendo una collaborazione a tutto tondo ai protagonisti dei processi di destinazione dei beni confiscati.

Inoltre, il nuovo articolato prevede la pubblicazione della mappatura geolocalizzata dei beni confiscati, attraverso un sistema informativo dedicato, da mettere a disposizione dei soggetti interessati, sia ai fini della fruibilità e della trasparenza delle informazioni, sia per la gestione o il monitoraggio dei beni stessi.

In questo modo, contribuisce a rendere trasparenti le informazioni sull'effettivo utilizzo degli stessi, concorrendo a costruire una cultura del valore sociale dei processi di restituzione dei beni sottratti alla criminalità e alimentando la partecipazione sociale.

La legge regionale prevede anche l'istituzione di un nuovo strumento di programmazione, il Piano strategico di legislatura per i beni confiscati, derivato dall'esperienza delle Regioni beneficiarie di appositi fondi nazionali³, con cui la Giunta definisce le linee programmatiche, gli obiettivi specifici fino ai criteri di realizzazione degli interventi di riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

La legge regionale dedica una attenzione particolare alla *governance* degli interventi in materia di beni confiscati. Istituisce infatti una *Task force* multidisciplinare, finalizzata allo sviluppo di progettualità di riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Si tratta di una previsione normativa che recepisce e rafforza quanto già attuato negli anni da Regione Lombardia e che risponde all'esigenza di tenere monitorati i possibili canali di finanziamento degli interventi sui beni confiscati, puntando sui finanziamenti disponibili nei programmi europei. L'articolato prevede infatti che i componenti della *Task force* siano esperti di progettazione europea. Alla *Task force* è demandato il compito di impostare il lavoro di *networking* a livello nazionale ed europeo,⁴ per condurre partenariati per presentare proposte progettuali qualitativamente elevate, che possano concorrere al finanziamento dei progetti di recupero dei beni confiscati.

Allo stesso tempo, la *Task force* è integrata dai rappresentanti di ANCI Lombardia e dell'ANBSC.

La *Task force* ha un altro importante compito: quello di assicurare il raccordo tra diversi ambiti di intervento dell'amministrazione regionale. Il riutilizzo dei beni confiscati potrebbe coinvolgere diverse articolazioni dell'amministrazione regionale, sia nella individuazione di strumenti di finanziamento degli interventi, sia nella raccolta dei possibili fabbisogni del territorio.

³ È infatti previsto che i soggetti titolari di programmi cofinanziati dai Fondi comunitari 2014/20, in coerenza con la Strategia Nazionale per la Valorizzazione dei Beni Confiscati attraverso le Politiche di Coesione, pianifichino, di concerto con l'ANBSC specifiche azioni volte alla valorizzazione dei beni nell'ambito dei POR Regionali e PON Nazionali.

⁴ Anche Strategia Nazionale per la Valorizzazione dei Beni Confiscati attraverso le Politiche di Coesione ha indicato la partecipazione di soggetti di rilievo regionale, nazionale e internazionale anche in funzione della scala dimensionale dei beni da recuperare e valorizzare.

3. BENI CONFISCATI: IL CONTESTO LOMBARDO

3.1 I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata

In Italia, negli ultimi anni, si è osservato un notevole incremento nel numero dei beni coinvolti da Misure di Prevenzione Patrimoniale di tipo ablativo. Ad oggi sono migliaia i beni immobili e le aziende sequestrate e confiscate che rappresentano un'importante opportunità per lo sviluppo di progettualità di interesse generale, con positive ricadute sul territorio, sia a livello sociale che economico. La Lombardia non fa eccezione, come evidenzia anche l'andamento dei decreti di destinazione emessi negli ultimi anni.

In Lombardia si concentra una rilevante fetta del patrimonio immobiliare in gestione all'ANBSC: con 1.584 beni immobili (particelle immobiliari) confiscati in gestione, la Lombardia è la quinta regione a livello italiano per numero di beni in gestione all'ANBSC dopo le regioni con radicata presenza della criminalità organizzata - Sicilia (8.719), Campania (3.437) e Calabria (1.873) - e il Lazio (2.643).

La Lombardia si distingue anche per numero di beni immobili confiscati già destinati, posizionandosi al quinto posto (1.591), dopo Sicilia (7.727), Calabria (3.137), Campania (3.105) e Puglia (1.822).

Figura 1 - Beni immobili in gestione ANBSC per Regione



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

La tabella successiva fotografa la situazione dei beni in gestione e destinati per provincia. I beni in gestione sono concentrati nelle province di Milano e di Monza e della Brianza. In particolare, in quest'ultima, il numero di beni in gestione eccede il numero di beni già destinati. Lo stesso vale per la provincia di Mantova, diventata di recente terreno di conquista delle consorterie mafiose, dove si conta un elevato numero di beni in gestione rispetto a quelli fino ad oggi destinati.

Tabella 1 – Immobili in gestione e destinati per provincia

Provincia	Beni immobili in gestione	Beni immobili destinati
Bergamo	94	50
Brescia	96	140
Como	66	80
Cremona	73	22
Lecco	26	33
Lodi	63	11
Mantova	102	11
Milano	579	867
Monza e Brianza	281	162
Pavia	66	96
Sondrio	25	4
Varese	113	115

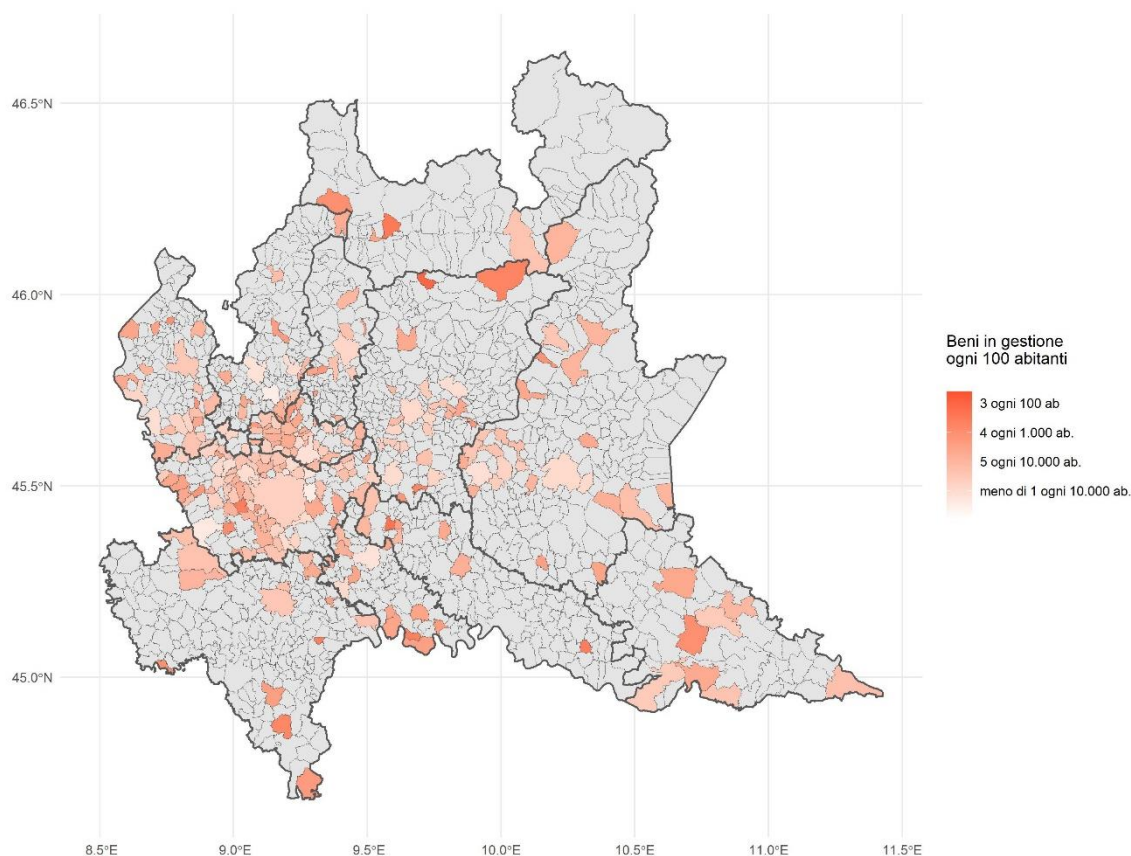
Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

Un aspetto interessante della distribuzione dei beni in gestione è la loro relativa concentrazione in pochi comuni del territorio, spesso di piccole dimensioni. Tale situazione rischia di avere ripercussioni sulla celerità del processo di destinazione, sia per la carenza di capacità tecnico-amministrative delle pubbliche amministrazioni destinatarie che si riscontrano più facilmente negli enti di piccole dimensioni, sia per il potenziale raggiungimento del livello di saturazione anche rispetto alle concrete possibilità di acquisizione.

I Comuni interessati dalla presenza di beni immobili in gestione⁵ sono 256. Nei primi 10 comuni per immobili in gestione si concentra quasi un terzo del patrimonio immobiliare in gestione da parte dell'ANBSC in Lombardia. In particolare, da segnalare la situazione di alcuni comuni con un elevato rapporto tra beni in gestione e popolazione. Nel piccolo Comune di Valleve (BG) ci sono 2,4 beni in gestione ogni 100 abitanti. Valori molto elevati di tale indicatore sono riscontrati anche nei Comuni di Palazzo Pignano (CR), Civo (SO), Cusago (MI).

⁵ Non è detto che tutti i beni in gestione all'ANBSC siano poi effettivamente destinati agli enti locali. Si tenga presente che una parte dei beni immobili rimane inoptata.

Figura 2 – Beni immobili in gestione all'ANBSC ogni 100 abitanti per Comune, anno 2023



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

Per valutare la situazione degli enti locali, si può prendere in considerazione la totalità dei beni che insistono sul territorio inclusi quelli già destinati⁶. In tal modo, si ottiene un quadro più veritiero sulle effettive potenzialità di reimpiego, «atteso che, anche per i beni il cui trasferimento risale ad epoche precedenti, si presenta la necessità di aggiornare nel tempo gli strumenti concessori, determinando, di fatto, un'“offerta” di cespiti ricomprendente entrambe le categorie.»⁷

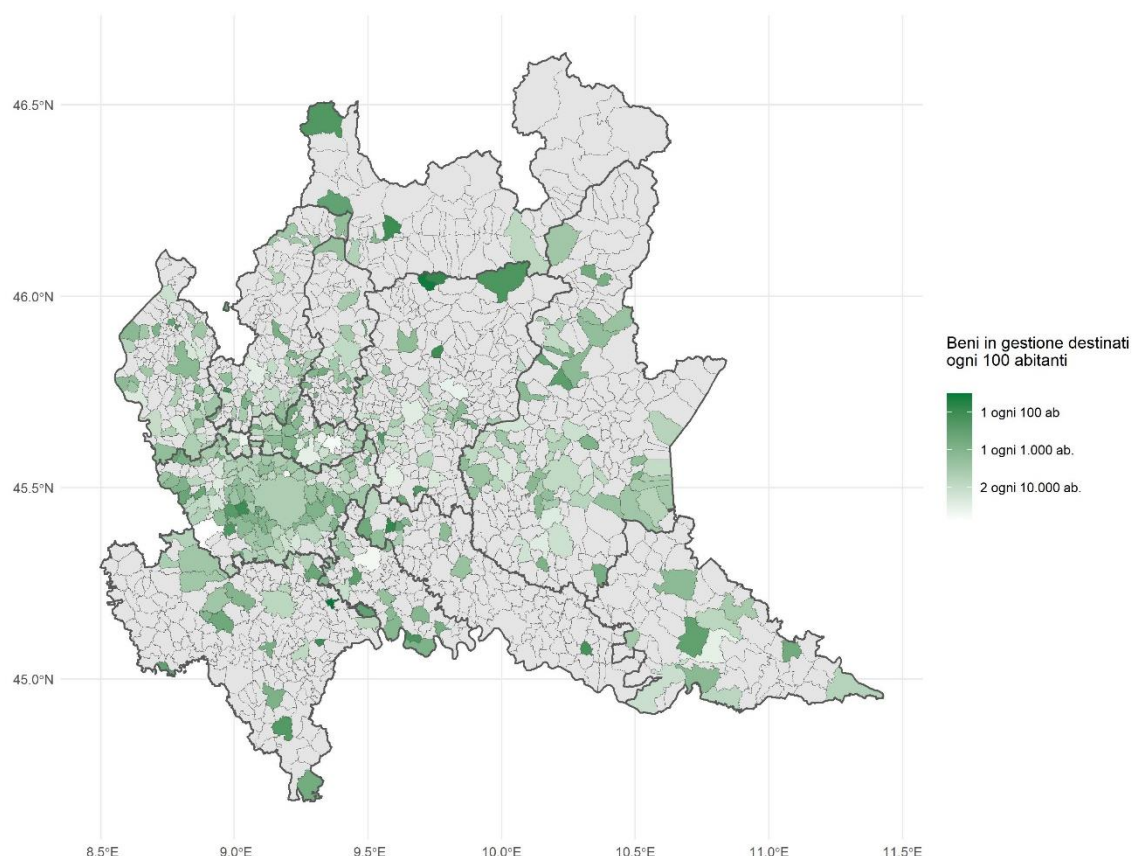
I comuni con situazione a rischio di saturazione – con beni già destinati sul territorio - sono Gerenzago (PV)⁸, Portalbera (PV), Cusago (MI), Vermezzo con Zelo (MI) e Cisliano (MI).

⁶ Si veda ANBSC 2022 Relazione sull'attività svolta, Anno 2021.

⁷ Cfr. ANBSC 2022, Relazione sull'attività svolta, Anno 2021, pag. 42.

⁸ Si veda anche la relazione ANBSC 2022 e la relativa tabella di pag. 43.

Figura 3 – Beni immobili in gestione all'ANBSC e destinati ogni 100 abitanti per Comune, anno 2023



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

Soprattutto per i piccoli comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la presenza di numerosi beni in gestione o già destinati rappresenta un potenziale problema, che potrebbe essere gestito in collaborazione con altri enti territoriali, come previsto dal CAM (rif. art. 48, co. 3, lettera c).

La maggior parte dei beni destinati sul territorio regionale è affidato ai Comuni e ad altri enti territoriali, che diventano il perno del riutilizzo a fini sociali o di interesse generale degli immobili. Infatti, il 74% dei beni immobili confiscati in Lombardia è destinato al trasferimento al patrimonio indisponibile degli Enti locali. Una quota pari al 13% è mantenuta al patrimonio dello Stato.

Tabella 3. Beni immobili per destinazione in Lombardia

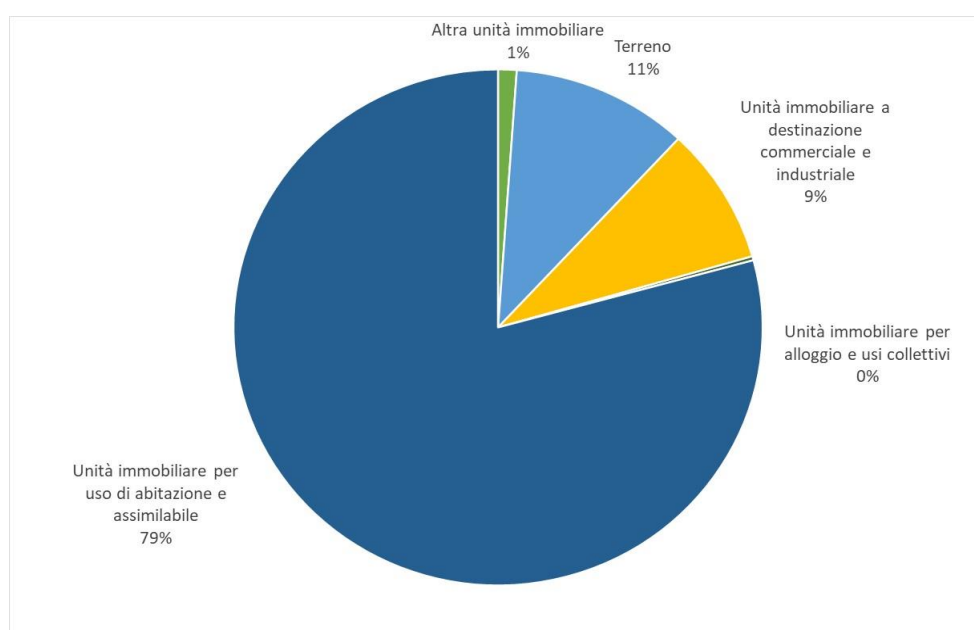
Distruzione/demolizione	2
Liquidazione	11
Mantenimento al patrimonio dello stato	209
Agenzie Fiscali	1
Altro	12
Amministrazioni Statali	3
ANBSC	2
Carabinieri	55
Corpo Forestale dello Stato	25
Guardia di Finanza	56
Ministeri	21
Polizia di Stato	15
Prefetture	15
Vigili del Fuoco	4
Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	1229
Comuni	1187
Consorzi di Enti territoriali	1
Province	24
Altro	17
Vendita	140
Totale complessivo	1.591

Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

La tipologia di bene confiscato è rilevante ai fini della sua possibile destinazione d'uso. Gli immobili confiscati, in generale, si caratterizzano per un maggiore peso percentuale delle unità immobiliari con finalità abitative: il 79% dei beni immobili confiscati destinati in Lombardia riguarda unità immobiliari per uso di abitazione e pertinenziale. La restante parte si può così suddividere:

- 172 terreni (11%);
- 137 unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale (9%);
- 18 altre unità immobiliari (1%);
- 4 unità immobiliari per alloggio e usi collettivi.

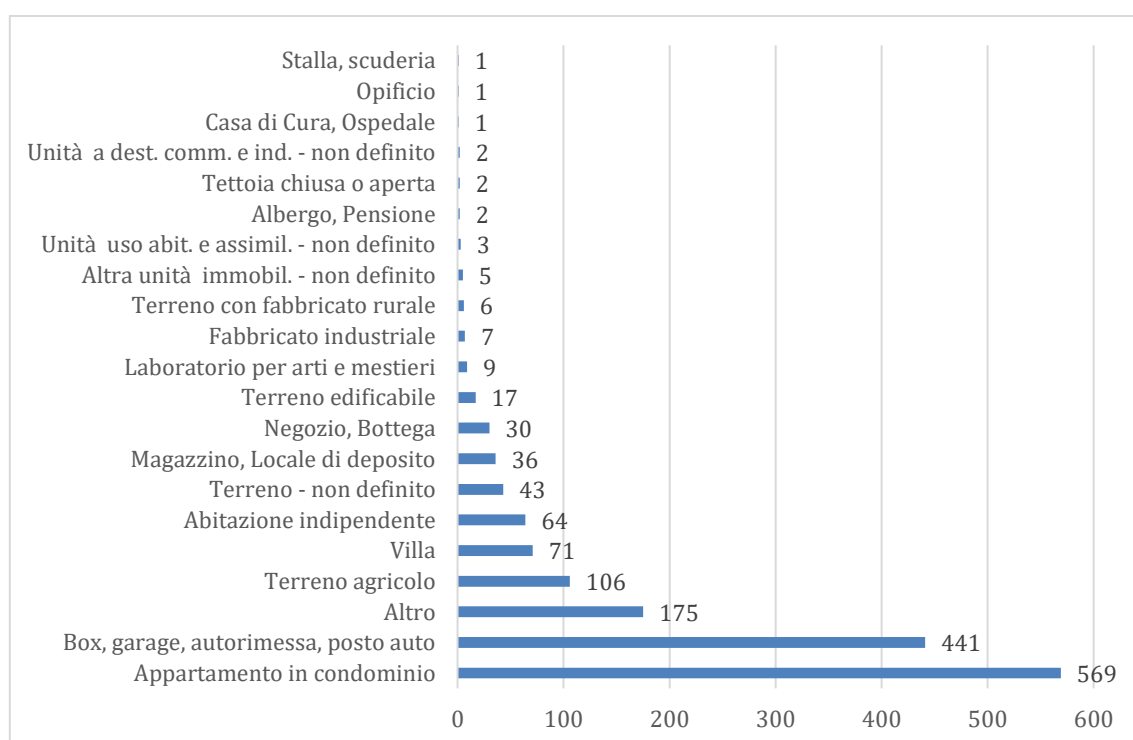
Figura 4 - Immobili confiscati destinati per categoria



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

Sempre a livello regionale, la tipologia prevalente di immobile confiscato, già destinato, è rappresentata dagli appartamenti in condominio (569). La collocazione in condomini o in edifici condivisi può condizionare la possibile destinazione di uso di tali immobili, soprattutto a scopo di alloggio sociale o residenziale. Si tenga presente, inoltre, che un peso considerevole è rappresentato dai box, garage, autorimesse e posti auto (441).

Figura 5 - Dettaglio immobili confiscati destinati in Lombardia



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

La valorizzazione e la destinazione per il recupero dei beni confiscati alla criminalità organizzata riguardano soprattutto due finalità: quella di tipo sociale e quelle di tipo istituzionale. I beni confiscati, infatti, possono essere acquisiti al patrimonio dello Stato per ospitare funzioni istituzionali o trasferiti al patrimonio degli enti territoriali per finalità istituzionali o scopi sociali/di interesse generale. Quest'ultima finalità, coerentemente con lo scopo della legge Rognoni, è quella che prevale nettamente (59%).

La restituzione alla collettività delle ricchezze e dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali è un'opportunità di impegno responsabile per il bene comune. La dimensione etica dei percorsi scaturiti dalle esperienze di riutilizzo per finalità sociali, anche con forti contenuti di carattere simbolico, si trova nella corresponsabilità che ha trasformato quei beni da esclusivi del malaffare a beni condivisi. È, altresì, evidente come questa opportunità, a causa della numerosità dei beni immobili confiscati, abbia un notevole impatto in termini organizzativi, gestionali e di competenze, sia dal lato degli enti locali, sia dal lato degli ETS.

Restituire alla collettività gli immobili sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è di fondamentale importanza per ribadire il primato della legalità.

3.2 Le aziende confiscate alla criminalità organizzata

Per quanto riguarda le aziende sequestrate o confiscate, la L.R. n. 17/2015 *“Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità”*, come novellata dalla L.R. 30/22, limita il campo di applicazione alla formazione di quanti si occupano di supportare le aziende dalla fase del sequestro a quella della confisca.

“In particolare, la Regione attua interventi finalizzati al recupero dei beni confiscati attraverso: [...] d) la promozione di accordi con le università e l'ANBSC per la collaborazione nella realizzazione di corsi di formazione per personale con competenze gestionali specifiche sui beni, anche aziendali, confiscati alle mafie. Per i beni aziendali sequestrati e confiscati, i corsi di formazione sono volti a fornire una preparazione adeguata a soggetti in grado di supportare le aziende dalla fase giudiziaria a quella amministrativa del sequestro a quella della confisca.”

Il problema delle aziende verrà trattato solo marginalmente in questa sede, in quanto si riscontra un *deficit* informativo che dipende sia dalla disponibilità di dati sulle aziende confiscate, carenti ed incompleti, sia dalla oggettiva difficoltà di ricostruire casi di buona gestione delle stesse.

La Lombardia rappresenta la quinta regione italiana per numero di aziende in gestione e confiscate alla criminalità organizzata. Secondo i dati dell'ANBSC, le aziende in gestione in Lombardia sono 234, dato che fa della Regione la quinta per entità del fenomeno, dopo Sicilia (932), Campania (659), Lazio (456) e Calabria (309).

Il 93% delle aziende in gestione viene liquidato e il rimanente venduto. Non è un caso che le statistiche sulla destinazione delle aziende confiscate mostrino numeri significativamente diversi da quelli dei beni immobili. Le ragioni dell'insuccesso della gestione pubblica delle aziende confiscate alle criminalità sono note (Caramazza, 2014): emersione dei costi della legalità (regolarizzazione dei rapporti di lavoro, emersione degli obblighi fiscali), riduzione delle commesse, revoca dei fidi bancari, carenza di risorse manageriali, etc. Questi problemi, che subentrano al momento del

sequestro dell'azienda, fanno sì che la gestione della stessa sia particolarmente delicata e necessiti di un importante sostegno, anche finanziario, pena il rischio concreto del fallimento.

Tenendo sempre in considerazione i dati forniti dall'ANBSC, le aziende destinate in Lombardia sono 135, dopo Sicilia (551), Campania (330), Lazio (262) e Calabria (227). Rimangono aperti diversi problemi che riguardano la gestione delle aziende confiscate che, nella maggior parte dei casi, falliscono o vengono liquidate, generando un effetto *boomerang* (perdita dei posti di lavoro, minore credibilità delle istituzioni) rispetto alle intenzioni del legislatore.

Il numero delle aziende confiscate in Lombardia è piuttosto circoscritto. Va precisato, tuttavia, che i dati sulle aziende confiscate fotografano molto spesso situazioni già compromesse e non sono indicativi del problema. Il ripristino della legalità determina un innalzamento dei costi (dovuti all'emersione del lavoro nero) e una contestuale caduta dei ricavi, che mettono in discussione la sopravvivenza dell'impresa. Non è un caso che la maggior parte delle aziende sequestrate cessi l'attività.

I settori di attività delle imprese confiscate destinate sono riconducibili all'ambito delle costruzioni, al settore terziario e alla filiera immobiliare. Si tratta di tipologie di attività appetibili alla criminalità organizzata come evidenziano anche i dati riportati a livello nazionale.

Tabella 5. Tipologia di aziende destinate in Lombardia

Settori	Numero
Costruzioni	31
Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	28
Alberghi e ristoranti	25
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	22
Altri servizi pubblici, sociali e personali	10
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	5
Attività finanziarie	4
Attività manifatturiere	2
Estrazione di minerali	1
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	1
Non indicato	6
Totale	135

Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

La carenza e l'incompletezza dei dati sugli addetti e sul capitale sociale non consentono di definire una tipologia di impresa confiscata, anche se, considerando il tipo di attività, è possibile affermare che questi dati rispecchiano il modello tradizionale di infiltrazione mafiosa, basato sulla società a responsabilità limitata.

Tabella 6 - Forma giuridica aziende confiscate in Lombardia

Forma giuridica	Numero
Società a responsabilità limitata	99
Società in accomandita semplice	15
Impresa individuale	7
Società in nome collettivo	7
Società per azioni	3
Società cooperativa	2
Altro	1
Consorzio	1
Totale complessivo	135

Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati OpenRegio – 01/09/2023

Le informazioni sin qui riportate fotografano il vissuto dell'impresa fino al momento della confisca definitiva e non offrono indicazioni sulla gestione attuale della stessa, sul suo riutilizzo sociale o produttivo.

Purtroppo, ad oggi, manca da parte del Ministero della Giustizia un censimento di tali procedure, che rende incompleti i dati relativi alle aziende (ad esempio mancano le informazioni sulla applicazione delle misure non ablative).

È chiaro che il supporto alle aziende confiscate alla criminalità deve trovare maggior coinvolgimento da parte delle istituzioni territoriali, rispetto a quanto fatto fin qui. Il problema riguarda anche la Lombardia. Infatti, il fenomeno delle aziende confiscate, benché ancora marginale rispetto al tessuto produttivo regionale, potrebbe nei prossimi anni ampliarsi, sull'onda lunga degli effetti della crisi, a imprese finanziariamente fragili e quindi più esposte al rischio dell'infiltrazione malavitosa. Si tenga presente, inoltre, che i provvedimenti di sequestro, per reati di carattere fiscale, stanno velocemente aumentando e potrebbero portare in dote anche in Lombardia un consistente numero di aziende attinte da misure di prevenzione patrimoniale.

4. INTERVENTI DI REGIONE LOMBARDIA PER I BENI CONFISCATI

Il processo di destinazione, ovvero l'insieme delle attività che intercorrono tra la confisca definitiva, il decreto di destinazione del bene da parte dell'ANBSC all'Ente Locale (EL) e l'Atto di assegnazione del bene al Concessionario, o l'utilizzo diretto da parte dell'EL, è un processo lungo e complesso.

Incidono sulla sua lunghezza diverse criticità, principalmente riconducibili a:

- mancanza di raccordo tra i vari attori del procedimento;
- mancanza di conoscenza sui beni effettivamente disponibili e sulle loro condizioni;
- ridotte competenze sugli *iter* amministrativi e sugli atti necessari e di elaborazione progettuale;
- carenza di risorse finanziarie per la rifunionalizzazione dei beni.

Regione Lombardia, in questi anni, ha, quindi, cercato di incidere proprio su questi elementi, mettendo in atto una serie di linee di intervento finalizzate a:

- fare RETE: lavorando in sinergia con tutti gli attori coinvolti, istituzionali e non;
- sviluppare azioni e sistemi a supporto della CONOSCENZA: condividere le analisi delle esigenze sul territorio, le informazioni e i dati in possesso di ANBSC anche relativamente alle caratteristiche e allo stato dei beni;
- lavorare sulle COMPETENZE: per rafforzare la capacità progettuale e manageriale anche in relazione alle esigenze di riutilizzo e alla gestione dei beni confiscati con programmi strutturati di formazione e affiancamento agli Enti locali e alle associazioni potenzialmente interessati ai beni;
- aumentare/garantire le RISORSE FINANZIARIE disponibili e al contempo reperendo anche altre fonti di finanziamento.

4.1 Costruzione di reti

Nel processo di destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata entrano diverse pubbliche amministrazioni, oltre a soggetti del terzo settore. Questa compresenza di istituzioni pubbliche nazionali e locali rende imprescindibile la costruzione di solidi legami di collaborazione che possano superare le difficoltà insite nei processi di restituzione alla società dei beni confiscati alla criminalità organizzata. In tal senso, il Governo regionale si è fatto promotore o ha partecipato a diverse iniziative di collaborazione istituzionale che di seguito vengono brevemente ripercorse.

- nell'aprile 2017, viene sottoscritto il primo Accordo di collaborazione con ANBSC, avente l'obiettivo di realizzare una piattaforma collaborativa denominata "*Viewer Beni Confiscati*", per la mappatura georeferenziata di tutti i beni destinati sul territorio regionale;
- nell'ottobre 2018, viene sottoscritto il "*Documento d'intesa per la gestione e lo sviluppo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate*", promosso dal Tribunale di Milano, con impegno di Regione a razionalizzare l'inventario dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Al protocollo hanno aderito oltre a Regione Lombardia, anche ANBSC, il Comune

e la Prefettura di Milano e numerosi altri portatori d'interesse coinvolti nella tematica dei beni confiscati;

- nell'ottobre 2018, viene sottoscritto il Protocollo di intesa tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia, volto anche alla valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità;
- nel 2020, viene sottoscritta la convenzione triennale 2020-2022 con l'Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia. Tema privilegiato è quello della sensibilizzazione degli studenti delle medie inferiori e superiori sui beni confiscati alla criminalità organizzata;
- nel dicembre 2020, viene sottoscritto l'accordo con ANBSC per la condivisione dei dati relativi ai beni immobili confiscati presenti sul territorio regionale, ai fini della fruibilità e trasparenza delle informazioni. Nell'ambito di questo Accordo, viene istituito il Tavolo dei beni confiscati, a cui partecipa anche ANCI Lombardia, per garantire il necessario raccordo con il territorio;
- nel 2021, è stata siglata la partecipazione al progetto CO-WIN del Politecnico di Milano. Il progetto intende sviluppare il progetto "Cantieri di cooperazione *win-win*" per la riqualificazione degli immobili confiscati alle mafie e l'equità sociale" attraverso la creazione di Cantieri scuola in alcuni beni destinati ai Comuni;
- nel novembre 2023, viene sottoscritta una Convenzione con ANCI Lombardia, per implementare lo Sportello supporto enti locali e del terzo settore;
- nel novembre 2023, viene sottoscritto un Protocollo con la Pontificia Università Antonianum, ANCI Lombardia e l'Associazione Professionale Manager WhiteList, per instaurare e consolidare relazioni scientifiche e didattiche sui temi dei beni confiscati e usura e sovraindebitamento.

La collaborazione istituzionale, come è possibile apprezzare dagli accordi sottoscritti da Regione Lombardia, non si limita agli enti pubblici coinvolti direttamente o indirettamente nella destinazione dei beni confiscati, ma abbraccia un novero di soggetti più ampio come i Centri per la promozione della Legalità (CPL)⁹ e le Università del territorio.

4.2 Sistema informativo

Gli Enti Locali, spesso, non hanno informazioni esaustive sullo stato di fatto e di diritto dei beni confiscati. Tali informazioni sono indispensabili per poter avviare una manifestazione di interesse finalizzata al recupero e alla successiva destinazione del bene.

Gli archivi dell'ANBSC contengono le informazioni sui beni immobili dal sequestro alla confisca definitiva. Questa informazione, integrata con informazioni a carattere territoriale/urbanistico, rappresenta una risposta all'esigenza degli Enti locali di conoscere, non solo la procedura, ma anche il contesto urbanistico in cui si inserisce l'immobile confiscato.

⁹ Nel contesto della legge regionale n. 17 del 24 giugno 2015 "Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità", in Lombardia sono nati nel 2015 i Centri di Promozione della Legalità (CPL), 13 reti di scopo - una in ogni provincia, 2 a Milano - tra scuole e soggetti, che, a diverso titolo, si occupano di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Dalla stretta collaborazione con ANBSC e Regione Lombardia, nel corso del 2021, è stato messo a punto il sistema informativo *Viewer dei Beni Confiscati*¹⁰.

Viewer è il visualizzatore geografico che Regione Lombardia mette a disposizione degli Enti locali regionali, degli Enti del Terzo settore e di altri soggetti interessati, per rispondere alla primaria esigenza di conoscere la consistenza e lo stato di conservazione, nonché di utilizzo, dei beni confiscati alla criminalità organizzata, distinguendo tra *Beni Destinati* agli Enti locali e *Beni in Gestione*, al fine di meglio supportare sia le fasi di destinazione, che quelle di recupero, assegnazione e gestione.

Viewer permette di consultare e di modificare e aggiornare le informazioni relative ai beni immobili sequestrati e confiscati e soprattutto al loro utilizzo. Il *Viewer* è integrato con il sistema informativo territoriale (SIT) di Regione Lombardia, mettendo a disposizione dell'utente informazioni georeferenziate coordinate con i livelli informativi disponibili su base territoriale, utili alle amministrazioni pubbliche per conoscere il contesto urbanistico architettonico in cui è inserito il bene confiscato e i vincoli a cui è eventualmente sottoposto.

Viewer è un sistema interattivo, concepito per raccogliere input dagli enti locali e dai singoli gestori sull'utilizzo e sui beneficiari dei progetti realizzati sui beni confiscati.

Obiettivo di *Viewer* è quello di analizzare il territorio, mettendo in relazione molteplici fonti di dati utili allo studio del fenomeno della confisca dei beni, nonché alla valorizzazione dei beni stessi, restituendo alla collettività e alla legalità quanto ingiustamente sottratto.

I dati sono visualizzabili per Regione, Provincia, Comune e Ambito territoriale, in funzione del supporto alla programmazione dei servizi sociali e di interesse generale.

In sintesi, il *Viewer Beni Confiscati* è uno strumento di lavoro finalizzato a supportare e facilitare il processo di destinazione e riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità; infatti, consente una mappatura sintetica e geolocalizzata dei dati e l'integrazione da parte degli Enti locali delle informazioni concernenti i Beni Destinati e i Beni in Gestione.

Viewer permette, altresì, il monitoraggio dello stato dei beni e del loro utilizzo, nonché la promozione di buone pratiche e il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 48, comma 3 lett. c), del CAM. Il *Viewer beni confiscati*, tramite *link*, consente, infatti, agli Enti locali di scaricare sul proprio sito istituzionale l'elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti (dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzo 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).

4.3 La formazione per il rafforzamento delle competenze

Uno degli aspetti su cui Regione Lombardia ha investito negli ultimi anni è la formazione sui processi di destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, rivolti in particolare agli enti

¹⁰ Si fa presente che la collaborazione tra ANBSC e Regione Lombardia trova ampio risalto anche nella Deliberazione 2 maggio 2023, n. 34/2023/G della Corte dei Conti PROFILI INNOVATIVI ED ESPERIENZE MATURATE NELLA GESTIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: L'ATTIVITÀ DELL'AGENZIA NAZIONALE (ANBSC) nella quale si legge che «l'Agenzia si è dichiarata soddisfatta dalla particolare collaborazione».

locali, con l'obiettivo di rafforzarne le competenze interne nella gestione dei procedimenti amministrativi connessi alla destinazione dei beni confiscati e alla selezione dei progetti di riutilizzo sociale. Come specificato nella premessa, la formazione mira a superare alcune delle cause che limitano, rallentano o impediscono la destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata. Tra queste, in particolare, le insufficienti capacità tecnico-amministrative delle pubbliche amministrazioni destinatarie, in particolare degli enti locali, in termini di programmazione, predisposizione degli atti di evidenza pubblica per il reimpiego, l'elaborazione di progettualità e la costruzione di reti territoriali.

Il percorso formativo, avviato a partire da una sperimentazione con alcuni comuni, è stato successivamente arricchito e implementato con momenti laboratoriali grazie al coinvolgimento di ANCI Lombardia, che ha portato il proprio *know how* sulla formazione per gli enti locali. È stato, così, avviato un articolato programma formativo dedicato ai Comuni, che è stato esteso anche ai rappresentanti dei soggetti del terzo settore, con l'obiettivo di rafforzare la capacità progettuale e manageriale, anche in relazione alle esigenze di riutilizzo e alla gestione dei beni confiscati con programmi strutturati di formazione e affiancamento agli Enti Locali e agli enti del terzo settore, potenzialmente interessati ai beni.

Ai corsi sono intervenuti, in qualità di formatori, oltre a Regione Lombardia, anche l'ANBSC, con la sua consolidata conoscenza delle fasi critiche e di buone pratiche della gestione del processo di destinazione dei beni confiscati, e i Nuclei di supporto delle Prefetture, per facilitare la collaborazione istituzionale territoriale.

Il percorso formativo aveva lo scopo di creare una cultura ed un linguaggio comune tra le pubbliche amministrazioni e gli operatori degli enti del terzo settore, di migliorare le competenze sui processi amministrativi nel rispetto del Codice del Terzo Settore e del Codice Antimafia, di introdurre buone pratiche manageriali a favore della legalità e della trasparenza e di offrire modelli operativi di immediato uso e adattabili alle varie necessità.

Il primo ciclo di formazione (2020-2021) ha coinvolto i Comuni della Città Metropolitana di Milano e due Ambiti del Pavese, oltre che alcuni ETS/ENP. La formazione è stata erogata in due fasi: la prima, a carattere introduttivo e rivolto a tutti gli interessati, sia lato Comune che ETS/ENP, utilizzando la formula "*webinar*". La seconda, più operativa e dettagliata, introducendo una formula innovativa per ANCI Lombardia: i Laboratori.

I Laboratori sono sessioni formative dedicate a gruppi ristretti di partecipanti, al fine di approfondire tematiche con formula interattiva (non contemplata dalla formula *webinar*).

Nel corso dei Laboratori dedicati ai Comuni sono stati presentati e forniti modelli di:

- Regolamento Comunale
- Studio di Fattibilità
- Bando di Concessione
- Atto di Concessione

e sono state presentate le linee guida per la co-programmazione e co-progettazione, per facilitare il Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Nei Laboratori dedicati agli Enti locali e agli enti del Terzo settore e *non profit*, è stato presentato il modello dello Studio di Fattibilità, con la finalità di dare alle amministrazioni comunali uno strumento che consenta di valutare diversi progetti di destinazione dei beni confiscati e agli enti del terzo settore di accompagnare i progetti di riutilizzo dei beni confiscati, tenendo presenti tutte le variabili in gioco, fornendo una informazione completa e possibilmente affidabile e oggetto di monitoraggio periodico.

I Laboratori hanno, inoltre, permesso di approfondire altri argomenti connessi ai processi di destinazione dei beni confiscati, quali il monitoraggio dei progetti di riutilizzo, i criteri più opportuni da utilizzare nei bandi di concessione, etc.

Grazie alla interazione tra partecipanti ai Laboratori, è stato possibile intercettare “casi pratici” di progetti (in embrione o *in itinere*) per la destinazione di beni immobili confiscati, che sono stati presentati e condivisi con tutti i partecipanti.

Ad esito delle sessioni di Laboratorio, sono stati consegnati ai partecipanti i Modelli di documenti riutilizzabili:

- a) un modello di Regolamento Comunale *compliant* con il CAM e con le prassi in uso dall'ANBSC,
- b) un modello di Studio di Fattibilità, al fine di facilitare la realizzazione di progetti economicamente e finanziariamente sostenibili nel tempo,
- c) i modelli di Bando e Atto di Concessione riutilizzabili e adattabili, con l'indicazione dei requisiti vincolanti e opzionali.

La realizzazione di questi modelli consente a tutti i Comuni della Lombardia, interessati dalla presenza di beni confiscati, di disporre di una “*cassetta degli attrezzi*”, indispensabile per poter gestire il processo di destinazione dei beni immobili confiscati, e di una base di confronto con esperienze in atto in altri territori.

Una parte del percorso formativo ha riguardato anche il finanziamento degli interventi di ripristino dei beni confiscati e, in particolare, si è concentrata sul bando regionale, contribuendo così a far conoscere criteri e modalità di presentazione della domanda.

Per quanto riguarda i Comuni, sono state attivate specifiche forme di supporto sul *Regolamento comunale per l'acquisizione, l'assegnazione e il monitoraggio dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in termini di adattamento alle specifiche realtà comunali, interagendo con la parte Patrimonio e Welfare/Sociale per la presentazione dello stesso in sede di Consiglio Comunale, rispondendo ai commenti emersi e fornendo chiarimenti sul Bando e sull'Atto di Concessione, nonché sulle politiche di PPP (co-programmazione e co-progettazione).

4.4 Finanziamento per il recupero dei beni immobili destinati

Una della criticità riscontrate nel processo di destinazione dei beni immobili agli enti locali è la carenza di risorse finanziarie necessarie per gli interventi di ristrutturazione e rifunzionalizzazione, soprattutto quando gli immobili versino in un non ottimale stato manutentivo. Per rispondere a tale necessità, spesso lamentata dagli enti locali e dai concessionari, Regione Lombardia, come previsto dalla l.r. 17/2015, sostiene gli interventi di recupero dei beni confiscati alla criminalità organizzata con contributi per la realizzazione di progetti di riuso e recupero, di interventi di manutenzione

straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione.

La Giunta regionale, sulla base dei criteri definiti dalla DGR n.2531/2019, riconosce un contributo massimo di 150 mila euro a copertura delle spese sostenute dai Comuni o dagli enti concessionari¹¹, con una diversa proporzione della quota massima riconosciuta a seconda della dimensione dell'ente locale. In particolare, riconoscendo le maggiori difficoltà a reperire risorse da parte degli enti locali di minori dimensioni, il contributo regionale può coprire fino al 90% delle spese sostenute dai Comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti.

L'importo viene assegnato per il recupero dei beni confiscati in possesso ai Comuni, per l'utilizzo a scopo istituzionale od economico, oppure così come indicato dal CAM per gli Enti non Profit (ENP) e agli Enti del Terzo Settore (ETS).

Negli anni sono aumentate le risorse finanziarie messe a disposizione dalla Regione per far fronte agli interventi di recupero dei beni immobili confiscati, anche grazie al Piano Lombardia. Come viene evidenziato dalla tabella seguente, nel periodo 2019-2023, sono stati finanziati 113 progetti di ristrutturazione, con una spesa di circa 6,7 milioni di euro ¹²:

Tabella 7 - Numero progetti e importi finanziati dal 2019 al 2023

DESTINATARI	2019			2020			2021			2022			2023		
	N. EL	N. Int.	Euro	N. EL	N. Int.	Euro	N. EL	N. Int.	Euro	N. EL	N. Int.	Euro	N. EL	N. Int.	Euro
Enti Locali	7	12	467.097	12	17	1.000.359	12	19	1.154.866	23	39	2.431.838	15	20	1.383.848
Concessionari								4	261.790		1	18.297			

Totale 2019 - 2023	n. 74 Enti finanziati	€ 6.718.097,96
	n. 112 Interventi finanziati	

¹¹ Si rinvia alla DGR 2531/2019 "Criteri, modalità e termini per l'erogazione dei contributi agli enti locali, destinatari di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, nonché ai soggetti concessionari dei beni stessi", così come modificata dalla DGR 4347/2021.

¹² Per un dettaglio degli interventi regionali sugli immobili confiscati, si rinvia alle relazioni di attuazione della l.r. 17/2015.

5. LINEE PROGRAMMATICHE DI AZIONE E OBIETTIVI SPECIFICI

L'amministrazione regionale, negli anni, ha costruito un approccio innovativo al supporto ai processi di riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che è stato reso possibile dal consolidamento della rete delle relazioni con altri *partner* istituzionali, in particolare l'articolazione territoriale dell'ANBSC di Milano e la proficua collaborazione con ANCI Lombardia, oltre alla presenza di soggetti del mondo associativo e *non profit* (Associazione Professionale Manager WhiteList, Libera, per citarne alcuni), che hanno stimolato le pubbliche amministrazioni ad accelerare i processi di assegnazione dei beni confiscati e ad una più spiccata sensibilità dell'importanza della restituzione sociale dei beni confiscati, come antidoto alla diffusione della criminalità organizzata e risposta ai bisogni del territorio.

Uno degli aspetti che ha consentito di portare a sistema il processo di restituzione sociale dei beni confiscati è la formazione rivolta agli enti locali e agli enti del terzo settore. Si è trattato di un tassello importante del supporto che l'amministrazione regionale ha offerto al superamento di alcune delle criticità dei processi di destinazione dei beni confiscati e che ha consentito anche di aumentare la richiesta di sostegno finanziario agli interventi di ripristino dei beni confiscati.

Alla luce dei numeri dei beni confiscati presenti sul nostro territorio, oltre 1.500 destinati, altrettanti ancora in gestione (*stock*), e soprattutto del numero dei beni che annualmente vengono destinati, in termini di *flusso* (si pensi che solo tra il 2021 e il 2022 si è registrato un incremento del 23% del numero dei beni destinati), occorre fare ancora di più.

E' necessario rendere il "Sistema Lombardia" ancora più coinvolgente, inclusivo e dinamico, allargando ulteriormente la collaborazione tra gli attori coinvolti nel processo di valorizzazione dei beni, ovvero aprire ulteriormente il Sistema Lombardia, in un modello *multistakeholder*, e rafforzando le funzionalità del *Viewer Beni confiscati*, quale strumento di conoscenza, monitoraggio e *reporting* e capitalizzazione delle esperienze.

Le linee programmatiche di azione e gli obiettivi specifici in cui si articola il Piano Strategico di legislatura confermano, quindi, e ampliano le linee di intervento implementate in questi anni, per superare gli elementi di criticità che incidono sulla lunghezza dei tempi di destinazione recupero e utilizzo dei beni confiscati, ma con maggiore consapevolezza e innovazione, cogliendo anche le opportunità offerte dalla co-programmazione e co-progettazione, dalla rendicontazione di responsabilità sociale d'impresa, dai Piani di zona:

1. Rafforzare e ampliare il partenariato istituzionale, produttivo e sociale (Sistema Lombardia);
2. Investire nelle competenze e nella capitalizzazione delle esperienze;
3. Ricercare nuove fonti di finanziamento per il recupero dei beni confiscati;
4. Misurare il Valore sociale dei beni confiscati e l'impatto sociale del loro utilizzo;
5. Promuovere la gestione sovracomunale dei beni confiscati;
6. Promuovere la conoscenza e svolgere attività di comunicazione;
7. Individuare e valorizzare Beni confiscati esemplari;
8. Valutare possibili interventi per favorire il risanamento delle aziende confiscate.

5.1 Rafforzare e ampliare il partenariato istituzionale, produttivo e sociale (Sistema Lombardia)

La restituzione dei beni confiscati alla collettività richiede un coordinamento tra diversi soggetti pubblici che intervengono nei processi di destinazione e assegnazione dei beni confiscati oltre agli enti del terzo settore, che contribuiscono a dare una prospettiva di utilizzo e ricaduta sociale agli spazi loro assegnati. Si è consolidata una prassi operativa sui processi di assegnazione dei beni confiscati che ha visto coinvolti, oltre all'amministrazione regionale e all'ANBSC, ANCI Lombardia. L'approccio istituzionale, che ha consentito di portare maggiore consapevolezza sull'importanza di accelerare i processi di destinazione dei beni confiscati, nel tempo, si è allargato anche ad altri attori, quali i nuclei di supporto all'ANBSC operativi presso le Prefetture del territorio regionale¹³. Altri attori che potrebbe entrare in modo organico in questo *network* sono i Tribunali Distrettuali per le misure di prevenzione, per anticipare, laddove possibile, il riuso dei beni immobili già dalla fase di sequestro, evitando il loro deterioramento. Il coinvolgimento dovrebbe essere esteso, ove possibile, anche al mondo del terzo settore, che rappresenta l'anello finale del processo di destinazione dei beni confiscati, a partire dalla sperimentazione dei percorsi di formazione. Il coinvolgimento degli Enti di secondo livello del terzo settore e dello stesso Terzo settore è un tassello fondamentale per l'importanza che essi ricoprono in alcuni campi di attività, confermando il principio di sussidiarietà che contraddistingue le politiche di Regione Lombardia.

Infine, anche alla luce dei promettenti esiti del progetto "CO-WIN" sviluppato con il Politecnico di Milano, nonché del recente Protocollo sottoscritto con la Pontificia Università Antonianum, ANCI Lombardia e l'associazione Professionale Manager WhiteList per instaurare e consolidare relazioni di *Ricerca-Azione* sui temi dei beni confiscati e usura e sovraindebitamento, il partenariato pubblico sul riutilizzo dei beni confiscati potrebbe essere esteso a quelle università che, nel tempo, hanno sviluppato studi, ricerche, percorsi formativi sul tema dei beni confiscati. La ricchezza degli approcci metodologici potrebbero fornire spunti per attuare interventi innovativi o sistematizzare delle buone pratiche.

Obiettivi specifici:

- Accordi di collaborazione con i Tribunali Distrettuali lombardi;
- Accordi con le rappresentanze del terzo settore;
- Protocolli di intesa con Università;

¹³ L'art. 112, comma 3, prevede la costituzione dei nuclei di supporto: L'Agenzia, per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche in via non definitiva, nonché per il monitoraggio sul corretto utilizzo dei beni assegnati, si avvale delle prefetture-uffici territoriali del Governo territorialmente competenti presso le quali è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un apposito nucleo di supporto. Con decreto del Ministro dell'interno sono definiti la composizione di ciascun nucleo di supporto ed il relativo contingente di personale, secondo criteri di flessibilità e modularità che tengano conto anche della presenza significativa, nel territorio di riferimento, di beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. I prefetti, con il provvedimento di costituzione del nucleo di supporto, individuano, sulla base di linee guida adottate dal Consiglio direttivo dell'Agenzia, le altre amministrazioni, gli enti e le associazioni che partecipano alle attività del nucleo con propri rappresentanti.

- Rafforzamento dei legami con altre amministrazioni regionali per la condivisione di buone pratiche nella gestione e nel riutilizzo dei beni confiscati.

5.2 Investire nelle competenze e nella capitalizzazione delle esperienze

Come evidenziato nelle azioni regionali, l'investimento sulle competenze del personale degli enti locali e degli operatori del terzo settore è stato un elemento innovativo per cercare di superare alcune delle criticità dei processi di destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. È il metodo del laboratorio, con l'interazione dei discenti, lo scambio di pratiche ed esperienze, valorizzando il vissuto e il *know how* dei partecipanti, che è diventato un moltiplicatore di occasioni per irrobustire le competenze tecniche e gestionali dei partecipanti e aumentare la consapevolezza del valore pubblico di alcune buone prassi apprese. Tale positiva esperienza, realizzata nell'Area Metropolitana Milanese, Pavia, Monza e Brianza e Brescia, è in via di estensione ad altri comuni della Lombardia nelle province di Bergamo, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Sondrio e Varese, interessati dalla presenza di beni confiscati alla criminalità organizzata.

L'apporto di ANCI Lombardia è fondamentale per agganciare i Comuni ad investire in un percorso formativo che ricomprende diversi settori di intervento.

Fondamentale è continuare a mantenere aperto e incrementare il collegamento con il variegato mondo del Terzo settore lombardo, quale soggetto attivatore di progetti di recupero sociale in grado di rispondere alle esigenze della comunità e del territorio. La difficoltà ad intercettare associazioni interessate¹⁴ a sviluppare progettualità di rilancio dei beni confiscati è presente anche in Lombardia ed è per questo fondamentale attivare i contatti disponibili con tutte le maggiori organizzazioni di rappresentanza del mondo del Terzo settore, oltre che delle Fondazioni.

La formazione, oltre a sviluppare le competenze collegate alla capacità di operare in base a processi orizzontali fra le diverse funzioni comunali e a sviluppare uno schema di Studio di Fattibilità, si focalizzerà anche sulla valutazione dell'impatto sociale dell'utilizzo dei beni assegnati.

Verrà, inoltre, inserita nei progetti formativi una parte tecnica, collegata proprio alla progettazione degli interventi e al rispetto delle norme urbanistiche. I beni confiscati sono, infatti, beni pubblici demaniali e, come tali, possono godere di deroghe, anche in termini di destinazioni d'uso¹⁵. A tale scopo, verrà coinvolto, nell'erogazione dei percorsi formativi, personale esperto, proveniente anche dalle delle Università tecniche del territorio.

Obiettivi specifici:

- aumentare la partecipazione ai cicli di formazione sui beni confiscati dei rappresentanti del Terzo settore;
- completare l'erogazione della formazione su tutto il territorio regionale;
- sviluppare e far conoscere le buone pratiche di co-programmazione e co-progettazione;

¹⁴ In Lombardia sono iscritte al RUNT 15.056 tra organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale etc.

¹⁵ Fracanzani m. (2020), Beni confiscati: criticità di diritto amministrativo e tutela dei terzi in *Beni confiscati alle mafie: analisi e proposte*.

- erogare formazione sulle soluzioni tecniche architetture sostenibili dal punto di vista ambientale e costruttivo in raccordo con atenei lombardi.

5.3 Ricercare nuove fonti di finanziamento per il recupero dei beni confiscati

Stante la consistenza del patrimonio immobiliare in gestione all'ANBSC, le amministrazioni pubbliche e Regione Lombardia, in particolare, si troveranno probabilmente ad affrontare una sempre maggiore richiesta di risorse necessarie alla rifunzionalizzazione dei cespiti. Anche per questo motivo la l.r. 30/2022 ha previsto l'istituzione della *Task force* sui beni confiscati con il compito di verificare possibili fonti di finanziamento.

A questo riguardo va sottolineato che la nuova versione del codice antimafia, raccogliendo una delle principali preoccupazioni sollevate sulle risorse economiche, è stato novellato sul punto, consentendo il reimpiego dei proventi ricavati dalla gestione economica dei beni confiscati, non solo per finalità sociali, ma anche per il sostenimento delle spese di manutenzione straordinaria di tali beni¹⁶.

La ricerca di risorse da destinare al finanziamento delle progettualità di recupero deve trovare una sponda anche all'interno dell'amministrazione regionale, in particolare negli strumenti e nelle misure di intervento dalle diverse articolazioni del governo regionale, per rispondere ai fabbisogni del territorio, anche tenendo conto delle caratteristiche dei beni. Infatti, la maggior parte dei beni confiscati già destinati sul territorio regionale è rappresentata da appartamenti che possono essere destinati ad uso abitativo e pertanto eleggibili anche per questo tipo di fondi.

I progetti significativi di riutilizzo dei beni confiscati potrebbero essere oggetto di interventi all'interno degli strumenti della programmazione negoziata regionale, come gli Accordi locali semplificati, che ad oggi riguardano, per lo più, la riqualificazione di immobili ad uso sportivo o per finalità istituzionali, ma che possono essere veicolo di sostegno anche a progetti di riutilizzo sociale e di interesse generale, senza, peraltro, incontrare vincoli a monte sulla quantità di risorse coperte dall'amministrazione regionale.

In aggiunta, per cercare di massimizzare le risorse disponibili, l'amministrazione regionale individuerà dei criteri per meglio qualificare i progetti di destinazione sociale dei beni confiscati da parte delle amministrazioni comunali, cercando di tenere conto, in sede di finanziamento, dei possibili impatti sociali ed economici generati in rapporto al tipo di progetto.

Con la costituzione della *Task force* prevista dalla l.r. 17/2015, l'amministrazione regionale intende avvalersi di competenze specializzate per reperire fondi sia nei programmi regionali (PR FESR, PR FSE+), sia nei programmi a gestione diretta dei Ministeri come il Programma Nazionale di inclusione sociale, come declinazione delle politiche di rigenerazione urbana. Un'altra fonte potenziale di finanziamento per gli interventi sui beni confiscati è il Piano di Sviluppo e Coesione. Gli

¹⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 48, comma 3, del d.lgs. 159/2011, i beni immobili possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali/di interesse generale, ovvero per il sostenimento delle spese di manutenzione straordinaria inerenti ai beni confiscati utilizzati per le medesime finalità.

esperti della *Task force* dovrebbero lavorare in raccordo con l'Autorità di gestione dei fondi per esplorare gli spazi di finanziamento per interventi sui beni confiscati.

Le risorse per gli interventi di adattamento dei beni confiscati potrebbero arrivare anche da soggetti privati direttamente ai comuni, in attuazione di quanto previsto dall'art 8, comma 3, del codice degli appalti (dlgs 36/2023 *cd CCP*),¹⁷ che introduce la disciplina dei contratti di donazione a favore delle pubbliche amministrazioni e che potrebbe essere una via percorribile per acquisire gratuitamente prestazioni o materiali (mobili per esempio) da donatori privati. Se il CCP apre delle opportunità per facilitare le donazioni, lo stimolo per le imprese a contribuire al progetto di riutilizzo sociale di beni confiscati potrebbe arrivare dalla Direttiva¹⁸ sul *corporate sustainability reporting* (CSRD). Tale Direttiva prevede che la rendicontazione di sostenibilità diventi parte integrante della relazione finanziaria annuale delle imprese. La Direttiva amplia la platea delle imprese obbligate alla rendicontazione di sostenibilità. In particolare, dovranno pubblicare il *Sustainability report*, oltre alle società già soggette alla precedente normativa (enti di interesse pubblico che superano determinati limiti dimensionali), le imprese di grandi dimensioni non quotate e tutte le società quotate, ad eccezione delle micro-imprese. In Lombardia, ad oggi, sono interessate alla DNF (Dichiarazione non finanziaria) 77 imprese; con la progressiva entrata in vigore della Direttiva, il numero di imprese interessate alla rendicontazione di sostenibilità si dovrebbe ampliare considerevolmente¹⁹ e coinvolgere diversi settori produttivi.

Alcune imprese potrebbero essere interessate a far emergere le attività di impatto sociale e ambientale che hanno riflessi sul contesto locale in cui operano. Il recupero a fini sociali e di interesse generale di beni confiscati potrebbe rientrare tra le attività da inserire in una rendicontazione di sostenibilità. Sarebbe opportuno poter offrire alle imprese obbligate la possibilità di partecipare a tali progetti (anche con il concorso alle spese di gestione), sondando gli interessi tramite il mondo associativo imprenditoriale delle filiere potenzialmente interessate allo sviluppo di progetti di recupero di beni immobili (costruzioni, impianti, legno arredo, etc)²⁰. Regione Lombardia valuterà possibili forme di riconoscimento dell'impegno da parte delle imprese a sostenere progetti di ristrutturazione di beni confiscati.

¹⁷ Le pubbliche amministrazioni possono ricevere per donazione beni o prestazioni rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara. Restano ferme le disposizioni del codice civile in materia di forma, revocazione e azione di riduzione delle donazioni.

¹⁸ La Direttiva sulla comunicazione della sostenibilità è stata adottata in via definitiva rispettivamente dal Parlamento europeo l'11 novembre 2022 e dal Consiglio europeo il 28 novembre 2022 e pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 16 dicembre 2022.

¹⁹ Secondo Ipsos le imprese obbligate alla DNF in Italia sono 200. Con la Direttiva CSR dovrebbe essere 5.000.

²⁰ I privati e le persone giuridiche si possono avvalere inoltre di altri strumenti per donazioni in natura o in denaro agli enti del terzo settore. In particolare, si rinvia alla disciplina prevista Art. 14, comma 1, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, modificato dall'art. 99, comma 3, D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e da ultimo dall'art. 5-sexies, comma 1, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148 Deduzione delle erogazioni liberali in denaro e in natura a favore degli enti del cd. terzo settore (Onlus, Ong, organismi di volontariato etc.) nel limite del 10 per cento del reddito complessivo e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui.

Il concorso alle spese di rifunionalizzazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni confiscati potrebbe riguardare anche le realtà assegnatarie dei beni, ovvero gli enti del Terzo settore. Infatti, nel codice del terzo settore, art. 83, comma 2, è previsto che «Le liberalità in denaro o in natura erogate a favore degli enti del Terzo settore da persone fisiche, enti e società sono deducibili dal reddito complessivo netto del soggetto erogatore nel limite del 10 per cento del reddito complessivo dichiarato».

Regione Lombardia promuoverà apposite iniziative di collaborazione con le fondazioni bancarie (ad esempio Fondazione Cariplo), per sostenere finanziariamente gli enti del Terzo settore che presenteranno progetti innovativi di riutilizzo sociale dei beni confiscati.

Obiettivi specifici

- Costituzione della *Task force* sui beni confiscati, con competenze per la attivazione e gestione dei progetti di finanziamenti comunitari;
- Revisione dei criteri di cofinanziamento dei progetti di valorizzazione dei beni confiscati.

5.4 Misurare il Valore sociale dei beni confiscati e l'impatto sociale del loro utilizzo

La valorizzazione sociale dei beni confiscati è lo spirito su cui si fonda la confisca dei beni alla criminalità organizzata. I dati riportati nella parte contesto evidenziano come gran parte delle destinazioni sia fatta a tale scopo, affidando agli enti del Terzo settore la gestione degli immobili.

Non ci sono ricette preconfezionate, che vadano bene per tutte le situazioni, come dimostrano anche i casi di riutilizzo sociale documentati in Lombardia, che raccontano di una grande ricchezza di storie e di occasioni colte, ma sempre rimanendo nel perimetro del bene confiscato, immaginandolo come spazio di accoglienza/aggregazione, casa rifugio, etc.

Ad oggi, le informazioni sulla destinazione effettiva dei beni confiscati e sulle ricadute sono conosciute, soprattutto, dalle amministrazioni locali e dagli utilizzatori, ma è necessario che siano diffuse e condivise con i cittadini.

A questo obiettivo contribuisce il sistema *Viewer*: rendere disponibili informazioni sull'effettivo utilizzo e destinazione sociale dei beni confiscati finanziati con il contributo dell'amministrazione regionale.

La valorizzazione sociale degli immobili confiscati può diventare oggetto di interventi particolarmente innovativi, che sposano diverse dimensioni (formazione, inclusione sociale) e coinvolgono una pluralità di attori, superando il binomio ente locale - ente del Terzo settore.

Un caso significativo, in tal senso, è rappresentato dal progetto "CO-WIN", sviluppato con il Politecnico di Milano. Il progetto "CO-WIN" consiste nella messa a punto e sperimentazione di un modello di intervento innovativo per la riqualificazione e la valorizzazione degli immobili confiscati alle mafie, tramite l'attivazione di cantieri-scuola per l'inclusione lavorativa di soggetti fragili e la sperimentazione didattica e tecnologica attraverso formule di cooperazione multistakeholder. Il progetto sperimentale risponde a esigenze diverse:

- l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti appartenenti a categorie sociali fragili;
- la formazione di base di manodopera da inserire nel mercato del lavoro del settore edile;
- l'inserimento di esperienze di tirocinio di carattere tecnico-operativo nella didattica curricolare dei corsi di laurea nell'ambito delle costruzioni.

I cantieri sui beni confiscati diventano occasione di formazione e apprendimento per quanti sono alla ricerca di un lavoro e mirano a creare occupati da inserire nel settore delle costruzioni.

Si tenga presente, inoltre, che, in attuazione del Codice del Terzo settore, sono state approvate anche le linee guida per la valutazione di impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore che riguarda anche i beni confiscati.

Per avere l'indicazione dell'impatto che le attività hanno prodotto, occorre tenere presente che l'impatto prevede un percorso di misurazione che parte dagli *output* di progetto, per passare agli *outcome* (cambiamenti) e infine all'impatto, che è un elemento tipicamente *multistakeholder*: nel nostro caso, Comuni (destinatari dei beni), Regione (numero di finanziamenti erogati), ANBSC (miglioramento nel processo di destinazione), Enti del Privato sociale e utilizzatori del servizio quali effettivi destinatari e beneficiari.

Il primo passo è costituito dalla definizione e misurazione degli *output* (risultati misurabili):

- aumento del numero di Regolamenti Comunali approvati dai Consigli Comunali: allo stato attuale sono circa 50 i Comuni che hanno prodotto un Regolamento, altri vi stanno lavorando (l'approvazione del Regolamento Comunale può richiedere anche più di un anno per la sua approvazione);
- partecipazione dei comuni alla formazione: sono 162 i Comuni che, ad oggi, hanno aderito al percorso formativo, su 376 Comuni con beni destinati / in gestione;
- numero dei progetti finanziati: sono 113 gli interventi finanziati da Regione;
- numero di beni destinati all'anno: incremento del 63% nel periodo 2020 – 2022 rispetto ai due anni precedenti.

Il secondo passo è dato dalla individuazione dell'*outcome* ovvero del cambiamento prodotto dall'intervento: ad oggi, si percepisce già presso i Comuni che hanno partecipato all'attività di formazione un "*nuovo modo di operare*". Questo "*nuovo modo di operare*" deve realizzarsi e consolidarsi in tutte le Amministrazioni comunali.

Il terzo passo riguarda la valutazione dell'impatto sociale, ovvero degli effetti che la valorizzazione del bene ha prodotto per la cittadinanza e il territorio, nel medio lungo periodo.

Occorre sensibilizzare gli Enti del Privato Sociale sulla valutazione dei benefici sulla collettività delle loro attività *ex ante* ed *ex post*.

Regione si farà promotrice dell'adozione della valutazione dell'impatto sociale sui progetti di riutilizzo dei beni confiscati, anche definendo delle metriche e degli appositi indicatori atti alla valutazione dell'impatto sociale.

Obiettivi specifici

- Promuovere uso e conoscenza del Sistema Viewer beni confiscati;

- Promuovere iniziative di partecipazione dal basso alla definizione dei progetti di destinazione dei beni confiscati;
- Promuovere la valutazione dell'impatto sociale dei progetti sui beni immobili confiscati;
- Definire metriche e indicatori per la valutazione dell'impatto sociale ed economico degli interventi di rivalorizzazione e riuso del bene confiscato sul territorio di riferimento.

5.5 Promuovere la gestione sovracomunale dei beni confiscati

L'analisi della localizzazione delle particelle immobiliari ha evidenziato come una quota non marginale sia ubicata in piccoli comuni della Lombardia, che rappresentano circa il 70% dei comuni lombardi, o in comuni con un'alta concentrazione di beni confiscati. È la stessa ANBSC a definire come criticità, nel processo di destinazione dei beni confiscati, questo elemento nell'ambito di singoli territori, nei quali, nel corso del tempo, è stato raggiunto un livello di saturazione anche rispetto alle concrete possibilità di riuso. Nei piccoli comuni, la gestione del bene confiscato potrebbe rappresentare un problema, visto che le relative procedure amministrative e legali richiedono competenze di cui gli stessi sono molte volte sprovvisti. La gestione sovracomunale dei beni immobili confiscati sarebbe auspicabile anche quando per la valorizzazione del bene è necessario aggregare i fabbisogni e le esigenze di diversi territori.

In particolare, per comuni alla prima esperienza o territori in cui c'è già una forte concentrazione di beni, con il rischio di saturazione che può rendere difficile l'individuazione di possibili utilizzi da parte della singola amministrazione locale²¹, un maggior ruolo di attori sovracomunali nel riutilizzo sociale e di interesse generale di beni confiscati è sicuramente auspicabile, almeno nel lungo periodo e previa adeguata formazione e assistenza, considerandolo una possibile soluzione, non solo nella gestione, come previsto all'art. 48, c.3, ma anche nelle fasi di co-programmazione e co-progettazione.

Sul tema delle politiche innovative introdotte dal CTS, va sottolineata l'azione di valorizzazione, a scopo sociale, realizzata all'interno del progetto Pilota Legami Leali (conclusosi nel 2021), sostenuto all'interno del programma "Welfare in Azione e innovazione sociale" di Fondazione Cariplo e promosso da un partenariato pubblico privato con capofila l'Azienda Speciale Consortile Garda Sociale (ASC Garda Sociale). Il progetto ha come obiettivo generale quello di potenziare la rete sovracomunale tra servizi, territorio e cittadini. Intende ridurre la devianza, promuovendo una cultura della legalità come bene comune e stimolando la cittadinanza attiva²².

L'ASC Garda Sociale è la capofila pubblico-privato, in qualità di ente strumentale dei 22 comuni dell'Ambito Territoriale Sociale (provincia di Brescia) per la gestione dei servizi sociali. L'aspetto

²¹ Cfr. Viviana Bassan tesi finale di Master universitario di II livello "Gestione e riutilizzo di beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre" Dal singolo comune all'ente sovracomunale per un riutilizzo sociale dei beni immobili confiscati. Spunti di riflessione e opportunità per il contesto lombardo.

²² Per un approfondimento sulla complessità progettuale e sui contenuti del progetto si rinvia al lavoro di Elena Rocca Fragilità come occasione di coesione: l'esperienza del progetto Legami Leali in Culture della Sostenibilità, Anno XV, N. 30 /2022, pp. 33-49.

interessante del progetto “Legami leali”²³ è che ASC Garda Sociale si è fatta carico della presentazione e gestione del progetto per rispondere ai fabbisogni sociali del territorio. Questo esempio è molto calzante per la realtà lombarda, dove la frammentazione istituzionale e la debolezza delle forme aggregative consolidate tra gli enti locali (in primis le Unioni) possono incidere negativamente sulla destinazione e il recupero dei beni confiscati.

Al termine della sperimentazione del progetto “Legami Leali”, l’ASC Garda Sociale si è interrogata sull’opportunità e sostenibilità di mantenimento della rete degli immobili, così, nell’ambito del programma di formazione finanziato da Regione Lombardia, l’ASC ha partecipato al percorso formativo per adeguare le pratiche in uso e renderle *compliant* al CAM per i beni confiscati alla criminalità presenti in 6, dei 22 comuni, sempre in una logica di co-programmazione e co-progettazione. Il gruppo di comuni con 6²⁴ beni confiscati rivisiteranno il modello complessivo di gestione per farlo evolvere da una fase Pilota ad un progetto strutturale per una pluralità di destinatari.

Già nella fase di formazione hanno aderito Ambiti sociali oltre ad ASC Garda Sociale. In Lombardia, tale ruolo potrebbe essere svolto dalle forme aggregative di comuni previste dal Testo Unico Enti locali (TUEL) e dal CAM²⁵.

A questo proposito, il sistema *Viewer Beni Confiscati* è già integrato con la codifica dei Piani di Zona, facilitando la gestione a sistema da queste entità sovra comunali.

Tale riflessione potrebbe essere estesa anche alla programmazione di interventi che riguardino più beni localizzati in territori diversi.²⁶

Obiettivi specifici

- Prevedere nei bandi di finanziamento per gli interventi di ristrutturazione sui beni confiscati alla criminalità, forme di premialità o criteri preferenziali per i progetti di riutilizzo sociale e di interesse generale che fanno leva sull’aggregazione di soggetti, nonché per il recupero di immobili da adibire alla protezione delle vittime della violenza di genere o da destinare ad uffici, comandi e alloggi per gli operatori di sicurezza, ai sensi dell’art. 23, comma 9, della l.r. n.17/2015;

²³ Per un approfondimento sulla complessità progettuale e sui contenuti del progetto si rinvia al lavoro di Elena Rocca Fragilità come occasione di coesione: l’esperienza del progetto Legami Leali in Culture della Sostenibilità, Anno XV, N. 30 /2022, pp. 33-49.

²⁴ Intese come unità funzionali, costituite da 8 particelle secondo il data base Open Regio.

²⁵ L’art. 48 del CAM precisa che gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene anche consorziandosi o attraverso associazioni.

²⁶ Sul punto si veda Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione (ANBSC). “È pertanto necessario programmare interventi di ampio respiro, con il coinvolgimento anche di più beni, localizzati in territori diversi e con la partecipazione di soggetti di rilievo regionale, nazionale e internazionale anche in funzione della scala dimensionale dei beni da recuperare e valorizzare,”

- Coinvolgere maggiormente nei percorsi formativi e nell'utilizzo del sistema informativo *Viewer* le forme aggregative dei comuni, gli enti capofila dei Piani di Zona e gli enti gestori dei Piani di Zona.

5.6 Promuovere la conoscenza e svolgere attività di comunicazione

Per accompagnare gli Enti locali e del privato sociale nella gestione dei beni confiscati, l'amministrazione regionale, ai sensi della l.r. 17/2015, ha istituito, in convenzione con ANCI Lombardia, uno Sportello per l'assistenza agli enti locali e alle associazioni assegnatari dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa. Lo Sportello, la cui natura e attività sono state definite nella convenzione approvata con D.G.R. n. 1102 del 09/10/2023, ha lo scopo di diffondere modelli di documenti e le buone pratiche di destinazione dei beni confiscati raccolte in questi anni dai Comuni della Lombardia. Lo Sportello, che sarà implementato e reso operativo dopo una fase di *test* entro dicembre 2024, metterà a disposizione i materiali elaborati nei corsi di formazione e informerà gli enti locali e gli ETS su possibili fondi pubblici disponibili per la ristrutturazione dei beni confiscati.

È, altresì, importante far conoscere quanto l'amministrazione regionale, in concorso con gli altri soggetti istituzionali, ha realizzato per favorire il recupero dei beni confiscati attraverso iniziative di comunicazione *ad hoc*, finalizzate a far crescere la consapevolezza dell'importanza della restituzione sociale dei beni sottratti alla criminalità organizzata. Tale attività è tesa a far conoscere i progetti di valorizzazione dei beni confiscati realizzati con il concorso dei fondi pubblici messi a disposizione da Regione Lombardia, e comunque a diffondere le buone pratiche di gestione dei beni confiscati anche sfruttando le informazioni raccolte dal *Viewer*.

Oltre alla *partnership* con i CPL, in raccordo con le università del territorio, verrà promossa una serie di iniziative tese ad avvicinare i giovani laureati al tema dei beni confiscati. In particolare, si cercherà di sensibilizzare gli studenti dei corsi tecnici con *workshop* di progettazione, concorsi di progettazione e tesi di laurea su progetti di valorizzazione dei beni confiscati. Tali iniziative possono essere finalizzate anche alla definizione di strategie progettuali riconoscibili, elementi comunicativi, identificativi e replicabili che possano caratterizzare gli interventi di riqualificazione dei beni confiscati, come simboli visibili di legalità ed equità.

Al contempo, si rende necessario arricchire la conoscenza sui beni confiscati destinati, attivando opportune attività di approfondimento sulle criticità dei processi di assegnazione, sull'efficacia degli strumenti di sostegno, sugli impatti sociali generati dagli enti del terzo settore assegnatari di beni confiscati. Tali ricerche potranno essere supportate dalle informazioni raccolte dal sistema informativo *Viewer* e costituiranno il primo tassello dell'Osservatorio istituzionale sulla legalità di Regione Lombardia, anche in collaborazione con la Pontificia Università Antonianum, ANCI Lombardia, l'Associazione Professionale Manager WhiteList, grazie al protocollo firmato il 20 novembre 2023.

Al fine di sostenere il processo di riuso degli immobili in conformità alla normativa regionale in materia di governo del territorio, Regione Lombardia si farà promotrice di iniziative di supporto agli enti assegnatari nella valutazione dei procedimenti di programmazione e pianificazione urbanistica. Tale supporto sarà declinato a sostenere le attività di verifica della conformità urbanistica degli

interventi e la valutazione di eventuali possibili assoggettamenti degli stessi a progetti di variante, nell'ottica di garantirne il recupero sostenibile e coerente con la normativa urbanistica vigente.

Oltre alle attività di ricerca, Regione Lombardia costruirà un repertorio di casi di valorizzazione degli immobili confiscati, con evidenziazione di aspetti significativi e criticità di progetto e strategie di riuso. Tale repertorio, oltre a finalità comunicative, risponde alla necessità di far conoscere le buone pratiche sviluppate nel territorio nei processi di valorizzazione sociale dei beni confiscati.

Obiettivi specifici

- Avvio attività dello Sportello per l'assistenza agli enti locali e alle associazioni assegnatari dei beni immobili confiscati;
- Iniziative di comunicazione sui beni confiscati;
- Osservatorio istituzionale sui beni confiscati;
- Costituzione di un repertorio delle buone pratiche.

5.7 Individuare e valorizzare Beni esemplari

La Strategia nazionale di valorizzazione dei beni confiscati ha individuato alcuni beni confiscati meritori di particolare attenzione. Si tratta dei cd. Beni esemplari, che, per dimensione, valore simbolico, storia criminale, sostenibilità e prospettive occupazionali e di sviluppo, possano divenire oggetto di specifiche azioni di valorizzazione con regia nazionale.

È possibile che alcuni cespiti confiscati alla criminalità organizzata e situati in Lombardia rispondano ai requisiti sopra evidenziati e richiedano particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale e della stessa ANBSC. Per queste tipologie di beni sarebbe opportuno individuare dei canali di finanziamento *ad hoc*, che esulino dai limiti imposti dai bandi regionali e possano essere oggetto di strumenti di intervento previsti dalla programmazione negoziata regionale.

Obiettivi specifici

- Individuazione dei criteri per definire i beni esemplari;
- Definizione piano di valorizzazione dei beni esemplari.

5.8 Contribuire al risanamento delle aziende confiscate

Le aziende confiscate alla criminalità organizzata, spesso, non sopravvivono al passaggio dal controllo mafioso a quello dello Stato. La confisca segna, infatti, una rottura rispetto al *business model* di tali aziende, che potevano contare sulle organizzazioni criminali per fare affari. Operare nella legalità significa, per queste imprese, in molti casi, essere destinate a cessare l'attività, con ripercussioni negative per quanti vi lavorano. La legge regionale 17/2015 interviene in questo particolare segmento dei beni confiscati, con l'obiettivo di rafforzare la formazione di tipo manageriale per quanti vengono incaricati dal tribunale di gestire le aziende dalla fase del sequestro

a quella della confisca. Si ritiene che tale passaggio sia fondamentale per consentire agli Amministratori e ai Coadiutori nominati dal tribunale e dall'ANBSC di acquisire padronanza con strumenti di gestionale aziendale, che possano essere di aiuto per il rilancio dell'impresa.

Obiettivi specifici

- Monitoraggio delle aziende confiscate in Lombardia nell'ambito dell'Osservatorio istituzionale oggetto del protocollo siglato il 20 novembre 2023;
- Attivazione di iniziative di formazione sulla gestione manageriale delle aziende confiscate.

6. GOVERNANCE DEL PIANO

Per la *governance* del piano, si farà riferimento a quanto previsto dalla legge regionale 17/2015, che prevede un tavolo di lavoro per il supporto alla predisposizione, al monitoraggio e all'attuazione del piano strategico di legislatura per i beni confiscati, ai sensi dell'art. 23. La composizione del tavolo è stata definita con D.G.R. n. 692 del 17 luglio 2023. In particolare, fanno parte del Tavolo di lavoro:

- tre rappresentanti della Direzione Generale "Sicurezza e Protezione civile", uno dei quali con funzione di coordinatore;
- due rappresentanti di ANBSC;
- due rappresentanti di ANCI Lombardia.

Il tavolo è stato costituito con decreto n. 11305 del 26 luglio 2023 ed ha contribuito alla individuazione delle linee programmatiche del presente Piano strategico.

In relazione a specifiche e contingenti esigenze, il Tavolo di lavoro potrà essere allargato alla partecipazione di altri rappresentanti di Regione o di altre Amministrazioni pubbliche o Soggetti del Terzo Settore.