DA 25 ANNI
"LA MAFIA RESTITUISCE IL MALTOLTO"

Applicazione di una legge che ha riscritto la storia dell'antimafia

a cura di
Stefania Pellegrini

Bologna
University Press

DA 25 ANNI
"LA MAFIA RESTITUISCE IL MALTOLTO"
Applicazione di una legge che ha riscritto la storia dell'antimafia

a cura di
Stefania Pellegrini

con contributi di
Sandro Antonioli
Giorgia Maria Casabona
Christian Fossi
Rossella Nina Iuculano
Antonella Micele

diplomati al Master universitario di II livello in
"Gestione e riutilizzo di beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre"
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Bologna
University Press

RegioneEmilia-Romagna

Il volume è stato realizzato nell'ambito di un Accordo di Programma con la Regione Emilia-Romagna sostenuto dalla l.r. 18/2016 e con il contributo della Regione Emilia-Romagna e dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40124 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

ISBN 979-12-5477-132-7
ISBN on line 979-12-5477-133-4
DOI 10.30682/979-12-5477-133-4

www.buponline.com
e-mail: info@buponline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons BY 4.0

Progetto grafico e impaginazione: DoppioClickArt (San Lazzaro - Bo)

Prima edizione: agosto 2022

Sommario

Prefazione 5
Stefania Pellegrini

Introduzione 11
Gian Guido Nobili

Capitolo I
La gestione dei beni immobili provenienti da confisca da parte dell'ente locale. Il modello sperimentato dal Comune di Genova 17
Giorgia Maria Casabona

Capitolo II
La cooperazione e il riuso sociale dei beni confiscati. Storia, nozioni, suggestioni e i principali riferimenti normativi per soci, amministratori e lavoratori cooperativi 43
Christian Fossi

Capitolo III
Uso sociale dei beni confiscati alla mafia: il caso del Giardino di Scidà di Catania 63
Rossella Nina Iuculano

Capitolo IV
L'"Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio" Agrorinasce S.c.r.l.: l'esperienza e il modello giuridico 77
Antonella Micele

Capitolo V
Fuori la mafia dalle imprese: dagli orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea alla valutazione *Environmental Social Governance* 99

Sandro Antonioli

Capitolo VI
Aggiornamento mappatura georeferenziata dei beni immobili confiscati in Emilia-Romagna 121

Federica Terenzi, Francesca Praticò, Calogero Lauricella, Carla Piazza

Bibliografia generale 125

Prefazione
L'innovazione della legge n. 109/1996. Il circolo della legalità

Stefania Pellegrini
Professoressa Associata e Direttrice del Master universitario di II livello in "Gestione e riutilizzo di beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre", Dipartimento di Scienze Giuridiche, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Il miglior modo per dimostrare l'efficacia dell'innovazione normativa introdotta dalla legge 109 del 1996 è indurre la collettività a conoscere le migliaia di esperienze positive che da oramai venticinque anni hanno permesso ai territori aggrediti dalla criminalità organizzata di reagire e di "recuperare il maltolto".

Celebrando questo anniversario non ci si può esimere dal ricordare il contesto storico dal quale è emersa l'esigenza di istituzionalizzare una nuova forma di antimafia sociale.

All'indomani delle stragi mafiose del '92, '93 esplose una imponente reazione emotiva proveniente sia dalle Istituzioni, sia dalla società civile. Nell'immediatezza vennero introdotti quegli strumenti di aggressione e prevenzione che da tempo giacevano nei cassetti delle commissioni parlamentari. Basti pensare al regime speciale di detenzione del 41-*bis*, ord. pen., alla disciplina in materia di collaborazione di giustizia, all'istituzione della Procura Nazionale Antimafia e alle Direzioni Distrettuali. Parallelamente, nacque un movimento di ribellione culturale e sociale, che, avvicinando i cittadini alle associazioni, alimentava la consapevolezza che la lotta alla mafia non potesse avere solo una dimensione normativa e giudiziaria, ma fosse una lotta finalizzata alla riacquisizione del controllo del territorio, convogliando verso sé proprio il consenso sociale. Di fatto, una battaglia combattuta utilizzando esattamente la strategia del nemico.

Si è trattato di un percorso impervio ed accidentato. In applicazione della legge Rognoni La Torre, i beni confiscati venivano trasferiti al patrimonio dello Stato, ma, non essendoci una previsione che ne disciplinasse la gestione, cadevano in abbandono, diventando veicolo di diffusione di un messaggio molto

dannoso. Distese di frutteti ed oliveti venivano abbandonati e si trasformavano in campi incolti; le aziende chiudevano, i lavoratori licenziati, i macchinari si arrugginivano. L'immagine era quella di uno Stato non in grado di amministrare il territorio; uno Stato che toglieva quel benessere che la mafia, anche se con i propri metodi e parametri, sapeva garantire.

In questo contesto, l'"Associazione Libera, numeri e nomi contro le mafie", primo network di associazioni antimafia, organizzò una petizione a sostegno della presentazione di una proposta di legge che venne formulata in prima persona da Giuseppe Di Lello, magistrato del pool antimafia, con una dote dei migliori sottoscrittori. Il 7 marzo del 1996 la legge 109 venne presentata ed approvata come completamento del percorso intrapreso quattordici anni prima dalla legge Rognoni-La Torre.

Dopo aver colpito la mafia nel suo bene più prezioso, da allora si mira a restituire alla collettività ciò che la criminalità ha tolto in termini di opportunità e di ricchezza. Oltre al contrasto, più strettamente giuridico e giudiziario, oltre alla dimensione patrimoniale e legale si accostò uno strumento educativo che mirasse ad istruire nel segno della superiorità della legalità, una restituzione diretta e tangibile di quanto era stato illecitamente accumulato dalla mafia.

Tutto il movimento che ha portato alla sottoscrizione della legge nutriva la consapevolezza che quei beni sequestrati e confiscati non fossero solamente la materializzazione di capitali accumulati illecitamente, magari sottratti ai narcotrafficanti o ai colletti bianchi a servizio dei clan, ma la rappresentazione di un patrimonio economico gigantesco che le mafie avevano estorto proprio alle popolazioni locali. Un patrimonio quindi non costituito da beni anonimi, ma da simboli del potere utilizzati per soggiogare persone e territori.

Ne consegue che riutilizzare questi beni significa mettere in luce che è avvenuta una perdita di controllo ed una perdita di prestigio da parte dei boss, proprio nel loro ambiente: una chiara antitesi dello sviluppo mafioso.

Per il legislatore de 1996, il fulcro della legge 109 era l'interesse sociale, in quanto si prevedeva di agire in nome di uno Stato comunità, più che di uno Stato amministrazione. La previsione del riutilizzo dei beni ha quindi rappresentato l'inizio di una nuova fase storica dell'antimafia che ha riconosciuto alla collettività un ruolo da protagonista.

La comunità da soggetto passivo è divenuta un incubatore di progetti indirizzati a creare una nuova linfa vitale. Da contaminanti diventano ora contaminati da un approccio positivo, un riscatto sociale. Di fatto, in attuazione del circolo della legalità, si è realizzato un impegno collettivo che ha coinvolto diversi soggetti, in una mobilitazione delle energie: si parte dagli enti locali che richiedono l'assegnazione del bene, si passa agli assegnatari che costituiscono at-

tività produttive, per giungere ai cittadini/consumatori sensibilizzati ed educati al valore sociale di questi prodotti.

Tutto questo rappresenta una contaminazione a catena che dall'ente locale arriva fino al cittadino consumatore, passando attraverso le cooperative e le associazioni create *ad hoc*. Tutto il sistema è impegnato in una progettazione di forme di riutilizzo, di strategie di distribuzione dei prodotti che provengono proprio da questi territori.

Per mezzo del riutilizzo del bene a fini sociali si suggella una tanto simbolica, quanto sostanziale evoluzione del bene che da insegna dello strapotere criminale e roccaforte dell'organizzazione criminale diventa bene comune nel significato più profondo del termine; strumento di utilità pubblica, di crescita culturale ed economica della collettività.

In un interessante documento realizzato dall'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Dipartimento delle Politiche di Coesione, che definisce la *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, si indicano le finalità che dovranno perseguire gli enti coinvolti nel processo di destinazione ed assegnazione.

Nello specifico si tratta della finalità:

- *Simbolica*. Trasformare un bene da simbolo del potere criminale a simbolo di un riscatto del territorio, facendolo divenire bene comune, offre un messaggio dissonante anche per coloro che, pur non appartenendo a consessi criminali, con i loro comportamenti sostengono indirettamente o inconsapevolmente l'economia illegale.
- *Sociale*. Utilizzare un bene nell'interesse comune può produrre evidenti benefici per tutta la collettività.
- *Democratica*. Il riutilizzo sociale comporta l'applicazione di un nuovo metodo di collaborazione tra cittadini e Istituzioni che consolida una pratica caratterizzata da democrazia ed equità.
- *Economia*. I beni riutilizzati producono una forma di ricchezza pulita andando ad incrementare il circuito di economia legale.

Don Luigi Ciotti ricorda sempre che le cooperative che nascono sui beni confiscati costituiscono la risposta sostenibile all'insostenibilità della mafia. Il 1996 può essere considerato l'anno di nascita di una nuova forma di impresa: l'impresa antimafiosa. In questo concetto non vengono ricomprese solamente le cooperative che nascono sui terreni destinati all'utilizzo sociale, ma anche tutto il mondo del no profit, quello imprenditoriale, quello più attento, più vicino a queste realtà. Tutto un universo ispirato proprio ai principi etici e, quindi,

ai principi di legalità, ai principi della responsabilità sociale d'impresa. È stato un percorso lungo, un percorso molto complesso e naturalmente irto di ostacoli. I beni sequestrati vengono saccheggiati anche per scoraggiare la richiesta di riutilizzo a fini sociali. I terreni vengono bruciati pochi giorni prima della raccolta. Gli automezzi vengono manomessi. Queste azioni intimidatore sono chiaramente indirizzate a coloro che, invece, vogliono farsi portatori di un messaggio di speranza. Un messaggio che si concretizza innanzitutto con l'offerta di un lavoro pulito e tutelato.

Non si può non ricordare l'importanza del lavoro dei cooperanti che gestiscono questi beni, i quali, oltre che a rimediare ai danni materiali, devono riuscire a depotenziare le intimidazioni. Nonostante i messaggi di morte questi giovani hanno il compito di far comprendere che è possibile un potenziamento dei segnali della "comunità organizzata". Loro stessi sono portatori di nuovi messaggi di speranza e di lavoro.

In realtà, la modifica introdotta della legge 109 si è rivelata un'opera rivoluzionaria, una rivolta attiva ed al contempo pacifica contro lo strapotere e l'arroganza. Purtroppo, non si era preparati. Tutti coloro che conoscono la storia della nostra normativa e le sue ragioni sociali e storiche ricordano la difficoltà della prima trebbiatura sulla cooperativa nata nel corleonese. I soci della Placido Rizzotto non trovarono una trebbiatrice disponibile perché chi la possedeva subiva costanti ritorsioni. Dovette intervenire il Prefetto applicando un provvedimento di precettazione e tutte le operazioni successive vennero eseguite sotto la protezione delle forze dell'ordine.

I danni che ancora oggi sopportano i beni ci fanno pensare che questa violenza rappresenta una reazione della mafia: un chiaro segnale di forte preoccupazione della mafia che ha ben compreso il carattere potenzialmente rivoluzionario di questa riappropriazione del consenso sociale.

Il ritorno di un bene confiscato alla comunità si manifesta sia come una forma di riscatto civile della società contro il potere mafioso, sia come un'emancipazione collettiva dal punto di vista civile, etico, sociale e anche economico.

Innumerevoli sono le difficoltà che ancora si interpongono dal sequestro del bene, al suo reale utilizzo: i tempi lunghi che intercorrono tra il provvedimento di sequestro e la confisca e quelli necessari all'effettiva destinazione; la mancanza di scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni; l'occupazione di beni immobili.

Si tratta di problematiche che vengono costantemente monitorate e che sono state in parte superate dalle innumerevoli riforme intercorse negli anni. Sequestrare e confiscare un bene alla criminalità mafiosa, non significa solo "colpire le organizzazioni criminali dove fa più male" e sottrarne la disponibilità, ma anche

determinare un'umiliazione, realizzando un'esteriorizzazione del potere di contrasto alla criminalità, mediante una opacizzazione di quell'aura di onnipotenza che sino al 1996 era incontrastata.

Per questo è importante rimarcare che proprio attraverso l'aggressione patrimoniale dei beni della mafia si garantiscono i principi ed i valori che la Costituzione impone di preservare allo Stato. Sottrarre i beni di origine illecita ai traffici economici vuol dire celebrare la più efficace azione di tutela della c.d. "Costituzione economica", intesa come quel complesso di disposizioni di rango costituzionale che disciplinano i rapporti economici e dai quali è consentito anche desumere l'atteggiamento dello Stato nei confronti dei rapporti economici legali.

Ricordando il circolo della legalità che parte dal sequestro e con l'innesto di un percorso virtuoso arriva al riutilizzo, si pone al centro la stessa comunità nella quale tutti i soggetti hanno un ruolo da protagonisti. Questo protagonismo prevede e pretende che ogni soggetto diventi parte attiva. Si deve quindi diffondere una consapevolezza e un'assunzione di responsabilità, affinché ogni componente della collettività non sia semplicemente uno spettatore, ma divenga protagonista del riscatto di un intero territorio che vuole reagire alla infiltrazione criminale.

L'intervento normativo da solo non è sufficiente ed ogni atto di delega da parte della società civile verso le Istituzioni rappresenta un tradimento di quello spirito che ha pervaso proprio la legge 109.

Il primo passo che il privato cittadino deve compiere è quello che lo indirizza verso la conoscenza non solo della normativa, ma delle pratiche che hanno reso la legislazione antimafia uno strumento ancor oggi emulato da tutti i paesi stranieri. L'eredità di chi ha pagato con la vita la determinazione di aggredire le ricchezze contaminate è una ricchezza che appartiene a tutti. Informarsi e formarsi diventa quindi un dovere civile ed un impegno di preservare, custodire ed incrementare un tale capitale a vantaggio delle nuove e future generazioni.

Introduzione
Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati nel Testo Unico legalità dell'Emilia-Romagna*

Gian Guido Nobili
Responsabile Area Sicurezza Urbana e Legalità, Regione Emilia-Romagna

I beni confiscati alla criminalità organizzata hanno raggiunto negli ultimi anni anche in Emilia-Romagna una dimensione economica e finanziaria tale da rendere necessario un complesso di interventi per il loro recupero, valorizzazione e reinserimento nel circuito civile e sociale. Si tratta di una forma di sostegno allo sviluppo territoriale che, facendo leva su una originaria situazione di svantaggio, trova il comune obiettivo di restituire alla collettività l'utilizzo di tali beni per finalità sociali.

Fin dai primi interventi è emersa l'esigenza di un monitoraggio che possa dare al territorio regionale un reale quadro delle opportunità e delle criticità sui beni confiscati: è a seguito di questa necessità che nasce nel 2016 la mappatura regionale dei beni confiscati. La mappatura è frutto di un progetto sviluppato proprio in collaborazione con il Master in "Gestione e riutilizzo di beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre" dell'Università di Bologna, ed è in questa ottica che assume un senso preciso l'odierna iniziativa congiunta tra Regione Emilia-Romagna e Ateneo bolognese di celebrazione della legge n. 109/1996 "Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati".

La maggior parte dei beni (in totale oltre 150) si trova nelle provincie di Parma, Ferrara e Bologna, che registrano la metà del totale regionale degli immobili

* L'intervento rappresenta la trascrizione della relazione svolta dal dott. Nobili all'evento "Grazie alla legge n. 109/1996 da 25 anni la mafia restituisce il maltolto", svoltosi il 22 marzo 2021 e organizzato dal Master in "Gestione e riutilizzo di beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre" nell'ambito delle iniziative di formazione e informazione in materia di legalità realizzate con il contributo della Regione Emilia-Romagna.

confiscati, seguite dalle province di Reggio Emilia, Ravenna, Rimini e Forlì-Cesena, con presenze minoritarie nelle restanti province emiliano-romagnole.

La mappatura dei beni immobili confiscati in Emilia-Romagna non è solo un fondamentale strumento per la promozione e diffusione della cultura della legalità ma, anche grazie al contributo del Testo Unico (l.r. n. 18 del 28 ottobre 2016 "Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabile"), si pone come un vero e proprio strumento di progettazione e pianificazione sia territoriale che finanziaria.

Naturalmente il lavoro dell'amministrazione regionale su questo fronte non si è limitato alla sola mappatura, pur fondamentale presupposto per una corretta programmazione.

La Regione supporta tecnicamente gli enti locali e concede finanziamenti per le opere di ristrutturazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata al fine di favorirne il riutilizzo e la fruizione sociale nell'ambito dell'attuazione di politiche sociali a favore della legalità e della prevenzione delle situazioni di disagio, di accoglienza e di supporto per le vittime di reato.

Ad oggi sono stati sottoscritti dalla Regione 36 Accordi di Programma riferiti a 21 beni immobili confiscati, con un contributo regionale di quasi tre milioni di euro.

Sempre per supportare il sistema delle amministrazioni locali, va ricordato che nell'ultimo triennio la Regione ha promosso l'organizzazione di un percorso formativo sperimentale per la valorizzazione e riconversione dei beni confiscati alla criminalità organizzata destinato al personale degli enti locali, ancora con la fondamentale collaborazione del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna e col gruppo di ricerca coordinato dalla Prof.ssa Stefania Pellegrini.

Più in generale, la Regione nel contribuire alla piena attuazione della Legge n. 109/1996 persegue nello specifico alcuni obiettivi, che dovranno essere ulteriormente rafforzati nel corso di questa Legislatura:

1. Trasparenza, pubblicità e parità di trattamento nelle procedure di assegnazione. Gli enti territoriali che acquisiscono la disponibilità dei beni immobili, nell'assegnarli ai soggetti del privato-sociale, infatti non sempre utilizzano le procedure di evidenza pubblica previste dall'art.48 del codice delle leggi antimafia. Trasparenza e adeguata pubblicità nella selezione dei soggetti affidatari di un bene immobile hanno la duplice funzione di perseguire il massimo beneficio sociale nell'utilizzo del bene stesso e di affermare la cultura della legalità nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e soggetti del privato sociale. Per tali ragioni quest'anno stiamo preparando un bando di finanziamento dedicato, destinato alle associazioni del terzo settore.

2. L'assegnazione di un bene confiscato può poi essere anche l'occasione per sperimentare forme di progettazione partecipativa aperte a soggetti competenti e interessati del territorio, anche volte a individuare utilizzi inizialmente non considerati e modelli innovativi di gestione. Sono diversi i casi sul territorio regionale e alcuni esempi aiutano a chiarire la portata complessiva dell'intervento.

A Cervia e Comacchio, due alloggi confiscati alla criminalità organizzata sono oggi utilizzati come casa rifugio per donne vittime di violenza.

A Pieve di Cento, un edificio è stato trasformato dall'Unione Reno Galliera, con il supporto della Regione, in una struttura di accoglienza temporanea di nuclei familiari con minori ed in emergenza abitativa e in una nuova sede della Polizia Municipale.

A Berceto una Villa confiscata ad un affiliato al clan dei casalesi è stata trasformate in piscina, centro idroterapico, palestra e biblioteca comunale, oltre ad ampliarne l'uso a favore degli anziani.

Si è avviata con il Comune di Maranello la seconda fase di riqualificazione di un bene immobile confiscato che sarà adibito a struttura ricettiva turistica del tipo Room & Breakfast, con camere, servizi e una piccola Spa. Al suo interno troveranno impiego una decina di donne in condizione di fragilità e con esperienze drammatiche alle spalle in una prospettiva di pieno recupero dell'autonomia economica e sociale.

A Forlì è stato ultimato un progetto unico per le sue caratteristiche su un edificio e relativo podere confiscati negli anni Novanta del secolo scorso. I vari ettari di terreno che erano ormai utilizzati come discarica sono stati affidati a bando a cooperative sociali che si adoperano anche per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Nell'area sono stati realizzati anche alcuni orti sociali, mentre gli ortaggi prodotti sono destinati alla vendita diretta. I capannoni riqualificati sono attualmente diventati aule dove tenere laboratori e nuova sede della "Casa della legalità".

In altre parole, la Regione pone particolare attenzione anche ai servizi e ai contenuti rispetto alla sola ristrutturazione fisica.

Generalmente gli strumenti di valorizzazione dei beni immobili confiscati privilegiano la fase della ristrutturazione del bene, concentrandosi sugli aspetti edili e strutturali dell'immobile. Tale impostazione porta spesso in secondo piano i contenuti, le idee, i progetti e i soggetti locali. Le esperienze fin qui maturate in Regione Emilia-Romagna consentono invece di affermare che nel processo di valorizzazione risulta fondamentale mobilitare le risorse territoriali, stimolare la generazione di idee e la progettazione di servizi di riconosciuto interesse collettivo, pur garantendo il soddisfacimento di requisiti anche fisici e strutturali quali l'agibilità degli immobili.

3. Infine, va affrontata la questione dell'isolamento dei Comuni, specie quelli più piccoli: la maggiore responsabilità dell'operazione di valorizzazione del bene confiscato ricade sul Comune – il soggetto che ne diviene nella maggior parte dei casi proprietario. Spesso tali enti non dispongono né delle risorse né delle competenze adeguate ad affrontare un impegno così complesso. Ciò è vero in particolar modo per i Comuni di minori dimensioni che in alcuni casi non riescono a garantire le necessarie condizioni di sicurezza e di protezione, o a fare fronte addirittura alle pressioni criminali. Su molti fronti le amministrazioni comunali manifestano bisogni di supporto e affiancamento: in fase progettuale, nel coinvolgimento di soggetti locali, nel procedimento di assegnazione e di generazione di idee imprenditoriali, ma anche nella fase di attuazione.

Al fine di dare una tangibile concretezza a quanto fin qui sommariamente illustrato, vorrei dare conto di un caso di specie davvero esemplare che ha necessitato di un sistematico impegno della Regione a fianco del Comune di Calendasco dal 2017 ad oggi.

Calendasco è un comune di poco più di duemila abitanti della provincia di Piacenza. Qui un capannone confiscato alla mafia è stato trasformato in luogo sociale destinato alla pubblica utilità e alla creatività giovanile grazie all'impegno quotidiano delle istituzioni, dell'associazionismo e della comunità.

Il bene consisteva in un'unità produttiva di 400 metri quadrati su un'area di mille a Ponte Trebbia, consegnato al Comune di Calendasco nel marzo 2016: il primo caso nel piacentino. A occupare l'immobile era la Tsa s.r.l., ditta di noleggio gru di proprietà di un imprenditore condannato dalla Corte d'Appello di Palermo nel 2013 per reati di mafia. Da qui l'applicazione della confisca che ha riguardato vari beni, tra cui proprio l'immobile di Calendasco.

Da subito, l'amministrazione comunale ha cercato di restituire il bene alla comunità, di farlo vivere utilizzandolo in parte come ricovero dei mezzi del municipio, a partire dagli scuolabus, e in parte per promuovere la creatività del territorio con l'organizzazione di attività musicali, artistiche e di socializzazione, destinando quegli spazi a sede delle associazioni locali.

Per dare l'annuncio della presenza sul territorio di un bene confiscato è stata scelta una data simbolica: il 7 marzo 2016, ventennale dell'approvazione della Legge sul riutilizzo sociale dei beni confiscati alla mafia.

Da subito sono stati avviati percorsi di educazione alla legalità con le scuole di Calendasco e gli Istituti Superiori della città di Piacenza, continuati fino ad oggi. Ed è nell'ambito di queste attività che proprio gli alunni di Calendasco hanno scelto di intitolare il bene alla memoria di Rita Atria, testimone di giustizia e vittima di mafia.

È stato un lavoro lungo e faticoso: i nostri uffici regionali e Libera hanno affiancato il Comune per supportarlo nel difficile traguardo di entrare nel pieno possesso del bene liberandolo dai mezzi (camion, attrezzature, automobili, ecc.) confiscati o sequestrati alla ditta Tsa, nel frattempo fallita.

Con la sottoscrizione di quattro Accordi di programma e il sostegno finanziario complessivo di oltre 180.000 euro la Regione ha supportato l'amministrazione in una serie di interventi di riqualificazione e rigenerazione del bene immobile.

Un iniziale contributo di 25 mila euro ha permesso di sostenere i costi delle prime opere di ristrutturazione dell'immobile: il rifacimento del tetto con bonifica dell'amianto e l'installazione di sistemi di videosorveglianza e allarme per prevenire intrusioni e possibili atti di danneggiamento e vandalismo. Ulteriori 150mila euro si sono successivamente resi necessari per il rifacimento dei bagni, dell'impianto elettrico e dell'impianto termoidraulico, l'installazione delle necessarie dotazioni edili ed impiantistiche, l'efficientamento energetico, la creazione di un nuovo spazio-cucina esterno (attraverso la riqualificazione di un garage già esistente) a supporto delle iniziative pubbliche e di un portico quale ricovero di materiale della protezione civile.

Le risorse stanziate hanno anche permesso di sostenere i percorsi di educazione alla legalità nelle Scuole Medie, avviati fin dal marzo 2016, e il concorso di idee attivato dal Comune per riprogettare gli spazi interni: indetto a fine 2017, vi hanno partecipato 15 geometri, architetti e ingegneri della locale Scuola Edile producendo tre progetti. Da ciascuna proposta si sono tratte le idee giudicate migliori, tradotte nel cantiere operativo. I lavori, curati proprio dalla Scuola Edile, sono stati svolti da un gruppo di una ventina di profughi accolti presso l'ostello di Calendasco che, al termine delle attività, hanno ricevuto un attestato di "Operatore edile alle strutture", spendibile sul mercato del lavoro e valido in tutta Europa.

Ai richiedenti asilo si è poi aggiunto un gruppo di studenti francesi arrivati a Piacenza nell'ambito del progetto Erasmus. Si è trattato di allievi del Centro di formazione per l'apprendistato di Bloix, cittadina della regione Centro-Valle della Loira. D'età compresa tra i 17 e i 19 anni, nel loro Paese avevano già un impiego da muratori in ditte di costruzioni. Il sistema formativo francese, tuttavia, prevede che nei primi tre anni di apprendistato alternino due settimane di attività nelle aziende di cui sono dipendenti ad una sui banchi di scuola: è in questo contesto che si iscrive l'arrivo a Calendasco e questo particolare apprendistato.

Si è trattato di un lavoro lungo, quotidiano, faticoso, che non sempre richiama l'attenzione dei media perché non ha nulla di clamoroso e non propo-

ne nessuna ricetta miracolosa, ma che – come è facile comprendere – ha già prodotto effetti significativi sul territorio e apportato benefici alla comunità non solo locale.

Sul solco di esperienze come quella di Calendasco, qui sinteticamente riassunta, la Regione intende continuare ad impegnarsi, sostenendo i comuni non solo finanziariamente, ma attraverso un accompagnamento tecnico che permetta di dare piena attuazione alle finalità della Legge n. 109/1996: la restituzione alla collettività delle ricchezze e dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali come vera opportunità di impegno responsabile per il bene comune.

Capitolo I

La gestione dei beni immobili provenienti da confisca da parte dell'ente locale. Il modello sperimentato dal Comune di Genova

Giorgia Maria Casabona
Funzionario Direzione Valorizzazione Patrimonio e Demanio Marittimo, Comune di Genova

1. Introduzione

I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata acquisiti al patrimonio degli enti locali sono soggetti ad una particolare disciplina, dettata dall'art. 48 comma 3 del Codice Antimafia.

Come è noto, il principio del riutilizzo sociale dei beni confiscati, come concreta alternativa all'utilizzo degli stessi da parte delle istituzioni per le normali finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile, è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge n. 109 del 1996, promossa dalla nascente associazione "Libera"[1], con l'inserimento nell'allora corpus di disposizioni antimafia (legge 31/05/1965 n. 575) dell'art. 2-*undecies*.

[1] Il 30 giugno del 1995 don Luigi Ciotti diramò un appello sulla petizione diffuso da circa quaranta testate nazionali e locali in cui veniva chiarito il contenuto del disegno di legge promosso: «L'articolo di legge in discussione è semplice: i beni immobili confiscati sono mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia e protezione civile o, in alternativa, trasferiti al patrimonio dei Comuni che possono assegnarli in concessione a comunità, enti e associazioni di volontariato; i beni aziendali sono assegnati in affitto ad imprese pubbliche e private, ovvero gratuitamente a cooperative di lavoratori privilegiando le soluzioni che garantiscano il mantenimento dei livelli occupazionali. Le somme derivanti la vendita dei beni mobili confluiranno in un fondo presso le Prefetture, da utilizzare per progetti di interesse pubblico e, nello specifico, per attività di risanamento dei quartieri urbani degradati, di prevenzione e recupero dell'emarginazione, per strutture sportive e ricreative, per interventi scolastici di educazione alla legalità, per agevolare iniziative auto-imprenditoriali rivolte a giovani disoccupati. Si tratta dunque di una proposta concreta che intende restituire ai cittadini quel che le mafie e i narcotrafficanti hanno sottratto». L'intervista di don Ciotti è disponibile sul sito internet www.liberainformazione.org al seguente link http://www.liberainformazione.org/2009/11/19/utilizziamo-a-fini-sociali-i-beni-confiscati-ai-clan/ (consultato il 28/02/2021).

L'art. 48 comma 3 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice Antimafia), che ha oggi sostituito tale norma, nel prevedere che gli immobili confiscati che non vengono mantenuti al patrimonio dello Stato siano trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, affida di fatto *in primis* ai Comuni, quali istituzioni più vicine alla collettività, il compito di restituire alle comunità colpite dal fenomeno mafioso i beni provenienti dalle attività illecite della criminalità organizzata e di trasformarli in opportunità di sviluppo e crescita per il territorio[2].

Nella fase di destinazione e assegnazione dei beni confiscati, il ruolo dei comuni è dunque un ruolo delicatissimo, centrale e determinante perché ad essi è demandata l'attuazione del principio del riutilizzo sociale inteso quale strumento di lotta alla criminalità organizzata attraverso l'affermazione del principio di legalità nei luoghi in cui le mafie si sono manifestate[3].

Proprio per questo motivo negli ultimi anni la tematica della gestione dei beni confiscati è diventata di stretta attualità per gli enti locali, non solo nel Mezzogiorno d'Italia, storicamente più colpito dal fenomeno della criminalità organizzata, ma anche in Regioni come il Lazio, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Veneto, il Piemonte e la Liguria, dove lo Stato ha trasferito ai Comuni un numero sempre più crescente di cespiti per la destinazione a finalità sociali.

Tuttavia, sono diverse le difficoltà incontrate dalle Amministrazioni locali nell'attuazione delle politiche di gestione dei beni confiscati, non solo per la mancanza di conoscenze in una materia particolarmente complessa, ma anche e soprattutto per le problematiche che gli immobili stessi presentano, prime fra tutte le mediocri o pessime condizioni strutturali in cui gli stessi vengono trasferiti al patrimonio degli enti territoriali.

Occorre tener presente che il patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata ricomprende infatti una serie disomogenea di beni, che, proprio per la loro derivazione, sono nella maggior parte dei casi beni, per così dire, "critici" fin dal momento del loro sequestro, poiché interessati da interventi abu-

---

[2] A conferma dell'assoluta prevalenza delle destinazioni in favore dei Comuni, si possono confrontare i dati forniti da ANBSC nella relazione sull'attività svolta nel biennio 2019-2020 da cui emerge come dall'introduzione delle prime forme di ablazione patrimoniale nel nostro ordinamento (cd. legge "Rognoni-La Torre" del 1982) gli immobili complessivamente destinati ammontavano, alla data del 31 dicembre 2019, a 17.226, dei quali ben 14.108 trasferiti agli Enti territoriali, nella maggior parte dei casi per il perseguimento di finalità sociali. La relazione relativa all'attività svolta dall'Agenzia nell'anno 2019 è disponibile sul sito di ANBSC al seguente link https://www.benisequestraticonfiscati.it/relazione-anbsc-2019_110.html (consultato il 7/03/2021).

[3] Confronta F. Menditto, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistent*i, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 27 settembre 2013.

sivi, dalla non conformità alla normativa ambientale o di sicurezza, dalla mancanza dei requisiti di abitabilità e da altre problematiche di carattere strutturale.

Il processo di destinazione dei beni confiscati è, inoltre, influenzato anche da altre variabili, quali la vivacità e reattività del tessuto sociale locale e la mancanza di risorse finanziarie da destinare al ripristino e alla funzionalizzazione dei beni.

Nonostante tali profili di criticità, è indubbio che negli ultimi anni l'Agenzia e gli enti territoriali siano riusciti a dare un significativo e deciso impulso all'attività di destinazione degli immobili confiscati e ad un processo di miglioramento qualitativo delle procedure di devoluzione, dimostrando di aver colto la necessità di riservare una particolare attenzione all'attività prodromica alla destinazione.

In particolare, come si vedrà meglio nel prosieguo della trattazione, con le "Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati"[4] approvate nel settembre del 2019 da ANBSC sono state individuate le seguenti indicazioni di indirizzo prioritarie:

- garantire agli enti locali la più ampia e precoce conoscenza dei beni confiscati insistenti sul proprio territorio, attraverso la messa a disposizione di dati circostanziati inerenti ai beni colpiti da misure ablatorie, nonché alle opportunità di supporto finanziario o tecnico progettuale disponibili;
- assicurare, anche grazie al supporto delle Prefetture, il coinvolgimento anticipato, ossia prima della devoluzione definitiva, dei soggetti del privato sociale, per un'individuazione preventiva e congiunta delle concrete possibilità di riutilizzo dei beni confiscati.

Nello stesso anno 2019 è inoltre divenuta efficace, a seguito dell'avvenuta pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'apposita delibera CIPE, la "Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione", un documento redatto da ANBSC in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, in coerenza con le indicazioni adottate dal Programma nazionale di riforma contenuto nel Documento di economia e finanza per l'anno 2015 e per l'anno 2016[5].

L'obiettivo generale della Strategia è quello di agevolare un utilizzo efficace ed efficiente dei beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, grazie alla promozione di interventi di valorizzazione sostenuti, anche finan-

---

[4] Le Linee Guida sono disponibili sul sito di ANBSC al seguente link (consultato il 7/03/2021): https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/LineeGuida/All1%20nota%20Gab%2024%20sett%202019.pdf

[5] La Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione - Delibera CIPE n. 53/2018 - GU Serie generale n. 55 del 6 marzo 2019 è disponibile al seguente link: https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/news/48/204/strategia-nazionale-beni-confiscati-e-politiche-di-coesione.pdf (consultato il 7/03/2021).

ziariamente, dalle politiche di coesione. Tale finalità di carattere generale viene declinata attraverso tre obiettivi specifici:

1. rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati;
2. politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati;
3. re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti.

Per ognuno di tali obiettivi sono puntualmente definiti degli indicatori di risultato e vengono previste delle azioni prioritarie, tendenti nel loro insieme alla diffusione di buone pratiche ed alla sperimentazione e sviluppo di innovativi modelli progettuali.

L'obiettivo specifico afferente ai beni immobili è declinato in 12 azioni prioritarie finalizzate a promuovere politiche di valorizzazione dei cespiti confiscati attraverso il loro utilizzo per potenziare e qualificare i servizi flessibili per i cittadini e le comunità locali e per creare nuova occupazione[6].

Il Tavolo nazionale a cui è stata affidata la guida della Strategia e che pertanto funge da "cabina di regia", ha già condiviso, come prima misura, la necessità di procedere alla valorizzazione di quei beni che per dimensioni, storia criminale, valore simbolico, potenzialità di sviluppo e prospettive occupazionali, abbiano le credenziali per stare al centro di "progetti pilota", adatti, per la loro forza esemplare, ad aprire la via ad altre significative esperienze. In tal senso, con il necessario coinvolgimento degli attori regionali si sta procedendo alla progressiva definizione del Piano di Valorizzazione di Beni Confiscati Esemplari (PVBCE), in cui ver-

---

[6] Le azioni individuate dall'Obiettivo Specifico 2 della Strategia sono le seguenti:
Azione 2.1 - Realizzazione di presidi per la legalità e la sicurezza del territorio (caserme, stazioni di polizia/carabinieri, protezione civile, ecc.);
Azione 2.2 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per servizi abitativi;
Azione 2.3 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per servizi sociali di comunità;
Azione 2.4 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di laboratori scolastici o universitari, palestre, residenze studentesche;
Azione 2.5 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi urbani di comunità;
Azione 2.6 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per la creatività, l'innovazione e l'imprenditoria sociale;
Azione 2.7 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per botteghe dei mestieri;
Azione 2.8 - Interventi di recupero volti all'attivazione di reti territoriali per il turismo sociale ed etico;
Azione 2.9 - Interventi di recupero volti all'attivazione di cooperative sociali per l'agricoltura sociale e sostenibile;
Azione 2.10 - Interventi di ripristino, rinaturalizzazione, ed eventuale demolizione, di beni immobili non riutilizzabili e/o compromessi dal punto di vista ambientale;
Azione 2.11 - Supporto a enti locali per sostenere la progettualità e la sostenibilità;
Azione 2.12 - Supporto, accompagnamento e controllo.

ranno inclusi quei beni che per una delle ragioni su richiamate possono assumere un significato altamente simbolico, esercitando anche un'azione di stimolo per la disseminazione di altre esperienze di rigenerazione di beni confiscati.

2. La destinazione dei beni confiscati agli enti territoriali

Il trasferimento dei beni confiscati al patrimonio indisponibile di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per finalità istituzionali o sociali, quale ipotesi di destinazione alternativa rispetto al mantenimento degli stessi al patrimonio dello Stato, come si è detto, è disciplinato dall'art. 48 comma 3, lett. c) e d) del Codice Antimafia.

Per quanto riguarda la scelta tra i vari livelli territoriali, il Codice Antimafia prevede che il trasferimento vada effettuato "in via prioritaria" al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, introducendo un criterio che, in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà, vuole privilegiare le porzioni di territorio in cui i beni insistono e le relative comunità, che più immediatamente hanno subito il danno dall'attività criminale[7].

Passando ad analizzare le diverse finalità per cui il bene immobile confiscato può essere trasferito al patrimonio dell'ente locale, la norma prevede le seguenti tipologie di utilizzo:

- istituzionale;
- sociale;
- economico, con vincolo di reimpiego dei proventi esclusivamente per scopi sociali.

La scelta tra le finalità istituzionali o sociali e tra la gestione diretta o l'assegnazione a terzi è discrezionale. Nel selezionare forme e modalità di utilizzo degli immobili fra quelle consentite dalla legge, gli enti coinvolti nel processo di destinazione ed assegnazione devono contemperare le seguenti finalità:

- simbolica: affermare la legalità dove prima c'era il controllo criminale del territorio;
- sociale: impiegare il bene nell'interesse comune in modo da apportare chiari benefici alla collettività;
- democratica: improntare lo stesso processo di definizione e progettazione delle forme di riutilizzo sociale per i beni confiscati all'interazione fra amministrazione e cittadini;

---

[7] Così M. Mazzamuto, *L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1 dicembre 2015.

- economica: i beni confiscati da reintrodurre nel circuito dell'economia civile devono rappresentare fonte di ricchezza per le comunità in cui sono localizzati.

Nel caso in cui la confisca avvenga per reati di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sussiste una preferenza per l'assegnazione ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

Con riguardo all'utilizzo per finalità istituzionali si devono intendere tutti i casi in cui l'immobile sia destinato direttamente e immediatamente allo svolgimento di compiti propri dell'ente, quale sede di uffici o comunque luogo destinato all'erogazione di servizi pubblici.

Per espressa previsione del Codice Antimafia nell'ambito delle finalità istituzionali rientra l'impiego degli immobili per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale, anche qualora l'ente territoriale ne affidi la gestione ad un soggetto a ciò preposto.

Per quanto riguarda invece le ipotesi di riutilizzo per finalità sociali, nella Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati del 2019 sono stati individuati alcuni specifici ambiti di intervento, quali:

- l'inclusione sociale delle persone che vivono condizioni di marginalità;
- la realizzazione di spazi pubblici per rendere ai cittadini servizi per l'infanzia, per i giovani, per gli anziani, per l'istruzione, la cultura, lo sport;
- la creazione e il sostegno di nuove opportunità lavorative per i giovani e le fasce più deboli della popolazione producendo nel contempo beni e servizi di interesse pubblico.

Ai sensi del comma 3 lett. c) dell'art. 48 del Codice Antimafia i beni non destinati a finalità sociali possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro alle seguenti condizioni:

a) l'ente destinatario deve attestare che non è stato possibile procedere alla assegnazione del bene (diretta o indiretta) per finalità istituzionali o sociali, salvo il caso in cui le finalità economiche siano già poste all'origine a fondamento della manifestazione di interesse;

b) a carico del soggetto affidatario non devono risultare, da apposite verifiche realizzate da parte della Prefettura competente, cause ostative che indichino che il ben possa rientrare, anche per interposta persona, nella disponibilità della criminalità organizzata;

c) il soggetto affidatario deve essere individuato in modo da garantire la massima convenienza economica derivante dall'operazione di messa a reddito del bene;

d) i proventi derivanti dalla messa a reddito dei beni devono essere utilizzati, in maniera correlata e diretta, per la realizzazione di specifiche e dettagliate progettualità di carattere sociale;

e) l'ente destinatario deve presentare ogni anno, sia ad ANBSC che al Nucleo di Supporto presso la Prefettura competente, una dettagliata relazione sulle risorse effettivamente riscosse e sui progetti sociali finanziati con dette somme;

f) in ogni caso la finalità economica perseguita non deve essere confliggente con la peculiare origine del bene immobile.

L'ipotesi della destinazione a finalità economiche dei beni confiscati alla criminalità organizzata da parte degli enti locali destinatari degli stessi è stata introdotta per la prima volta nel 2010 per rispondere all'esigenza di trovare una soluzione per quei casi, residuali, in cui non è possibile procedere alla destinazione del cespite per fini sociali.

Al fine di riportare comunque alla collettività la rendita del bene confiscato, come si è visto, viene stabilito l'obbligo per gli enti locali di reimpiegare i proventi dell'utilizzo economico dei beni immobili confiscati per finalità sociali, nonché l'obbligo di pubblicare sul sito istituzionale i dati relativi alle specifiche e dettagliate progettualità di carattere sociale cui le rendite vengono destinate.

Ad oggi l'utilizzo degli immobili confiscati da parte degli enti locali per finalità economiche rappresenta in ogni caso un'ipotesi eccezionale e residuale. Il caso più frequente è infatti quello dei beni locati durante la fase giudiziaria e quindi non suscettibili con immediatezza di destinazione per finalità istituzionali o sociali in ragione del loro stato di occupazione, che vengono trasferiti al patrimonio dell'ente locale, con subentro di quest'ultimo nei relativi rapporti locatizi.

3. Il procedimento di trasferimento dei beni immobili confiscati al patrimonio dell'ente locale

La procedura di trasferimento da parte di ANBSC è disciplinata dal Codice Antimafia, che all'art. 47 prevede che la destinazione dei beni immobili sia effettuata con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia entro 90 giorni dal ricevimento della comunicazione del passaggio in giudicato del provvedimento di confisca[8].

A monte della delibera vi è una fase di raccolta di manifestazioni di interesse che oggi ANBSC gestisce, in maniera sistematica e prevalente, attraverso lo

[8] Il termine è prorogabile di ulteriori novanti giorni nel caso di operazioni particolarmente complesse.

strumento della conferenza di servizi istruttoria *ex* artt. 14 e 14-*bis* della legge 241 del 1990, da svolgersi con l'ausilio dei Nuclei di Supporto istituiti presso le Prefetture[9]. Contemporaneamente, e nel medesimo luogo – in genere nella sede della Prefettura – si riuniscono i soggetti istituzionali potenzialmente interessati ad ottenere l'assegnazione dei beni confiscati in procinto di essere destinati (gli enti locali e l'Agenzia del Demanio per la verifica dei quadri esigenziali delle amministrazioni centrali dello Stato) e, nell'ambito di una collaborazione interistituzionale, si confrontano e manifestano l'eventuale interesse per i cespiti. Solo dopo l'acquisizione delle manifestazioni d'interesse il Consiglio direttivo dell'Agenzia decide sulla destinazione dei beni. Alla decisione del Consiglio direttivo segue il decreto di destinazione al patrimonio dell'ente locale del Direttore di ANBSC, che, debitamente trascritto (a titolo gratuito *ex* art. 51 comma 3-*bis* del Codice Antimafia) presso la competente Conservatoria dei registri immobiliari, determina il trasferimento del bene al patrimonio indisponibile dell'ente locale destinatario.

Dal punto di vista dell'ente locale destinatario la procedura segue le normali regole previste per gli acquisti immobiliari stabilite dal Testo Unico in materia di enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), che, all'art. 42, comma 2 lett. l), attribuisce alla competenza del Consiglio Comunale gli acquisti e le alienazioni immobiliari.

Nella miglior prassi la manifestazione di interesse è preceduta da un'articolata istruttoria che prende avvio con uno o più sopralluoghi ad opera dei competenti uffici dell'Ente volti a riscontrare:

- lo stato dei luoghi;
- lo stato di occupazione;
- lo stato di manutenzione;
- la consistenza;
- la conformità urbanistica dei luoghi;
- l'abitabilità e i titoli edilizi;

[9] L'art. 112, comma 3, del Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 prevede che «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».

- le eventuali difformità edilizie e le ipotesi di sanabilità laddove le stesse costituiscano violazione alle norme vigenti.

La successiva proposta di acquisizione da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale dovrà quindi indicare le valutazioni effettuate all'esito dei sopralluoghi effettuati, le specifiche ipotesi di riutilizzo previste per l'immobile in conformità alle finalità di cui al Codice Antimafia e le tempistiche per la piena operatività dei relativi progetti[10].

Come osservato da ANBSC nelle già citate Linee Guida emanate nel settembre del 2019, infatti, al fine di evitare che i beni, pur richiesti dalle amministrazioni pubbliche per essere adibiti a scopi sociali, rimangano in realtà inutilizzati per un lungo periodo con conseguente ulteriore ammaloramento e degrado, come spesso è accaduto e come purtroppo tuttora in molti casi accade, è necessario che la destinazione all'ente territoriale venga di massima accompagnata alla contestuale definizione di un concreto progetto di riuso.

Ciò vale, non solo nel caso in cui l'Amministrazione locale intenda gestire direttamente il bene, ma anche nel caso in cui intenda assegnarlo a terzi per lo svolgimento di attività di utilità sociale. Con riferimento a quest'ultima ipotesi, l'Agenzia ha recentemente delineato e proposto un percorso di programmazione delle destinazioni definitive che prevede che l'Ente pubblico nel cui territorio ricade il bene, qualora abbia interesse ad utilizzarlo per finalità sociali, provveda a pubblicare per tempo e possibilmente prima della confisca definitiva, un apposito avviso esplorativo, finalizzato ad acquisire specifiche disponibilità da parte dei soggetti privati previsti dall'art. 48, comma 3 lett. c) del Codice Antimafia[11]. Il modello preso a riferimento da ANBSC è quello seguito dal Comune

---

[10] Nella suddetta valutazione occorre tener presente che, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017, i beni confiscati, costituendo locali nei quali si svolgeranno le attività istituzionali dei soggetti del Terzo Settore che ne avranno ottenuto l'assegnazione per la realizzazione di specifiche progettualità, risulteranno compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei Lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla relativa destinazione urbanistica.

[11] Nella già citata Relazione sull'attività svolta da ANBSC nell'anno 2019 si legge: «L'auspicata inversione della sequenza procedimentale permetterà di acquisire la, per così dire, 'provvista sociale' prima della formale devoluzione del bene, consentendo, così, una netta accelerazione dei tempi di effettiva rifunzionalizzazione dei beni e un conseguente superamento, o quantomeno significativo graduale attenuamento, dei profili di criticità che, ancora, oggi affliggono il sistema di destinazione. Una prima applicazione di tale nuovo modus operandi, imperniato sul far seguire almeno tendenzialmente la manifestazione d'interesse all'acquisizione dei beni confiscati all'interpello dei soggetti privati per sondarne prima la disponibilità, è stata operata nell'ambito dell'iter conclusivo della destinazione dei beni provenienti dalla c.d. confisca 'Canfarotta', misura ablatoria che ha interessato un vasto lotto di terranei di piccola dimensione, un centinaio circa, ubicati in quartieri centrali del Comune di Genova [...] è stata impostata una procedura di destinazione informata al nuovo criterio di inversione procedurale, consentendo ai soggetti privati del Terzo settore di poter prendere preliminare visione dei beni e valutarne l'adattabilità a forme di riuso sociale. A questa prima fase è seguita l'indizione di bandi "esplorativi" da parte dell'Ammini-

di Genova nella primavera del 2019, che ha portato al trasferimento al civico patrimonio di quarantaquattro immobili confiscati insistenti per lo più nel centro storico cittadino e abbandonati da circa una decina di anni, per destinarli ad una serie di associazioni attive sul territorio, preventivamente individuate attraverso una raccolta esplorativa di manifestazioni di interesse ed una successiva selezione pubblica.

Con riferimento al regime giuridico dei beni confiscati alla criminalità organizzata, il vincolo di destinazione impresso dal Codice Antimafia ai beni con riferimento ai quali sia intervenuta la confisca definitiva, che vengono devoluti al patrimonio indisponibile dello Stato e, in caso di successivo trasferimento agli enti locali, al patrimonio indisponibile di questi ultimi, ne implica l'automatico assoggettamento al relativo regime giuridico, come dettato dagli artt. 823 e seguenti del codice civile. Per effetto della confisca a norma della legislazione antimafia gli immobili acquisiscono, difatti, una impronta rigidamente pubblicistica, che ne tipicizza la condizione giuridica e la destinazione, non potendo essere distolti da quella normativamente stabilita («finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile», ovvero «finalità istituzionali o sociali» in caso di trasferimento degli immobili nel patrimonio dei comuni).

4. La trasparenza sui dati relativi al riutilizzo: l'elenco dei beni confiscati acquisiti al patrimonio dell'Ente e gli obblighi di rendicontazione sull'utilizzo per finalità istituzionali e sociali

Ai sensi dell'art. 48 comma 3 lett. c) del Codice Antimafia gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che deve essere aggiornato dagli uffici competenti con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'Ente, deve contenere per ciascun immobile confiscato i dati concernenti:

- gli estremi del decreto di trasferimento;
- l'indirizzo e i dati catastali;
- la consistenza;
- la destinazione;
- le modalità di utilizzazione del bene;

strazione civica di Genova, che ha suddiviso in vari blocchi l'intero compendio. A conclusione di tale virtuoso percorso, che ha consentito un'elaborazione consapevole e preventiva di specifiche progettualità di rifunzionalizzazione di carattere sociale, si è riusciti a destinare, nel corso di un'apposita Conferenza di servizi svoltasi il 16 luglio 2019, al Comune più della metà dei beni opzionabili».

- in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario, gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione;
- in caso di bene confiscato utilizzato per finalità di lucro, oltre alle informazioni relative al contratto di concessione, devono essere indicati anche l'importo del canone e le concrete modalità di impiego delle somme accertate in entrata.

Il tema del monitoraggio sull'effettivo utilizzo dei beni confiscati destinati e del correlato obbligo dei soggetti destinatari degli stessi di procedere ad un costante aggiornamento delle informazioni relative allo stato ed alla effettiva utilizzazione dei cespiti è da sempre uno degli aspetti maggiormente discussi nell'ambito delle riflessioni sul funzionamento del sistema di destinazione e sul superamento delle rilevanti criticità che esso ancora oggi presenta.

L'obbligo di tenuta dell'elenco dei beni confiscati a carico degli enti locali è stato introdotto con il d.l. n. 4 del 2010, convertito con modificazioni in legge n. 40 del 2010, che ha istituito l'Agenzia Nazionale ed ha profondamento innovato la disciplina della fase amministrativa di destinazione dei beni confiscati.

Negli ultimi anni gli obblighi relativi alla tenuta dell'elenco dei beni confiscati ed alle attività relative al monitoraggio in ordine al concreto utilizzo degli stessi sono via via diventati più stringenti, non solo con riferimento alla cadenza periodica del dovere di aggiornamento (oggi fissata mensilmente), ma anche con riguardo alle responsabilità connesse alla mancata tenuta e pubblicazione dei dati[12].

Con riferimento agli altri specifici adempimenti in tema di rendicontazione e monitoraggio sui beni confiscati, l'art. 48 comma 3 lett. c) stabilisce che, trascorsi sei mesi dalla consegna del bene immobile da parte di ANBSC a seguito del trasferimento del cespite al civico patrimonio, il Sindaco invii al Direttore dell'Agenzia una relazione sullo stato della procedura di riqualificazione e riutilizzo del bene.

In ogni momento e tempestivamente devono essere altresì fornite tutte le informazioni relative alla destinazione e alle modalità di utilizzazione dei beni confiscati trasferiti al patrimonio dell'Ente richieste dall'Agenzia Nazionale, dal Nucleo di supporto istituito presso la Prefettura competente e dagli altri enti ed istituzioni a ciò preposti, a pena di revoca della destinazione[13].

---

[12] In particolare, con la riforma del 2017 è stato stabilito che l'elenco sia pubblicato sul sito internet istituzionale dell'ente ed è stato previsto che la mancata pubblicazione comporti responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013

[13] Nella Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione si legge in proposito: «In conformità con le disposizioni vigenti, l'ANBSC deve assicurare la raccolta di informazioni standardizzate sull'utilizzo di beni e aziende confiscate. Oltre che attraverso il supporto dei Nuclei organizzati presso le Prefetture, tale monitoraggio può attuarsi grazie alla razionalizzazione e alla

5. L'assegnazione dei beni confiscati agli enti del Terzo Settore

Il rapporto tra l'ente e l'assegnatario deve essere disciplinato tramite convenzione[14] per la quale la norma (art. 48 del Codice Antimafia) stabilisce contenuti minimi ovvero:

- la destinazione d'uso del bene;
- le modalità di controllo sulla sua utilizzazione;
- la durata e le modalità del rinnovo;
- le cause di risoluzione del rapporto.

Secondo le linee guida recentemente emanate da ANBSC sulla destinazione degli immobili confiscati, la gestione indiretta da parte di un ente locale deve essere improntata ai seguenti principi:

1) gratuità del rapporto concessorio, che va inteso nel senso che non sarà possibile prevedere il pagamento a favore dell'ente di alcun canone per l'utilizzo del bene, fermo restando che potranno essere concordate forme di ripartizione degli oneri di gestione;

2) trasparenza nella procedura di assegnazione;

3) adeguata pubblicità, che consenta la massima partecipazione alle procedure di assegnazione di soggetti capaci di realizzare le finalità sociali perseguite dall'ente;

4) parità di trattamento.

Nella pratica, trattandosi di beni su cui il decreto di destinazione pone un vincolo pubblicistico di riutilizzo per finalità sociali e, dunque, di beni indisponibili, il rapporto si inquadra nell'ambito della concessione amministrativa[15].

---

standardizzazione di informazioni pubblicate da parte dei soggetti destinatari nelle sezioni Amministrazione Trasparente ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. sia per quanto riguarda i bandi pubblicati dai vari soggetti per l'affidamento dei beni confiscati che per le informazioni sul successivo utilizzo, in modo da assicurare una continuità della filiera informativa».

[14] Nell'ambito della tesi finale del Master di II Livello in "Gestione e riutilizzo di beni confiscati e sequestri. Pio La Torre" (VII Ciclo A.A. 2017/2018) Alma Mater Studiorum - Università di Bologna predisposta dalla scrivente è stato proposto un modello di concessione d'uso a titolo gratuito di un bene confiscato per la destinazione ad attività di utilità sociale. Tale modello è consultabile all'interno del Documento XXIII, n. 15, approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 5 agosto 2021 "Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati - Parte Seconda - Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati" (pp. 329-376). Il documento è reperibile al seguente link (consultato il 3/11/2021) Doc. XXIII, n. 15 (parlamento.it).

[15] Si veda, sul punto, M. Cammelli, L. Balestra, G. Piperata, P. Capriotti, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*, Gruppo Giuridico Fondazione del Monte, Bologna, 8 ottobre 2015.

Molteplici profili relativi alla disciplina del rapporto concessorio vengono sostanzialmente rimessi alla concreta negoziazione tra l'ente territoriale di riferimento e il soggetto concessionario. Nell'ambito di tale regolazione del rapporto non potranno, tuttavia, essere travalicati i limiti derivanti dalla natura pubblica del bene oggetto della concessione-convenzione.

In ordine alla durata della concessione, il Codice Antimafia si limita a precisare che la stessa debba essere contenuta nel relativo provvedimento. Non viene, per contro, fornita alcuna indicazione in merito alla durata massima della concessione che pertanto è rimessa alla discrezionalità dell'Ente, tenuto in considerazione il principio di proporzionalità.

Per quanto riguarda i soggetti beneficiari, l'art. 48, comma 3, lett. c) del CAM prevede l'assegnazione in favore di una serie di soggetti compiutamente elencati. Tenuto conto che la disposizione è palesemente indirizzata, a tutti i soggetti del privato sociale, appare evidente il suo sostanziale riferimento agli enti del Terzo Settore, di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 [16]. Ne consegue, pertanto, che, esplicitando la generica locuzione "enti" contenuta nel comma 3, lett. c) del citato art. 48 del CAM, la platea dei soggetti interessati vada ridefinita alla luce delle disposizioni di cui all'art. 4 del Codice del Terzo Settore.

I procedimenti amministrativi per la selezione di soggetti gestori di beni confiscati da valorizzare devono, ai sensi della norma, rispettare i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento e partecipazione, che hanno la duplice funzione di perseguire il massimo beneficio sociale nell'utilizzo del bene stesso e di affermare la cultura della legalità nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e soggetti del privato sociale.

Essi possono essere raggruppati in tre ampie cornici procedurali: raccolta di manifestazioni di interesse (o concorso d'idee), procedure di evidenza pubblica e assegnazione diretta.

La raccolta di manifestazioni di interesse (o concorso d'idee) è una procedura che può essere utile soprattutto in una fase precedente e propedeutica alla assegnazione di uno o più immobili confiscati e può consentire di generare e raccogliere idee innovative per l'utilizzo del bene, anche per finalità pubbliche.

Le procedure ad evidenza pubblica sono diversificate, ma in generale occorre rispettare i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni delineati dall'art. 30 del Codice degli Appalti (d.lgs. 50/2016 ss.mm.ii.) ed in

[16] Tale soluzione interpretativa, già fatta propria da alcuni enti territoriali, come il Comune di Genova, è stata recentemente avallata anche dall'Agenzia Nazionale nelle "Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati" approvate nel settembre del 2019, già citate.

particolare i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di adeguata pubblicità delle procedure.

Secondo le Linee guida redatte da ANBSC la piena realizzazione dei principi che occorre rispettare nell'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità da parte dell'ente locale destinatario si correla di norma all'indizione di un bando pubblico[17].

L'avviso di selezione pubblica deve contenere l'esplicitazione scritta di quali benefici per la collettività si vogliono produrre attraverso il bene e di quali risultati si intendano perseguire attraverso la sua valorizzazione, le modalità di espletamento della procedura, i criteri di valutazione e gli elementi essenziali del rapporto concessorio con particolare riferimento alla durata dell'assegnazione[18].

L'assegnazione tramite procedura ad evidenza pubblica comporta la possibilità per l'ente di raccogliere progettualità che vanno al di là delle aspettative pubbliche, aspetto facilitato nel caso in cui il bando, pur essendo in ipotesi chiaro circa le finalità perseguite, i principi ed i criteri di selezione, non vincoli gli aspiranti gestori allo svolgimento di attività già definite nel dettaglio, ma premi la creatività e l'innovazione nelle forme di conduzione del bene stesso.

Nei casi in cui la consultazione partecipativa dei soggetti del Terzo Settore (privato-sociale) abbia visto emergere una soluzione condivisa, promettente e rispettosa dei diversi valori ed obiettivi in gioco, si può ricorrere infine allo strumento dell'assegnazione diretta. In questi casi il processo partecipativo condotto può rappresentare una giustificazione ed una legittimazione sufficiente per una tale decisione da parte dell'Ente destinatario del bene, naturalmente ove la scelta venga rendicontata e giustificata in modo trasparente ai terzi interessati in modo che siano scongiurati i rischi di arbitrio e abuso[19].

---

[17] Cfr. le "Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati" approvate nel settembre del 2019, già citate.

[18] Nell'ambito della tesi finale del Master di II Livello in "Gestione e riutilizzo di beni confiscati e sequestri. Pio La Torre" Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (VII Ciclo A.A. 2017/2018) predisposta dalla scrivente è stato proposto un modello di avviso pubblico di selezione per la concessione d'uso a titolo gratuito di un bene confiscato per la destinazione ad attività di utilità sociale. Tale modello è reperibile all'interno del Documento XXIII, n. 15, approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 5 agosto 2021 "Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati - Parte Seconda - Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati" (pp. 329-376). Il documento è reperibile al seguente link Doc. XXIII, n. 15 (parlamento.it) (consultato il 3/11/2021).

[19] Si fa riferimento, ad esempio, ai c.d. patti di collaborazione, ovvero a quelle forme di accordo che le amministrazioni comunali possono sottoscrivere nei casi in cui vi siano proposte da parte di cittadini che intendono realizzare interventi di cura o rigenerazione di spazi o beni comuni urbani che comportino attività, anche complesse o innovative, volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continua nel tempo di tali beni per svolgervi attività di interesse generale. Il tema dei patti di collaborazione per inter-

Per quanto riguarda i requisiti di partecipazione sono normalmente richiesti la previsione espressa nell'atto costitutivo o nello statuto dello svolgimento di attività e servizi in area scoiale coerenti con quelli oggetto della domanda e l'insussistenza delle cause di esclusione dalla partecipazione a procedure di evidenza pubblica previste dall'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici) e di qualsivoglia causa di impedimento a stipulare contratti con la Pubblica Amministrazione[20].

Principio generale che deve fungere da guida per l'individuazione e/o la selezione delle attività da intraprendere per valorizzare beni immobili confiscati è la sostenibilità economico-sociale dell'iniziativa[21]. La diversificazione delle fonti di sostentamento (vendita di beni o servizi, sponsorizzazioni, raccolta fondi, etc.), è invero da considerarsi positiva per tutte le tipologie di attività in quanto consente di aumentare l'indipendenza della gestione e delle stesse organizzazioni affidatarie dei beni da politica o istituzioni.

6. La normativa della Regione Liguria in materia e i casi di riutilizzo di immobili confiscati del Comune di Genova

La Regione Liguria, nell'ambito dell'impegno di contrasto alla criminalità organizzata, ha promulgato la legge n. 7 del 5 marzo 2012, recante il titolo "Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità"[22] che, all'articolo 11, affronta il tema dei

venti di cura rigenerazione urbana quale strumento per l'affidamento dei beni confiscati si lega a quello dell'inquadramento dei beni *de quo* quali beni comuni. Sul punto si veda C. Salati, *Beni confiscati alle mafie come beni comuni. l'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione*, in *Labsus Laboratorio per la Solidarietà*, disponibile al seguente link https://www.labsus.org/wpcontent/uploads/2019/04/LP_Beni_confiscati_come_beni_comuni_Chiara_Salati.pdf (consultato il 7/03/2021).

[20] Il possesso di tali requisiti verrà dichiarato con autocertificazione in sede di gara e naturalmente l'ente dovrà procedere poi ad effettuare il controllo della veridicità di quanto autocertificato dal concorrente aggiudicatario attraverso l'acquisizione dei relativi certificati del casellario giudiziale dei legali rappresentanti e degli altri documenti necessari.

[21] La sostenibilità economica dell'iniziativa non va intesa in modo uniforme, ma va interpretata in modo diverso a seconda dell'attività svolta. Le attività volontaristico-comunitarie potranno interpretare il criterio della sostenibilità in modo "leggero", limitandosi a stimare le spese essenziali di gestione in cui incorreranno e invocando il ricorso a piccoli supporti pubblici e/o donazioni di risorse private da fondazioni, sponsor, *fund raising*, etc. Le attività in campo sociale organizzate in forma di impresa dovranno invece tendere all'autosufficienza attraverso la redazione di semplici ma credibili piani di impresa. In questi piani la previsione realistica dei costi proiettati su più anni (3-5) dovrà avere corrispondenza in fonti di copertura che potranno essere pubbliche e private.

[22] La legge regionale n. 7 del 5 marzo 2012 è disponibile nella banca dati della Regione Liguria al seguente link http://lrv.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:2012-03-05;7

beni confiscati e prevede che la Regione contribuisca ad assicurarne un proficuo riutilizzo ai fini sociali attraverso:

- l'assistenza agli enti locali assegnatari di tali beni;
- la concessione di contributi agli enti locali per concorrere alla realizzazione di ripristino tipologico e arredo degli stessi per il recupero dei beni immobili loro assegnati;
- la concessione di contributi agli enti locali di cui al primo punto per favorire il riutilizzo in funzione sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, mediante la stipula di accordi di programma con i soggetti assegnatari.

Secondo i dati pubblicati sul sito di ANBSC e aggiornati al 31 gennaio 2021 i beni immobili confiscati nel territorio della Regione Liguria sono 406, di cui 284 ancora gestiti dall'Agenzia Nazionale e 122 già destinati[23]. Dei 122 beni già trasferiti, 77 sono stati destinati nella provincia di Genova, 3 nella provincia di Imperia, 20 nella provincia di La Spezia e 22 nella provincia di Savona.

Più della metà dei beni destinati in Liguria è stata trasferita al Comune di Genova, che è attualmente proprietario di 71 immobili confiscati alla criminalità organizzata. Di questi 71 beni immobili, 62 sono stati acquisiti solo negli anni più recenti, mentre fino alla acquisizione dei beni provenienti dalla confisca c.d. Canfarotta, gli immobili confiscati di civica proprietà erano soltanto nove. L'acquisizione di beni confiscati al civico patrimonio era un evento occasionale, mancavano procedure unificate per l'assegnazione a terzi e, benché i beni venissero destinati come previsto dalla legge al riutilizzo sociale, si trattava nella maggior parte dei casi di gestioni dirette da parte dell'Amministrazione locale. Mancava una regia unica e soprattutto mancava un sistema di monitoraggio sui progetti di riutilizzo che consentisse all'Ente di adempiere correttamente ai sempre più stringenti obblighi di rendicontazione nel frattempo stabiliti dalle disposizioni del Codice Antimafia.

La situazione è mutata profondamente in seguito al passaggio in giudicato di una delle più importanti confische del Nord Italia che ha interessato proprio il territorio del Comune di Genova ed in particolar modo il nucleo storico della città.

Si fa riferimento alla c.d. confisca Canfarotta, dal nome della famiglia destinataria del procedimento di ablazione, riguardante 96 beni immobili per una superficie totale di circa 4470 mq[24].

---

[23] I dati pubblicati da ANBSC sono disponibili sul sito dell'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati al seguente link: https://openregio.anbsc.it/statistiche.

[24] Il procedimento a carico di Benito Canfarotta, Salvatore Canfarotta, Claudio Canfarotta, Filippa Lo Re e altri soggetti, che ha portato alla suddetta confisca immobiliare, origina da una richiesta di applicazione della misura personale e patrimoniale avanzata dalla DIA di Genova e fatta propria

Il procedimento a carico di Benito Canfarotta, Salvatore Canfarotta, Claudio Canfarotta, Filippa Lo Re e altri soggetti, che ha portato alla suddetta confisca immobiliare, origina da una richiesta di applicazione della misura personale e patrimoniale avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova nel giugno dell'anno 2009, nell'ambito dell'operazione denominata "Terra di Nessuno" [25]. Ai prevenuti erano contestati i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione.

La famiglia Canfarotta era da anni al centro di numerose indagini riguardanti il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione nel centro storico genovese, costellato dei cosiddetti "bassi", cioè piccoli alloggi al piano terreno che, soprattutto nella zona della Maddalena, sono abitualmente adibiti all'esercizio della prostituzione. Negli ultimi anni a tale fenomeno si era aggiunto quello della gestione logistica dell'immigrazione straniera clandestina, anche questo rivelatosi molto redditizio.

La famiglia Canfarotta, di origine palermitana, si era trasferita a Genova negli anni '70 e aveva acquisito il suddetto vastissimo patrimonio solo dopo l'arrivo in Liguria. In tali immobili, siti nelle aree più degradate del centro storico genovese, ove è più evidente il fenomeno della prostituzione e dell'immigrazione clandestina, nel corso delle indagini, erano state trovate numerose giovani donne di nazionalità sudamericana, africana e non solo, dedite al meretricio, esercitato proprio in quegli stessi immobili. In altri casi gli appartamenti venivano usati quali veri e propri dormitori per cittadini clandestini.

---

dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova nel giugno dell'anno 2009, nell'ambito dell'operazione denominata "Terra di Nessuno". Ai prevenuti erano contestati i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione (reato, quest'ultimo, per il quale i coniugi Canfarotta erano già stati condannati, in altro procedimento). In data 30 giugno 2009, il Tribunale di Genova – sezione Misure di Prevenzione – disponeva con decreto l'applicazione in via d'urgenza della misura di prevenzione personale e patrimoniale: in tutto i beni confiscati appartenenti alla famiglia Canfarotta erano oltre 115, di cui 96 a Genova. Il 14 luglio 2009 veniva emessa ordinanza di convalida del sequestro. Il 24 marzo 2010 il Tribunale, Sezione Misure di prevenzione, assumeva in riserva la causa e, successivamente, in data 10.5.2010, emanava ordinanza di conferma dei precedenti provvedimenti. Analogamente si pronunciava la Corte d'Appello di Genova, Sezione III, con ordinanza del 15.1.2012. In data 26.2.2014, la Corte di Cassazione, sez. VI, al termine di un complesso iter processuale, rigettava infine definitivamente i ricorsi dei prevenuti, rendendo definitive le misure ablative disposte nei confronti della famiglia Canfarotta.

[25] Per maggiori informazioni sul procedimento giudiziario a carico della famiglia Canfarotta è possibile consultare il sito internet dell'Osservatorio Boris Giuliano, da cui sono tratte le informazioni riportate nel presente elaborato, al seguente link http://mafieinliguria.it/confisca-canfarotta/ in cui sono disponibili, in allegato, il decreto di sequestro preventivo datato 30 giugno 2009 emesso dal Tribunale di Genova – Sezione misure di prevenzione e la sentenza della Corte Suprema di Cassazione, sezione VI penale, 26/02/2014, RG 18465/2013 (consultato il 7/03/2021).

In base a quanto accertato l'illecito utilizzo dei beni era circostanza ben nota ai proprietari, tanto che ciò era uno dei parametri in base a cui veniva determinato l'ammontare del canone di locazione, di gran lunga superiore al valore commerciale ed alle condizioni dei suddetti immobili, che nella maggior parte dei casi erano tali da non consentirne l'uso abitativo che invece ne veniva fatto (assenza di servizi igienici, riscaldamento etc.).

In sostanza, secondo la tesi accusatoria, i Canfarotta nel corso degli anni avevano acquistato decine di immobili non utilizzabili lecitamente a fini abitativi nella palese e piena consapevolezza che, comunque, grazie al relativo sfruttamento illecito, sarebbero riusciti a trarne un consistente profitto.

Sul versante della sproporzione, le capacità reddituali desumibili dalle dichiarazioni complessivamente presentate dai prevenuti, apparivano in alcuni anni addirittura insufficienti a far fronte alle normali esigenze di vita di un nucleo familiare medio e certamente non potevano contemporaneamente soddisfare le esigenze delle sette persone che allora componevano il suddetto nucleo familiare e consentire l'acquisito e l'accumulazione di un siffatto patrimonio immobiliare. L'evidente sperequazione tra l'entità dei redditi dichiarati e il valore dei beni immobili riconducibili ai prevenuti assumeva inoltre uno spessore indiziario ancora più significativo considerando che l'acquisizione della maggior parte di quei beni era avvenuta durante lo svolgimento della costante attività criminosa esercitata dai medesimi, notoriamente produttiva di ingenti profitti.

In data 26/02/2014, la Corte di Cassazione, sez. VI, al termine di un complesso iter processuale, rigettando i ricorsi dei prevenuti, rendeva definitive le misure ablative disposte nei confronti della famiglia Canfarotta.

Nell'ottobre dell'anno 2015 l'ANBSC ha comunicato formalmente a Comune di Genova, Provincia di Genova e Regione Liguria la definitività della suddetta confisca invitando formalmente le suddette istituzioni a manifestare l'eventuale interesse al trasferimento dei beni in argomento, a titolo gratuito, al proprio patrimonio, precisandone le finalità o l'eventuale progetto di utilizzo.

Il Comune di Genova ha attivato fin dalle prime fasi del procedimento, un lavoro di analisi e monitoraggio sullo stato dei beni attraverso la creazione di un tavolo tecnico, con la partecipazione di amministratori giudiziari e i coadiutori nominati dall'ANBSC che si sono via via avvicendati. Contestualmente, come si dirà, l'Amministrazione ha mantenuto un dialogo aperto e costante con le realtà del mondo dell'associazionismo e del volontariato, da anni impegnate su questo tema specifico.

Nel novembre del 2015 il Comune di Genova ha comunicato formalmente all'Agenzia il potenziale interesse all'acquisizione dei beni confiscati e con deli-

berazione del Consiglio Comunale del 14 febbraio 2017[26] è stata approvata l'acquisizione a titolo gratuito al civico patrimonio per finalità istituzionali, sociali e di rigenerazione urbana di un primo lotto di 11 immobili selezionati per le migliori condizioni manutentive.

Con delibera della Giunta Comunale del successivo 9 marzo 2017 venivano approvate le prime linee guida per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Si può dire quindi che l'anno 2017 abbia segnato l'inizio di un percorso di riqualificazione dei beni confiscati insistenti nel territorio cittadino genovese più consapevole da parte delle istituzioni, percorso che tuttavia si è rivelato lungo e complicato, in primis per la mancanza delle risorse indispensabili per la riqualificazione dei locali e in secondo luogo per la difficoltà di ipotizzare specifiche progettualità adatte alle particolari caratteristiche dei beni in questione[27].

Dopo l'effettiva consegna da parte di ANBSC nell'ottobre del 2017 e il successivo sgombero, alcuni dei locali dei primi undici acquisiti sono già stati destinati a finalità istituzionali, mentre altri, previo avviso di selezione pubblica, sono stati assegnati in concessione ad associazioni o altri enti senza scopo di lucro.

Le prime realtà ad aprire sono state l'aula studio gestita dall'associazione genovese Pas à pas, che crede nelle lingue come strumento di integrazione e organizza corsi di italiano per stranieri[28], e la bottega dedicata al riuso di materiali di scarto gestita dalla Parrocchia delle Vigne.

---

[26] La delibera del Consiglio Comunale è reperibile sul sito istituzionale del Comune di Genova al seguente linkhttp://www.comune.genova.it/sites/default/files/documentazione_sedute/2017/02/14_02_2017%201400/PROP_2017_0004_TESTO_IMMOBILI%20CONFISCATI%20MAFIA.pdf (consultato il 7/03/2021).

[27] Il complesso di immobili oggetto della confisca Canfarotta invero presenta origine e caratteristiche del tutto peculiari rispetto alle tipiche confische effettuate sul territorio nazionale alla criminalità organizzata, che di norma riguardano immobili di prestigio, simbolo del potere del soggetto confiscato, ovvero immobili o attività economiche in zone di pregio in cui sono stati reinvestiti proventi di rilevanti attività illecite. Nel caso Canfarotta, infatti, salvo rare eccezioni, si tratta di una miriade di piccolissime unità immobiliari, collocate volutamente in zone del territorio cittadino che, pur facendo parte del nucleo del centro storico genovese, presentano bassi valori immobiliari, degrado edilizio e urbanistico e alta concentrazione di situazioni di marginalità sociale. Come correttamente osservato nelle analisi commissionate dalla Regione Liguria, ciò in quanto l'origine e l'incremento di questo patrimonio deriva da proventi di attività illecite realizzate proprio in questo tipo di immobili fatiscenti (principalmente sfruttamento della prostituzione o di altre situazioni di marginalità, quali l'immigrazione irregolare) reinvestiti in ulteriori immobili, che in economia aziendale si definirebbero "strumentali", aventi pari caratteristiche e destinati ad incrementare lo stesso giro di affari legato allo sfruttamento. Poiché le attività illecite esercitate negli immobili erano favorite dalla presenza di degrado edilizio e sociale che allontana i comuni cittadini e le attività lecite, la redditività degli immobili era sempre crescente al crescere del degrado, mentre lo stato manutentivo e i valori immobiliari diminuivano sempre di più.

[28] Maggiori informazioni sull'Associazione Pas à pas e sul progetto di riutilizzo del bene immobile sito in vico delle Vigne, confiscato alla famiglia Canfarotta in via definitiva e trasferito al patrimonio del Comune di Genova, sono disponibili al seguente link https://www.pasapas.it/it/ (consultato il 6/03/2021).

Recentemente è stato assegnato un altro locale quale punto di ritrovo per gli Scout.

A seguito di questa prima acquisizione, il Comune di Genova veniva più volte invitato a valutare l'acquisizione di ulteriori immobili provenienti da tale confisca al proprio patrimonio in quanto tale percorso appariva l'unica soluzione possibile per giungere finalmente ad una riqualificazione complessiva dei suddetti beni e quindi ad un'azione simbolica a carattere dimostrativo che testimoniasse il presidio delle aree stesse da parte della mano pubblica.

In considerazione della mancanza delle risorse economiche necessarie per la ristrutturazione dei suddetti beni e di progettualità specifiche di riuso a fini sociali e dunque al fine di evitare il rischio che a seguito del trasferimento al civico patrimonio di un numero così consistente di unità immobiliari, le stesse rimanessero inutilizzate ancora per molti anni, con conseguente ulteriore ammaloramento e degrado, d'intesa con la Prefettura, l'Amministrazione comunale ha richiesto ad ANBSC di valutare la possibilità di autorizzare un preventivo esperimento di una procedura ad evidenza pubblica finalizzata ad individuare i potenziali assegnatari tra i soggetti del Terzo Settore che si fossero proposti quali promotori di concreti progetti di riqualificazione e riutilizzo[29].

A seguito dell'autorizzazione di ANBSC, nella primavera del 2019 sono stati pubblicate contemporaneamente 4 procedure di selezione pubblica per complessivi 81 lotti (c.d. maxi bando)[30], che hanno portato all'individuazione di concreti progetti di riutilizzo sociale per 44 immobili, successivamente richiesti in acquisizione ad ANBSC.

Di seguito una sintesi delle destinazioni dei suddetti beni che, in conformità agli scopi previsti dalla normativa sono stati assegnati a vari soggetti del Terzo Settore:

- due ciclofficine/ciclo-ripari;

---

[29] Si tratta di un'inversione procedurale che, come si è già visto, è stata successivamente presa ad esempio da ANBSC (c.d. modello Genova, per analogia con le recente azioni del Comune finalizzate alla ripresa dopo gli eventi calamitosi che negli ultimi hanno colpito la città) per delineare le nuove linee guida sulla gestione finalizzata alla destinazione degli immobili confiscati su tutto il territorio nazionale, in un articolato sistema di premialità per le richieste di acquisizione da parte degli Enti locali supportate dalla definizione di un concreto e puntuale progetto di riuso sociale e dalla preventiva individuazione, attraverso bandi prodromici, dei soggetti del privato sociale che intendono impegnarsi in tale rifunzionalizzazione, assumendosene i relativi oneri. Cfr. la Relazione sull'attività svolta dall'Agenzia nel corso dell'anno 2019, già citata, p. 30.

[30] Il testo delle quattro procedure ad evidenza pubblica in questione è disponibile sul sito istituzionale del Comune di Genova ai seguenti link: http://www.comune.genova.it/content/avvisi-di-selezione-l%E2%80%99assegnazione-concessione-titolo-gratuito-di-immobili-confiscati-alla- e http://www.comune.genova.it/content/avvisi-di-selezione-l%E2%80%99assegnazione-concessione-titolo-gratuito-di-immobili-confiscati-alla-1.

- un punto informativo e raccolta fondi dell'Associazione Gigi Ghirotti;
- due attività commerciali gestite da persone che hanno bisogno di sperimentare competenze lavorative;
- un'area di divulgazione delle nuove realtà turistiche del sestiere di Prè;
- una web radio con finalità sociali;
- venti appartamenti destinati a social housing/emergenza abitativa;
- nove appartamenti destinati ad accoglienza turistica diffusa con servizi gestiti da personale appartenente a categorie svantaggiate;
- una biblioteca;
- un appartamento destinato a ospitalità per brevi periodi dei padri separati;
- un appartamento destinato all'accoglienza dei genitori dei bambini ricoverati all'Ospedale Gaslini di Genova;
- uno spazio destinato alla realizzazione di iniziative volte a favorire lo sviluppo economico, il risanamento sociale e la valorizzazione del patrimonio artistico genovese;
- due spazi assegnati alle attività educative dell'Associazione Guide e Scouts Cattolici Italiani (AGESCI), di cui uno in particolare sarà destinato alla realizzazione di una *escape room* con tema "lotta alle mafie".

Nella stessa primavera del 2019 la Regione Liguria (con delibera di Giunta n. 236, poi confermata con delibera n. 297 del 10/04/2020) ha stanziato 500.000,00 euro in favore del Comune di Genova a sostegno degli interventi di ristrutturazione e/o manutenzione straordinaria sugli immobili provenienti dalla confisca "Canfarotta", che la civica amministrazione sta impiegando, attraverso un complesso iter procedurale, per rimborsare gli enti assegnatari dei più importanti lavori di rifunzionalizzazione eseguiti o ancora in corso di esecuzione[31].

Da ultimo, per concludere la disamina dell'esperienza del Comune di Genova, occorre aggiungere che recentissimamente l'Ente è stato invitato a manifestare interesse per un'ulteriore serie di beni immobili, ancora una volta appartamenti, magazzini, bassi e depositi per lo più insistenti nel centro storico cittadino, provenienti da un'altra confisca.

[31] Si tratta, della prima importante attuazione della Legge regionale n. 7 del 5 marzo 2012 in termini di contributi economici ai comuni liguri destinatari dei beni confiscati, che dimostra, unitamente all'assistenza fornita attraverso il lavoro di completamento dell'attività di censimento e valutazione degli immobili confiscati alla famiglia Canfarotta, la sempre maggiore sensibilità della Regione al tema del recupero e del riuso dei beni provenienti da confisca, quale strumento di lotta alla criminalità organizzata oggi presente anche in Liguria. Il contributo andrà a sostenere gli interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria di circa quaranta beni immobili insistenti per lo più nel centro storico genovese che sono in corso di realizzazione a cura degli stessi enti concessionari, ai quali verranno rimborsate le relative spese.

Si tratta della confisca denominata Italiano-Zappone, la prima a Genova e la seconda in Liguria ad essere stata applicata agli eredi di persona ritenuta in vita socialmente pericolosa.

Salvatore Zappone e suo figlio Cecillo erano stati sottoposti ad indagini più volte per essere stati ritenuti legati alla 'ndrangheta. I reati contestati erano quelli di traffico di stupefacenti e prostituzione nei bassi dei vicoli di Genova. Salvatore Zappone, morto nel 2012, era stato condannato per favoreggiamento della prostituzione ed aveva già subito un sequestro patrimoniale di diversi locali nella Maddalena.

Le caratteristiche degli immobili confiscati – anche in questo caso per lo più piccoli appartamenti e fondi situati nel centro storico e in precarie condizioni strutturali – induce a ritenere che, come per i beni provenienti dalla confisca Canfarotta, anche questi siano stati utilizzati principalmente per lo sfruttamento della prostituzione o di altre situazioni di marginalità quali l'immigrazione irregolare.

La confisca a carico degli eredi è divenuta definitiva a far data dal 04/12/2018 a seguito di sentenza della Corte di Cassazione.

All'esito di un sopralluogo tecnico finalizzato a verificare lo stato di manutenzione dei suddetti beni, in una recente conferenza di servizi convocata da ANBSC, in cui la Regione Liguria ha confermato l'intenzione di stanziare, anche per l'anno 2022, ulteriori fondi a sostegno degli interventi di ristrutturazione e/o manutenzione straordinaria sugli immobili confiscati alla criminalità acquisiti al patrimonio degli enti territoriali, i rappresentanti del Comune di Genova hanno manifestato un preventivo interesse all'acquisizione di sette di questi beni immobili (naturalmente subordinato alla conferma da parte del Consiglio Comunale), richiedendo all'Agenzia Nazionale, nell'ottica del processo di miglioramento qualitativo delle procedure di devoluzione di cui si è accennato nell'introduzione, la preventiva attivazione degli strumenti che il Codice Antimafia mette a disposizione degli enti coinvolti nel processo di riutilizzo e valorizzazione dei beni confiscati per accedere a meccanismi di eventuale sanatoria e modifica della destinazione d'uso anche in deroga agli strumenti urbanistici[32].

Le ipotesi progettuali di riutilizzo a fini sociali dei beni di interesse prospettate in sede di conferenza di servizi si riferiscono, non solo all'emergenza abitativa ed all'assegnazione ad enti del terzo settore per lo svolgimento di attività di interesse sociale, ma anche ad altri progetti di rigenerazione urbana. Ciò nell'ambito di un piano integrato di interventi con il quale l'amministrazione comunale genovese punta al recupero a 360 gradi del centro storico, facendolo

[32] Si fa riferimento in particolare agli artt. 93 comma 3 ter e 112 comma 4 lett. g) del d.lgs. 159 del 2011.

tornare ad essere un luogo vivibile, dotato dei migliori servizi per tutti i cittadini di ogni età, anche attraverso il contrasto alla criminalità organizzata che ancora oggi vi gravita[33].

L'acquisizione di tali ultimi sette beni è stata deliberata all'unanimità dal Consiglio Comunale in data 1 febbraio 2022 e ANBSC ha emesso il relativo decreto di trasferimento al patrimonio del Comune di Genova.

Un contributo determinante per la sensibilizzazione delle istituzioni al tema e il conseguente avvio del processo di valorizzazione dei beni confiscati situati nel Comune di Genova è stato senza dubbio quello delle associazioni territoriali da anni impegnate nella lotta alla criminalità organizzata e di quelle promotrici della rivitalizzazione delle zone soggette a degrado, dove, come si è visto, insistono la maggior parte degli immobili provenienti da confisca.

Ci si riferisce non solo all'Associazione Libera Liguria e alla rete denominata "Cantiere per la Legalità Responsabile"[34] costituita nel 2014 proprio a seguito della conferma della confisca in via definitiva degli immobili appartenenti alla famiglia Canfarotta, ma anche alle associazioni, i cittadini e le Parrocchie delle zone del centro storico genovese in cui sono situati la maggior parte dei beni confiscati in città.

Parallelamente agli incontri con le istituzioni, tali associazioni hanno portato avanti e promosso numerose iniziative finalizzate a far conoscere la realtà dei beni confiscati a Genova.

Una delle azioni più significative è il progetto delle c.d. "*maddacinesche*", nome che trae origine dall'unione della parola "Maddalena", che è la zona del centro storico cittadino in cui principalmente insistono i beni provenienti dalla confisca Canfarotta e la parola "saracinesca".

Nonostante si trattasse della più grande confisca del Nord Italia, ancora fino a pochi anni fa si registrava infatti una sostanziale indifferenza al tema e molti cittadini genovesi continuavano a non sapere che cosa fosse la confisca Canfarotta e ad ignorare la portata simbolica ed il potenziale dei beni confiscati. Molti ignoravano che le saracinesche chiuse accanto alla quale passavano tutti i giorni

---

[33] Si fa riferimento al c.d. "Progetto Caruggi" presentato dal Comune di Genova alla fine dell'anno 2020. Maggiori informazioni sono disponibili al seguente link https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/presentati-il-piano-integrato-il-centro-storico-e-il-logo-caruggi (consultato il 4 dicembre 2021).

[34] I soci fondatori sono: A.Ma. - Associazione Abitanti della Maddalena, Arci, Caritas, Casa della Maddalena, Civ Maddalena, Cooperativa Il Laboratorio, Cooperativa Il Pane e le Rose - Comunità di San Benedetto al Porto, Cooperativa La Comunità, Libera - Presidio Francesca Morvillo Genova, Pas à pas - Associazione di Promozione Sociale, Teatro Altrove, Y.E.A.S.T. Si sono successivamente aggiunti l'associazione A.D.eS.SO. (Antimafia, Diritti e Solidarietà SOciale), Il Cesto, Agisci Genova 5, l'Associazione Culturale Matrioske e il Gruppo di Lavoro Associazioni per la Maddalena GLAM.

per andare al lavoro o a scuola, erano in realtà saracinesche di beni confiscati alla criminalità organizzata.

A metà 2016 il Cantiere per la Legalità Responsabile, in particolare gli autori di GOA CARES e il gruppo SCOUT Agesci Genova 5 della Maddalena, hanno avuto l'idea di affiggere, di notte, su una decina delle saracinesche confiscate degli striscioni.

Il messaggio, ispirato al celebre quadro di Magritte[35], che gli striscioni riportavano era il seguente: «*Questa non è una saracinesca – un bene confiscato è una risorsa per la comunità*».

Visto il successo dell'iniziativa, si è lavorato alla costruzione di un percorso, che si articola per tutto il centro storico, anche oltre la zona Maddalena. Con la collaborazione di giovani artisti che hanno condiviso il progetto, su ogni saracinesca è stato fatto un coloratissimo disegno, che attrae l'attenzione dei passanti e riporta una frase che contiene il messaggio ben preciso che un bene confiscato non è un locale come gli altri, ma ha un valore aggiuntivo e speciale:

«*Un bene confiscato è un tesoro ritrovato*»
«*Un bene confiscato cambia volto alla città*»
«*Un bene confiscato è spazio per le idee*»
«*Un bene confiscato nutre la Maddalena*»
«*Un bene confiscato è un punto di partenza*»
«*Un bene confiscato ferma il degrado*»
«*Un bene confiscato smuove le acque*»

Ogni saracinesca inoltre rimanda ad un altro bene confiscato in modo tale da creare un itinerario alternativo rispetto a quelli usuali per il centro storico: l'itinerario dei beni confiscati alla mafia[36].

Considerata l'importanza delle significative azioni poste in essere dalle realtà associative territoriali e per intensificare il dialogo aperto con le istituzioni impegnate nella valorizzazione dei beni confiscati, con la già citata delibera di Giunta del 9/03/2017 contenente le prime linee guida per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità, il Comune di Genova ha provveduto altresì ad istituire un "Osservatorio di concertazione permanente sull'uso sociale dei beni

[35] L'ispirazione trae origine dal famosissimo dipinto del pittore surrealista belga *Il tradimento delle immagini* che rappresenta l'immagine di una pipa dipinta su fondo uniforme, accompagnata da una scritta in un corsivo regolare e diligente che afferma «Ceci n'est pas une pipe».

[36] Per maggiori informazioni sul tour dei beni confiscati nel centro storico di Genova è possibile consultare il sito Mafieinliguiria.it al seguente link http://mafieinliguria.it/cronache-dal-tour-dei-beni-confiscati/ Le immagini delle saracinesche colorate si trovano al seguente link http://mafieinliguria.it/maddacinesca-e-non-solo-madda-le-saracinesche-dipinte-della-confisca-canfarotta/

confiscati alla criminalità organizzata" che riunisce rappresentanti del Comune e i rappresentanti degli enti, associazioni e cooperative promotori di iniziative che abbiano tra i loro obiettivi la valorizzazione del patrimonio costituito dai beni confiscati alla criminalità organizzata, per perseguire le seguenti finalità:

- contribuire alla valutazione delle opportunità in rapporto alle risorse disponibili e supportare il processo di pianificazione delle azioni;
- proporre alla C.A. le priorità di intervento;
- favorire la definizione di progetti sostenibili di utilizzo a fini istituzionali e sociali;
- sostenere le attività degli enti già concessionari dei beni, affinché possano meglio incidere sul tessuto culturale, sociale ed economico della comunità.

Nell'anno 2018, a seguito di un avviso pubblico, l'Osservatorio in parola si è concretamente formato. Ad oggi conta la partecipazione di circa una ventina di enti ed associazioni impegnate sul tema del riutilizzo sociale dei beni confiscati, si riunisce periodicamente per le finalità più sopra indicate ed ha avuto un ruolo determinante nella costruzione del processo di riutilizzo sociale e valorizzazione dei beni confiscati avviato a partire dall'anno 2017 dall'Amministrazione comunale genovese.

7. Una proposta di regolamento per l'acquisizione e la gestione dei beni confiscati da parte dell'amministrazione comunale

In base all'esperienza citata del Comune di Genova, si propone un modello di regolamento per l'acquisizione e la gestione dei beni confiscati da parte dell'amministrazione comunale.

Sebbene la normativa riguardante la fase della destinazione agli enti locali dei beni immobili confiscati in via definitiva non lo preveda espressamente tra gli obblighi a carico dei Comuni, non può non riconoscersi che l'adozione di un regolamento contenente specifiche disposizioni concernenti le procedure di acquisizione al civico patrimonio e quelle di gestione ed assegnazione a terzi dei suddetti beni, rappresenti un presupposto fondamentale per dare attuazione ai principi di uguaglianza, imparzialità, sostenibilità, pubblicità e trasparenza che, come si è già visto, assumono nel caso dei beni confiscati una valenza ancora più significativa e simbolica per le comunità locali, in quanto la correttezza e l'uniformità dei procedimenti contribuiscono a restituire agli immobili in questione quella legalità che la soggezione al controllo della criminalità organizzata aveva loro sottratto.

La mancanza di un obbligo specifico in tal senso si deve forse al fatto che il Codice Antimafia (e in particolare l'art. 48 del d.lgs. n. 159 del 2011), stabilen-

do nel dettaglio le possibili ipotesi di riutilizzo e le modalità di assegnazione dei beni immobili confiscati da parte degli enti locali, da ultimo indicando le modalità di assegnazione e i contenuti minimi delle convenzioni, disciplina compiutamente gli aspetti fondamentali della materia. Tali aspetti, inoltre, sono stati ulteriormente specificati ed analizzati nella Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione e nelle Linee Guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati elaborati da ANBSC.

Tuttavia, poiché molteplici profili relativi alla disciplina delle procedure di assegnazione dei beni ed al rapporto di concessione che ne deriva vengono sostanzialmente rimessi alla discrezionalità dell'ente territoriale di riferimento, la procedimentalizzazione dei principali passaggi relativi alla gestione dei beni confiscati, attraverso l'adozione di uno specifico regolamento, consente che le scelte rimesse all'ente vengano adottate dal Consiglio Comunale, che costituisce il principale luogo di partecipazione, di informazione e di confronto democratico a livello locale.

Nell'ambito della tesi finale del Master di II Livello in "Gestione e riutilizzo di beni confiscati e sequestri. Pio La Torre" Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (VII Ciclo A.A. 2017/2018), è stata predisposta una proposta di regolamento redatta in conformità alle disposizioni di legge in materia (in particolare l'art. 48 del Codice Antimafia), alle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione pubblicata nel 2019 e nelle Linee Guida sulla gestione degli immobili confiscati recentemente redatte da ANBSC, ai regolamenti adottati in materia dai Comuni più esperti nella gestione e riutilizzo dei suddetti beni e, infine, alla prassi già in uso presso il Comune di Genova[37].

La stessa proposta di regolamento, con alcune modifiche relative alle specificità proprie del Comune di Genova, è stata approvata dalla Giunta di tale amministrazione locale in data 30 ottobre 2021, è stata poi sottoposta al vaglio delle associazioni facenti parte l'Osservatorio di concertazione permanente sull'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata istituito presso il Comune di Genova che hanno suggerito alcune modifiche ed è stata approvata all'unanimità dal Consiglio Comunale in data 1 febbraio 2022.

---

[37] La proposta di regolamento è consultabile all'interno del Documento XXIII, n. 15, approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 5 agosto 2021 "Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati - Parte Seconda - Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati" (pp. 329-376). Il documento è reperibile al seguente link Doc. XXIII, n. 15 (parlamento.it) (consultato il 3/11/2021). In caso di approvazione da parte del Consiglio Comunale il regolamento sarà disponibile sul sito istituzionale dell'ente al seguente link https://smart.comune.genova.it/regolamenti.

Capitolo II

La cooperazione e il riuso sociale dei beni confiscati. Storia, nozioni, suggestioni e i principali riferimenti normativi per soci, amministratori e lavoratori cooperativi

Christian Fossi
Coordinatore di Cooperare con Libera Terra

1. Il ruolo dell'ente territoriale nei percorsi di auto-imprenditorialità

Nei percorsi di riutilizzo con finalità sociale di beni e aziende confiscati alla criminalità organizzata, entra spesso in gioco la cooperazione. Quando gli amministratori degli enti locali immaginano e talvolta lodevolmente incentivano percorsi di auto-imprenditorialità – coerentemente con quanto previsto dalla legge 109/96 approvata a seguito di un dibattito in commissione parlamentare incentrato proprio su questo tema –, è utile che tengano conto di un aspetto molto importante di questo percorso.

Creare nuove realtà produttive, piuttosto che trasformare aziende confiscate in cooperative costituite da ex dipendenti, richiede un importante lavoro che «trasformi» i dipendenti in imprenditori ed anche in cooperatori.

Fondamentale è dunque prevedere percorsi di formazione imprenditoriale che vadano oltre all'acquisizione tecniche necessarie per portare avanti le attività ordinarie e che favoriscano la non facile strada della costruzione di un'identità cooperativa.

Talvolta, infatti, si sottovaluta il faticoso tragitto che queste imprese percorrono per diventare cooperative e i loro soci dei cooperatori non solo nella forma, ma anche nella sostanza.

Rispetto ai numeri dei bilanci e della produttività (che sono e restano prerequisito e faro da raggiungere per rendere sostenibili e durature iniziative che non devono e non possono permettersi di essere solo simboliche, ma debbono avere un impatto sociale importante e duraturo nel tempo), l'aspetto psicologico sembrerà, a taluni, secondario. Ma così non è. Il passaggio da dipendente

a imprenditore non è facile e non sempre incontra una predisposizione naturale che questa avventura richiede. Decisivi, ma spesso sottovalutati, risultano dunque i momenti di formazione e confronto cooperativi. Si tratta di una semina lungimirante, seguita da un accudimento e un accrescimento pazienti della consapevolezza e della cultura imprenditoriale cooperativa. Non esistono scorciatoie, ma solo percorsi e investimenti che accelerano questo viaggio.

Risultano deleteri i ritardi burocratici che stentano a far decollare questa avventura imprenditoriale. È quindi cruciale tenere vivo lo spirito dell'iniziativa e utilizzare il tempo a disposizione per aumentare tali consapevolezza e conoscenza: elementi che spesso fanno la differenza nella riuscita generale del progetto.

Gli enti locali posso fare molto in questa fase del percorso, intervenendo e spronando i vari enti statali ad una maggiore rapidità nelle verifiche e nei passaggi, ma anche incentivando i percorsi sopra indicati al fianco del movimento cooperativo. Insomma, gli amministratori locali possono attivarsi contribuendo fattivamente a evolvere positivamente i progetti sui beni confiscati alla criminalità organizzata, creando opportunità lavorative e sociali, partendo proprio da dove sfruttamento e illegalità (fossero essi palesi o immersi in una rassicurante zona grigia) si erano concretizzati.

Dopo un rapido accenno sul rapporto tra cooperazione e riuso sociale dei beni confiscati, verranno tracciate le traiettorie principali da trattare in un primo passo di questo lungo viaggio, che parte dai principi e dai valori della cooperazione.

Verranno quindi toccati rapidamente storia e nozioni per poi spaziare sul funzionamento, accennando a quali sono i principali riferimenti normativi e della governance dell'impresa cooperativa. Le conclusioni saranno invece lasciate ad una suggestione, frutto del percorso fatto in questi anni dai gestori di beni confiscati.

Esiste infine un dovere di alimentare la conoscenza dell'esperienza cooperativa nel suo complesso ed è un compito istituzionale delle associazioni e delle cooperative stesse provvedere alla formazione ed al consolidamento dello spirito cooperativistico del socio, in modo da tramandare tra le generazioni l'importante esperienza sociale, oltre che quella economica. Per questo il coinvolgimento del movimento cooperativo nel suo complesso (centrali cooperative e imprese) è un elemento, per l'amministratore pubblico, da tenere in grande considerazione e da ricercare come partner per facilitare e rendere più solido il percorso di riuso sociale.

2. Il movimento cooperativo e i beni confiscati

La cooperazione e beni confiscati sono due mondi che, nell'ordinamento giuridico italiano, si sono incontrati con la legge 109/96, che per la prima volta ha previsto il riuso dei beni stessi a enti del terzo settore.

L'articolo 48, comma 3, lettera c del codice antimafia (legge 159/2011 e successive modifiche) prevede infatti che solo due forme d'impresa possano ricevere beni confiscati alla criminalità organizzata in comodato d'uso gratuito per finalità sociali: le cooperative a mutualità prevalente e gli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti. Chiaramente l'impatto dei primi è quantitativamente (in termini di numerica, occupazione e fatturato) significativo.

Lo stesso percorso dei beni immobili è previsto per gli immobili delle società di cui all'art. 48 comma 8bis (società immobiliari il cui patrimonio è stato accumulato in maniera fraudolenta a seguito di reati previsti dal codice antimafia) e per le aziende confiscate (art. 48 comma 8ter).

La produzione di valore e la sua condivisione

Ma perché il legislatore, oltre agli enti del terzo settore, ha previsto la possibilità per le cooperative a mutualità prevalente di ottenere in gestione gratuita per finalità sociali i beni confiscati alla criminalità organizzata?

La risposta è da ricercarsi nella natura di questo tipo d'impresa. La forma cooperativa nasce, infatti, per produrre valore e condividerlo e non per estrarre valore nell'esercizio dall'attività economica e privatizzarlo come le imprese di capitali. Questo è il primo punto che rende la cooperazione coerente con la legge 109/96 e successive evoluzioni.

Si tratta dunque di una forma d'impresa capace di investire, poiché la sua finalità è lo sviluppo del lavoro e di prodotti e servizi di qualità e la distribuzione di ricchezza sul territorio, su beni che non sono di sua proprietà, come quelli confiscati alla criminalità organizzata che sono per loro natura beni comuni che rimangono di proprietà pubblica a garanzia della piena appartenenza alle comunità e della distribuzione collettiva del valore ivi prodotto.

Questo è anche uno dei compiti della cooperazione che, rispondendo ai principi del governo democratico e dell'intergenerazionalità, non si appropria dei beni e di ciò che gestisce, ma cerca di arricchirlo, di farlo evolvere positivamente per trasferirlo fra le generazioni. Possiamo dire che è proprio da questa assonanza che nasce il legame che si è costruito in questi venticinque anni tra la cooperazione e il progetto del riuso sociale dei beni confiscati[1].

---

[1] R. Ghedini, *Riutilizzo sociale dei beni confiscati, un percorso lungo 25 anni*, Libera Bologna, evento online, 7 marzo 2021.

L'articolo 45 della Costituzione Italiana sottolinea infatti che «la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

La ratio di questo articolo risiede nel fatto che la cooperazione si basa su valori e principi identitari che rendono, nel concreto, questa forma d'impresa come un bene delle comunità in cui opera e i soci sono solo gestori pro tempore della stessa.

Un ulteriore elemento che differenzia le cooperative a mutualità prevalente e che funziona a garanzia del non depauperamento dei beni e delle aziende confiscati concessi per finalità sociali è il ristorno (Vella, Genco e Morara parlano più correttamente di «ristorno mutualistico»[2]), che viene stabilito in sede di approvazione del bilancio in assemblea, la quale può deliberare un trattamento economico aggiuntivo che non può superare il 30% del trattamento economico e che, in caso di superamento dei limiti diventa divisione di utili e perdita dei requisiti mutualistici. Tale superamento, oltre a incidere sulle peculiarità e sulla tassazione generale dell'impresa, rende tale forma d'impresa non più coerente con le previsioni dell'art. 48 comma 3 lettera c del codice antimafia.

La maggior parte delle cooperative volte al riutilizzo lavorano in settori *labour intensive* e per questo, oggi, il numero dei cooperatori impegnati in alcune centinaia di queste imprese che lavorano sui beni confiscati alle mafie è di tale entità che sottolinea come l'intuizione originaria della legge 109 fosse efficace. Questo è sicuramente un elemento importante che gli amministratori devono tener conto quando valutano la possibilità di richiedere all'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata tali beni.

3. Principi e valori della cooperazione

I principi cooperativi sono linee guida mediante le quali le cooperative mettono in pratica i propri valori, risultando così la stella polare dell'agire quotidiano.

L'Alleanza cooperativa internazionale (Ica) ha approvato la dichiarazione di identità e carta dei valori e principi nel congresso del centenario[3]. Questi ele-

[2] F. Vella, R. Genco, P. L. Morara, *Il diritto delle società cooperative*, Bologna, 2018.

[3] Alleanza Cooperativa Internazionale, *Dichiarazione di identità e carta dei valori e principi*, Congresso del Centenario, Manchester, settembre 1995.

menti ci permetteranno di capire meglio le motivazioni che hanno portato il legislatore a prevedere l'affido in comodato gratuito di beni e aziende sequestrati (art. 41, comma 2-ter del codice antimafia) e confiscati (art. 48, comma 3, lettera c; art. 48, comma 8-ter del codice antimafia).

Innanzitutto, una cooperativa «è un'associazione autonoma di individui che si uniscono volontariamente per soddisfare i propri bisogni economici, sociali e culturali e le proprie aspirazioni attraverso la creazione di una società di proprietà comune e democraticamente controllata».

L'Ica sottolinea che le cooperative sono basate sui valori «dell'auto-aiuto, della democrazia, dell'eguaglianza, dell'equità e solidarietà. I soci delle cooperative credono nei valori etici dell'onestà, della trasparenza, della responsabilità sociale e dell'attenzione verso gli altri».

I principi cooperativi

Sette sono i principi pensati dai probi pionieri di Rochedale nel 1884 e attualizzati dalle cooperative in quasi un secolo e mezzo di storia.

Il primo principio è quello dell'"Adesione libera e volontaria": le cooperative sono organizzazioni volontarie aperte a tutti gli individui capaci di usare i servizi offerti e desiderosi di accettare le responsabilità connesse all'adesione, senza alcuna discriminazione sessuale, sociale, razziale, politica o religiosa.

Il secondo principio è il "Controllo democratico da parte dei soci". Le cooperative sono organizzazioni democratiche, controllate dai propri soci che partecipano attivamente nello stabilire le politiche e nell'assumere le relative decisioni. Gli uomini e le donne eletti come rappresentanti sono responsabili nei confronti dei soci. Nelle cooperative di primo grado, i soci hanno gli stessi diritti di voto (una testa, un voto) a prescindere dal capitale versato dagli stessi, e anche le cooperative di altro grado sono ugualmente organizzate in modo democratico.

Il terzo principio è la "Partecipazione economica dei soci": i soci contribuiscono equamente al capitale delle proprie cooperative e lo controllano democraticamente. Almeno una parte di questo capitale è proprietà comune della cooperativa. I soci, di norma, percepiscono un compenso limitato, se del caso, sul capitale sottoscritto come condizione per l'adesione. I soci allocano i surplus per qualunque dei seguenti scopi: sviluppo della cooperativa, possibilmente creando delle riserve, parte delle quali almeno dovrebbe essere indivisibile; benefici per i soci in proporzione alle loro transazioni con la cooperativa stessa, e sostegno ad altre attività approvate dalla base sociale.

Il quarto principio è l'"Autonomia ed indipendenza dei soci": le cooperative sono organizzazioni autonome, autosufficienti controllate dai soci. Nel caso in cui esse sottoscrivano accordi con altre organizzazioni (incluso i governi) o ottengano

capitale da fonti esterne, le cooperative sono tenute ad assicurare sempre il controllo democratico da parte dei soci e mantenere l'autonomia dalla cooperativa stessa.

A questi primi quattro principi relativi ai rapporti del socio con la cooperativa (relativi a mutualità interna e democraticità del modello), se ne aggiungono tre relativi alle responsabilità che queste imprese devono avere nei confronti delle altre cooperative e delle comunità attraverso azioni di mutualità esterna.

Il quinto principio riguarda infatti "Educazione, formazione ed informazione" come strumenti di crescita del movimento e del territorio in cui operano le cooperative, che s'impegnano ad educare ed a formare i propri soci, i rappresentanti eletti, i manager e il personale, in modo che questi siano in grado di contribuire con efficienza allo sviluppo delle proprie società cooperative. Le cooperative devono attuare campagne di informazione allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica, particolarmente i giovani e gli opinionisti di maggiore fama, sulla natura e i benefici della cooperazione. In questo senso possiamo dire che le cooperative rappresentano, per le persone che ne fanno parte, un'opportunità di crescita personale e di crescita di consapevolezza imprenditoriale della comunità.

Il sesto principio è la "Cooperazione tra cooperative" che ha giocato spesso un ruolo fondamentale nel percorso di riemersione in un circuito della legalità di varie cooperative di lavoratori che rilevano l'attività che prima era incardinata nella filiera mafiosa e ha permesso di nascere e crescere, nonostante le difficoltà ambientali, alle imprese che si sono fatte carico della gestione dei beni confiscati. Le cooperative, infatti, servono i propri soci nel modo più efficiente e rafforzano il movimento cooperativo lavorando insieme, attraverso le strutture locali nazionali, regionali e internazionali. Condividendo gli stessi principi, tra le cooperative si attuano forme di solidarietà sia nello sviluppo e nel consolidamento del mercato, che nei momenti di difficoltà: ciò consente a qualunque impresa cooperativa di essere parte integrante di un movimento che vuole affermare valori di efficienza e di solidarietà.

Il settimo principio esplicita come identitario l'"interesse verso la comunità". Le cooperative lavorano dunque per uno sviluppo sostenibile delle proprie comunità attraverso politiche approvate dai propri soci. La creazione di opportunità diffuse di sviluppo nel territorio dove operano fa crescere il benessere diffuso. In questo possiamo azzardare che si tratta della bellezza della cooperazione; bellezza intesa come dimensione etica, ossia come ricerca dell'autenticamente umano e quindi della corresponsabilità degli uni verso gli altri.

L'impegno verso il bene e i beni comuni

Una riflessione per comprendere appieno il significato della cooperazione nasce dalla lettura del sesto e settimo principio (cooperazione tra cooperative e impe-

gno verso la collettività). Tra le missioni delle cooperative vi è quella di favorire, con i contributi diretti ed indiretti, la nascita di nuove cooperative e lo sviluppo di quelle esistenti: a questo fine tutte le cooperative destinano, per obbligo di legge, il 3% dei propri utili ad un fondo mutualistico finalizzato alla promozione, allo sviluppo delle cooperative ed all'incremento dell'occupazione[4]. La promozione nasce dal desiderio di condividere i vantaggi della cooperazione che ha tra i suoi scopi quello di diffondere per fornire ad altri individui gli strumenti per cercare di vivere meglio. La cooperativa tende a conservarsi nel tempo per le generazioni future, alimentando un circuito virtuoso d'investimento ed innovazione, con il trasferimento dei patrimoni materiali ed immateriali dalle generazioni presenti alle generazioni future. Il trasferimento dei patrimoni materiali è sancito dal principio della indivisibilità degli stessi, ma una grande importanza riveste la trasmissione dei patrimoni morali attraverso l'educazione, l'esempio, la testimonianza della capacità imprenditoriale.

La cooperativa è un tipo di impresa che deve competere sul mercato globale producendo profitto ed al contempo conciliare il risultato economico con i bisogni dell'uomo e la solidarietà sociale; non si basa esclusivamente sul capitale, ma pone sullo stesso piano il valore del lavoro e la capacità di esaltare la forza della mutualità resa possibile dall'unione di più individui. La principale differenza tra le società cooperative e le altre comuni società è che alla base c'è un diverso modo di intendere lavoro e scambio: la cooperativa risponde ad un bisogno, valorizza la solidarietà, le risorse di ogni individuo e l'interesse comune; le altre imprese valorizzano legittimamente interessi privati dei detentori del capitale. Prova ne è il fatto che, nel momento dello scioglimento, i soci non possono dividersi l'intero patrimonio della cooperativa, né possono vendere la società nel suo complesso. Per incentivare l'accrescimento del patrimonio della comunità in cui la cooperativa insiste, la legge consente una diversa tassazione degli utili rispetto alle altre forme societarie, a condizione che tali denari restino per sempre all'interno della cooperativa e siano reinvestiti per lo sviluppo della cooperativa stessa e quindi del territorio di riferimento.

Il fattore umano e l'occasione dei beni confiscati

Insomma, lo scopo mutualistico che mette al centro il fattore umano delle cooperative per rispondere a bisogni collettivi rende, secondo il legislatore, questa forma d'impresa più idonea alla gestione dei beni comuni rispetto a quelle di capitali, che perseguono legittimante lo scopo lucrativo, fondano la propria identità sul capitale con l'obiettivo di massimizzazione del profitto per i deten-

[4] M. Bulgarelli, M. Viviani, *La promozione cooperativa. Coopfond tra mercato e solidarietà*, Bologna, 2006.

tori del capitale. Nelle cooperative a mutualità prevalente la maggior parte degli utili va a riserva per legge, a differenza delle società di capitali, dove sono i soci a decidere in che misura ripartire gli utili tra gli azionisti.

L'elevato numero di cooperatori oggi impegnati nella conduzione delle cooperative volte al riutilizzo testimonia l'importante coinvolgimento del tessuto sociale e quindi può rappresentare uno strumento utile agli amministratori pubblici per ricucire quelle profonde ferite lasciate nella comunità dell'infiltrazione mafiosa.

Le radici

Forme di cooperazione spontanea sono insite nella natura dell'uomo, quindi sono sempre esistite. Ma per trovare la prima forma organizzata che desse vita al movimento cooperativo, bisogna risalire al 1844 quando in Inghilterra nacque la prima cooperativa, la società dei Probi Pionieri di Rochdale con lo scopo di «di adottare provvedimenti per assicurare il benessere materiale e migliorare le condizioni familiari e sociali dei soci»[5]. Fu una vera rivoluzione. La democrazia interna, basata sul principio di eguaglianza a prescindere dal capitale apportato, la tolleranza religiosa, il diritto all'istruzione, la parità tra i sessi (non contemplato dalle leggi dell'epoca) e la solidarietà furono le robuste fondamenta sulle quali si diffuse dapprima in Europa, poi rapidamente nel resto del mondo, il movimento cooperativo. La natura delle cooperative riflette fin da subito le necessità dei soci: dal consumo al lavoro, passando per l'abitazione. In Italia la diffusione dell'idea cooperativa seguì, con sfumature differenti, le idee del tempo e trova cittadinanza anche nel pensiero di Giuseppe Mazzini (la cooperazione come organizzazione capace di riunire capitale e lavoro in un'unica mano), Andrea Costa (la cooperazione come strumento di emancipazione dei lavoratori) e Luigi Luzzatti (la cooperazione come strumento di inserimento non conflittuale delle classi più povere nello sviluppo economico). Le estrazioni avevano dunque estrazioni liberali (tra gli altri ricordiamo, oltre Luzzati, Aurelio Saffi e Alberto Basevi), socialista (oltre ad Andrea Costa, un cooperatore come Nullo Baldini) o cattolica (ad esempio don Luigi Sturzo).

Fu subito chiaro che si trattava di un modo diverso di stare sul mercato rispetto all'idea dominante nel Novecento che le persone sono mosse esclusivamente dall'interesse e dalla massimizzazione del profitto. Come spiegano Bruni e Zamagni, questo infatti non spiegherebbe alcune cose che hanno un ruolo in ambito economico e sociale come il volontariato, la gratuità del dono e appunto

[5] E. Mazzoli, S. Zamagni, *Verso una nuova teoria della cooperazione*, Bologna, 2005.

l'economia sociale, ossia quell'economia che, affermandosi nel mercato, produce legalità, qualità e sostenibilità[6].

Una diversa visione del mercato

Per la cooperazione il mercato è un luogo di produzione di ricchezza, di rispetto della salute e dell'ambiente, di sviluppo dell'economia sociale. Essa agisce sul mercato nel rispetto delle leggi, secondo i principi di giustizia ed utilità, con comportamenti etici e socialmente responsabili, per i propri soci e per i propri interlocutori nella collettività.

Le cooperative si fondano sui valori dell'autosufficienza, dell'auto-responsabilità, della democrazia, dell'eguaglianza, dell'equità e della solidarietà. Fedeli allo spirito dei padri fondatori, i soci delle cooperative aderiscono ai valori etici dell'onestà, della trasparenza, della responsabilità sociale e dell'altruismo.

Se applicati correttamente i valori e i principi cooperativi rappresentano per queste forme d'impresa vantaggio competitivo rispetto alle altre. Infatti, il successo di una cooperativa dipende anche dal grado in cui i cooperatori riescono a dar vita ad un'impresa che incarni in pieno i valori di mutualità, solidarietà, democrazia e pluralismo, diventando così un fattore di coesione sociale e di responsabilità capaci di esaltare le potenzialità e risorse locali valorizzandone le risorse umane, rendendo partecipi dei processi economici persone e gruppi non dotati di capitali.

Come sottolineava con una metafora Ivano Barberini, «la cooperativa è un calabrone, ovvero un insetto che stando ai calcoli dei naturalisti non potrebbe volare, però vola. Le cooperative esistono nonostante le imprese siano focalizzate sulla massimizzazione del profitto, mentre la cooperazione cogliere aspetti etici, mutualistici e quindi extraeconomici»[7]. Un calabrone capace di portare sulle ali il peso dei difficili percorsi di riuso sociali dei beni confiscati a mafiosi e corrotti perché per sua natura deve produrre risposte ai bisogni delle persone e solidarietà sociale.

4. Cenni sui principi economico-giuridici delle cooperative

La costruzione di un'identità cooperativa è un percorso lungo, che va guadagnato giorno dopo giorno e mai dato per scontato. Decisiva, dunque, risulta una formazione costante. Di seguito verranno indicati gli elementi base per av-

[6] L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004.

[7] I. Barberini, *Come vola il calabrone*, Milano, 2009.

viare questo percorso. Tali accenni non possono ovviamente essere una guida esaustiva della dottrina, ma una bozza utile agli enti pubblici o alle persone che intendono proporsi per fare riuso sociale di un bene o di un'azienda in forma cooperativa per avere una prima bussola sugli elementi cardine di questo tipo d'impresa.

Principi e valori delle cooperative non sono solo un manifesto vago, ma sono tracciati anche dal corpo normativo contenuto dall'articolo 2511 al 2545-*octiesdecies* del codice civile.

La natura non speculativa

A partire dalla natura non speculativa delle cooperative a mutualità prevalente (che come abbiamo visto in precedenza è uno elementi cardine per il quale viene previsto la destinazione gratuita di beni e aziende per farne riuso con finalità sociale) è incardinato nell'articolo 2514 del codice dove si prevede che esse debbano prevedere nei propri statuti: il divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato; il divieto di remunerare gli strumenti finanziari offerti in sottoscrizione ai soci cooperatori in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per i dividendi; il divieto di distribuire le riserve fra i soci cooperatori; l'obbligo di devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale, dedotto soltanto il capitale sociale e i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. La ratio è non depauperare un patrimonio intergenerazionale e collettivo. Pertanto, possiamo definire le cooperative un patrimonio delle comunità in cui operano. E', infatti, provato che laddove le cooperative sono diffuse le condizioni di vita sono migliori essendovi una maggiore ridistribuzione della ricchezza.

I sette principi cooperativi si sostanziano anche nella vita ordinaria delle cooperative.

La cosiddetta porta aperta (il primo principio) ha come presupposto la condivisione dei principi mutualistici. L'aspirante socio (sia esso lavoratore, consumatore, acquirente della casa, ecc.) invia la domanda di adesione che passa al vaglio del consiglio di amministrazione che, se reputa di poter stabilmente soddisfare il bisogno e che possa avere quelle caratteristiche che lo rendono potenzialmente un buon cooperatore, accetta la domanda.

Il controllo democratico da parte dei soci passa attraverso l'amministrazione della cooperativa da parte degli stessi, attraverso l'assemblea e il consiglio di amministrazione. I rapporti tra soci sono regolati su base democratica attraverso statuti e regolamenti, con la possibilità da parte dei soci ordinari di esprimere

un voto a prescindere dall'ammontare della loro quota sociale. Le persone giuridiche possono invece avere fino a 5 voti, ma l'impatto complessivo dei soci sovventori può arrivare fino al massimo a un terzo dei voti totali.

Quello sottoscritto dai soci è capitale di rischio (partecipazione economica dei soci, terzo principio) che serve per realizzare gli scambi mutualistici con i soci, ossia il carburante che fa sì che in cooperativa si realizzino condizioni migliori di quelle che il socio può ottenere, in forma individuale, sul mercato. Anche in questo caso, il focus rimane comunque sui rapporti umani che danno vita a un'imprenditorialità associata con lo scopo di migliorare le condizioni materiali, morali e civili dell'uomo. Appare chiara, ancora una volta, la coerenza tra l'utilizzo di beni e aziende restituiti alla collettività e questa forma d'impresa.

Le finalità e il legame col territorio

Nella formazione cooperativa è utile riflettere sul fatto che queste danno stabilità d'impresa e di occupazione, perché le finalità mutualistiche dei cooperatori legano strutturalmente la loro società al territorio, rendendole esenti dal nomadismo dei capitali finanziari.

Lavorare in cooperativa significa conoscerne le finalità e le distintività, il metodo democratico, formare gli amministratori sul campo che garantiscono e propongono l'applicazione delle regole, attraverso statuto e regolamenti. Possiamo dunque dire che la cooperazione fa crescere le persone dal punto di vista imprenditoriale in maniera diffusa, a prescindere dalla loro mansione.

Le caratteristiche distintive delle cooperative trovano fondamento e guida nel codice civile, tra cui:

- la variabilità del capitale sociale negli art. 2511/2524 figlia del primo principio cooperativo, la porta aperta;
- lo scopo mutualistico, che si sostanzia nello scambio mutualistico (una serie di rapporti economici tra la cooperativa e il socio) nell'art. 2512;
- la prevalenza, strettamente legata allo scambio mutualistico, nell'art. 2512;
- i requisiti di mutualità prevalente nell'art. 2513;
- la responsabilità limitata nell'art. 2518;
- la duplicità del rapporto sociale e mutualistico;
- lo scambio mutualistico;
- pena scioglimento/casi;
- scambio anche con soggetti terzi nell'art. 2521;
- il riferimento a disposizioni su spa e srl dall'art. 2519 in poi[8].

[8] M. Palma, *Corsi di imprenditorialità cooperativa*, Legacoop.

Sono numerosi i criteri di distinzione dei tipi di cooperativa (che dev'essere sempre indicata nello statuto ai sensi dell'art. 2521 c.c.): dalla tipologia dello scambio, alla prevalenza o meno dello scambio mutualistico.

L'articolo 2520 del codice civile prevede che la cooperazione possa fare riferimento a normative speciali per regolarne le peculiarità, quali ad esempio la legge 142/2001 per le cooperative di lavoro e la legge 381/91 che regola le cooperative sociali. E sono proprio queste due tipologie di cooperative che nella pratica vengono maggiormente utilizzate per il riuso sociale dei beni e delle aziende confiscati.

La cooperazione sociale e la gestione dei beni confiscati

Mentre per le aziende, le cooperative di lavoro fondate dagli ex dipendenti sono una parte importante, le cooperative sociali (che sono a mutualità prevalente di diritto) tendono molto spesso ad essere utilizzate per il riuso dei beni in quanto sono una speciale categoria caratterizzata dal fatto di «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate».

Da questa definizione che dà l'articolo 1 della legge 381/91, è facile intuire come la finalità sociale sia insita nella natura di questa tipologia d'impresa e quindi coerente con gli scopi dell'art. 48 comma 3 lettera c del codice antimafia. Le cooperative sociali di tipo A gestiscono infatti servizi socio-sanitari, educativi e assistenziali attraverso il lavoro di lavoratori che dispongono di adeguate qualifiche professionali costantemente formati e regolarmente retribuiti attraverso il contratto di lavoro delle cooperative sociali. I servizi sono rivolti per lo più ad anziani, disabili, minori in difficoltà, prima infanzia, salute mentale e dipendenze patologiche. Le cooperative sociali di tipo B svolgono attività diverse da quelle di tipo A e, in particolare, operano negli ambiti agricolo, industriale, commerciale o di servizi, attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate che devono essere non meno del 30% del totale. Si considerano persone svantaggiate:

- gli invalidi fisici, psichici e sensoriali,
- i soggetti in trattamento psichiatrico,
- i tossicodipendenti,
- gli alcolisti,
- i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare,
- i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.

Le cooperative sociali possono avere scopo plurimo e svolgere, quindi, attività sia di tipo A che di tipo B.

La maggior parte delle cooperative che oggi gestiscono beni confiscati sono cooperative sociali: questo è un elemento molto importante per il decisore pubblico in quanto questo tipo di impresa produce una maggiore equità nella comunità di appartenenza in quanto non solo dà lavoro, ma si occupa a vario modo delle fasce più deboli della popolazione o attraverso la cura della persona o attraverso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Dare dignità alle persone attraverso il lavoro è un faro per l'amministratore pubblico che punta all'equità sociale e a ridurre il più possibile la conflittualità all'interno del proprio territorio.

Infatti, è utile tener presente che le caratteristiche che si ritrovano in tutte quelle organizzazioni produttive è avere una spiccata caratterizzazione sociale, o per i loro scopi, esplicitamente espressi negli atti costitutivi, ovvero per le esternalità positive da loro prodotte e per la loro funzione distributiva a vantaggio di fasce sociali svantaggiate[9].

Le cooperative di lavoro, una prospettiva concreta per le aziende confiscate

Un rapido accenno vale dunque la pena spenderlo, fra i tanti, sul modello cooperativa di lavoro, tipizzato dall'art. 2512 c.c: queste «si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci». Questa forma permette di ridurre il dualismo tra proprietà e lavoro, elegge i rappresentanti in maniera democratica che rendicontano alla base sociale. Come le cooperative sociali sono incardinate su una legge speciale (la 381/91), diritti e doveri dei soci lavoratori, che sono la figura chiave di questo modello, sono disciplinati dalla legge 142 del 2001. Il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, sulla base di previsioni di regolamento che definiscono l'organizzazione del lavoro dei soci i quali, oltre al rapporto associativo ne instaurano un distinto rapporto di lavoro che può essere subordinato, autonomo, purché non occasionale ed afferente all'oggetto sociale.

La costituzione della società cooperativa è regolata da diverse disposizioni dettate per le società di capitali e da alcune ad essa specificamente dedicate dall'articolo 2521 al 2524 del codice civile[10].

Il numero minimo di soci, che legittimi l'idea che tra essi si svolga effettivamente lo scambio mutualistico, è nove, ma esiste una deroga contenuta nel secondo comma dell'articolo 2522 cc che consente la costituzione di una coo-

[9] C. Borzaga, E. Tortia, *Dalla cooperazione mutualistica alla cooperazione sociale*, Forlì, Aiccon, 2004.

[10] E. Fornasier, E. Frasinetti, P.L. Morara, M. Palma, A. Sarti, *Manuale per nuove cooperative*, Legacoop Bologna e Legacoop Imola, 2010.

perativa di soli tre soci purché siano persone fisiche e se la cooperativa esercita attività agricola possono essere socie anche società semplici.

La cooperativa si costituisce attraverso un atto pubblico (notarile) chiamato atto costitutivo che rappresenta il contratto con il quale i soci decidono la costituzione, lo scopo e le regole di funzionamento. Atto costitutivo e statuto costituiscono dunque le regole di base (alcune obbligatorie per legge, altre lasciate all'autonomia di ogni realtà) che i soci si danno per svolgere insieme l'attività d'impresa. I rapporti di scambio mutualistico, che deve avere regole uniformi, sono lasciati ai regolamenti (art. 2521 c.c.) e possono essere parte integrante o meno dell'atto costitutivo. Ci possono essere inoltre altri regolamenti che non hanno a che vedere con lo scambio mutualistico e quindi non devono rispettare alle stesse prescrizioni formali.

Questi sono elementi importanti e identitari, pertanto è utile ragionarvi attentamente (auspicabilmente col supporto di esperti del movimento cooperativo) in fase di progettazione del riuso con finalità sociali di beni e aziende confiscati.

Il rapporto coi soci è regolato dall'articolo 2527 cc che, oltre a indicare che debbano essere inseriti nell'atto costitutivo, stabilisce le indicazioni su cui stabilire le caratteristiche e le regole per un'eventuale presenza di soci in categoria speciale che non possono in ogni caso superare un terzo del numero totale dei soci cooperatori e non possono restare in tale categoria oltre 5 anni. I soci devono avere caratteristiche personali e professionali coerenti da un lato con valori e principi di questa forma d'impresa e dall'altro con l'attività della stessa. Per loro è prevista parità di trattamento (art. 2516 c.c.) che dev'essere definita in statuto e nel regolamento interno, insieme ai criteri di ammissione, recesso ed esclusione con le relative tempistiche della cessazione del rapporto sociale e mutualistico (art. 2532 c.c.). Per esercitare i propri diritti, i soci devono non essere morosi nel versamento delle quote associative secondo le modalità stabilite in fase di ammissione o da regolamento soci. Gli obblighi dei soci sono definiti da statuto, regolamenti e delibere, oltre a quello, stabilito per legge, di non concorrenza (art. 2527 c.c., comma 2).

La governance

La governance (art 2538 c.c. e seguenti) è un altro elemento cardine della distintività cooperativa ed è formata dall'insieme di regole che i cooperatori si danno per raggiungere lo scopo mutualistico attraverso lo scambio tra socio e cooperativa, dove i poteri sono bilanciati dalla sua natura democratica dove, come visto in precedenza, vige voto capitario.

Il consiglio di amministrazione viene eletto in assemblea soci, come suggeriva Ivano Barberini, andrebbero sempre scelti i migliori, ma controllati come

se fossero i peggiori. Ci sono alcune poteri che sono delegabili (ad esempio ad un amministratore delegato o a un comitato esecutivo) e atri non delegabili. Al consiglio fa capo la gestione dell'impresa e valuta sempre adeguatezza, assetto organizzativo e amministrativo della società, esamina i piani strategici, industriali e finanziari; convoca l'assemblea e decide circa l'ammissione di nuovi soci e l'esclusione. La convocazione è in capo al presidente (art. 2381 c.c.) che ne stabilisce l'ordine del giorno e provvede a fornire adeguate informazioni ai consiglieri che devono agire informati. Il consiglio ha l'obbligo di attuare la mutualità della gestione ed è revocabile e può subire una richiesta risarcimento danni per *mala gestio* e se svolge un'attività in concorrenza. Risponde in solido riguardo alle decisioni in quanto deve operare con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico (art. 2392 c.c.).

Un elemento utile a garanzia della corretta gestione dell'impresa è la nomina, in ambito assembleare, di un collegio sindacale (tre membri) o di un sindaco unico. Quest'organo è un elemento di garanzia per i soci sull'operato del consiglio, controllando il rispetto di legge e statuto, corretta amministrazione, adeguatezza assetto organizzativo, amministrativo e contabile, e dell'ottemperanza dello scopo mutualistico.

Un ulteriore spunto che va nell'ottica di garantire i beni pubblici assegnati secondo le prescrizioni del codice antimafia è dato da nuove dimensioni di governance come, ad esempio, i sistemi previsti dalla legge 231 del 2001 ed i suoi organi. Si tratta di un modello di prevenzione dei reati che apre anche nella governance cooperativa a una nuova modalità organizzativa e di controllo attraverso la controllabilità con precisione di ruoli e responsabilità, l'introduzione di organismo di vigilanza e funzioni di controllo interne, oltre all'introduzione di codici normativi di responsabilità sociale di impresa (codici etici). Più in generale sono utili vari strumenti di responsabilità sociale d'impresa che vanno appunto visti come elementi di una moderna governance multi-stakeholder[11].

Infine, un ulteriore elemento di garanzia per i progetti di riuso sociale è dato dal fatto che queste imprese sono più controllate delle altre forme d'impresa in quanto soggette al meccanismo della revisione cooperativa ogni due anni e addirittura ogni anno le cooperative sociali. L'obiettivo è fornire suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed il livello di democrazia interna e di accertare, anche attraverso una verifica della gestione amministrativo-contabile,

[11] L. Sacconi (a cura di), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Roma, 2005. Vari contributi affrontano gli strumenti della Rsi come elemento concreto di miglioramento della governance d'impresa.

la natura mutualistica dell'ente e la legittimazione dell'ente a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e di altra natura.

5. Progetti multi-stakeholder e la tutela dei valori fondanti e la fiducia

La responsabilità sociale d'impresa è un faro che i gestori di beni e aziende devono avere chiaro sotto vari aspetti quelle che Hinna chiama «le visioni che influenzano la responsabilità sociale d'impresa», ossia «la visione economica, la visione giuridica, la visione sociologico culturale, la visione istituzionale e la visione legata al concetto di governance»[12].

Valori, principi, storia, inquadramento giuridico e funzionamento danno un quadro chiaro di come la forma cooperativa sia per sua natura un generatore di fiducia, che è l'elemento alla base del mercato.

I gestori di beni sequestrati e, più in generale, i destinatari dei beni confiscati alle mafie hanno una serie di responsabilità che vanno oltre quelle delle normali imprese in quanto generatori di fiducia e gestori di beni comuni.

Da un lato, essi devono puntare all'efficienza e alla qualità, dall'altro, attraverso l'esposizione di un altro modello possibile, devono puntare a ridare dignità ai territori caratterizzati da una forte presenza mafiosa.

Le mafie sfruttano l'assenza di robuste reti di relazioni di fiducia in una comunità per vendere protezione e far sì che la fiducia venga ad assumere non la caratteristica di un bene pubblico, ma di un bene privato. È necessario costruire relazioni di mutua cooperazione e di reciprocità per riaffermare un sistema diffuso di fiducia e coesione sociale.

Le realtà che lavorano sui beni confiscati hanno, nel loro piccolo, la corresponsabilità di affiancare le istituzioni pubbliche a riconnettere quelle reti.

Un modo sicuramente efficace per farlo è attraverso la creazione di aziende autonome diffuse sul territorio, autosufficienti e durature, capaci quindi di garantire sia direttamente lavoro stabile, ma anche capaci di creare un indotto positivo attraverso un sistema economico virtuoso.

Insomma, i gestori di aziende e beni confiscati hanno la responsabilità di trasformare una sfida in un progetto di economia sociale che vinca nella legalità, nella qualità, nella sostenibilità, nella giustizia sociale e nei mercati.

Risulta importante coinvolgere altri soggetti "sani" del territorio che decidono di condividere il percorso con le cooperative o le associazioni protagoniste.

---

[12] L. Hinna, *Come gestire la responsabilità sociale d'impresa*, Milano, 2005.

È dunque fondamentale coinvolgere nel progetto persone che condividano i valori di base dell'antimafia e che quotidianamente si impegnino ad isolare socialmente i mafiosi, oltre che a svolgere con diligenza il proprio lavoro. Un aspetto non facile, specie se si pensa alle piccole comunità (siano esse quartieri di grandi città o piccoli paesi) in cui è facile essere stati, da bambini, compagni di giochi con chi ha preso la strada opposta, o esserne parente.

È altresì complicato, in fase di selezione, individuare persone che abbiano sia le competenze professionali e le caratteristiche richieste dalla mansione che sarà oggetto del contratto di lavoro, sia la volontà e la forza di agire coerentemente alle responsabilità che porta gestire beni comuni.

Complicato, ma necessario. Eventuali errori di valutazione possono capitare anche quando si pone la massima attenzione. Inoltre, le persone cambiano e può capitare che, per ragioni imperscrutabili, qualcuno scelga all'improvviso la strada sbagliata. La differenza non la fa l'evento in sé, ma la reazione netta e mirata a risolvere il problema. Risulta dunque utile avere strumenti mirati a questo come, ad esempio, una clausola ad hoc da inserire nei contratti di lavoro e in quelli con i fornitori, negli statuti e nei regolamenti.

Tale clausola, adattata, si suggerisce di inserirla anche nello statuto, nel codice etico e nei contratti coi fornitori, a cui si suggerisce di allegare il codice etico o suoi estratti.

Utile potrebbe essere anche la "Dichiarazione sui valori etici" per i soci e gli aspiranti tali che, con la formula dell'auto-dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, rafforza la posizione della cooperativa in caso di problemi legata a frequentazioni indesiderate e non coerenti con la mission propria dei gestori di beni confiscati.

Il coinvolgimento della società consapevole e responsabile

Nel concreto, in questi ultimi 25 anni, i progetti che hanno avuto successo e si sono mostrati sostenibili nel tempo sono quelli che hanno coinvolto, a tutti i livelli, interlocutori esterni all'impresa. Questo, da un lato ha permesso di togliere queste realtà dall'isolamento che il mondo mafioso cerca di imporre, dall'altro ha consentito di evolvere positivamente dal punto di vista imprenditoriale. Spesso, infatti, le realtà che gestiscono beni confiscati sono di piccole dimensioni e i soci devono avere competenze produttive, talvolta amministrative, ma spesso devono acquisire quelle organizzative e la consapevolezza di cosa significa essere cooperativa. In questo è risultato spesso fondamentale il movimento cooperativo che si è messo a disposizione in diverse forme. Oltre alla formazione teorica è utile prevedere in quest'ambito forme di supporto diverse come l'ingresso di soci sovventori strutturati (a cui le cooperative devono rendere conto) o di con-

siglieri indipendenti che aiutino con la propria esperienza a sviluppare cultura imprenditoriale.

I nuovi progetti cooperativi sui beni confiscati è utile che vengano visti come un sistema di relazioni intelligenti tra società civile organizzata, istituzioni, imprese cooperative e realtà imprenditoriali. L'approccio non si deve fermare alla tutela di un bene confiscato, ma come volano di sviluppo del territorio. La nascita di nuove realtà non deve fermarsi a isole felici nel deserto, isolate in un territorio contaminato in attesa che qualcuno, alla fine, le assista, ma dev'essere un'alternativa economica e sociale, fonte di opportunità lavorative e imprenditoriali per territori e soggetti svantaggiati attraverso un'azione sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale.

Il ruolo delle comunità

In vista dei prossimi 25 anni dalla nascita della legge 109 ci aspettano varie sfide intriganti. In primis c'è ovviamente tenere insieme il legame e l'animazione territoriale forte e al tempo stesso la dimensione imprenditoriale che renda efficace il riuso sociale. In questo gli amministratori pubblici possono e devono avere un ruolo importante al fianco della società civile e delle imprese.

Va inoltre affermato un sistema coerente di volontà diffusa fra il sistema della giustizia, istituzioni nazionale, istituzioni locali e soggetti del terzo settore verso il riuso sociale e non l'alienazione dei beni. Al tempo stesso vanno resi sempre più efficaci i meccanismi di assegnazione dei beni, incentivando le assegnazioni già in sede di sequestro a cui assicurare il necessario raccordo con la fase di assegnazione finale.

Workers buy-out e aziende confiscate

Ruolo del pubblico è riuscire a fornire la completa trasparenza su tutti i beni confiscati per assicurare la più ampia partecipazione delle persone che fanno parte della comunità. Per favorire questi percorsi sarebbe utile riuscire a destinare una quota della liquidità confiscata ai mafiosi e ai corrotti per rendere realmente fruibili i beni mobili ed immobili. Infine, aiuterebbe sostenere la continuità delle attività d'impresa, dove possibile, dando possibilità di accesso al credito e salvaguardando i posti di lavoro. I cosiddetti percorsi di workersbuyout rappresentano infatti un'opportunità da programmare già nella fase di amministrazione giudiziaria, ma ovviamente necessitano di percorsi scrupolosi e rapidi da parte dell'ANBSC per essere efficaci.

La legge 49/1985, la cosiddetta "Legge Marcora", nella logica di fronteggiare le ripercussioni economiche ed occupazionali dovute alle aziende in crisi, cerca di garantire il sostegno dello Stato ai lavoratori di tali imprese, di promuovere la

nascita e lo sviluppo di imprese cooperative di produzione e lavoro e di cooperative sociali, venne approvata dal Parlamento dopo la morte del suo ideatore: Giovanni Marcora, ex partigiano e Ministro dell'Industria all'inizio degli anni Ottanta. I motivi sono da ricercarsi nella natura di questa forma d'impresa, già analizzata in precedenza.

Questi percorsi possono essere supportati dal movimento cooperativo attraverso i fondi mutualistici delle centrali cooperative e attraverso Cooperazione Finanza Impresa, la finanziaria Marcora, partecipata e vigilata dal Ministero dello Sviluppo economico, in quanto nel suo capitale sono presenti, oltre al MISE stesso, Invitalia, i fondi mutualistici di Agci, Confcooperative, Legacoop e oltre trecento imprese cooperative. Lo scopo sociale di CFI è salvaguardare e incrementare l'occupazione. Attraverso la sua funzione di investitore istituzionale, partecipa al capitale sociale delle imprese, finanzia piani di investimento a lungo termine e assiste i lavoratori nella fase di elaborazione del piano industriale e nell'avvio della nuova azienda, anche controllando le performance economico/finanziarie per la durata della partecipazione. Il legislatore ha recentemente ampliato il raggio d'azione della società, attraverso il decreto ministeriale del 4 dicembre 2014 (la cosiddetta Nuova Marcora) che permette di effettuare interventi in conto capitale e finanziamenti ai gestori di beni confiscati.

Una prospettiva responsabile

La forma cooperativa, con lo sviluppo di adeguati percorsi e presidi, rappresenta dunque un'importante opportunità di evoluzione dei territori anche in tema di riuso sociale dei beni confiscati.

Il processo formativo e l'incentivazione delle cooperative nella valorizzazione sociale e produttiva dei beni confiscati devono essere dunque visti dagli amministratori pubblici come leve di sviluppo territoriale. Questi possono essere intesi come fondamentali fattori di contrasto alle fragilità, soprattutto nei territori più esposti ai processi di crescita disuguale, oltre che d'infiltrazione mafiosa. Per gli enti pubblici il riuso di tali beni risulta dunque un impegno concreto sul fronte della difesa dei diritti e per la realizzazione di politiche di innovazione sociale, potendo contare sulla capillare presenza della rete costituita dalla presenza cooperativa nei territori.

Capitolo III
Uso sociale dei beni confiscati alla mafia: il caso del Giardino di Scidà di Catania

Rossella Nina Iuculano
Assistente amministrativa

1. Introduzione

Il caso del Giardino di Scidà a Catania si inserisce all'interno del più ampio fenomeno della restituzione dei beni confiscati alla comunità sociale che trova la sua base normativa nell'art. 48 del Codice Antimafia. Ai fini della presente analisi rileva in particolare quanto previsto dal citato articolo al comma 3, dedicato alla destinazione dei beni immobili.

Secondo quanto ivi previsto i beni immobili possono:

- essere utilizzati per usi governativi o pubblici nello svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse. In tale caso, questi beni vengono mantenuti al patrimonio dello Stato;
- essere trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune, della provincia, della città metropolitana o della regione dove è situato l'immobile;
- venire assegnati direttamente agli enti e associazioni del terzo settore;
- essere venduti o demoliti[1].

Il Giardino di Scidà di Catania rientra nella fattispecie dei beni confiscati concessi per finalità sociali per la realizzazione di percorsi di:

a) Inclusione sociale delle persone che vivono in condizioni di marginalità e esclusione;

[1] S. Pellegrini, *Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati*, in Disegni di legge e relazioni, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, doc. XIII, n. 15, XVIII Legislatura, p. 378.

b) Realizzazione di spazi pubblici al servizio dei cittadini (servizi per l'infanzia, per i giovani, gli anziani, ecc.);

c) Creazione e sostegno di nuove opportunità lavorative per i giovani e per le fasce più deboli della popolazione con la contestuale produzione di beni e servizi di interesse pubblico[2].

A suscitare particolare interesse è la storia forte e suggestiva che precede e accompagna la nascita di questo spazio collettivo, nonché il fatto che rappresenta, seppur con tutte le difficoltà del caso, un esempio particolarmente virtuoso di restituzione e riutilizzo di un bene confiscato alla comunità di appartenenza.

Il Giardino di Scidà è uno spazio gestito dall'associazione I Siciliani Giovani nata sulla scia dell'esperienza editoriale della rivista *I Siciliani* fondata da Pippo Fava. Il bene si trova nella città di Catania in via Randazzo 27 nel quartiere Borgo e costituisce un importante centro di aggregazione per la cittadinanza del quartiere, nonché un simbolo della lotta alla mafia.

L'associazione I Siciliani Giovani è stata da sempre impegnata nella denuncia e nella lotta contro la presenza mafiosa sul territorio catanese e attraverso l'assegnazione del bene in oggetto, a seguito del bando pubblico del maggio 2017, portano avanti numerosi progetti al servizio e in collaborazione della cittadinanza, aggiungendo un nuovo e importante tassello al percorso di riappropriazione degli spazi pubblici e di legalità.

Attraverso lo studio del caso del Giardino di Scidà si vuole sottolineare l'importanza della partecipazione sociale alla riconversione dei beni confiscati alla mafia: tutto ciò che la mafia accumula lo sottrae alla cittadinanza, sia in termini materiali che in termini di spazi e di significati simbolici; si rende necessario, dunque, che tutto torni nelle mani di chi, già da principio, avrebbe dovuto possederlo.

L'enfasi è volutamente posta sull'importanza della radicazione e della conoscenza del territorio per poter costruire un circolo virtuoso di riconversione dei beni, sia perché gli attori principali sono, in ultima istanza, gli appartenenti alla comunità e sia perché spesso, la comunità, si trova abbandonata senza il supporto delle istituzioni, trovandosi, purtroppo, nella condizione di dover agire contando solo sulle proprie forze.

2. La mafia nella realtà catanese

Per iniziare a descrivere il fenomeno mafioso nella realtà catanese si potrebbe utilizzare la potente espressione con cui la definì uno dei personaggi che mag-

[2] Ivi, p. 379.

giormente si sono opposti, e per questo hanno pagato con la loro vita, alla preoccupante deriva di iper-violenza e stratificazione inestricabile che il fenomeno aveva assunto nella Catania degli anni Ottanta: Pippo Fava. Il giornalista catanese definì la questione come un «fenomeno tragico» eccedente il contesto, non solo cittadino, ma anche regionale, ben radicata e intrecciata con i vertici del potere nazionale.

La potenza dell'aggettivo "tragico" restituisce tutta l'urgenza e la volontà di denuncia e opposizione ad una realtà di abbandono e sottovalutazione sistematica del fenomeno da parte delle istituzioni, portata avanti da individui singoli e gruppi che, attraverso la loro voce di denuncia, mirarono e mirano alla ricostruzione e alla riappropriazione di quel tessuto sociale ormai eroso.

Un sentimento, inoltre, di speranza, di forte attenzione e affetto verso il proprio territorio, continuamente aggredito, vilipeso e abbandonato, all'interno del quale, troppo spesso, il cronicizzarsi degli episodi di violenza ha prodotto la loro normalizzazione e una paralizzazione delle reazioni da parte della comunità.

Il senso di abbandono generato dal vuoto lasciato dall'inazione del pubblico di fronte alle condizioni di disagio che interessano una comunità periferica e marginale è un dato importante che merita una particolare attenzione. La realtà catanese, infatti, rimase per lungo tempo non attenzionata dalle istituzioni pubbliche, si pensava che «la mafia a Catania non è mai esistita»[3]. È proprio questo vuoto, questa mancanza di attenzione, questo focalizzarsi ostinato solo sulla realtà palermitana che ha fatto da scenario alla nascita di uno dei fenomeni mafiosi più feroci, intensi ed efferati del territorio siciliano[4].

Cosa Nostra catanese si caratterizza per la presenza di molte formazioni distinte guidate però da un'unica e potente famiglia, il cui leader indiscusso fu Benedetto "Nitto" Santapaola. Gli interessi della mafia catanese vertono sul mondo degli affari, sull'infiltrazione nelle strutture istituzionali e imprenditoriali[5].

Per portare avanti questo disegno, sono stati posti ai vertici dei personaggi capaci di trattare con le autorità politiche e imprenditoriali, costruendo intorno a sé un'aura di rispettabilità sotto la quale nascondere gli illeciti, rinunciando alla via dello scontro aperto e diretto con lo Stato.

Tuttavia, all'ombra di questa artefatta rispettabilità si nasconde la ferocia e la violenza incontrollata che la mafia catanese riservava ai propri nemici, senza esclusione di colpi, arrivando, come si è detto, a configurarsi come una delle più

---

3 Cfr. I Giovani Siciliani, *Il Giardino di Scidà. Un bene confiscato alla mafia diventa casa memoria*, consultabile al link https://www.produzionidalbasso.com/project/il-giardino-di-scida-un-bene-confiscato-alla-mafia-diventa-casa-memoria/

4 Cfr. Camera dei Deputati, Disegni di legge e relazioni, p. 7.

5 Cfr. *ibidem*.

violente della storia della malavita siciliana. Bersaglio di quest'ondata di violenza che interessò Catania tra gli anni Settanta e Novanta, arrivando a guadagnarsi l'infausto record di più di cento omicidi l'anno, erano i gruppi criminali frammentati e non strutturati che trovavano nelle periferie povere e degradate un campo fertile di proliferazione.

La realtà della malavita della città di Catania si presentava, all'epoca in cui fu istituita la Commissione Parlamentare Antimafia della XIII Legislatura (1996-2001), estremamente complessa e ben radicata, avendo avuto tempo e spazio sufficienti per stabilizzarsi e sedimentarsi. La forza della mafia catanese era tale che fu ragionevole credere che non ci potesse essere alcuna azione mafiosa sul territorio siciliano e oltre, che si trattasse di stragi, omicidi o altri illeciti, senza la sua partecipazione.

La città era dunque amministrata da un ristretto numero di persone che deteneva il potere in maniera assolutamente illegale, immersa in un totale abbandono.

Dai rapporti delle indagini della Commissione Parlamentare Antimafia emergono i vari aspetti che vanno a costituire la complessità della realtà catanese. In primo luogo, questa complessità, caratterizza l'assetto stesso delle organizzazioni criminali presenti nel catanese: Cosa Nostra era interessata da una guerra interna tra due cosche rivali, quella degli Ercolano-Santapaola e quella dei Ferlito, oltre che con tutte le altre realtà criminali di stampo mafioso che operavano nella provincia. Ed è proprio la presenza di queste realtà più piccole ad aver determinato, come si è accennato in precedenza, l'aumentare della violenza omicida straordinariamente eclatante sul territorio catanese[6].

L'immagine che emerge della città e della provincia di Catania è quella di una realtà complessa e dolorosa. È una città attraversata e segnata dal sangue versato lungo le sue strade e da un profondo senso di sconforto e abbandono che attraversa gli animi: il tessuto sociale ne risulta fortemente danneggiato e svilito[7]. A contribuire a questo clima di smarrimento ed erosione sociale concorrevano anche l'assoluta sfiducia nutrita nei confronti delle istituzioni pubbliche territoriali, specialmente comunali, in cui la corruzione e la conseguente instabilità erano una costante.

Altro elemento drammatico di questo quadro era il tasso di disoccupazione più alto rispetto alla media nazionale che fu affrontato dalle amministrazioni con una pesante modificazione dell'assetto urbano.

Dal punto di vista urbanistico, infatti, la città di Catania si caratterizzava per la presenza di molti quartieri-dormitorio, di periferie degradate in cui veniva-

---

6 Cfr. Camera dei Deputati, cit., p. 10.

7 Cfr. *ibidem*.

no confinate le famiglie appartenenti agli strati più bassi della piramide sociale, andando a creare dei veri e propri ghetti all'interno dei quali il disagio sociale, il degrado strutturale, l'assenza di servizi e della presenza delle istituzioni era caratteristica principale. Questi spazi periferici della città, con date caratteristiche, finirono per diventare una foraggera florida e sempre attiva di nuove leve per il reclutamento da parte della mafia. Il legame tra l'impoverimento culturale ed economico, nonché la conseguente esclusione sociale di una cospicua fetta della popolazione cittadina e il reclutamento mafioso è estremamente importante non solo come dato in sé, ma anche come elemento analitico per comprendere la profonda radicazione sul territorio e la capacità di autoconservazione e autorigenerazione del fenomeno mafioso. Inoltre, questo elemento è di straordinario rilievo per cogliere l'importanza fattuale e simbolica che investe la restituzione dei beni confiscati alla mafia alla comunità.

La cospicua presenza mafiosa nei quartieri più poveri come anche nel resto della città, inoltre, ha contribuito, insieme alla sfiducia per la quasi totale assenza delle istituzioni, alla consolidazione, come tendenza generale, di un atteggiamento omertoso, di noncuranza e insensibilità rispetto al problema della presenza mafiosa nel territorio, da parte della popolazione, così come delle istituzioni stesse. A fronte della presenza pressocché incontrastata del fenomeno[8] dell'estorsione ai danni degli esercenti, infatti, non si sono registrate denunce né volontà collaborative in tal senso, il che ha reso ancora più complesso il lavoro di mappatura della diffusione del fenomeno, nonché la sua rilevazione stessa. È noto, infatti, che fino agli anni Sessanta, nelle relazioni dei procuratori generali, non figurasse mai il termine 'mafia' e che, pertanto, ogni illecito venisse ascritto a fenomeni di criminalità comune[9].

La mafia catanese rappresenta un *unicum* anche per quanto riguarda la sua organizzazione. Poiché, come si è già sottolineato in precedenza, l'attenzione sia istituzionale che mediatica era rivolta esclusivamente alla realtà palermitana, si era diffusa una narrazione abbastanza solida di quali dovessero essere la forma e le manifestazioni del fenomeno mafioso. Tuttavia, questa visione unitaria e statica non rappresenta affatto un ritratto esaustivo, né tantomeno estendibile ad ogni realtà della criminalità organizzata presente sul territorio siciliano.

Se, per quanto riguarda la mafia palermitana, è valido affermare che si tratti di un'organizzazione di tipo verticistico, ciò non è altrettanto valido per la realtà catanese, la quale si contraddistingue per un'organizzazione orizzontale, formata

[8] Da quanto riportato dai resoconti della Commissione Parlamentare Antimafia della XII Legislatura che circa il 90% dei commercianti della città di Catania e provincia fosse costretto a pagare il c.d. pizzo.

[9] Cfr. Camera dei Deputati, cit., p. 11.

al suo interno da più gruppi antagonisti, assoggettati, però, al controllo del gruppo appartenente a Cosa Nostra, guidato dal già citato storico leader Benedetto "Nitto" Santapaola.

A caratterizzare l'operato dell'organizzazione erano stati inizialmente l'estro creativo e l'astuzia che hanno portato a costruire un rapporto di dialogo e rispetto sia con le istituzioni che con le forze dell'ordine. Fino a quando l'ondata di violenza che ha investito la città ha innescato una catena di omicidi trasversali particolarmente efferati che hanno, in alcuni casi, trasceso quello che veniva considerato una sorta di "codice d'onore" della mafia che prevedeva l'intoccabilità di persone innocenti, bambini e donne[10]. Particolarmente drammatico e segnante per la comunità fu l'attentato che vide coinvolto un bambino di 5 anni, Nico Querulo, il 7 aprile 1998, il quale venne colpito dal rimbalzo di alcuni proiettili mentre giocava per le vie del quartiere San Cristoforo, perdendo la vista[11].

Risulta evidente, anche dai tragici esempi presentati sopra, quanto l'abbandono istituzionale e di un qualsiasi tipo di interessamento pubblico abbia concorso a creare un clima favorevole allo sviluppo di una «realtà criminale impazzita»[12], nonché di un clima di sfiducia e di sentimento di abbandono nella popolazione civile, la quale si è vista e si vede continuamente sottratti gli spazi pubblici, nonché minacciata la propria incolumità.

3. Voci contro. L'opposizione alla mafia a Catania

All'interno di questa storia, tuttavia, emergono anche i nomi di persone che si sono strenuamente opposte a questa realtà, denunciando apertamente lo stato di abbandono in cui versava la città. Da ricordare in questo senso è il generale Carlo Alberto dalla Chiesa, nominato Prefetto di Palermo nel 1982, il quale rese subito note le implicazioni della mafia catanese con quella palermitana in un'intervista rilasciata nell'agosto dello stesso anno, circa un mese prima di perdere la vita, insieme alla moglie Emanuela Setti Carraro e l'agente di scorta Domenico Russo, nella strage di via Carini (3 settembre 1982), per mano mafiosa. A seguito di questa strage "Nitto" Santapaola venne indicato inizialmente come uno dei killer esecutori, cosa che si rivelò essere falsa ma rimase, tuttavia, uno dei maggiori indagati come mandante, poi assolto da tutte le accuse durante il

[10] Cfr. *ibidem*, p. 13.

[11] Cfr. Walter Rizzo, *Catania, due uomini in stato di fermo "Hanno accecato il piccolo Nico"*, in *L'Unità*, 19 aprile 1998 (consultato il 18 ottobre 2021).

[12] Cfr. Camera dei deputati, cit., p. 12.

Maxiprocesso (10 febbraio 1986 - 30 gennaio 1992)[13]. Santapaola era riuscito, attraverso il mantenimento del dialogo e un basso profilo nei confronti delle forze dell'ordine e delle istituzioni, a creare intorno a sé una rete di protezione che gli valse molti favori, al punto che nella nota di risposta che il prefetto di Catania inviò a Dalla Chiesa, il quale chiedeva conto dei rapporti tra i cavalieri del lavoro e Cosa Nostra, Santapaola non viene mai citato.

Di fronte a questo groviglio apparentemente inestricabile tra politica, mafia e impresa, nella realtà catanese, la società civile assumeva, per i già citati sentimenti di abbandono e impotenza, una posizione di indifferenza e immobilità, seppur non universalizzabile, che creava intorno alle poche voci che si levavano da questo assordante silenzio, vuoto e isolamento ancor più profondi.

È in questa realtà così complessa, dura e drammatica che si alza la voce del giornalista Pippo Fava, fondatore della rivista antimafia *I Siciliani*, il quale fu tra i primi a denunciare coraggiosamente i rapporti che intercorrevano tra i cavalieri del lavoro e Cosa Nostra a Catania[14].

Pippo Fava fu una delle più importanti voci antimafia del capoluogo etneo, di cui era un profondo conoscitore. La sua esperienza come giornalista fu particolarmente importante perché portò alla luce quei legami profondi che intercorrevano tra l'organizzazione mafiosa catanese, guidata da Santapaola, e i vertici politici ed economici catanesi. Il suo lavoro di giornalista cominciò, dopo la laurea in giurisprudenza, nel 1956 nella redazione de *L'Espresso di sera* di cui fu caporedattore fino al 1980[15]. Divenne famoso, inizialmente, per le interviste fatte ai due boss mafiosi Calogero Vizzini e Giuseppe Genco Russo. Il suo impegno come giornalista di mafia prosegue con l'incarico da direttore al *Giornale del Sud* dal quale, in seguito all'arrivo in redazione di molti azionisti collusi con Santapaola, venne estromesso dopo aver subito minacce e intimidazioni. Fava si schierò apertamente contro il boss Ferlito, denunciando alcune delle attività illecite nella prima pagina del *Giornale del Sud* che, in sua assenza, venne sequestrata e pesantemente censurata. In seguito a questo episodio già di per sé parecchio eloquente e violento, alla redazione del giornale fu recapitato un pacco contenente 1 kg di tritolo, fortunatamente Fava riuscì a salvarsi. Di lì a poco Fava venne licenziato, tra le proteste dei suoi giovani collaboratori, e la redazione chiusa[16].

---

13 Giorgio Petta, *Delitto dalla Chiesa: ottavo ergastolo a Riina*, in *Il Corriere della Sera*, 18 marzo 1995 (consultato il 18 ottobre 2021).

14 Cfr. Camera dei deputati, cit., p. 16.

15 Cfr. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/giuseppe_fava.pdf, consultato il 18 ottobre 2021.

16 Cfr. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/giuseppe_fava.pdf, consultato il 18 ottobre 2021.

Nonostante le intimidazioni e i tentativi di riduzione al silenzio, Fava, continuò a perseguire i suoi intenti di denuncia fondando la cooperativa Radar e dando vita ad un nuovo progetto editoriale: *I Siciliani* fondata nel 1982. Dalle pagine della rivista si coglie non solo lo spessore giornalistico di Pippo Fava, ma anche la profonda volontà di denuncia e giustizia. Dall'esperienza della rivista emerge quello che è, probabilmente, uno degli articoli più famosi e importanti del giornalista: nel gennaio 1983 viene pubblicato un articolo dall'eloquente titolo *I quattro cavalieri dell'apocalisse mafiosa*[17]. Con questo appellativo, Fava, fa riferimento ai quattro imprenditori edili che dominarono l'economia catanese nel decennio tra '70 e '80: Carmelo Costanzo, Gaetano Graci, Francesco Finocchiaro e Mario Rendo, che erano stati oggetto di interesse anche del generale Dalla Chiesa. La penna matura e sapiente di Fava restituisce, in questo articolo, un ritratto lucido ed estremamente dettagliato della realtà catanese, descritto senza mezzi termini né sconti per nessuno. Non è difficile comprendere che un personaggio di tale spessore non fosse particolarmente amato da un certo tipo di pubblico.

Infatti, la sera del 5 gennaio 1984, Pippo Fava venne assassinato, colpito alla nuca da cinque proiettili mentre si trovava all'interno della sua autovettura. In prima battuta si tentò di classificare l'omicidio come delitto passionale, poi si tentò la pista del mancato pagamento di alcuni debiti che aveva contratto per l'apertura della redazione della sua rivista. Solo nel 1995, con la conclusione del processo denominato "Orsa Maggiore 3", per l'omicidio di Pippo Fava sono stati condannati all'ergastolo il boss "Nitto" Santapaola in qualità di mandante, Marcello D'Agata e Francesco Giammuso come organizzatori e Aldo Ercolano e Maurizio D'Avola come esecutori. Le condanne sono state confermate, per Santapaola e Ercolano, solo nel 2003.

La vita di Pippo Fava, tuttavia, non rappresenta un'anomalia eroica nella realtà catanese, seppure sia vero che, come si è detto, la popolazione si trovasse spesso in una condizione di immobilità e di rassegnata accettazione di ciò che accadeva in città. Non per questo, però, va ignorato il profondo bisogno della cittadinanza di prendere parte attiva contro questa forza invisibile che pervade e invade ogni spazio e ogni aspetto della vita. Ed è in questo senso che acquisisce un'importanza fondamentale la restituzione alla comunità dei beni e degli spazi confiscati alla mafia.

---

[17] G. Fava, *I quattro cavalieri dell'apocalisse mafiosa*, in *I Siciliani*, gennaio 1983, http://www.fondazionefava.it/sito/i-siciliani/i-quattro-cavalieri-dellapocalisse-mafiosa/ consultato il 18 ottobre 2021.

4. L'esperienza del Giardino di Scidà: un bene confiscato alla mafia e restituito alla comunità

L'intuizione del sindacalista Pio La Torre, ucciso dalla mafia a Palermo il 30 aprile 1982, secondo la quale l'unico metodo per combattere efficacemente la mafia era quello di attaccare direttamente il suo patrimonio economico, distruggendo in questo modo anche il potere e l'immagine pubblica, intaccando quel sistema simbolico che costituisce uno dei pilastri su cui si basa la sua forza. È in questa ottica che deve essere pensata la riconversione a scopo sociale, la restituzione alla comunità, dei beni confiscati alla mafia.

Con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con, nel territorio siciliano, una sola sede a Palermo, non si è raggiunto l'obiettivo originario che prevedeva una concretizzazione della presenza dello Stato sul territorio.

Il tema della presenza delle istituzioni sul territorio ritorna, anche in questo caso, con tutta la sua cogenza e importanza, configurandosi come uno degli elementi chiave per affrontare la questione mafiosa in Sicilia.

In questa prospettiva di materializzazione delle istituzioni sul territorio è stata pensata anche una forma di attenzione alla particolarità del territorio stesso concretizzatasi nel Regolamento comunale della città di Catania per l'affidamento di beni confiscati alla criminalità organizzata, necessario per interfacciarsi con l'Agenzia nazionale, che era stato inizialmente uno dei quattro impegni dell'amministrazione Bianco (elezioni del 9-10 giugno 2013). Detto Regolamento viene approvato ed entra in vigore solo il 17 giugno del 2014[18], soprattutto a seguito delle numerose pressioni delle associazioni antimafia operanti nel territorio. Il Regolamento in questione si compone di 18 articoli che chiariscono le modalità di concessione da parte delle istituzioni e di impegno da parte dei concessionari.

Gli articoli del Regolamento, inoltre, vogliono essere espressione di trasparenza e legalità nella gestione dei beni, nonché di impegno nei confronti della cittadinanza.

Tuttavia, sebbene sorretta dalle migliori intenzioni, la traduzione pratica di queste ultime incontra consistenti difficoltà cui spesso, le associazioni che vorrebbero poter accedere ai beni per restituirli alla comunità, compiendo il precetto espresso da La Torre, sono costrette a far fronte senza il sostegno materiale né la collaborazione delle istituzioni, siano esse locali o nazionali.

---

[18] Regolamento per l'affidamento di beni confiscati alla criminalità organizzata, approvato con Deliberazione del Consiglio comunale n. 104 del 17/06/2014.

Infatti, secondo quanto riportato dall'inchiesta giornalistica condotta da I Siciliani Giovani nel 2015, lo stato dei beni confiscati nella città e nella provincia di Catania, nonché l'utilizzo di quelli già assegnati, era piuttosto lontano dal quadro roseo di trasparenza da cui si era partiti e che si voleva raggiungere.

Una tra le prime difficoltà che si incontrano è quella della reperibilità di informazioni veritiere e aggiornate sui beni confiscati e sul loro stato. Infatti, nonostante il Comune di Catania sia obbligato, come previsto dall'art. 3 del Regolamento, a redigere nonché ad aggiornare con cadenza semestrale un elenco contenente «i dati concernenti l'ubicazione, la consistenza, la destinazione e l'utilizzo del bene, nonché in caso di assegnazione, i dati identificativi del concessionario, gli estremi, l'oggetto e la durata della concessione»[19], tale elenco non risulta né completo, né tantomeno aggiornato secondo le modalità previste.

Una ulteriore difficoltà che emerge dalla lettura del Regolamento è che l'intero ammontare degli oneri necessari per la ristrutturazione del bene e il suo mantenimento, come anche delle attività che verranno svolte all'interno, ricade interamente sul concessionario, come previsto dall'art. 10, il che non costituisce un'agevolazione alla partecipazione ai bandi di assegnazione, andando a configurarsi più come uno scoraggiamento se non addirittura un deterrente.

È in questa cornice complessa che si inserisce l'esperienza del Giardino di Scidà, bene gestito dall'associazione I Siciliani Giovani, sito in via Randazzo 27 a Catania, intitolato alla memoria di Giambattista Scidà, Presidente del Tribunale per i Minorenni di Catania, tra i più attivi sul fronte antimafia.

I Siciliani Giovani sono un'associazione che ha raccolto l'eredità giornalistica e spirituale di Pippo Fava, portando avanti il suo impegno e la sua volontà di denuncia contro la mafia.

L'interesse dell'associazione nei confronti della questione dei beni confiscati è sempre stato fortissimo. Da questo interesse ne è scaturita la già citata inchiesta giornalistica del 2015 che ha portato alla luce le criticità, in parte già affrontate, che caratterizzano la gestione dei beni suddetti.

All'interno dell'inchiesta sono state condotte una lunga serie di interviste alle e ai presidenti delle associazioni, ONLUS o cooperative alle quali era stato concesso un bene confiscato.

Alcune delle attività, inoltre, incontravano delle importanti difficoltà nella gestione degli immobili in quanto questi, al momento della consegna, versavano in stato di incuria laddove non ancora occupati abusivamente dai familiari del reo.

Le spese di ristrutturazione, come regolato dall'art. 10, sono interamente a carico dell'associazione assegnataria e spesso risultano troppo gravose, conside-

[19] Cit. Regolamento per l'affidamento di beni confiscati alla criminalità organizzata, art. 3.

rato che devono essere fronteggiate nella totale assenza di sostegno pubblico e, nonostante l'esistenza dei Fondi strutturali dell'Unione Europea per la ristrutturazione, stanziati dal 2007 al 2013 in tutto il territorio italiano[20], essi risultano inaccessibili e laddove lo fossero i tempi di attesa sarebbero, comunque, incongruenti con le richieste del Regolamento.

In questo contesto, partecipare al bando per ottenere la concessione di un bene locale confiscato alla mafia alla risulta essere la naturale prosecuzione del percorso di lotta alla mafia intrapreso da I Siciliani Giovani.

L'associazione partecipa, dunque, al bando pubblico indetto dal Comune di Catania, vincendolo il 23 maggio del 2017.

Il bene ha una storia particolare quanto simbolicamente suggestiva e potente. È il primo bene ad essere stato messo a bando dopo l'entrata in vigore del citato Regolamento comunale di Catania per l'affidamento dei beni confiscati alla criminalità organizzata del 2014, venne confiscato nel 1997 a Cosimo D'Arrigo, un prestanome del boss "Nitto" Santapaola che fu condannato all'ergastolo come mandante dell'omicidio di Pippo Fava di cui I Siciliani Giovani sono eredi morali, chiudendo in questo modo il cerchio. Restituendo il bene alla comunità, I Siciliani Giovani, compiono, in senso forte e virtuoso, giustizia nei confronti del giornalista ucciso e del suo impegno contro la mafia: una giustizia partecipata, concreta e a beneficio dell'intera comunità.

Il bene, in seguito alla confisca, era stato inizialmente assegnato ad un'associazione animalista, l'ANVEZ, che si occupa di arginare il problema del randagismo nel territorio catanese. La stessa associazione era stata oggetto dell'inchiesta giornalistica condotta da I Siciliani Giovani nel 2015 dalla quale erano emerse alcune posizioni poco chiare circa le modalità di utilizzo del bene da parte dell'associazione. Infatti, la concessione all'ANVEZ venne revocata in quanto altre associazioni animaliste avevano denunciato il fatto che, all'interno dell'immobile, si svolgesse attività di campagna elettorale da parte dell'allora presidente dell'associazione Francesco Giuseppe Pace[21]. Tuttavia, come affermato durante l'intervista dalla presidente dell'associazione Agata Azzarello, nonostante la revoca, le chiavi dell'immobile non vennero mai ritirate fino allo scadere della concessione (della durata di tre anni). L'immobile, quindi, viene sgomberato e messo a bando.

Al bando pubblico indetto dal Comune partecipano cinque associazioni, tra cui I Siciliani Giovani. Una viene esclusa perché non in possesso di tutta la documentazione necessaria. A convincere, infine, è il progetto proposto da I

[20] Cfr. Collettivo Scatto Sociale per "I Siciliani Giovani", *Beni confiscati alla mafia a Catania. Tra incompetenze e convenienze di chi?*, 27 ottobre 2015.

[21] Cfr. ivi.

Siciliani Giovani che ottiene la concessione del bene sito in via Randazzo 27, quartiere Borgo, a Catania. Il bene è composto da un giardino di circa 100 mq, una vecchia cisterna e un piccolo appartamento (non abitabile) di circa 60 mq, composto da quattro stanze e un bagno.

Tutte le informazioni a seguire, riguardanti il Giardino di Scidà provengono dalle interviste somministrate ai referenti dell'associazione I Siciliani Giovani il 24 settembre 2021 e il 16 ottobre 2021. Dalle testimonianze è emerso che, già al momento dell'ingresso furono evidenti i primi problemi dell'immobile che si trovava in uno stato molto precario: era presente muffa sulle pareti e sul soffitto. Proprio quest'ultimo rappresentava il problema più consistente: dopo la consulenza di un architetto, effettuata completamente a spese dell'associazione, risultava irrimediabilmente compromesso e necessitante di una completa ristrutturazione. Secondo le valutazioni dell'architetto, le spese di ristrutturazione complessive ammontavano a 18.000 € circa.

Non essendo previsti fondi di alcun tipo a supporto delle associazioni, I Siciliani Giovani si incaricano autonomamente di reperire il denaro necessario all'ammodernamento dell'immobile: avviano una campagna di *crowdfunding* con il supporto di Produzioni dal Basso e Banca Etica[22], grazie alla quale, da novembre 2017 a dicembre 2017 riescono a raccogliere 16.000 € con i quali danno inizio ai lavori, conformemente a quanto prescritto dall'art. 10 del Regolamento il quale prevede che i lavori di ristrutturazione, ove necessari, debbano essere avviati entro sei mesi dalla stipula della convenzione, pena la decadenza dalla stessa.

Il progetto proposto da I Siciliani Giovani è rivolto pienamente alla comunità. Il bene è pensato come uno spazio pubblico che, come tale, deve essere fruibile a tutti, deve diventare, oltre che un luogo della memoria della lotta contro la mafia, anche e soprattutto un punto di riferimento per le cittadine e i cittadini, di tutte le fasce di età, che vivono il quartiere e la città. È stato, dunque, creato uno spazio sociale per il quartiere, un luogo di incontro per le famiglie, i bambini e gli anziani che possono riconoscere quello spazio come loro e riconoscersi all'interno di quello spazio. Risignificare gli spazi sottratti alla mafia è un elemento fondamentale della lotta alla criminalità organizzata e alla sua presenza e radicazione, soprattutto nei quartieri più periferici e a rischio. Questa operazione va ad intaccare l'apparato di simboli di cui il sistema mafioso si dota per trovare validazione e riconoscimento nella popolazione. Un edificio occupato

[22] La campagna di *crowdfunding* è stata condotta su internet, maggiori informazioni reperibili al link: https://www.produzionidalbasso.com/project/il-giardino-di-scida-un-bene-confiscato-alla-mafia-diventa-casa-memoria/

da un mafioso poi spazio di tutte e tutti, in questo contesto, diventa un luogo di liberazione materiale e immateriale, nonché espressione concreta di una via percorribile per opporsi alla violenza e ai soprusi della mafia, una via percorribile da tutta la cittadinanza unita.

Gli spazi del Giardino di Scidà sono pensati, infatti, per accogliere le necessità e le istanze di tutti gli abitanti del quartiere che intendono usufruire degli spazi: vengono accolte le richieste di attività sociali come mostre, spettacoli teatrali, rassegne cinematografiche, attività sportive come il corso di yoga per gestanti, attività ricreative ecc. in maniera orizzontale. Durante l'estate e finché il clima lo permette, infatti, il giardino esterno viene utilizzato per gli eventi citati sopra, gli spazi interni sono occupati dalla redazione de *I Siciliani* che propone corsi di giornalismo, percorsi laboratoriali di storia dell'antimafia nel territorio, corsi di fotografia e attività culturali simili, aperte a tutta la cittadinanza. È previsto, a breve, l'avvio del nuovo progetto della "Banca del Tempo", per favorire le idee di socialità e mutuo soccorso solidale. Durante l'ultimo anno le attività sono state rallentate o sospese a causa della pandemia, ma sono stati attivati dei percorsi on-line. Ora le attività stanno ripartendo, con le dovute cautele, anche in presenza.

Il Giardino di Scidà si presenta quindi come una vera e propria casa dell'antimafia, come spazio vivo e vissuto, come lo descrive Giovanni Caruso, uno dei rappresentanti dell'associazione già vicino a Pippo Fava, accogliente e aperto, in cui la fiducia e la solidarietà viene coltivata e promossa anche attraverso piccoli gesti, dal portato significativo enorme, come testimoniato dal fatto che i bambini e i ragazzini del quartiere che si riuniscono per giocare hanno le chiavi del bene che possono utilizzare a loro piacimento per le loro attività.

Il percorso è ancora in divenire e cresce ogni giorno attraverso la collaborazione e la partecipazione di tutte e tutti.

Come riferito da Giovanni Caruso in occasione dell'intervista svolta a supporto di questo studio, ci sono stati degli episodi intimidatori, seppure si tratti di casi isolati, che non sono comunque riusciti a spegnere l'entusiasmo e il bisogno di riscatto e rigenerazione sociale che anima la comunità del quartiere Borgo e del territorio catanese tutto.

È un percorso, quello del Giardino di Scidà, che nasce dal basso e vede la collaborazione di più attori, tutti attivi sul territorio in ambito sociale: I Siciliani Giovani, Arci, la Fondazione Fava e il GAPA, nonché della fondamentale partecipazione della cittadinanza che, attraverso le attività e i laboratori proposti negli spazi liberati, esprime tutta la sua forza e la volontà di prendersi cura, in senso ampio, del proprio territorio non cedendo più nemmeno il più piccolo spazio a chi lo minaccia e lo sfrutta.

Capitolo IV

L'"Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio" Agrorinasce S.c.r.l.: l'esperienza e il modello giuridico

Antonella Micele
Avvocato del Foro di Bologna

1. Il contesto e la storia di Agrorinasce S.c.r.l.

1.1. Il contesto

L'area geografica, compresa tra i Comuni di San Cipriano d'Aversa, Casal di Principe, Casapesenna, S. Maria La Fossa e Villa Literno, si colloca all'interno di un più ampio territorio caratterizzato da una penetrante presenza della criminalità organizzata di stampo camorristico incarnata dal cartello dei Casalesi, potente sodalizio criminale dalla storia tumultuosa e violenta, attivo anche in altre Regioni (tra le quali l'Emilia-Romagna), che, negli anni, ha mietuto vittime[1], inquinato la democrazia[2] e limitato le libertà civili, sociali ed economiche dei singoli[3].

I comuni di Casal di Principe, Casapesenna, San Cipriano, Villa Literno (vale a dire, i Comuni soci fondatori) costituiscono un aggregato urbano senza soluzione di continuità, la cui popolazione ammonta a circa sessantamila uni-

[1] Solo per citare alcune delle vittime della camorra nella Provincia di Caserta: don Giuseppe Diana, ucciso a Casal di Principe il 19 marzo 1994, il cui scritto *Per amore del mio popolo* contiene un'analisi e un messaggio di altissimo valore etico, e Federico Del Prete, sindacalista, ucciso a Casal di Principe il 18 febbraio 2002 a causa del suo impegno a tutela dei lavoratori del commercio ambulante.

[2] Tra l'anno 1991 e l'anno 2020 sono stati trenta i Comuni della Provincia di Caserta sottoposti a scioglimento per infiltrazioni mafiose (Fonte sito Avviso Pubblico – Amministrazioni sciolte per mafia: dati riassuntivi).

[3] Il 1998, data di costituzione di Agrorinasce S.c.r.l., è l'anno di inizio del Processo Spartacus, conclusosi nell'anno 2010 con la pronuncia della sentenza Corte di Cassazione, Prima Sezione Penale, 15 gennaio 2010 n. 19511 e con la condanna di molti esponenti di spicco del cartello dei Casalesi, tra i quali Francesco Schiavone, soprannominato Sandokan, e Francesco Bidognetti.

tà[4]. Una fotografia, per quanto sintetica, del contesto esistente nel 1998, anno di costituzione di Agrorinasce S.c.r.l., consente di mettere in luce alcune rilevanti criticità che si affiancano a profili di eccellenza (presenza di una fiorente agricoltura e di una importante industria casearia): tre dei quattro Comuni che avrebbero dato vita ad Agrorinasce S.c.r.l. (Casal di Principe, Casapesenna e Villa Literno) risultavano amministrati da un commissario prefettizio a seguito di adozione di decreto di scioglimento disposto a causa dell'accertata presenza di infiltrazioni mafiose; tutti i Comuni presentavano un altissimo tasso di disoccupazione; i livelli di istruzione risultavano assai modesti; le scuole non disponevano di laboratori didattici o palestre funzionanti; nessuno dei Comuni disponeva di piani urbanistici ed il livello generalizzato di abusivismo era molto elevato; le infrastrutture di tipo "sociale" (culturali, sportive ed in genere associative) potevano vantare una presenza assai modesta; non esistevano aree attrezzate per le imprese.

1.2. La storia di Agrorinasce S.c.r.l.

È in un contesto come quello dianzi sinteticamente descritto che si colloca l'iniziativa che ha condotto alla nascita di Agrorinasce S.c.r.l., prima esperienza in Italia (e non solo) di costituzione di un soggetto giuridico chiamato a gestire i beni immobili confiscati nell'interesse dei Comuni assegnatari. Di centrale importanza, nella scelta di dare vita ad Agrorinasce S.c.r.l., è stata la consapevolezza della capacità delle organizzazioni criminali di stampo camorristico di rigenerarsi e ricostituirsi e dell'esigenza di intervenire sul "ricambio generazionale".

La nascita della società consortile costituisce l'attuazione del primo progetto pilota europeo di "Rafforzamento della legalità in un'area ad alta densità criminale". L'obiettivo perseguito consisteva nel puntare, in forme integrate, al rafforzamento del sistema scolastico, alla creazione di posti di lavoro, all'aggregazione sociale ed alla diffusione della cultura della legalità. Le attività svolte sono state finalizzate a creare infrastrutture istituzionali, sociali ed operative sino a quel momento inesistenti. Al primo progetto ha fatto seguito un secondo progetto pilota nell'ambito del PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno 2000/2006 denominato "Terra di lavoro: legalità e sviluppo", nell'ambito del quale sono state svolte varie attività finalizzate al rafforzamento delle infrastrutture istituzionali, sociali ed operative. Terminata la fase dei progetti pilota ha

[4] Le informazioni e le considerazioni svolte nel presente capitolo che seguono sono tratte dalle schede riprodotte sul sito di Agrorinasce S.c.r.l., dal Bilancio Sociale al 31 dicembre 1999 e dall'intervista al dott. Giovanni Allucci, Presidente del Consiglio di Amministrazione.

avuto inizio la fase del consolidamento, nell'ambito della quale sono proseguite la virtuosa collaborazione con l'Unione Europea (PON Sicurezza per lo Sviluppo Obiettivo Convergenza 2007-2013 e PON Legalità 2014-2020) e con la Regione Campania (POR 2014-2020), oltre che con altri soggetti finanziatori[5].

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) i Comuni soci, preso atto della necessità di procedere all'adozione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e verificata la possibilità di trasformare Agrorinasce S.c.r.l. in consorzio tra enti locali ai sensi dell'articolo 31 Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267[6], hanno tutti, ad eccezione del Comune di Casal di Principe, approvato lo Statuto del Consorzio Agrorinasce - "Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio"[7]. Tuttavia, prima del completamento della costituzione del consorzio, in data 26 novembre 2020, il Comune di Santa Maria la Fossa ha deliberato di recedere da Agrorinasce S.c.r.l.. Tale decisione, potenzialmente idonea a mettere in discussione l'attuazione del progetto "La Balzana" ed altre attività, ha indotto la Regione Campania a decidere di entrare nella compagine sociale di Agrorinasce S.c.r.l., la quale, in ragione di ciò, continuerà a rivestire la forma della società di capitali[8].

Si prospetta, quindi, una nuova fase della vita di Agrorinasce S.c.r.l., caratterizzata dall'ingresso della Regione Campania e di alcuni Comuni facenti parte della Città metropolitana di Napoli, anch'essi assegnatari di beni confiscati, e da un correlato rafforzamento istituzionale, al quale si è accompagnato l'adeguamento dello Statuto alle norme del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica. Agrorinasce S.c.r.l. si avvia, in tal modo, ad essere la prima società in house dei Comuni e partecipata da una Regione impegnata nella valorizzazione dei beni confiscati: il tempo dirà se il modello giuridico che si va delineando possa rappresentare la prima di una serie di esperienze sul territorio nazionale.

---

5 Tra i molti progetti: l'avvio, nell'anno 2008, dei lavori finalizzati alla realizzazione, all'interno della masseria sita nel Comune di Santa Maria la Fossa – località Ferrandelle – su un'area di complessivi sei ettari, confiscata a Francesco Schiavone, un Centro di educazione e documentazione ambientale ed isola ecologica dedicato a Pio La Torre e un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile di biogas, di potenza pari 999 KW per il trattamento dei reflui zootecnici degli allevamenti bufalini con abbattimento dei nitrati e, nel 2019, la concessione da parte del Ministero per il Sud della prima tranche del finanziamento per la creazione, all'interno della masseria La Balzana, di un Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Regione Campania destinato ad essere il più consistente progetto di recupero di un bene confiscato in Italia.

6 Il Comune di Casal di Principe è, invece, receduto.

7 Fonte: Nota integrativa al bilancio di esercizio 2019.

8 Fonte: Nota integrativa al bilancio di esercizio al 31 dicembre 2020.

2. Il ruolo del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Caserta nell'avvio del processo di costituzione e le ragioni della scelta del modello societario

Di fondamentale rilevanza nel processo che ha condotto alla costituzione di Agrorinasce S.c.r.l., come pure dei Consorzi sorti negli anni successivi in varie aree del Sud, è stato il ruolo del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Caserta. Nel 1998, tre dei quattro Comuni soci fondatori erano amministrati da un Commissario prefettizio a seguito dello scioglimento delle amministrazioni a causa dell'accertata presenza di infiltrazioni mafiose. In un quadro istituzionale tanto delicato la possibilità di un serio avvio di processi virtuosi come quelli disegnati dall'articolo 4 dello Statuto su impulso delle amministrazioni comunali (eccezion fatta per quella non sottoposta a commissariamento) appariva meno che teorica[9]: da qui la decisione di affidare alla Prefettura di Caserta la responsabilità dell'attuazione della misura 1.3. nell'ambito del PON Sicurezza. Il ruolo della Prefettura di Caserta si è rivelato essenziale nelle prime fasi di vita di Agrorinasce S.c.r.l., sia in occasione della sua costituzione (la Prefettura ha per lungo tempo espresso il Presidente del Consiglio di Amministrazione), sia in occasione della realizzazione dei primi interventi in attuazione del primo progetto pilota, allorquando la società ha dovuto fare i conti con l'assenza di risposte da parte dei dipendenti comunali e delle imprese del territorio, nessuna delle quali ha manifestato la volontà di partecipare ai bandi di gara indetti per la realizzazione degli interventi. In quell'occasione solo l'intervento della Prefettura di Caserta e del Provveditorato alle Opere Pubbliche ha consentito di svolgere le opere necessarie a riqualificare e funzionalizzare i beni confiscati e di rispettare i rigorosi e ristretti tempi imposti dalla disciplina dei fondi UE[10].

Al contrario, per quanto concerne il modello giuridico prescelto, la forma della società consortile a totale partecipazione pubblica rivestita da Agrorinasce S.c.r.l. rappresenta un unicum nel panorama nazionale. Le ragioni della scelta del modello societario in luogo di quello del Consorzio tra Comuni devono essere rinvenute nella necessità di dotarsi di uno strumento ritenuto più agile di quello pubblicistico del Consorzio tra enti locali, tale da consentire di rispettare

[9] Il Bilancio Sociale al 31 dicembre 2019 fotografa con nitore la situazione: «vi era anche la consapevolezza che le Amministrazioni comunali da sole, e con evidenti problemi di infiltrazioni mafiose, non erano in grado di attivare circuiti positivi nell'economia locale e nel contempo avviare seri processi di recupero ad uso sociale di beni confiscati alle mafie» (p. 16).

[10] Anche sotto tale profilo l'esperienza di Agrorinasce S.c.r.l. ha anticipato quella di altre forme associative di natura consortile, sorte in aree caratterizzate da una forte presenza criminale e create su impulso delle Prefetture.

i ridotti termini di assunzione degli impegni di spesa e di attuazione degli interventi imposti dalla normativa UE.

Tuttavia, le difficoltà, al tempo, di inquadramento giuridico di una società ad integrale partecipazione pubblica (relative all'individuazione della natura, pubblica o privata, del soggetto e della necessità, o meno del ricorso alla normativa pubblicistica[11]), hanno indotto il Ministero dell'Interno a scegliere, per i soggetti costituiti in epoca successiva, il modello del Consorzio tra enti locali, nel frattempo disciplinato ex novo dagli articoli 31 e seguenti del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

3. Gli obiettivi e la filosofia di Agrorinasce S.c.r.l.

Agrorinasce S.c.r.l. «si prefigge lo scopo intraprendere iniziative concrete per la realizzazione di progetti tesi al recupero e alla valorizzazione di beni confiscati alla camorra, finalizzate al rilancio ed allo sviluppo produttivo ed occupazionale dell'area dei Comuni, al recupero giovanile, a migliorare la qualità della vita e a sanare il degrado ambientale, interrompendo il circolo vizioso esistente fra disoccupazione e criminalità, nell'ottica di conseguire uno sviluppo sostenibile» (articolo 4 comma 1 del vigente Statuto).

Il recupero e la valorizzazione dei beni confiscati[12] rientra, quindi, in un più esteso spettro di obiettivi finalizzati tutti ad interrompere «il circolo vizioso esistente fra disoccupazione e criminalità»[13] e a perseguire uno "sviluppo sostenibile" delle comunità delle quali i Comuni soci sono Enti esponenziali.

L'aver inserito la funzione di recupero e valorizzazione dei beni confiscati in un più ampio ed articolato quadro di attività destinate a promuovere lo sviluppo e la sicurezza del territorio rappresenta una delle caratteristiche specifiche di Agrorinasce S.c.r.l., che contribuiscono a differenziarla da altre, importanti esperienze, quali, ad esempio, quella rappresentata dal Consorzio Sviluppo e Legalità, costituito ai sensi dell'articolo 31 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267[14].

---

[11] Dal canto suo, Agrorinasce S.c.r.l. ha sempre fatto applicazione delle norme in materia di procedure ad evidenza pubblica nella fase della scelta dei soggetti ai quali affidare appalti di opere o assegnare i beni immobili confiscati.

[12] Come pure di quelli sequestrati secondo la previsione del comma 2, coerentemente con le previsioni normative che consentono di anticipare l'utilizzo ad uso sociale ed istituzionale durante la fase del sequestro.

[13] Bilancio Sociale Agrorinasce S.c.r.l. al 31 dicembre 2019: «La criminalità e l'elevata disoccupazione erano già all'epoca e da oltre quarant'anni, le due più evidenti e conosciute componenti della 'questione meridionale'» (p. 14).

[14] I Consorzi costituiti successivamente alla costituzione di Agrorinasce S.c.r.l. si occupano solo di recupero e valorizzazione dei beni confiscati. A tale scelta operativa non appare estranea la circostanza dell'estraneità ai compiti istituzionali del Ministero dell'Interno, il cui ruolo è stato decisivo nella fase dell'avvio,

Il raffronto tra l'attuale disposizione statutaria ed il previgente comma 1 dell'articolo 4 evidenzia come attualmente il recupero e la valorizzazione dei beni confiscati, precedentemente menzionati tra le azioni finalizzate a diffondere la cultura della legalità (lettera a) del comma 2), assurga a primario obiettivo statutario, coerentemente con la rilevanza che la gestione dei beni confiscati ha, negli anni, assunto nel contesto delle attività svolte da Agrorinasce[15].

Sulla scorta dell'esperienza maturata negli oltre due decenni intercorsi dalla nascita di Agrorinasce S.c.r.l. lo Statuto individua analiticamente le numerose e complesse attività che la Società potrà compiere in fase di recupero e valorizzazione di beni confiscati alla camorra (realizzazione «per conto dei soci» di «tutte le iniziative possibili finalizzate al recupero ad uso istituzionale, sociale e/o produttivo ed all'amministrazione e/o gestione di beni sequestrati e confiscati alla camorra» comprese quelle «finalizzate alla riqualificazione urbana ed ambientale del territorio circostante anche attraverso iniziative per la produzione e distribuzione di energia a scarso impatto ambientale e/o per lo smaltimento e recupero di rifiuti solidi urbani e quant'altro utile a migliorare la qualità di vita di imprese e cittadini e rilanciando, nel contempo, l'immagine del territorio»[16]; gestione di «imprese e beni immobili sequestrati alla criminalità organizzata, realizzando, all'uopo, aree attrezzate per le imprese, recuperando, nel contempo, quelle dismesse, avviando i cittadini ad una cultura di autonomia lavorativa, anche sostenendo iniziative atte a determinare le condizioni per il proliferare di piccole e medie imprese, nei diversi settori produttivi dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria, del commercio e del settore sociale e socio sanitario»; promozione di «iniziative o associarsi ad altre esistenti al fine di migliorare le condizioni di accesso al credito per artigiani e piccole e medie imprese, cooperative sociali e le associazioni di volontariato che gestiscono beni confiscati alla camorra», prestazione di «servizi di assistenza ad investitori od Enti pubblici o privati interessati a realizzare iniziative nell'area per il recupero e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»).

---

di alcuni dei compiti delineati nello Statuto di Agrorinasce S.c.r.l. (ad esempio, le funzioni in materia di politiche scolastiche) e della difficoltà di attribuire tali funzioni ad un unico soggetto che vede nel Ministero dell'Interno il suo più importante referente istituzionale.

15 Alla data del 31 dicembre 2020 erano, infatti, ben 162 i beni confiscati alla camorra, alcuni dei quali di rilevanti dimensioni, quali l'azienda agricola La Balzana nel Comune di Santa Maria la Fossa, amministrati da Agrorinasce S.c.r.l. (fonte: nota integrativa al bilancio di esercizio al 31 dicembre 2020).

16 Si veda l'esperienza del Centro di educazione e documentazione ambientale ed isola ecologica dedicato a Pio La Torre.

4. Recuperare, valorizzare e gestire i beni immobili confiscati nonostante tutto

Non sono poche le difficoltà che si presentano al soggetto giuridico che, individualmente o in forma congiunta, intenda recuperare, valorizzare e gestire beni confiscati. Il valore simbolico dell'operazione di restituzione alla collettività dei beni acquisiti dalla criminalità organizzata di stampo mafioso depredando il presente ed il futuro di una comunità non sfugge alle organizzazioni criminali, le quali non mancano di adoperarsi allo scopo di far fallire i progetti di recupero. Nell'esperienza concreta di Agrorinasce S.c.r.l.[17] le difficoltà consistono in una pluralità di fattori, quali l'iniziale diffidenza (se non paura) di coloro (dipendenti dei Comuni soci, professionisti, imprese) avrebbero dovuto svolgere la loro attività professionale nell'ambito dei singoli progetti e quella delle comunità circa l'effettivo utilizzo dei beni confiscati, il diffuso quadro di abusivismo, l'iniziale assenza di atti di pianificazione urbanistica che ha reso particolarmente ardua la realizzazione di alcuni progetti, lo stato di incompletezza o di abbandono dei beni confiscati, gli atti di vandalismo compiuti sugli stessi[18], il rischio che alle procedure ad evidenza pubblica partecipino soggetti riconducibili, in forme più o meno dirette, alle organizzazioni camorristiche, la carenza di una struttura amministrativa commisurata ad un numero di beni confiscati in continuo aumento, la necessità di reperire risorse finanziarie imponenti per poter completare gli immobili e destinarli allo svolgimento della funzione prescelta, il complesso e delicato quadro finanziario dei Comuni soci e la difficoltà degli stessi di corrispondere i contributi consortili destinati alla gestione della società consortile, nonché il rischio insito nella gestione dei beni immobili confiscati. Alcuni dei fattori menzionati sono venuti meno nel tempo grazie ai risultati conseguiti nel recupero, nella valorizzazione e nella gestione dei beni confiscati (è il caso della diffidenza della comunità, dei funzionari e degli operatori economici, oggi in larga parte superata), altri (quali l'esigenza di munirsi di una struttura amministrativa confacente e la situazione finanziaria dei Comuni soci, l'esigenza di fronteggiare i rischi di infiltrazione delle organizzazioni criminali, la necessità del reperimento dei finanziamenti e l'esigenza della messa a norma degli immobili prima della loro assegnazione a terzi) permangono all'attualità e rappresentano un dato con il quale Agrorinasce S.c.r.l. deve misurarsi quotidianamente.

---

17 Intervista al dott. Giovanni Allucci, cit.

18 È il caso della villa sita nel Comune di Casal di Principe, confiscata a Walter Schiavone e destinata a divenire "Centro sportivo riabilitativo e per disabili di Casal di Principe", fatta oggetti di atti di vandalismo successivamente alla pronuncia di decreto definitivo di confisca ed alla consegna al Comune.

5. Il reperimento dei finanziamenti

Il processo di valorizzazione dei beni immobili confiscati presuppone la disponibilità di risorse finanziarie di ammontare spesso rilevante allo scopo di rendere fruibili immobili che, al momento dell'assegnazione, risultano spesso incompleti, abbandonati da anni o sottoposti a precisi e mirati atti di vandalismo. Rispetto ad altre realtà Agrorinasce S.c.r.l. denota una non comune capacità di reperimento di contributi, come attestato dalla circostanza che, tra l'anno 1999 ed il 31 dicembre 2019, i finanziamenti concessi ammontano a complessivi € 48.232.412,86[19]. In tale contesto assume indubbia rilevanza il ruolo di Agrorinasce S.c.r.l. non solo quale stazione appaltante, ma anche – ed anzi soprattutto – quale soggetto chiamato a predisporre i progetti di fattibilità, a redigere i progetti e ad istruire le pratiche di finanziamento e di rendicontazione, sia nelle ipotesi nelle quali sia la società consortile ad indire le procedure di gara, sia in quelle nelle quali il ruolo di stazione appaltante sia svolto dai Comuni soci, sia, infine, in quelle nelle quali i beneficiari dei finanziamenti siano soggetti i Comuni o soggetti terzi (quali istituti scolastici o Istituto di gestione della fauna onlus)[20]. L'esperienza di Agrorinasce S.c.r.l. evidenzia come, nel caso di amministrazione e gestione dei beni confiscati, la capacità progettuale risulti di centrale rilevanza (ogni bene confiscato richiede investimenti spesso ingenti) e come l'abilità di modellare il finanziamento sul singolo bene e sul tipo di utilizzo che si scelga di farne possa contribuire in maniera significativa alla realizzazione del percorso iscritto nel "circolo della legalità".

6. I modelli di valorizzazione dei beni confiscati nell'esperienza di Agrorinasce S.c.r.l.

Il costante incremento del numero dei beni confiscati assegnati ai Comuni soci di Agrorinasce S.c.r.l. ha contribuito a sollecitare la società consortile a sperimentare modelli di valorizzazione tra loro diversi e variamente articolati.
In una prima fase, in coincidenza con il periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge 7 marzo 1996 n. 109 e l'entrata in vigore del Codice Antimafia, in linea con la previsione dell'articolo 3 della legge 7 marzo 1996 n. 109 e dell'ar-

[19] Vedasi Bilancio Sociale al 31 dicembre 2019. Ad un simile risultato non è certamente estraneo il fatto che, tra gli immobili confiscati, ve ne siano alcuni di notevoli dimensioni per la cui valorizzazione sono previsti finanziamenti assai cospicui (nel caso de La Balzana il progetto prevede un contributo di circa 30 milioni di euro).

[20] Per una analitica descrizione del complesso di attività svolte da Agrorinasce S.c.r.l. vedasi Bilancio Sociale al 31 dicembre 2019, p. 22 e ss. (vedasi anche la tabella a pp. 39-40).

ticolo 2-*undecies* legge 31 maggio 1965 n. 575, l'azione di Agrorinasce S.c.r.l. si è concentrata sull'utilizzo a fini istituzionali e sull'utilizzo a fini sociali, socio-sanitari e socio assistenziali. L'utilizzo diretto dei beni da parte delle Amministrazioni comunali ha consentito di incrementare la qualità dei servizi al cittadino, di ridurre il numero dei contratti di locazione e di conseguire un risparmio di spesa; tale forma di utilizzo prosegue nell'attualità[21]. L'utilizzo con finalità sociali, socio assistenziali e socio-sanitarie ha avuto quale effetto la creazione di una serie di infrastrutture a favore della collettività delle quali i Comuni erano sprovvisti; anche tale forma di utilizzo prosegue.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 48 Codice Antimafia, il quale ha aperto la strada anche all'utilizzo "*per finalità di lucro*" ferma la destinazione a fini sociali dei proventi, Agrorinasce S.c.r.l. ha fatto ricorso a due ulteriori modelli di valorizzazione dei beni confiscati che include anche l'utilizzo produttivo. Il primo di essi unisce le finalità sociali a quelle produttive e mira a realizzare infrastrutture di tipo misto destinate ad ospitare un'attività produttiva collegata al soddisfacimento di un fabbisogno sociale e/o socio sanitario; il secondo ha, invece, ad oggetto forme di utilizzo strettamente produttivo con il vincolo di destinazione dei proventi per finalità pubbliche ed istituzionali. Col tempo, la destinazione ad uso produttivo (misto o esclusivo) ha assunto specifica rilevanza sul piano quantitativo, tant'è che, alla data del 31 dicembre 2019, erano ben 124 i beni a essa adibiti, tra i quali terreni agricoli, ristoranti, laboratori artigiani, impianto di biogas ecc. Il progressivo e costante aumento dei beni confiscati assegnati ai Comuni ed amministrati da Agrorinasce S.c.r.l. ha dato avvio ad una riflessione in ordine al ruolo che, nei prossimi anni, potrà essere svolto dalla modalità di valorizzazione rappresentata dall'utilizzo produttivo e con reinvestimento dei proventi con finalità sociale, un ruolo che, alla luce delle riflessioni maturate dalla società, potrebbe divenire prevalente.

7. L'articolo 48 Codice Antimafia: la gestione in forma congiunta dei beni confiscati e la scelta del modello giuridico

Nel disciplinare il riutilizzo dei beni confiscati l'articolo 48 Codice Antimafia prevede che i Comuni possano gestire i beni immobili confiscati, direttamente o indirettamente, in forma associata «anche consorziandosi tra loro». Il riferimento al modello consortile rinvia alla figura del consorzio tra enti locali previsto dall'articolo 31 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267; tuttavia, l'espressione "consor-

[21] Fonte: Bilancio Sociale al 31 dicembre 2019.

ziandosi tra loro" può essere ragionevolmente interpretata in termini estensivi e, come nel caso di Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio - Agrorinasce S.c.r.l., la formula utilizzata dal legislatore può autorizzare la scelta di un diverso modello giuridico, quale quello della società consortile a responsabilità limitata a totale partecipazione pubblica.

L'adozione, nell'esperienza concreta degli ultimi venti anni, di soluzioni tra loro diverse (società di capitali a partecipazione interamente pubblica e consorzio di enti locali) offre l'occasione di intraprendere una riflessione sulle modalità con le quali, sul piano organizzativo, i diversi modelli giuridici possono concorrere a rendere efficiente ed efficace il riutilizzo, in un'ottica istituzionale o sociale, dei beni sequestrati e confiscati.

Il perseguimento degli obiettivi sottesi al riutilizzo dei beni passa attraverso tre nodi nevralgici, quali a) la necessità di consentire ai rappresentanti politici degli enti locali assegnatari dei beni di assumere le decisioni di carattere strategico (in special modo, di scegliere quale utilizzo fare degli immobili) e di controllare l'operato del soggetto terzo incaricato dell'attività di gestione dei beni, b) l'esigenza di fornire strumenti volti a coinvolgere la collettività nel processo di riutilizzo e c) l'esigenza di garantire una efficiente ed efficace gestione dei beni. Nelle pagine che seguono si porrà a confronto il vigente Statuto di Agrorinasce S.c.r.l. e lo Statuto del Consorzio Agrorinasce[22] allo scopo di individuare differenze e analogie tra il modello societario ed il modello consortile alla luce delle specificità insite nell'attività di gestione dei beni confiscati. L'analisi verterà, in particolare, su quattro profili: a) natura giuridica; b) modelli di governance; c) modelli di relazioni tra Comuni Soci e Società/Consorzio e tra collettività e Società/Consorzio; d) pianificazione, gestione economica e rendicontazione delle attività.

8. Agrorinasce S.c.r.l.

8.1. La natura giuridica

Agrorinasce S.c.r.l. riveste attualmente la forma della società consortile a responsabilità limitata senza scopo di lucro (articolo 41 Statuto) a totale partecipazione pubblica (articolo 9) *in house providing* (articolo 5).

[22] Benché sia ormai certo che la progettata trasformazione di Agrorinasce da società consortile a consorzio non avrà luogo la disamina dello Statuto consortile consente di evidenziare le differenze e le analogie tra i due modelli giuridici.

8.2. Il modello di governance

L'importanza di una corretta, efficiente ed efficace amministrazione e gestione dei beni confiscati rende doveroso, nel caso di scelta del modello della gestione congiunta indiretta, lo svolgimento di un'attenta attività di indirizzo e di controllo da parte dei Comuni soci sull'operato del soggetto terzo (Società consortile o Consorzio). In tale ottica non appare azzardato affermare la necessità di una governance che valorizzi, nella più ampia misura possibile, il ruolo dei Comuni quali soggetti esponenziali delle rispettive comunità.

Nel caso di Agrorinasce S.c.r.l. la disciplina statutaria si muove nel senso della valorizzazione del ruolo dei soci e nella definizione di confini netti tra i poteri di questi ultimi e quelli dell'organo amministrativo. Ai Comuni soci (nella persona dei Sindaci o di un loro delegato) spetta, infatti, sia il compito di assumere le decisioni di maggiore rilevanza per la vita ed il funzionamento della società, sia quello di concorrere all'adozione di alcune importanti scelte di competenza dell'organo amministrativo[23], esprimendo pareri ed autorizzazioni. La scelta dello Statuto di Agrorinasce S.c.r.l. si muove nel senso di ampliare la sfera delle competenze dei soci come delineate dalle norme di legge (a partire dall'articolo 2479 c.c.) e, al contempo, di ridurre, per quanto possibile, il rischio di lacune destinate a porre l'interprete nella difficile situazione di dover decidere se la competenza in una determinata materia non specificamente disciplinata spetti ai soci o all'organo amministrativo[24]. Più precisamente, l'articolo 13 Statuto amplia le competenze dei soci ricomprendendo materie che, in assenza di una specifica disposizione statutaria, resterebbero escluse dal perimetro decisionale

[23] Sotto tale profilo, lo Statuto della società consortile appare in linea con la filosofia della disciplina delle società a responsabilità limitata come delineata dalla riforma di cui alla legge 17 gennaio 2003 n. 6 (Consiglio Nazionale del Notariato – studio n. 138/2011/I in notariato.it): «La Riforma in materia di società a responsabilità limitata – in conformità a quanto indicato nella Legge delega (art. 3, L. 3 ottobre 2001, n. 366) – si è mossa nella direzione di un'integrale revisione di tale modello societario, con l'intento di offrire agli operatori economici uno strumento caratterizzato da una significativa ed accentuata elasticità, imperniato fondamentalmente sulla considerazione delle persone dei soci e dei loro rapporti personali, e teso a soddisfare esigenze particolarmente presenti nell'ambito del settore delle piccole e medie imprese».

[24] In linea con la filosofia della riforma del diritto societario: Associazione Disiano Preite, *Il diritto delle società*, Bologna, 2004, p. 281: «Da una disciplina fondata sul mero rinvio alle norme sulle società per azioni si è, infatti, passati a una regolamentazione tendenzialmente autosufficiente nella quale i soci, attraverso il contratto sociale, sono liberi di delineare il modello gestorio in modo flessibile sotto ogni aspetto di tipo organizzativo: dalle modalità di nomina degli amministratori alla ripartizione delle competenze gestorie fra soci, assemblea e amministratori, dalla scelta di un modello personalistico o corporativo dell'amministrazione alle regole di funzionamento dell'organo di gestione. Va anzi segnalato – a riprova dell'indicato carattere aperto delle norme sull'amministrazione delle s.r.l. – che numerose questioni non sono espressamente risolte, così che si pone il problema della loro libera regolabilità in sede di autonomia privata, sia della loro disciplina in caso di silenzio anche dell'atto costitutivo».

dei soggetti titolari di partecipazioni sociali ed attribuisce ai soci la competenza sia sulle materie inderogabilmente previste dall'articolo 2479 c.c., sia sugli argomenti che uno o più amministratori o tanti soci che rappresentano almeno un terzo del capitale sociale ritengano di sottoporre alla loro approvazione, sia su altre materie, previste dallo Statuto, di notevole rilevanza per la vita della società. L'articolo 13 Statuto attribuisce all'assemblea anche il compito di esprimere il parere dei soci in ordine ai documenti programmatori predisposti da parte dell'organo amministrativo (bilancio preventivo annuale, piano industriale, altri documenti di tipo programmatico)[25], parere che deve necessariamente precedere l'approvazione di detti documenti da parte dell'organo gestorio e prevede la necessaria autorizzazione dell'assemblea al compimento di operazioni di carattere straordinario che devono essere deliberate ed eseguite dall'organo amministrativo[26]. Le disposizioni dell'articolo 13 devono essere integrate da quelle dell'articolo 3 del regolamento sul controllo analogo in merito alla competenza dell'assemblea dei soci all'approvazione, anno per anno, di una relazione recante l'indicazione delle attività da svolgere ed i risultati ipotizzati la cui approvazione integra una delle forme del controllo analogo[27].

Per quanto concerne l'organo gestorio, lo Statuto ha scelto di fare ricorso al modello dell'Amministratore Unico o, in alternativa, del Consiglio di Amministrazione; in applicazione dell'articolo 11 Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica la scelta tra le due opzioni dovrà essere compiuta «secondo quanto determinato dai soci al momento della nomina avuto riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi» (articolo 20 dello Statuto); la nomina del Consiglio di Amministrazione spetta all'assemblea dei soci, investita anche del potere di procedere alla revoca[28].

Recependo le disposizioni previste dal (mai entrato in vigore) Statuto Consorzio, il vigente Statuto ha previsto la presenza di un Comitato Etico e di un Comitato Scientifico sui quali si veda infra.

---

[25] Altra questione concerne la natura del parere dell'assemblea dei soci in ordine ai documenti programmatori e, in particolare, se esso debba ritenersi, o meno, vincolante.

[26] La cui responsabilità non viene, peraltro, elisa dall'autorizzazione dell'assemblea dei soci. L'espresso riferimento alla responsabilità dell'organo amministrativo induce a ritenere che il parere dell'assemblea abbia natura obbligatoria, ma non vincolante.

[27] E, più precisamente, del controllo ex ante rappresentato dall'individuazione e dall'assegnazione degli obiettivi strategici ed operativi. Trattasi di una delle tre forme del controllo previste dal regolamento sul controllo analogo (controllo ex ante, controllo contestuale e controllo ex post).

[28] Si ritiene applicabile per analogia l'articolo 2383 c.c., il quale consente la revoca anche in assenza di giusta causa, fermo restando il diritto al risarcimento dei danni in capo all'amministratore revocato.

8.3. Sistemi di relazioni

Di centrale rilevanza in una società le cui partecipazioni sono, come nel caso di Agrorinasce S.c.r.l., interamente detenute da soci pubblici e le cui finalità rivestono rilevanza pubblicistica è il tema delle relazioni tra Comuni soci e Società.

L'articolo 5 dello Statuto ribadisce il ruolo dei Comuni soci quali soggetti chiamati ad esercitare «un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società». La disposizione delinea, seppur in termini generali, un sistema di relazioni nell'ambito del quale tutti gli attori (Comuni soci, assemblea ed organo amministrativo) sono chiamati ad interagire e ad apportare un contributo specifico alla realizzazione degli obiettivi statutari: i Comuni soci informando l'organo amministrativo delle decisioni assunte destinate a riverberarsi sulle attività svolte dalla società, l'organo amministrativo trasmettendo ai Comuni soci ed all'assemblea una relazione semestrale (evidentemente ricognitiva delle azioni svolte), l'assemblea sociale sottoponendo ad esame e valutazione la relazione semestrale dell'organo amministrativo.

Nell'anno 2021 i Comuni soci hanno approvato un regolamento finalizzato a disciplinare le modalità di esercizio del controllo analogo[29] sulla società destinato a sostituire quello precedentemente vigente.

Fulcro del regolamento è rappresentato dall'istituzione di un Organismo di Controllo Congiunto, i cui componenti sono nominati dall'assemblea dei soci, a valere quale «punto di raccordo tra i soci e gli organi societari» (articolo 9). All'Organismo di Controllo Congiunto spetta sia esercitare il controllo contestuale (finalizzato a verificare lo stato di attuazione dei progetti e l'eventuale esistenza di ipotesi di squilibrio finanziario) ed il controllo ex post, sia collaborare nell'individuazione degli obiettivi operativi nell'ambito del controllo ex ante.

8.4. Pianificazione e programmazione, gestione e rendicontazione delle attività

Denotando specificità correlate alla natura di società a totale partecipazione pubblica in house la disciplina della pianificazione e programmazione[30], della gestione e della rendicontazione delle attività di Agrorinasce S.c.r.l. fonde elementi tipici del diritto societario comune ed elementi che rinviano al modello pubblicistico.

---

[29] Ai sensi dell'articolo 2 TUSP per controllo analogo si intende la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.

[30] La pianificazione opera in un'ottica di lungo/medio termine (cinque/tre anni), la programmazione in un'ottica di breve periodo un anno.

In quanto società a responsabilità limitata sottoposta al diritto comune Agrorinasce S.c.r.l. è soggetta alla disciplina civilistica in materia di contabilità previsti dagli articoli 2478 e 2478-*bis* c.c. Il modello utilizzato da Agrorinasce S.c.r.l. è, dunque, quello della contabilità economica-patrimoniale, improntata, per sua natura, alla rilevazione dei risultati economici conseguiti nel periodo di riferimento sulla base del raffronto tra ricavi e costi, nonché alla rilevazione delle variazioni patrimoniali[31].

Al modello civilistico tipico delle società di capitali lo Statuto affianca uno strumento di programmazione usualmente rinvenibile nella disciplina della contabilità degli enti locali, quale il bilancio preventivo annuale, ed una serie di documenti, menzionati dall'articolo 13 Statuto, destinati a fornire alla società ulteriori strumenti finalizzati alla programmazione delle attività sociali, quali il piano industriale e su altri eventuali documenti programmatori (vale a dire di strumenti di budget usualmente utilizzati in ambito privatistico). I Comuni soci hanno, quindi, inteso, da un lato, codificare il ricorso ad una serie di documenti, a valenza programmatoria, non previsti dalla disciplina codicistica e, dall'altro, prevedere il parere, ancorché probabilmente non vincolante, dell'assemblea dei soci in relazione ai documenti programmatori. Tale meccanismo decisorio evidenzia la volontà di un coinvolgimento dei Comuni soci nella fase, cruciale e delicata in quanto destinata ad esprimere le scelte strategiche, della pianificazione/programmazione, come detto generalmente demandata, in ambito societario, all'organo gestorio.

9. Il Consorzio Agrorinasce

9.1. Gli obiettivi

Gli obiettivi previsti nella prima parte dell'articolo 4 dello Statuto del Consorzio Agrorinasce ricalcano, in larga misura, quelli dello Statuto della società consortile nella versione vigente all'operazione di adeguamento dello stesso alle disposizioni del Testo Unico sulle società partecipate ed evidenziano la linea di continuità che i Comuni soci hanno inteso imprimere all'esperienza di Agrorinasce a prescindere dal modello giuridico adottato. In particolare, la prima parte della norma ripropone la combinazione tra attività di coordinamento dell'azione di

[31] La normativa codicistica appare, quindi, incentrata sulla rilevazione dei risultati dell'esercizio e non prevede alcun documento di pianificazione o programmazione. Nei fatti, tuttavia, le aziende si dotano di strumenti di organizzazione dell'attività sul lungo e sul breve periodo. Tuttavia, a differenza di quanto previsto in materia di contabilità pubblica, nelle società l'approvazione dei documenti di programmazione non rappresenta un adempimento dei soci e può essere demandato al solo organo gestorio.

riscatto sociale ed attività volte a garantire l'efficienza dell'apparato amministrativo. Tuttavia, il confronto tra lo Statuto consortile ed il vigente Statuto mette in luce un'importante novità: la realizzazione, per conto dei Comuni soci, di «tutte le iniziative possibili finalizzate al recupero ad uso istituzionale, sociale e/o produttivo ed all'amministrazione e/o gestione dei beni confiscati alla camorra» prevista alla lettera a) acquisisce lo status di obiettivo autonomo e prioritario, a riprova della rilevanza che tale attività riveste nel più ampio contesto delle azioni di riscatto sociale oggetto del Consorzio. Come si è avuto modo di evidenziare, tale novità è stata recepita dal vigente Statuto della società consortile.

9.2. La natura giuridica

Il Consorzio Agrorinasce appare riconducibile alla figura dei Consorzi tra enti locali prevista dall'articolo 31 decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 Testo Unico Enti Locali (TUEL) ai fini della «gestione associata di uno o più servizi» e «dell'esercizio associato di funzioni»[32] e disciplinata dalle «norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 114, in quanto compatibili», nonché dalle disposizioni contenute nel menzionato articolo 31.

La trasformazione di Agrorinasce in Consorzio ai sensi dell'articolo 31 TUEL comporta (o meglio, avrebbe comportato) l'applicazione dei principi costituzionali, e non solo, che caratterizzano l'attività della Pubblica Amministrazione: esplicito, in tal senso, l'articolo 23, il quale, nel delineare i criteri ed i principi generali, ha espressamente richiamato i principi di efficienza, efficacia ed economicità di gestione e quello di necessaria separazione tra attività di indirizzo e controllo (di competenza degli organi di amministrazione, a loro volta espressione dei Comuni soci) ed attività di gestione (di competenza del Direttore Generale e della struttura tecnica). Coerentemente con la natura di ente pubblico, l'attività del Consorzio è, pertanto, informata ai principi di democraticità, trasparenza, partecipazione, economicità e semplicità delle procedure (articolo 42 e articolo 45) ed è soggetta alle norme in materia di accesso agli atti e di partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo (articolo 44); coerentemente in materia di aggiudicazione di appalti trovano applicazione le norme di legge dettate per gli enti pubblici (articolo 36)[33].

Ad una prima lettura si potrebbe pensare che la trasformazione di Agrorinasce in Consorzio sarebbe stata destinata a segnare una rivoluzione copernicana

[32] Il riferimento ai servizi rinvia ad attività di tipo imprenditoriale, mentre quello alle funzioni rimanda all'esercizio di funzioni amministrative.

[33] Il riferimento è, in primo luogo, al d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

nella misura in cui avrebbe consentito l'applicazione di norme quali quelle in materia di esercizio del diritto di accesso, di contratti pubblici, di partecipazione dei singoli cittadini. In realtà, ad avviso di chi scrive, la strutturazione in Consorzio avrebbe reso più marcato e pieno un processo in atto prima ancora dell'adeguamento dello Statuto della società consortile alle disposizioni del Testo Unico sulle società partecipate. In ragione della natura di società *in house providing* di Agrorinasce S.c.r.l., una parte consistente del compendio normativo richiamato dalle menzionate disposizioni statutarie trova, infatti, piena applicazione anche all'attualità.[34]

9.3. Il modello di governance

Anche nel caso del Consorzio Agrorinasce la disciplina statutaria integra in misura decisiva la scarna disciplina normativa.

Ai sensi dell'articolo 31 TUEL la struttura del Consorzio fra enti locali risulta modellata su quella dell'azienda speciale prevista dall'articolo 114 TUEL. Organi del Consorzio sono l'Assemblea, il Presidente dell'Assemblea, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato Etico ed il Comitato Scientifico. In termini generali, e ferme le specificità delineate dall'articolo 31 TUEL, le competenze ed il funzionamento degli organi del Consorzio ricalcano quello del Consiglio Comunale e del suo Presidente (quanto all'Assemblea dei consorziati ed al Presidente), della Giunta Comunale (quanto al Consiglio di Amministrazione) e del Direttore Generale dell'ente locale.

La struttura del Consorzio presenta significative differenze rispetto a quella prevista per le società a responsabilità limitata in quanto in larga misura assimilabile a quella dell'ente locale. Il dato probabilmente più macroscopico consiste nella netta distinzione tra organi deputati ad esprimere indirizzi di carattere generale (Assemblea dei consorziati e Consiglio di Amministrazione) ed organi chiamati ad esplicare compiti di rilevanza operativa (Direttore Generale, Segretario, responsabili di servizio e struttura). Netta distinzione che riposa sul principio della separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e funzioni gestorie espresso dall'articolo 97 Carta costituzionale e recepito, da ultimo, dal decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; netta distinzione che non risulta, invece, rinvenibile nello Statuto di Agrorinasce S.c.r.l. ed, in generale, in materia societaria, ove l'attività gestionale spetta al Consiglio di Amministrazione.

[34] Agrorinasce è e continuerà ad essere soggetta, ai sensi dell'articolo 16 comma 16 TUSP, all'applicazione delle norme del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) in quanto ragionevolmente ascrivibile alla categoria degli "organismi di diritto pubblico" come definiti dall'articolo 3 comma 1 lettera d) d.lgs. 50/2016.

Dalla lettura delle disposizioni statutarie pare delinearsi una sorta di struttura ad albero che vede, al vertice, l'Assemblea dei consorziati, chiamata a definire gli indirizzi generali e ad adottare gli atti di rilevanza strategica, nella parte mediana il Consiglio di Amministrazione, investito di funzioni di indirizzo che si esplicano in direttive destinate al Direttore Generale e ai responsabili di servizio e, nella parte inferiore, la struttura tecnico operativa, guidata dal Direttore Generale, chiamata a dare attuazione agli obiettivi delineati dall'Assemblea dei consorziati sulla base degli atti di indirizzo formulati dal Consiglio di Amministrazione.

L'Assemblea dei consorziati, composta dai Sindaci dei Comuni o da loro delegati, rappresenta l'«organo istituzionale del Consorzio, diretta rappresentanza delle Comunità locali». L'espresso riferimento alla «diretta rappresentanza delle Comunità locali» si pone sulla medesima lunghezza d'onda della disposizione dell'articolo 5 dello Statuto di Agrorinasce S.c.r.l.. All'Assemblea spetta assumere le decisioni strategiche e verificare se esse siano state attuate. Più specificamente, i compiti dell'Assemblea consistono nell'adozione degli atti di carattere programmatorio, nell'adozione degli atti di valutazione delle attività consortili sul piano operativo e finanziario, nell'adozione degli atti riservati per legge alla competenza dei Consigli comunali, nell'adozione dei regolamenti del Consorzio e degli atti a contenuto generale, nell'adozione degli atti che incidono sul funzionamento e sulla vita del Consorzio, nell'approvazione della disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei servizi erogati.

Al Consiglio di Amministrazione lo Statuto attribuisce la funzione di «indirizzo dell'attività di amministrazione dell'ente» (articolo 12), funzione che si esplica nell'esercizio dei poteri di «indirizzo e di controllo amministrativo sull'attività di gestione», quest'ultima demandata «ai responsabili dei servizi e al Direttore Generale» (articolo 14). L'elezione dei componenti del Consiglio di Amministrazione e la revoca dell'intero organo, come pure dei singoli componenti, spetta all'Assemblea.

Il raffronto tra l'articolo 9 e l'articolo 14 dello Statuto evidenzia come, in un sostanziale parallelismo con il modello di ripartizione delle competenze tra Consiglio Comunale e Giunta municipale delineato dal TUEL, l'Assemblea sia chiamata ad assumere le decisioni di carattere strategico e ad adottare gli atti fondamentali del Consorzio, mentre il Consiglio di Amministrazione sia investito di funzioni di carattere preparatorio (tra le quali la redazione dei progetti dei documenti programmatori e di rendicontazione, quali il bilancio di previsione annuale e pluriennale, la relazione revisionale e programmatica, il rendiconto di gestione, il programma triennale), nonché di funzioni di indirizzo (assegnazione di direttive generali a responsabili di servizio e direttore generale per l'at-

tuazione degli obiettivi enucleati sulla base degli indirizzi programmatici forniti dall'Assemblea ed approvazione di progetti e studi di fattibilità), come pure di funzioni organizzative (approvazione dei regolamenti recanti modello organizzativo, ordinamento generale degli uffici e dei servizi e modalità di acquisizione e gestione del personale[35] - articolo 24).

Coerentemente con la sua natura giuridica di ente pubblico ed a differenza di quanto avviene nelle società, anche in house, nelle quali l'organizzazione interna è interamente demandata all'autonomia degli organi societari nel rispetto della cornice normativa, nel Consorzio «per la definizione dell'assetto organizzativo si fa riferimento ai principi ed ai criteri fissati dai decreti legislativi n. 267/00 e n. 165/01».

Figura di vertice della struttura amministrativa alle dirette dipendenze del Consiglio di Amministrazione (articolo 26 comma 3), al Direttore Generale compete, in particolare, «la sovraintendenza sull'attività di gestione per l'attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi individuati per il perseguimento dei fini del Consorzio» (articolo 26 comma 1) e l'espletamento di «funzioni di direzione, pianificazione e controllo».

Lo Statuto introduce due ulteriori organi, quali il Comitato Etico ed il Comitato Scientifico, eletti dall'Assemblea dei consorziati, l'uno investito del compito di sovrintendere all'attività di tutti gli organi del Consorzio avvalendosi di «autonomi poteri di iniziativa e controllo» e di elaborare il codice etico (articolo 19), l'altro chiamato a svolgere attività di consulenza principalmente a favore del Consiglio di Amministrazione, mediante la formulazione di proposte di attività sulla base degli scopi dell'Ente (articolo 21) e di pareri sull'attività del Consorzio.

9.4. Sistemi di relazioni

Facendo applicazione dell'articolo 31 comma 3 TUEL, l'articolo 39 prevede l'obbligo di trasmissione ai Comuni consorziati di copia di tutte le deliberazioni dell'Assemblea, al dichiarato scopo di «assicurare la permanente informazione sulla propria attività» e di «consentire il miglior esercizio della funzione di controllo». A tale obbligo per così dire di carattere attivo fa da contraltare l'obbligo del Consorzio di fornire ai componenti dei Consigli comunali dei Comuni consorziati le «notizie, le informazioni e le copie degli atti, utili all'espletamento del mandato» (articolo 40) e le «notizie e le informazioni per consen-

[35] Quale ordinaria soluzione organizzativa il Consorzio si avvale del personale dei Comuni consorziati (articolo 24 comma 5).

tire il miglior esercizio della funzione di controllo» (articolo 39) fatte oggetto di richiesta. Il medesimo diritto di «ottenere dagli uffici del Consorzio tutte le notizie, le informazioni e le copie degli atti, utili all'espletamento del mandato» viene riconosciuto ai componenti dell'Assemblea (vale a dire ai Sindaci dei Comuni consorziati) e del Consiglio di Amministrazione (articolo 40).

Dalle clausole statutarie menzionate emerge, quindi, un sistema di flussi informativi finalizzato a consentire ai consiglieri dei Comuni consorziati ed ai Sindaci di espletare sia le funzioni di controllo che di indirizzo delineate dall'articolo 42 TUEL quanto ai primi e dall'articolo 50 TUEL quanto ai secondi (tale, ad avviso di chi scrive, il senso dell'espressione "espletamento del mandato").

Le previsioni dell'articolo 40 dello Statuto delineano un quadro giuridico sovrapponibile a quello esistente: anche all'attualità, i componenti dei Consigli comunali degli enti consorziati hanno, infatti, diritto ad accedere agli atti di Agrorinasce S.c.r.l. in applicazione dell'articolo 43 comma 2 TUEL. A sua volta, il diritto di accesso riconosciuto ai componenti dell'Assemblea corrisponde, in larga misura, a quello attribuito ai soci della società dall'articolo 2476 c.c. e dall'articolo 10 del vigente regolamento sul controllo analogo. Rispetto alla vigente disciplina due appaiono le novità: da un lato, la previsione dell'obbligo del Consorzio di trasmettere ai Comuni consorziati copia delle delibere assembleari e, dall'altro, il diritto di accesso riconosciuto ai componenti del Consiglio di Amministrazione finalizzato all'espressione degli indirizzi alla struttura operativa guidata dal Direttore Generale.

Al tema delle relazioni tra Consorzio e collettività lo Statuto consortile dedica l'intero titolo VI rubricato "Trasparenza, informazione, partecipazione e disposizioni finali". In quanto ente pubblico il Consorzio Agrorinasce è soggetto alla disciplina di cui alla legge 8 agosto 1990 n. 241 in materia di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione ed alla disciplina di cui al d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 in materia di trasparenza e di accesso civico.

Invero, sotto tale profilo, non emergono sostanziali differenze rispetto al quadro attuale, dal momento che la disposizione contenuta all'articolo 2-*bis* del d.lgs. 33/2013 estende l'applicazione delle norme in materia di trasparenza e di accesso civico alle «società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» e che l'articolo 22 della legge n. 241/90 prevede la sottoposizione alla disciplina in materia di accesso di tutta la "pubblica amministrazione", ivi compresi «i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario». Ad apparire innovative rispetto al sistema delineato dallo statuto societario appaiono le disposizioni, in larga parte finalizzate ad applicare ed a rendere più efficaci le norme della legge n. 241/90, in materia di

intervento dei cittadini nei procedimenti amministrativi (articolo 44 comma 2), di partecipazione dei singoli interessati ai procedimenti amministrativi (articolo 44 comma 4), di previsione della durata dei procedimenti (articolo 44 comma 3, 4 e 5), di facoltà di concludere accordi con terzi ai fini della determinazione del contenuto discrezionale dei provvedimenti (articolo 44 comma 6).

Di particolare interesse appare l'articolo 45 dello Statuto ("Partecipazione dei cittadini"), il quale apre ad una modalità di dialogo e di confronto che, se attuata con convinzione ed impegno, può rivelarsi molto utile nella gestione dei beni sequestrati/confiscati nella misura in cui consente di coinvolgere la collettività nel processo di riutilizzo ed, in particolare, di recepire i bisogni manifestati dai cittadini e dalle cittadine e di far sentire questi ultimi protagonisti della trasformazione del bene sequestrato/confiscato da bene inquinato ed inquinante a bene comune portatore di un messaggio positivo, espressione concreta di un cambiamento virtuoso.

9.5. Pianificazione / programmazione, gestione e rendicontazione delle attività

L'attività economico finanziaria del Consorzio è disciplinata dalle norme in materia di programmazione e di contabilità proprie degli enti locali (articolo 32 comma 2 Statuto) con conseguente applicazione delle disposizioni di legge in materia di ciclo della performance di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150[36], le norme di cui al titolo I della Parte II del TUEL e quelle di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118.

Nella fase di pianificazione e programmazione, il Consorzio si sarebbe, quindi, dovuto dotare di un Documento unico di programmazione (DUP) e di un piano esecutivo della gestione ed avrebbe dovuto adottare il bilancio previsionale su base triennale sulla base delle linee indicate nel DUP. Nella fase di rendicontazione il Consorzio avrebbe dovuto adottare il rendiconto della gestione comprendente il conto del bilancio, il conto economico e lo stato patrimoniale.

Una delle differenze di maggior rilevanza è rappresentato dalle diverse tipologie di contabilità da utilizzarsi dal Consorzio e dalla società consortile, nell'un caso finanziaria (articolo 30 comma 1 dello Statuto), nell'altro economica. Ai Consorzi trova applicazione l'articolo 14 comma 5 TUSP ed il c.d. "divieto di soccorso finanziario" dalla medesima previsto[37], da interpretarsi nel senso

[36] La sottoposizione dei consorzi tra enti locali al ciclo della performance è stata confermata da Anac.

[37] La giurisprudenza contabile, riaffermata la sottoposizione dei Consorzi tra enti pubblici alla norma di cui all'articolo 2615 c.c., ha ritenuto il divieto di soccorso finanziario applicabile anche a questi ultimi (tra le altre, Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per l'Abruzzo, n. 279/2015/PAR).

che i Comuni non debbono ritenersi tenuti a ripianare, sempre e comunque, le perdite maturate dal Consorzio e, qualora intendano procedervi, debbano motivare analiticamente le ragioni di tale scelta in apposita delibera (tra le altre, deliberazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia 296/2019, cit.). Le forme di finanziamento del Consorzio sono definite dall'articolo 30 dello Statuto e presentano analogie rispetto a quelle delle quali può beneficiare la società consortile a responsabilità limitata (sia il Consorzio che la società fanno affidamento sui contributi consortili e possono accedere a contributi di soggetti terzi istituzionali e all'autofinanziamento sotto forma di contratti di mutuo e di prestiti obbligazionari).

La differenza più rilevante attiene al fatto che, nel caso del Consorzio, alcune entrate (vale a dire i fondi specificamente accantonati, le somme rivenienti dall'autofinanziamento, i contributi di soggetto terzi pubblici ed i prestiti obbligazionari) sono destinati a finanziare le spese di investimento (vedasi comma 4 articolo 30 e articolo 199 comma 1-*bis* TUEL), mentre, nel caso delle società, soggette alla contabilità economica ogni tipo di entrata può concorrere a finanziare ogni tipo di spesa. Sotto tale profilo, rispetto alla società consortile il Consorzio sarebbe stato destinato ad incontrare maggiori rigidità nella gestione delle risorse, maggiori rigidità che, d'altro canto, sono finalizzate ad evitare che entrate straordinarie siano utilizzate per finanziare spese che, come quelle di parte corrente, rappresentano una costante nella vita dell'ente.

La scelta di non dare seguito al processo di trasformazione di Agrorinasce S.c.r.l. da società consortile a consorzio non rende priva di interesse e di utilità, anche in una prospettiva futura, l'indagine comparativa tra i due modelli, societario e consortile. Numerosi sono i punti di contatto tra i due modelli in ragione della natura di società in house di Agrorinasce S.c.r.l., punti di contatto che, tuttavia, non valgono certamente ad elidere le differenze pur sempre esistenti, motivate dalla natura privatistica della società e da quella pubblicistica del consorzio. Quale che sia la scelta del modello giuridico, permane l'esigenza di garantire la previsione di meccanismi che consentano lo svolgimento di un'attenta attività di indirizzo, di controllo e di verifica sull'operato del soggetto giuridico da parte dei Comuni soci e da parte della collettività e l'attuazione di accurate forme di programmazione e pianificazione delle attività e di rendicontazione dei risultati.

Capitolo V

Fuori la mafia dalle imprese: dagli orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea alla valutazione *Environmental Social Governance*

Sandro Antonioli
Responsabile Dipartimento crediti presso Banca Etica

1. Il contesto attuale. Il credito alle imprese in tempo di crisi

Il settore finanziario nazionale ed europeo si interroga rispetto al fatto che gli aspetti socio ambientali possano essere usati per migliorare la conoscenza dei propri clienti.

Una valutazione positiva di questi fattori può determinare una performance migliore nel rimborso dei finanziamenti?

L'evoluzione della normativa che considera gli aspetti sociali, ambientali e di governance come elementi sempre più determinanti nella valutazione dei finanziamenti, può avere impatti positivi nel sostegno creditizio alle aziende sequestrate e confiscate e al riutilizzo dei beni confiscati?

Gli aspetti socio ambientali possono costituire segnali predittivi della crisi dell'impresa?

Un'attività di monitoraggio costante del credito insieme all'aggiornamento periodico delle informazioni che l'imprenditore mette a disposizione del sistema bancario e una relazione fiduciaria forte tra impresa e banche può essere una barriera atta ad evitare i fenomeni di infiltrazione mafiosa?

Allo stesso tempo è altresì necessario domandarsi se, di fronte al proliferare di sistemi innovativi quali le piattaforme di *crowdfunding*, di *peer to peer lending*, di smobilizzo di crediti commerciali, non ci sia il rischio che, senza adeguati presidi e controlli, si inseriscano soggetti malavitosi.

Nel contesto attuale l'emergenza Covid-19 ha determinato un'esigenza impellente di liquidità per il tessuto imprenditoriale italiano. È pertanto necessario che l'imprenditore in cerca di finanza:

- per il sostegno ai propri progetti di sviluppo;
- per garantire continuità alla propria attività;
- per superare momenti oggettivi di temporanea difficoltà, abbia la convenienza, in ottica di prevenzione, a rivolgersi alle istituzioni finanziarie per far fronte alle proprie necessità.

Nel momento in cui l'impresa attraversa un periodo di crisi e sia riscontrabile la prospettiva di continuità, devono essere attivate tutte quelle relazioni che possono garantire l'accesso a strumenti di credito agevolato o consentire l'ingresso, a fronte di un'adeguata remunerazione del rischio, di capitali coraggiosi e pazienti.

Si dice spesso che è nei momenti di crisi che si gettano le basi per una ripresa, anche con carattere innovativo, rispetto al periodo antecedente alla crisi stessa.

I mesi trascorsi hanno impattato in modo fortemente negativo su tutto il tessuto economico; la risposta delle istituzioni è andata nella direzione di mettere a terra misure per sostenere la liquidità delle imprese sia con finanziamenti agevolati che con contributi a fondo perduto.

Sul fronte creditizio abbiamo assistito a fenomeni in cui le banche hanno spesso dovuto rincorrere provvedimenti che, nati sull'onda dell'emergenza, hanno avuto percorsi legislativi complessi e sovente oggetto di interpretazioni diverse da istituto a istituto.

Le misure hanno riguardato in particolare:

- operazioni per garantire la liquidità con il supporto della garanzia dello stato al 100%[1],
- operazioni finalizzate al consolidamento di esposizioni debitorie verso la banche con operazioni a medio/lungo termine;
- la moratoria dei finanziamenti;
- il divieto, per gli istituti di credito, di revoca delle linee di credito concesse alle imprese se queste ultime non erano già in una situazione di default prima della pandemia;
- la proroga delle operazioni di anticipi commerciali presentati alle banche.

Le misure sono state fino al 30 settembre 2020 supportate dall'Autorità Bancaria Europea (Eba) che ha consentito ai singoli istituti bancari di non trattare le misure di sostegno al credito alla stregua di una misura di concessione (*forbearance exposure*)[2]; la misura di concessione ai sensi della normativa avrebbe avuto

[1] Garanzia rilasciata dal Fondo Centrale di Garanzia.

[2] Le concessioni *forbearance* sono delle modifiche alle condizioni del contratto originale della linea di credito concessa dalla banca al suo cliente. Per esempio, una modifica può essere l'abbassamento degli interessi del finanziamento, oppure un allungamento del periodo di ammortamento del prestito. Le misure di concessione comportano la classificazione in stage 2 dell'esposizione con la necessità di una maggiore svalutazione del credito bancario. La divisione dei crediti in tre stage deriva dall'entrata in vigore del princi-

come conseguenza diretta un irrigidimento della relazione tra banca e cliente con l'obbligo per le banche di una maggiore svalutazione dei crediti nei propri bilanci, contestuale innalzamento del pricing del credito e possibile virata pericolosa verso il fenomeno del credit crunch.

Il 2021, ancora nel pieno della lotta contro il virus, è stato caratterizzato, per quanto riguarda il mondo della finanza, dai seguenti aspetti:

Il 1° gennaio è entrata in vigore la normativa sulla nuova DoD (Definition of Default) che ha ridotto le soglie entro le quali un cliente, consumatore o impresa, deve essere considerato in default dal punto di vista bancario. La norma ha reso rigido anche il ritorno in bonis dei clienti; non è più infatti sufficiente un mero rientro dall'esposizione che ha generato il default ma, trascorsi almeno tre mesi dall'avvenuto rientro dell'esposizione, le banche dovranno effettuare una valutazione per verificare che siano rispettati i principi di continuità aziendale per scongiurare una classificazione peggiorativa del cliente. Oltre a questo si deve tenere conto del c.d. "rischio di contagio" (termine che purtroppo genera una triste coincidenza con la situazione pandemica) tra clienti collegati tra loro per elementi di ordine giuridico (partecipazioni incrociate o di maggioranza) o economico (la difficoltà finanziaria di una società determina la crisi della società collegata) con il rischio pertanto che il default di una singola posizione vada ad impattare su quello dell'intero gruppo di appartenenza. Nella DoD viene inoltre declinato il concetto di ridotta obbligazione finanziaria che le banche sono obbligate a verificare in caso di richieste di rinegoziazioni presentate da imprese in difficoltà finanziarie. Il riscontro di una situazione di ridotta obbligazione finanziaria superiore al tasso dell'1% rispetto alla situazione ante rinegoziazione comporta la classificazione del cliente nel portafoglio delle inadempienze probabili.

Il 30 giugno 2021 sono diventate operative le norme previste dal c.d. "calendar provisioning"; si tratta, in sostanza, dell'obbligo che gli istituti di credito hanno di svalutare i propri crediti deteriorati non più secondo criteri oggettivi legati a specifiche policy interne ma sulla base di scadenze temporali definite in 3 anni per i crediti non garantiti (*unsecured*) e tra i 7 e 9 anni per quelli garantiti (*secured*).

Nel mese di giugno 2021, sono entrati in vigore gli orientamenti Eba in tema di origine e monitoraggio del credito che impongono una revisione dell'intero processo del credito.

---

pio contabile internazionale IFRS9 (International Financial Reporting Standard); in stage 1 sono allocati i crediti a rischio basso, in stage 2 i crediti a rischio medio e in stage 3 i crediti a rischio alto.

Nel 2021 è stata definita la fine del periodo di moratoria "automatica"[3] concessa alle imprese. Stiamo parlando di un numero enorme di crediti oggetto di tali provvedimenti[4]. Di certo, anche solo per un mero effetto statistico, è lecito attendersi un incremento dei crediti deteriorati nei conti delle banche sia a fine del 2021 che nei primi mesi del 2022;

È stata invece rimandato al 2022 l'avvio definitivo di quanto previsto dal decreto della crisi di impresa che, in una situazione già deteriorata come quella attuale, e con gli indicatori già fissati da tempo rispetto al bilancio delle imprese, avrebbe comportato l'ingresso nel perimetro del credito deteriorato di un numero elevato di società[5].

Nel contesto sopra descritto si deve tener conto di una serie di situazioni potenzialmente pericolose quali:

- l'offerta di prestiti usurari a settori che in questo periodo sono risultati più fragili e in situazione di necessità (quali il turismo e la ristorazione per esempio) sempre secondo il, triste, principio che il denaro delle mafie si muove cercando di imboccare le strade dove incontra minori resistenze[6]. Il rischio è evidenziato anche dai dati relativi alle operazioni di iniezione di liquidità fatte dal sistema bancario con l'utilizzo della garanzia al 100% dello Stato a valere sul decreto liquidità che mostra una netta prevalenza di erogazioni nelle regioni del Nord Italia oltre a un registrato aumento della segnalazione di operazioni sospette che, nei primi sei mesi del 2020, hanno raggiunto l'importo di 50 miliardi[7];
- la presenza della criminalità che si inserisce nei mercati dei Non Performing Loans[8] comprando questi crediti deteriorati sia per speculazioni finanziarie ma

---

[3] Le imprese, a differenza delle proroghe precedenti, hanno dovuto espressamente richiedere la proroga della moratoria.

[4] L'aggiornamento periodico di Banca d'Italia informa che sono ancora attive misure di moratoria concesse a imprese e famiglie per un valore complessivo di 62 miliardi di euro (erano 270 i miliardi di euro a marzo 2020). Banca d'Italia - Divisione Relazione con i media, 3 novembre 2021.

[5] Sempre nel tentativo di arginare gli effetti della crisi il legislatore è intervenuto anche in tema di approvazione dei bilanci delle società al fine di evitare che a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 venissero redatti bilanci in sostanziale ottica liquidatoria; pertanto è stato previsto di esonerare il redattore del bilancio dal compito di riflettere nel valore delle voci dei bilanci 2019 e 2020 la valutazione della continuità aziendale salvo la società non si trovasse in uno stato di perdita di continuità aziendale già prima dell'emergenza sanitaria.

[6] Umberto Santino, direttore del Centro di documentazione Giuseppe Impastato di Palermo, avverte: «La mafia nel dopo virus potrebbe gestire una sorta di welfare di base per quelle fasce sociali il cui disagio sociale non potrà che aggravarsi».

[7] *Il Sole 24 ore*, 22 novembre 2020: «Il bisogno disperato di liquidità di aziende e privati ancora e sempre più in difficoltà corre il rischio, ancora una volta, di fare spazio a circuiti economici poco legali e a un sistema finanziario alternativo chiamato usura».

[8] L'allarme è stato lanciato dal secondo report dell'Osservatorio voluto dal Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese e presieduto dal prefetto Vittorio Rizzi, vicecapo della Polizia e direttore della Criminalpol:

anche per impossessarsi delle attività economiche. Ci sono infatti patrimoni che costituiscono asset particolarmente appetibili (ad esempio centri commerciali, villaggi turistici)[9] sia per gli operatori economici "normali" che per la criminalità organizzata. Gli acquisti sono effettuati soprattutto da fondi stranieri, partecipati a loro volta da altri fondi. Un contesto[10] in cui le organizzazioni criminali possono inserirsi tramite prestanome o società di copertura generando, tra le altre conseguenze, anche l'alterazione del principio della libera concorrenza[11].

«La crisi di liquidità delle imprese e le difficoltà economiche, nell'attuale momento di riapertura, costituiscono delle condizioni che potrebbero favorire attività strutturate delle organizzazioni criminali attraverso l'utilizzo di raffinati e complessi strumenti finanziari che consentono (anche attraverso l'acquisto dalle banche di crediti deteriorati e il coinvolgimento di fondi di investimento compiacenti) di entrare in possesso di asset imprenditoriali di particolare interesse nel settore turistico, della ristorazione e del commercio» (www.interno.gov.it). Vengono individuate quattro possibili mosse di un mafioso per investire nel mercato dei crediti deteriorati. La prima ipotesi è comprare single name credits ovvero singoli crediti deteriorati, non in blocco, in modo tale da evitare che l'acquisto di crediti a titolo oneroso possa costituire un'attività di concessione di finanziamenti in qualsiasi forma che rientrerebbe nell'ambito di applicazione del Testo Unico Bancario.

Poi c'è la seconda mossa che è quella di infiltrarsi nel settore del *servicing*, i servizi di gestione, incasso e recupero dei crediti, per conto degli investitori che li abbiano comprati dalle banche, in ciò favoriti dalla presenza di pochi grandi operatori che, a fronte del rapido aumento della massa di crediti da gestire, sono indotti ad esternalizzare una parte delle loro attività. La terza possibilità è acquistare i crediti deteriorati, direttamente, attraverso le società di recupero crediti, che possono agire senza essere soggette alla stringente disciplina stabilita dal Testo Unico Bancario per gli intermediari finanziari. La quarta è quella di investire nell'acquisto delle obbligazioni emesse dalle società veicolo costituite da banche e intermediari finanziari per la cartolarizzazione dei NPL; addirittura con l'opportunità, in qualità di obbligazionisti, di partecipare ad operazioni di finanziamento dei debitori insolventi ovvero di acquisto dei beni posti a garanzia dei crediti deteriorati.

[9] «Per i settori connessi al turismo, alla ristorazione, ai servizi connessi alla persona, all'abbigliamento, alla vendita e noleggio autovetture è opportuno indirizzare l'attenzione operativa verso le cessioni di quote societarie e di beni immobili, nonché le cessioni di licenze e subentri nelle concessioni demaniali marittime. Per quanto riguarda la filiera agroalimentare andrà verificata l'eventuale insorgenza, in ambito locale, di situazioni di monopolio nella produzione e fornitura dei prodotti, chiaramente indicativi di ingerenze e forme estorsive di carattere mafioso» (Direzione Investigativa Antimafia, relazione secondo semestre 2019).

[10] «Il lockdown ha dimostrato ancora una volta la resilienza, ovvero la capacità di adattamento delle mafie, che hanno sempre saputo leggere il contesto e andare oltre il consueto, rinunciando anche alle proprie abitudini, senza però perdere la propria identità» (N. Gratteri, A. Nicaso, *Ossigeno illegale*, Milano, 2020).

[11] Un termometro della situazione del nostro Paese si può anche ritrovare nei dati relativi all'indice di corruzione. L'indice di percezione della corruzione (CPI) viene periodicamente aggiornato dall'associazione Transaparency International Italia che sulla base di sondaggi e altri strumenti di analisi misura la percezione della corruzione da parte di cittadini e imprese. Il nostro Paese su una scala da 0 (massima corruzione) a 100 (nessuna corruzione), registra 53 punti, contro una media europea di 64. Rispetto agli altri paesi, nella classifica per corruzione percepita, in cui il primo posto rappresenta il paese con il minor grado di corruzione, l'Italia si colloca al 52esimo posto su 180. Informazioni più robuste sul livello della corruzione possono invece essere tratte da un altro indice elaborato da Transparency International, che si basa sulla percentuale di persone che dichiarano di aver pagato almeno una mazzetta in un anno. Viene utilizzato un campione (anonimo) della popolazione per misurare l'esperienza diretta della corruzione da

Il perdurare della pandemia e delle misure messe in atto dai governi per tentare di arginarla direttamente (con l'introduzione dei vaccini) e indirettamente con le misure di sostegno all'economia risultano ancora "ghiotte" occasioni per la criminalità organizzata. Nella comunicazione di Banca d'Italia[12] viene posta l'attenzione:

- al settore sanitario dove la diffusione dei vaccini può determinare l'insorgere di interessi economici da parte di gruppi criminali con manovre speculative, fenomeni corruttivi, condotte fraudolente o distrattive con riferimento al commercio di vaccini[13];
- al settore dei giochi e scommesse;
- alle operazioni derivanti dalla cessione dei crediti fiscali (c.d. super bonus) con i rischi che i crediti ceduti siano in prima battuta fittizi, che i cessionari paghino i crediti con somme di provenienza illecita, con il possibile svolgimento delle attività finanziarie da parte di soggetti privi delle dovute autorizzazioni e con il rischio che il netto ricavo derivante dalle operazioni di cessione non venga utilizzato in coerenza con la misura che lo aveva determinato;
- a tutte quelle operazioni che prevedono erogazione di contributi a fondo perduto.

Nelle analisi fatte a un anno dalla pandemia è emersa la capacità delle organizzazioni criminali di riciclare e reimpiegare denaro, di corrompere pubblici funzionari e di spostare capitali. Le maggiori minacce di infiltrazioni criminali volteggiano sugli appalti di grandi opere e la sanità.

Questo rischio può crescere esponenzialmente con l'arrivo delle somme dall'Unione Europea previste dal Recovery Fund.

Siamo quindi di fronte a una sorta di trade-off tra la necessità degli imprenditori in difficoltà di acquisire finanza per il sostegno della propria impresa, evitando così il ricorso ai capitali mafiosi, e l'obbligo, per gli enti finanziari, di introdurre strumenti adeguati per valutare le imprese non soltanto dal punto di vista economico finanziario ma anche sulla base di altri parametri che possano misurare l'impatto dell'impresa sul tessuto sociale del territorio.

---

parte dei cittadini, ovvero la corruzione sperimentata. L'ultima rilevazione di questo tipo, pur dando risultati migliori rispetto all'indice di percezione della corruzione, indica che, comunque, l'Italia è il peggior paese dell'Europa occidentale, con il 7 per cento degli intervistati che "confessa" di aver pagato almeno una mazzetta nel 2016.

12 Banca d'Italia, Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, 11/02/2021.

13 L'allarme è lanciato dal quarto report dell'Organismo di monitoraggio istituito dal capo della Polizia sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte delle mafie. La diffusione dei vaccini, segnala il rapporto, potrebbe interessare i gruppi criminali per «l'elevata domanda» e per «la fisiologica bassa offerta iniziale».

La notizia positiva è che oggi esistono istituzioni finanziarie e strumenti finanziari a disposizione delle imprese per evitare il ricorso ai capitali mafiosi.

L'imprenditore che ambisce a far crescere la propria impresa ha la possibilità di ricorrere a capitali e finanziamenti di terzi sia tramite i canali finanziari tradizionali che tramite strumenti di innovazione tecnologica e finanziaria.

Il mondo della finanza, d'altro canto, non ha più scuse; le normative che stanno entrando in vigore impongono un cambio di paradigma nella gestione del credito a partire dalla sua origine passando dal monitoraggio fino alla gestione del contenzioso.

Le scelte di allocare la liquidità ingente presente oggi nel mondo bancario devono premiare le imprese che fanno innovazione, che preservano l'ambiente, che non discriminano, che consolidano il tessuto sociale, che promuovono la legalità, che costruiscono reti che generano partecipazione. La premialità deve poter tradursi in agevolazioni concrete quali: la semplificazione dei processi per l'accesso al credito, la possibilità di avere condizioni agevolate, l'offerta integrata di consulenze strutturate.

C'è bisogno che le istituzioni finanziarie siano sempre più consapevoli dell'importanza delle conseguenze non economiche delle scelte economiche.

Se non ci arrivano gli imprenditori o le banche, ci possono arrivare direttamente i lavoratori; anche in questo caso alcuni strumenti a disposizione oggi già ci sono e sono diverse le esperienze in Italia di *workers buy out* (wbo); si tratta cioè le società cooperative nate per iniziativa dei dipendenti per mantenere un'attività produttiva destinata alla chiusura.

2. Gli orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea in materia di origine e monitoraggio dei crediti

Negli ultimi anni le autorità europee di supervisione bancaria hanno emanato una serie di nuovi orientamenti e disposizioni – come nel caso delle Linee Guida sugli NPL[14], della Nuova Definizione di Default, della Calendar Provisioning, etc. – volti ad indirizzare in via strutturata e definitiva le modalità di risoluzione del principale problema che gli istituti bancari hanno dovuto fronteggiare a seguito della crisi finanziaria internazionale venutasi a determinare con il default della Lehman Brothers[15]. Si tratta delle difficoltà collegate alla qualità degli

[14] Linee Guida per le banche sui crediti deteriorati. Banca Centrale Europea, marzo 2017.

[15] Il fallimento della banca Lehman Brothers, una delle più importanti degli Stati Uniti, avvenuto nel settembre 2008, si è trasformato nella crisi sistemica più grave dopo quella del 1929.

attivi, che hanno investito i bilanci bancari in ragione del diffuso e prolungato peggioramento del merito creditizio delle controparti affidate.

In tale contesto le autorità si sono inizialmente concentrate sulle criticità legate all'accumularsi di alti livelli di NPL, che hanno caratterizzato in particolare l'industria bancaria di alcuni dei Paesi UE tra cui l'Italia. In questa fase le autorità hanno indirizzato gli intermediari verso percorsi di *derisking* che fossero in grado di eliminare dai portafogli gestiti stock consistenti di sofferenze, con il rafforzamento dei sistemi interni per la mobilizzazione dei *non performing* e tramite operazioni di cessione e/o cartolarizzazione dei crediti deteriorati.

L'azione delle autorità di supervisione, congiunta con l'impegno delle banche nel dare attuazione a quegli indirizzi, hanno fatto sì che nel periodo 2015-2019 il livello dei crediti deteriorati del sistema si riducesse significativamente: l'NPL Ratio del settore bancario italiano (rapporto tra crediti deteriorati e totale dei crediti in essere) è diminuito progressivamente passando da un valore prossimo al 20% registrato nel 2015 ad un valore inferiore al 10%, a fine 2019.

L'azione dell'autorità di Vigilanza si è quindi progressivamente spostata da interventi di tipo "emergenziale" a misure per la sana e corretta gestione del credito "tout court", finalizzate ad evitare la generazione di nuovi NPL, dettando indicazioni e orientamenti che curassero l'erogazione e le fasi successive di monitoraggio del credito, quando è ancora in condizioni di piena solvibilità. Per le banche, pertanto, si è posto il passaggio da un approccio che mira a "sanare" il credito deteriorato già in essere, a un approccio proattivo finalizzato a prevenire il deterioramento del credito stesso, a partire dalle fasi iniziali di istruttoria dell'affidamento.

In questa ottica – con l'obiettivo generale di indagare sulle logiche che inducono al deterioramento del credito – nel mese di aprile 2019 la BCE ha richiesto alle principali banche europee una vasta informativa sui portafogli *performing*, sia in termini di stock che di flussi erogati, per analizzare la qualità e la rischiosità delle esposizioni in essere e delle nuove erogazioni di credito, nonché per valutare la congruità del pricing in relazione alla rischiosità delle esposizioni.

Le linee guida dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) in tema di origine e monitoraggio del credito (più comunemente definite LOM) introducono nuove prospettive sul processo del credito, come nel caso delle implicazioni ambientali e del finanziamento alla cosiddetta economia "green". Sono state predisposte in risposta al piano d'azione elaborato dal Consiglio dell'Unione Europea per affrontare il cresciuto livello delle esposizioni deteriorate. Con tale piano il Consiglio UE ha invitato l'EBA a pubblicare linee guida dettagliate sull'origine, il monitoraggio e la governance dei prestiti bancari. In linea con tali indicazio-

ni l'obiettivo degli orientamenti è di assicurare che le banche adottino modelli rigorosi e prudenti per l'assunzione, la gestione e il monitoraggio del rischio di credito affinché i nuovi finanziamenti siano di qualità elevata. Un'ulteriore finalità è di garantire un trattamento equo dei clienti e un'adeguata tutela dei consumatori richiedenti il finanziamento da parte degli intermediari.

Le indicazioni EBA specificano i meccanismi di governance interna da seguire per la concessione e il monitoraggio delle linee di credito per tutta la loro durata.

In particolare, forniscono chiarimenti in merito al processo decisionale che prevede l'utilizzo di modelli automatizzati il cui funzionamento è basato su requisiti indicati dalla stessa EBA tramite specifici orientamenti in tema di governance.

L'EBA ha sviluppato le linee guida basandosi sulle prassi e sulle esperienze delle vigilanze nazionali, mirando a colmare le carenze manifestate al riguardo dagli intermediari nella recente crisi finanziaria. Le linee guida hanno voluto riflettere, ai fini delle politiche di concessione del credito, talune priorità manifestatesi di recente a livello sociale nella sensibilità collettiva, come nel caso delle tematiche ambientali, dei temi relativi all'economia sostenibile, dei problemi connessi al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, delle questioni legate all'innovazione tecnologica e alla crescente adozione di modelli statistici automatizzati nel processo di concessione e controllo del credito e delle garanzie connesse.

Il documento dell'Autorità Bancaria Europea è articolato in più sezioni e tra queste presentano contenuti di specifico interesse le Sezioni 4, 5, 6, 7 e 8:

• Sezione 4. Processo di Governance: si chiarisce il quadro di governance e di controllo interno per sviluppare il processo decisionale per la concessione del credito sulla base degli orientamenti EBA. Ai fini del processo di governance le linee guida EBA richiedono principalmente alle banche di:
  - definire ruoli e responsabilità del processo di concessione;
  - allineare la strategia creditizia con la propensione al rischio;
  - definire la segmentazione del portafoglio della clientela;
  - definire presidi antiriciclaggio in ambito di erogazione del credito;
  - formalizzare policies e procedure di processo.

• Sezione 5. Processo di erogazione del credito: si specificano i requisiti per la valutazione del merito creditizio dei mutuatari, differenziando tra prestiti a consumatori, microimprese, PMI e grandi imprese e si stabiliscono le regole per la gestione delle informazioni e i requisiti per le relative valutazioni. Al fine del

processo di erogazione del credito le linee guida EBA richiedono agli intermediari di:

- raccogliere e analizzare le informazioni sul merito di credito in base alla granularità della clientela;
- definire indicatori e parametri differenziati per clientela e per tipo di strumento;
- sviluppare un sistema di analisi di sensitività per intercettare tempestivamente possibili eventi negativi dovuti a fattori esterni.

• Sezione 6. Determinazione del pricing: si definiscono le aspettative di Vigilanza per la determinazione del prezzo dei prestiti basata sul rischio (*risk based*). Al fine della determinazione del pricing le linee guida EBA richiedono principalmente agli intermediari di:

- considerare al fine del pricing delle erogazioni creditizie il rapporto rischio e rendimento (su tale aspetto le istituzioni finanziarie sono tenute a considerare il costo del capitale, il costo del funding, i costi amministrativi, i costi operativi, il costo del credito in termini di svalutazione e tutti i rimanenti costi connessi al processo di erogazione);
- monitorare il processo di pricing tramite un'analisi combinata delle componenti di pricing e del rapporto del rischio-rendimento al fine di sviluppare e mantenere nel tempo il modello di pricing adottato.

• Sezione 7. Valutazione delle garanzie: viene fornita una guida sugli approcci alla valutazione delle garanzie reali in forma di beni immobili e mobili al momento della concessione del credito, del monitoraggio e della revisione del valore di tali garanzie in base agli esiti del monitoraggio. Al fine della valutazione delle garanzie le linee guida EBA richiedono principalmente agli intermediari di:

- strutturare con una specifica policy sull'approccio metodologico per la valutazione dei collaterali;
- strutturare specifici presidi per il monitoraggio *on-going* delle garanzie;
- predisporre un piano sui requisiti minimi per la selezione dei periti esterni;
- verificare nel continuo le performance dei periti, con un focus specifico riguardante l'accuratezza delle valutazioni.

• Sezione 8. Struttura di monitoraggio: vengono definiti gli orientamenti per il monitoraggio in continuo del rischio di credito e delle esposizioni creditizie, con ciò comprendendo la revisione delle condizioni dei debitori anche sul credito in bonis. In questa sezione viene richiesto agli intermediari di:

- dotarsi di una infrastruttura per la gestione dei dati che in modo automatico permetta di analizzare e elaborare le informazioni sugli andamenti delle posizioni oggetto di concessione;
- integrare nella base dati aziendale le informazioni rivenienti da banche dati esterne al fine del monitoraggio del credito;
- predisporre dei cluster di clientela per classi omogenee;
- introdurre indicatori di *early warning* con indicatori specifici per i diversi cluster di clientela;
- predisporre un framework specifico in tema di monitoraggio del credito.

Tra le definizioni iniziali viene dato spazio al concetto di "Prestito sostenibile dal punto di vista ambientale" con un'accezione ben più ampia del termine ambientale; si va infatti a specificare che si tratta di un prestito volto a finanziare attività economiche sostenibili dal punto di vista ambientale. Fa parte del più ampio concetto di finanza sostenibile, espressione con la quale si intende qualsiasi strumento finanziario o investimento, compresi titoli di capitale, titoli di debito, garanzie o strumenti di gestione dei rischi emessi in cambio della prestazione di attività di finanziamento che soddisfino i criteri di sostenibilità ambientale[16].

Ad una prima lettura gli orientamenti potrebbero generare sensazioni di stupore in particolare a chi non è particolarmente avvezzo alla materia bancaria. Alcune cose dovrebbero infatti essere scontate e, invece, è risultato necessario ribadire che «la cultura del rischio di credito dovrebbe comprendere l'adozione di un'adeguata linea dall'alto» o ancora che «le banche dovrebbero assicurare che una cultura del rischio di credito sia attuata in modo efficace a tutti i livelli dell'organizzazione e che tutti i membri del personale coinvolti nei processi di assunzione, di gestione e di monitoraggio del rischio di credito ne siano pienamente consapevoli e siano tenuti a rispondere delle loro azioni».

Può risultare utile ricordare il ruolo che viene attribuito all'attività bancaria nell'ordinamento italiano intesa come l'esercizio congiunto dell'attività di rac-

[16] «Per 'finanza sostenibile' si intende generalmente il processo di tenere in debita considerazione, nell'adozione di decisioni di investimento, i fattori ambientali e sociali, per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e di più lungo termine. Più precisamente, le considerazioni di ordine ambientale fanno riferimento all'attenuazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a questi nonché in senso lato all'ambiente e ai rischi connessi, come per es. le catastrofi naturali. Le considerazioni di ordine sociale possono fare riferimento a questioni di ineguaglianza, inclusività, rapporti di lavoro, investimenti in capitale umano e comunità. Le considerazioni di ordine ambientale e sociale sono spesso interconnesse, in particolare poiché i cambiamenti climatici possono esacerbare i sistemi di ineguaglianza in essere. La governance delle istituzioni pubbliche e private, comprese le strutture di gestione, le relazioni con i dipendenti e la retribuzione dei manager, svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'inclusione delle considerazioni ambientali e sociali nel processo decisionale» (Commissione Europea, *Piano per finanziare la crescita sostenibile*, marzo 2018).

colta di risparmio tra il pubblico e dell'attività di concessione del credito (art. 10 del Testo unico bancario, d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni e integrazioni). L'esercizio di cui sopra è definito come attività di intermediazione cioè, provando a dire in maniera più chiara, trasferire risorse finanziarie (ossia, moneta) dai soggetti che ne dispongono a quelli che invece ne difettano, ponendosi come controparte di ciascuno di essi.

E come potrebbe essere svolta questa attività se non con un'assoluta, e adeguata, cultura del rischio di credito?

Il passo in avanti che si registra all'interno delle LOM trova riscontro nel momento in cui si pone l'attenzione attenzione per le tematiche ESG:

- punto 56 «le banche dovrebbero incorporare i fattori ESG e i rischi ad essi associati nella loro propensione al rischio di credito, nelle politiche di gestione dei rischi e nelle politiche e procedure relative al rischio di credito, adottando un approccio olistico»;
- punto 126: «gli enti dovrebbero valutare l'esposizione del cliente ai fattori ESG, in particolare ai fattori ambientali e all'impatto sul cambiamento climatico»;
- punto 127: «per i prestiti o i clienti associati a un rischio ESG più elevato, è necessaria un'analisi più approfondita del modello di business effettivo del cliente [...], del contesto di mercato, dei requisiti di vigilanza ESG per le società in esame e del probabile impatto della regolamentazione ESG sulla posizione finanziaria del cliente»;
- punto 196: «la decisione sul credito dovrebbe essere chiara e ben documentata e includere tutte le condizioni e le precondizioni, comprese quelle volte ad attenuare i rischi individuati nella valutazione del merito creditizio, come i rischi associati ai fattori ESG per il contratto di prestito e il relativo rimborso».

Per rendere il processo più efficace, l'EBA valuterà l'inclusione dei rischi che emergono dai fattori ESG nell'attività di vigilanza con rilevanza potenziale sul patrimonio di vigilanza delle banche che, in parole più semplici, equivale a un maggior fabbisogno di capitale necessario alle banche per continuare la propria attività creditizia.

Per rendere più efficace la gestione dei rischi ESG, l'EBA ritiene infatti necessaria la loro incorporazione nelle strategie e nei processi aziendali delle istituzioni, nella governance interna e nei processi di gestione dei rischi.

L'inclusione nella strategia aziendale e nei processi di business migliora la resilienza economica delle istituzioni nel lungo termine. Guidando l'attività aziendale verso una direzione coerente con la trasformazione ambientale e sociale, le istituzioni hanno maggiori probabilità di evitare gli impatti negativi dei rischi ESG.

È importante, inoltre, incorporare i rischi ESG nel framework di gestione dei rischi, ponendo attenzione al momento in cui vengono originati, alla raccolta delle informazioni, alla fase di valutazione e monitoraggio. Cruciale, in tale ambito, è stabilire la propensione al rischio (risk appetite), redigere una specifica policy e fissare dei limiti operativi.

I rischi ESG[17] possono condizionare negativamente la performance finanziaria e la solvibilità delle banche. Essi, quindi, secondo l'EBA, dovrebbero essere inclusi nel processo di revisione e valutazione prudenziale incorporando, innanzitutto, i relativi fattori nell'analisi del modello di business, inclusa la sua resilienza nel lungo termine.

In conclusione, pur non rappresentando le LOM un documento interamente pervaso dalle tematiche ESG, e dove esse sono presenti risultano essere ancorate a una visione molto legata ai soli fattori ambientali e di impatto climatico, si deve dare atto dello sforzo fatto considerato che gli orientamenti sono entrati in vigore, e adottati dunque dal sistema bancario italiano, dal mese di giugno 2021.

3. Tre lettere per un futuro migliore: ESG Environmental Social Governance

Ragionare in termini di ESG porta a valutare le aziende anche sulla base di fattori non strettamente finanziari. Questo può essere considerato un elemento positivo di novità? Certamente sì e vediamo il perché.

L'analisi finanziaria, economica e patrimoniale ci dice se l'azienda è in grado o meno di far fronte ai propri impegni generando flussi finanziari idonei al pagamento dei propri debiti e se sta operando o meno in una prospettiva di continuità aziendale.

Nella valutazione delle tematiche ESG lo scopo è quello di arrivare a un giudizio sintetico delle stesse che misuri le capacità delle aziende rispetto a questi temi. Forti carenze sulle tematiche ESG non potranno non avere conseguenze, nel breve e medio periodo, anche sulla tenuta economico finanziaria dell'impresa. Ecco perché è importante guardare alle conseguenze non economiche delle

[17] *Il sole 24 ore* del 6 gennaio 2021. Non ci sono dubbi che per le Pmi sia necessario prepararsi con anticipo alle sfide legate alla diffusione delle informazioni non finanziarie: «Chi riuscirà ad anticipare proattivamente la normativa – spiega Giancarlo Giudici, professore ordinario della School of management del Politecnico di Milano e referente scientifico della ricerca – godrà di un vantaggio competitivo rispetto agli altri nel momento in cui capitali e risorse sul mercato saranno vincolati a essere investite secondo criteri Esg». Molte realtà famigliari magari faticano a prendere confidenza con la materia, ma è una rivoluzione che non si arresta.

azioni economiche[18]. Pensiamo, per esempio, a sanzioni comminate ad un'impresa per l'inquinamento prodotto e che in pochissimo tempo, con l'utilizzo dei social media, diventano di dominio pubblico. Il marchio di quell'azienda potrebbe avere danni enormi nonostante sia molto solido dal punto di vista finanziario. Lo stesso ragionamento può essere replicato per l'aspetto social (per esempio: il rispetto dei diritti dei dipendenti piuttosto che di altri stakeholders quali i fornitori e i clienti) oppure per la governance (per esempio: quanto guadagnano i manager? quant'è il divario tra lo stipendio più basso e lo stipendio più alto? Le loro retribuzioni sono collegate a obiettivi di sostenibilità?).

Le variabili che vengono considerate in queste valutazioni ESG possono essere ricondotte alle seguenti:

- Ambiente: l'utilizzo di indicatori che misurino il tasso di emissioni di Co_2, l'efficienza energetica, le efficienze nell'utilizzo delle risorse naturali, l'innovazione tecnologica. l'evidenza di catene di forniture sostenibili, l'utilizzo di materie prime riciclate.
- Sociale: indicatori che misurino la presenza di categorie protette, la formazione dei lavoratori, i contratti di lavoro, la presenza di eventuali irregolarità fiscali, il numero degli infortuni sul lavoro e il turnover dei dipendenti, lo smart working adottato, la presenza di sistemi atti a misurare il benessere dei lavoratori, la quantità di risorse che vengono riversate alla comunità, il rispetto delle diversità e dei diritti umani.
- Governance: indicatori per rilevare la diversità di genere tra gli amministratori, la proporzionalità di dirigenti donne, il coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte aziendali, la forbice retributiva presente in azienda, le risorse immesse nelle attività di innovazione e di ricerca e sviluppo, la redazione di un bilancio sociale, il numero di contenziosi e eventuali sanzioni, la presenza di certificazioni, l'adozione di un codice etico.

Da quanto sopra risulta evidente come le valutazioni tecniche e quelle ESG siano collegate e che diventi sempre più necessario avere un approccio ampio che consenta di analizzare l'impresa nella sua totalità.

Che questa visione circolare nella valutazione dell'impresa in tutti i suoi aspetti non sia da considerare una moda passeggera ma stia diventando una questione a forte impatto economico lo si può cogliere anche dai movimenti della finanza mondiale[19].

---

[18] Statuto di Banca Popolare Etica, art. 5

[19] Il più grande colosso della finanza mondiale Black Rock per voce del proprio amministratore delegato, ad inizio del 2020, scriveva, con un cambio di rotta epocale rispetto alle precedenti politiche di investimento della società: «Saremo sempre più propensi a votare contro i dirigenti e i consiglieri di amministrazione

La strada che si sta costruendo, intesa sia come conseguenza obbligata delle normative sia come il frutto di buone prassi finanziare, condurrà dunque a scenari in cui la valutazione dell'azienda sarà supportata da corredi informativi nei quali l'analisi ESG sarà certificata da rating specifici e strutturati che diventeranno elementi determinanti per la concessione del credito.

Un esempio, esteso su scala nazionale e da considerare, a mio avviso, come una sorta di "minimo sindacale", è rappresentato ad oggi dal rating di legalità.

Il rating di legalità è uno strumento introdotto nel 2012 per le imprese italiane, volto alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un riconoscimento (misurato in stellette) indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta e, più in generale, del grado di attenzione riposto nella corretta gestione del proprio business. All'attribuzione del rating l'ordinamento ricollega vantaggi in sede di concessione di finanziamenti pubblici e agevolazioni per l'accesso al credito bancario[20]. Il limite evidente di questo strumento è insito nel fatto che si tratta sostanzialmente di un'autocertificazione da parte delle imprese.

4. L'esperienza del gruppo Banca Etica

Dal 1999 è attiva in Italia (e in Spagna dai primi anni 2000) Banca Popolare Etica nata con lo scopo di consentire e sostenere, in particolare, il credito alle organizzazioni che operano nei settori della cooperazione sociale, internazionale, cultura e tutela dell'ambiente sulla base dei principi di trasparenza, equità, efficienza, sobrietà e finanza etica. Il principio della finanza etica è da intendersi come un insieme più grande rispetto al concetto di finanza sostenibile che ha

quando le società non svolgeranno progressi sufficienti in materia di informativa sulla sostenibilità e non predisporranno linee guida e piani aziendali ad essa connessi».

Gli investimenti sostenibili sono passati da investimento di nicchia a star. A giugno 2020 il patrimonio di fondi ed Etf sostenibili ha superato a livello globale i mille miliardi di dollari, con l'Europa che rappresenta l'82% del totale, secondo i dati di Morningstar. La società di consulenza Pwc parla di un cambio di paradigma nell'industria europea della gestione del risparmio e prevede che nello scenario migliore, entro il 2025, le masse gestite dai fondi Esg rappresenteranno oltre il 50% del patrimonio totale dei fondi. Andrebbe in realtà dedicata un'attenzione particolare ai fenomeni di *greenwashing* finanziario.

[20] Nel 2019 le imprese titolari di rating di legalità e finanziate presso il sistema bancario sono state 9.099, in netto aumento rispetto al biennio precedente (6.975 nel 2018 e 4.400 nel 2017). I benefici riconosciuti alle imprese si sono concretizzati principalmente nella riduzione dei tempi di istruttoria e nell'applicazione di migliori condizioni economiche in occasione della concessione o della rinegoziazione del finanziamento.

trovato spazio nelle normative europee. Le differenze principali, senza entrare nello specifico di ognuna, sono così riassumibili:

a) l'obiettivo di fondo della finanza sostenibile resta sempre quello della massimizzazione del profitto, mentre per la finanza etica lo scopo ultimo resta la massimizzazione dei benefici per le persone e per il pianeta;

b) la finanza sostenibile non impedisce l'utilizzo di strumenti assolutamente speculative o la tramitazione di attività nei paradisi fiscali mentre la finanza etica sostiene l'adozione di misure pensate per contrastare la speculazione, come la tassa sulle transazioni finanziarie;

c) La normativa europea si limita a "certificare" alcuni prodotti finanziari come sostenibili senza valutare l'operato complessivo degli intermediari che li collocano. Un intermediario potrebbe pertanto inserire nel proprio catalogo di vendita dei prodotti "green" accanto a prodotti che investono su fonti fossili, armi, etc. Gli operatori di finanza etica mettono la valutazione degli impatti sociali e ambientali al centro di tutti i prodotti finanziari proposti e di tutte le pratiche aziendali;

d) La normativa europea sulla finanza sostenibile non impedisce in alcun modo che a definirsi sostenibili siano intermediari finanziari caratterizzati da forte opacità; la finanza etica è invece contraddistinta da governance partecipata e trasparente;

e) La grande finanza speculativa investe in lobby sulle istituzioni per avere regolamentazioni compiacenti con i propri interessi alla massimizzazione dei profitti per pochi a danno di molti. La finanza etica investe in progetti di educazione critica alla finanza che rendano le persone consapevoli dei rischi sociali e ambientali del casinò finanziario e chiede alle istituzioni di regolamentare e tassare la finanza affinché possa contribuire a uno sviluppo sano e inclusivo in tutto il pianeta;

f) La finanza tradizionale – anche quando si dice sostenibile – tende a cercare solo i rendimenti nelle società in cui investe; la finanza etica cerca il dialogo con le imprese su cui investe per stimolarle a migliorare sempre le proprie performance sociali e ambientali.

Per rendere concreta l'applicazione degli assunti di partenza e generare impatti effettivi e desiderati, la Banca si è dotata di una "Policy del Credito" che definisce i settori di esclusione che non possono essere finanziati privilegiando l'investimento in settori ad alto impatto socio- ambientale.

All'interno del gruppo Banca Etica è sorta nel 2000 la società Etica Sgr con la convinzione che analizzare gli emittenti (imprese e Stati) anche da un punto di vista ambientale, sociale e di governance (ESG) offra potenzialmente valore aggiunto sul piano dei rendimenti. Etica Sgr dialoga costantemente con il ma-

nagement ed esercita inoltre i diritti di voto nelle assemblee delle società in cui investono i fondi etici di investimento collocati dalla società, al fine di sollecitare le società ad una condotta più responsabile e accompagnare nel percorso di raggiungimento di questo obiettivo.

L'utilizzo di criteri ESG, codificati in una metodologia trasparente e rigorosa, permette di gestire i rischi in modo più efficace, cogliendo interessanti opportunità di investimento.

Le attività di Etica Sgr si rivolgono ai risparmiatori e agli investitori istituzionali assumendo il principio seguente: «Come risparmiatori dobbiamo essere consapevoli delle conseguenze che l'uso del nostro denaro può comportare e riaffermare l'importanza dei valori e dell'etica nella gestione del denaro»[21].

Nel perseguimento del proprio oggetto sociale e nella gestione dei rapporti con tutti gli interlocutori, Etica Sgr mira ad essere efficace ed efficiente economicamente e nello stesso tempo responsabile ed attenta alla governance, al sociale e all'ambiente.

Azioni e principi della Sgr possono essere sintetizzati in questo modo:

- promuovere investimenti finanziari in titoli di emittenti che si distinguono per l'attenzione alle conseguenze sociali e ambientali dei loro comportamenti;
- partecipare attivamente, anche delegando altri soggetti, alle assemblee dei soci delle imprese nelle quali investe e di esercitare i diritti di voto collegati ai titoli in portafoglio;
- rappresentare i valori della finanza etica nei mercati finanziari e di sensibilizzare il pubblico nei confronti degli investimenti socialmente responsabili e della responsabilità sociale d'impresa.

L'attività della Sgr si concretizza nella gestione di Fondi comuni d'investimento. A distinguere i fondi comuni di Etica Sgr sono i criteri di selezione dei titoli e la filosofia che li ispira, che è quella dell'investimento responsabile che ha come diretta conseguenza l'investimento solo in settori e realtà che rispettano determinati criteri in materia di tutela dell'ambiente, diritti umani e buon governo aziendale.

È stata sviluppata una metodologia di selezione dei titoli che, prima della fase di analisi finanziaria, prevede un'analisi ESG volta a individuare le migliori opportunità di investimento in base a una serie di criteri legati a tematiche ambientali, sociali e di governance.

Tra le attività che rappresentano al meglio l'operato della SGR vi è l'attività di engagement che è una strategia di investimento sostenibile e responsabile che

[21] Manifesto politico strategico di Banca Popolare Etica.

Etica Sgr reputa fondamentale e che svolge da sempre. L'engagement consiste nell'attività di dialogo con il management delle imprese e nell'esercizio dei diritti di voto connessi alla partecipazione al capitale azionario delle aziende in cui investono i fondi. Il fine è stimolare comportamenti sostenibili e responsabili nel medio-lungo periodo. Al riguardo risulta interessante il tema dell'engagement fiscale per stimolare la trasparenza in materia, sulla base del principio cardine che la trasparenza fiscale porta a una maggior giustizia fiscale, quindi introiti che gli Stati possono investire per welfare (istruzione, sanità, sostegno delle fasce deboli della popolazione), innovazione e tutela ambientale, ecc.

Dal 2016 Etica Sgr pubblica il proprio report di Impatto con lo scopo di misurare l'attività di selezione dei titoli e l'attività di engagement.

Anche Banca Popolare Etica nel 2020 ha pubblicato il primo report di impatto della propria attività.

Tra gli obiettivi che il report si è posto c'è la misurazione del dividendo socio ambientale il cui calcolo intende imputare a ogni mille euro di capitale sociale investito in Banca Etica un corrispondente valore di impatto generato nel corso dell'esercizio.

Banca Etica ha definito una lista di "attività non finanziabili" che sono:

- produzione e commercializzazione di armi;
- evidente impatto negativo sull'ambiente;
- utilizzo e sviluppo di fonti energetiche e di tecnologie rischiose per l'uomo e l'ambiente;
- sfruttamento del lavoro minorile;
- allevamenti animali intensivi;
- attività di ricerca in campo scientifico che conducano ad esperimenti su soggetti deboli o non tutelati o su animali;
- esclusione o emarginazione delle minoranze o di intere categorie della popolazione;
- rapporto diretto con regimi che notoriamente non rispettino i diritti umani;
- mercificazione del sesso;
- gioco d'azzardo.

La sola esclusione di alcuni settori non è però condizione sufficiente alla realizzazione del progetto di finanza etica. L'azione deve essere ancora più mirata verso quelle attività che siano in grado di produrre un cambiamento positivo in termini sociali o ambientali. Tali settori non rappresentano una semplice elencazione di possibili obiettivi da finanziare, ma la scelta identitaria della Banca di "dare credito" a quei soggetti che orientano e/o finalizzano le loro attività nella

direzione di uno sviluppo sostenibile (umano, sociale, ambientale ed economico) coerente con la mission di Banca Etica.

Tra i "settori di impiego privilegiato" troviamo:
- sistemi di welfare;
- efficienza energetica ed energie rinnovabili;
- ambiente;
- agricoltura biologica;
- cooperazione internazionale;
- animazione socio-culturale: educazione, cultura, sport per tutti, centri giovanili, ecc.;
- commercio equo e solidale;
- impresa sociale responsabile;
- credito alla persona: fabbisogni finanziari primari (prima casa, mezzi di trasporto, ecc.).

La valutazione del merito di credito della banca è fatta mediante una duplice istruttoria: una tecnica basata sui dati contabili e che viene svolta dagli addetti fidi secondo le modalità tradizionali e un'istruttoria socio ambientale.

L'istruttoria socio-ambientale è l'analisi complessiva di tutte le informazioni di natura sociale e ambientale relative ai clienti che richiedono un finanziamento.

Questa tipologia di istruttoria ha principalmente 4 finalità:
- valutare il profilo di responsabilità socio-ambientale della clientela e il suo grado di conoscenza e vicinanza ai valori promossi da Banca Etica;
- evitare i rischi reputazionali che derivano da clienti che mettano in atto comportamenti contrari ai valori della finanza etica e dell'economia civile;
- promuovere e rafforzare la cultura della responsabilità socio ambientale nelle organizzazioni che entrano in relazione con la Banca;
- coinvolgere e valorizzare la base sociale.

L'istruttoria ha come elemento determinante il questionario socio-ambientale che viene compilato in autonomia dal cliente che richiede un finanziamento e si compone di un insieme di domande finalizzate alla raccolta delle informazioni basilari sulla responsabilità sociale e ambientale che contraddistinguono l'impresa con lo scopo di far riflettere l'organizzazione su alcuni aspetti valoriali che Banca Etica ritiene fondamentali. Il processo di valutazione socio ambientale prevede l'intervento di un "Valutatore Sociale di Banca Etica"; si tratta di persone socie che supportano volontariamente la Banca nella Valutazione Socio Ambientale dei finanziamenti.

I compiti del valutatore sono quelli di effettuare una visita presso l'impresa che richiede il finanziamento per incontrare un rappresentante qualificato dell'organizzazione (es. Presidente, Direttore, Titolare, altro responsabile); ricercare e raccogliere informazioni e pareri sull'organizzazione tramite la rete dei soci ed altre fonti informative (anche tramite web); compilare, il "Report di impatto" (che è parte integrante dell'analisi del credito) e formulare un giudizio finale motivato. Tutti i Valutatori Sociali di Banca Etica hanno svolto un apposito percorso di formazione, concluso il quale sono iscritti in un apposito Albo dei Valutatori Sociali e sono così accreditati per la realizzazione dell'istruttoria di impatto socio-ambientale.

Tra gli impatti che sono stati misurati dalla Banca trovano spazio gli interventi fatti a sostegno delle realtà che gestiscono beni confiscati.

Emerge pertanto che nel 2019 Banca Etica ha finanziato per 6 milioni di euro 23 organizzazioni che hanno utilizzato il credito ricevuto per finanziare direttamente un'attività di Gestione di beni confiscati[22]. Nella gestione dei beni confiscati le cooperative ricevono il 70% dei finanziamenti, le cooperative sociali il 19%, le associazioni il 7% e le società di capitali il 3,5%.

Tra le operazioni di finanziamento più significative nel corso degli anni si registrano il sostegno al Consorzio Libera Terra Mediterraneo, alla Geotrans srl[23], alla cooperativa Lavoro e Non solo, al Centro Olimpo di Palermo.

Oltre alle operazioni di finanziamento che sono state sviluppate iniziative innovative rappresentate dai progetti di crowdfunding. Da alcuni anni infatti il gruppo Banca Etica promuove, tramite una piattaforma specifica[24], progetti

---

[22] «La mafia non può fare a meno di collusioni con il mondo della finanza. Per questo ogni progetto che voglia definirsi di finanza etica deve avere al cuore anche l'impegno antimafia. E non è un caso se tra i primi finanziamenti concessi 20 anni fa dalla neonata Banca Etica ce ne furono alcuni a favore di cooperative di Corleone che volevano restituire all'utilità sociale beni e terreni confiscati. La legge italiana sul riuso sociale dei beni confiscati all'estero è considerata un modello da imitare, ma la sua concreta attuazione ancora soffre di lentezze amministrative e scarsità di risorse. Banca Etica risponde mettendo a disposizione risorse economiche e umane per facilitare il più possibile l'effettiva destinazione sociale dei beni confiscati: attraverso il credito concesso, cooperative e associazioni possono rimettere in funzione i beni confiscati realizzando progetti culturali e di inserimento lavorativo di persone con qualche fragilità» (U. Biggeri, ex Presidente di Banca Etica, 2019).

[23] Il finanziamento concesso da Banca Etica alla società Geotrans srl è stato portato come esempio positivo dall'amministratore giudiziario della società alla Commissione Antimafia della Regione Sicilia. La stessa Commissione ha audito, in una sessione specifica del novembre 2020, i rappresentanti di Banca Etica al fine di conoscere meglio le prassi utilizzate per i finanziamenti, e in particolare, al processo della valutazione sociale.

[24] Produzioni dal Basso è la prima piattaforma di *crowdfunding* nata in Italia sulla quale chiunque può registrarsi, caricare la propria idea e proporla online. Proporre un progetto di *crowdfunding* significa raccontare la propria idea e la propria storia condividendola con la propria *community* coinvolgendo così le persone per realizzarla.

a valere su bandi specifici. I progetti che raggiungono la cifra stabilita inizialmente ricevono un contributo a fondo perduto integrativo da parte del Gruppo Banca Etica. Tale contributo è possibile grazie al "Fondo per la Microfinanza e il Crowdfunding"[25], costituito grazie alla scelta volontaria dei clienti di Etica SGR di devolvere lo 0,1% del capitale sottoscritto nei fondi di investimento della società per il sostegno di progetti di innovazione sociale. Tra i progetti più significativi sostenuti troviamo "Il Giardino di Scidà"[26] e il progetto "Cascina Caccia"[27].

Oltre all'attività del gruppo Banca Popolare Etica ci sono altre esperienze che meritano di essere citate e che per motivi di spazio non possono essere adeguatamente trattate.

Mi riferisco a:

- CFI (Cooperazione Finanziaria Impresa): è una società nel 1986 ed è partecipata dal Ministero dello Sviluppo economico, Invitalia, i fondi mutualistici di AGCI, Confcooperative, Legacoop e altre numerose diverse imprese cooperative. La società ha stretto un rapporto di stabile collaborazione con l'Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati e con Invitalia per concorrere alla salvaguardia del valore patrimoniale dei beni aziendali sequestrati e confiscati criminalità organizzata ed i livelli occupazionali, utilizzando in modo integrato le risorse della legge Marcora con quelle messe a disposizione dal d.m. 04/11/2016 - interventi a favore di aziende sequestrate e confiscate.

- Fondazione con il Sud: è un ente non profit privato nato il 22 novembre 2006 dall'alleanza tra le fondazioni di origine bancaria e il mondo del terzo

---

[25] Le tipologie di *crowdfunding* sono oltre a quelle del *reward* e dell'*equity*, quelle del *civic crowdfunding*: si tratta di raccolte fondi per grandi importi e periodi di tempo maggiori rispetto ad una comune raccolta *donation/reward*. È adatto ai soggetti (pubbliche amministrazioni, istituzioni, grandi organizzazioni o reti associative della società civile) che vogliono coinvolgere la comunità in un progetto articolato, per il recupero di un bene comune o iniziative con un forte impatto collettivo.

[26] Il progetto è stato dedicato al giudice Giambattista Scidà e ha riguardato una casa con un bellissimo giardino nel centro della città di Catania. Una rete di associazioni ha voluto trasformare quello che è stato un luogo di mafia in un giardino per il quartiere e in una "casa memoria" della lotta alla mafia dove raccontare attraverso documenti, oggetti, foto, video, racconti la storia del potere mafioso in città, ma soprattutto le tante storie di chi contro la mafia si è battuto. Il sostegno economico era finalizzato ad ottenere risorse per ripulire il giardino, cambiare le finestre, sistemare l'impianto elettrico, fare arrivare l'acqua, imbiancare le pareti, sistemare il tetto oltre che comprare le attrezzature per la web radio, per l'archivio multimediale, tavoli e mobili. In circa quaranta giorni sono stati raccolti oltre 10.000 euro da circa un centinaio di donatori. Un'esperienza di costruzione dal basso per continuare a seminare cultura della legalità.

[27] La Cascina apparteneva alla famiglia di 'ndrangheta di Domenico Belfiore, reggente di un'associazione mafiosa capace di controllare le attività illecite nell'area metropolitana di Torino, ed è stata intitolata al Procuratore Capo Bruno Caccia, ucciso su mandato di Belfiore, poi condannato all'ergastolo. Il progetto ha ottenuto contributi da decine di donatori per oltre 15.000 euro. L'associazione è anche finanziata con diverse linee di credito da Banca Etica.

settore e del volontariato, per promuovere percorsi di coesione sociale e buone pratiche di rete per favorire lo sviluppo del Sud. La Fondazione gestisce il bando "Beni confiscati" che si prefigge lo scopo di valorizzare i beni confiscati alle mafie nelle regioni meridionali con iniziative sostenibili nel tempo di natura sociale, culturale ed economica, in grado di contribuire sia allo sviluppo socio-economico del territorio sia alla riappropriazione del bene da parte della comunità di riferimento.

Il Fondo Europeo degli Investimenti ha da qualche anno messo a disposizione degli istituti bancari e dei confidi, con la misura denominata Easi (Employment and Social Innovation), degli strumenti di garanzia a sostegno dei finanziamenti alle imprese che rientrino nella definizione di impresa sociale dell'Unione Europea e che pertanto presentino come obiettivo prevalente il conseguimento di impatti sociali positivi e misurabili.

Capitolo VI

Aggiornamento mappatura georeferenziata dei beni immobili confiscati in Emilia-Romagna

Il Progetto scientifico di Geo-mapping consiste in una mappatura georeferenziata realizzata integrando con una serie di notizie specifiche del bene (fotografie, dati catastali, eventuali pratiche edilizie che hanno interessato gli immobili, copia dei decreti di sequestro e di confisca) i dati ufficiali ed aggiornati che sono stati forniti dall'Agenzia nazionale ANBSC.

La mappatura realizzata già grazie al contributo della Regione Emilia-Romagna necessita di un aggiornamento costante, in quanto non è solo un fondamentale strumento per la promozione e diffusione della cultura della legalità, ma anche uno strumento di progettazione e pianificazione del territorio, un'occasione di buon governo che può entrare a far parte sia dei programmi di pianificazione territoriale sia di quelli finanziar. Il risultato del lavoro di ricerca viene pubblicato su piattaforma online, sul sito: https://www.mappalaconfisca.com/.

È a libera consultazione su un supporto facilmente consultabile, che consente di identificare l'allocazione del bene, la storia giudiziaria dello stesso e lo stato di riutilizzo, con foto e dati dettagliati, nel rispetto del diritto di riservatezza dei soggetti che occupano legittimamente i beni.

Gli sviluppatori del progetto di mappatura georeferenziata dei beni confiscati in Emilia-Romagna sono: l'architetto Federica Terenzi, che ne ha ideato il modello nell'ambito della tesi del primo anno di edizione del Master Pio La Torre, l'ingegner Francesca Praticò, e gli architetti Calogero Lauricella e Carla Piazza.

Mappatura dei beni confiscati in Emilia Romagna

(dati aggiornati al 15 Luglio 2022)

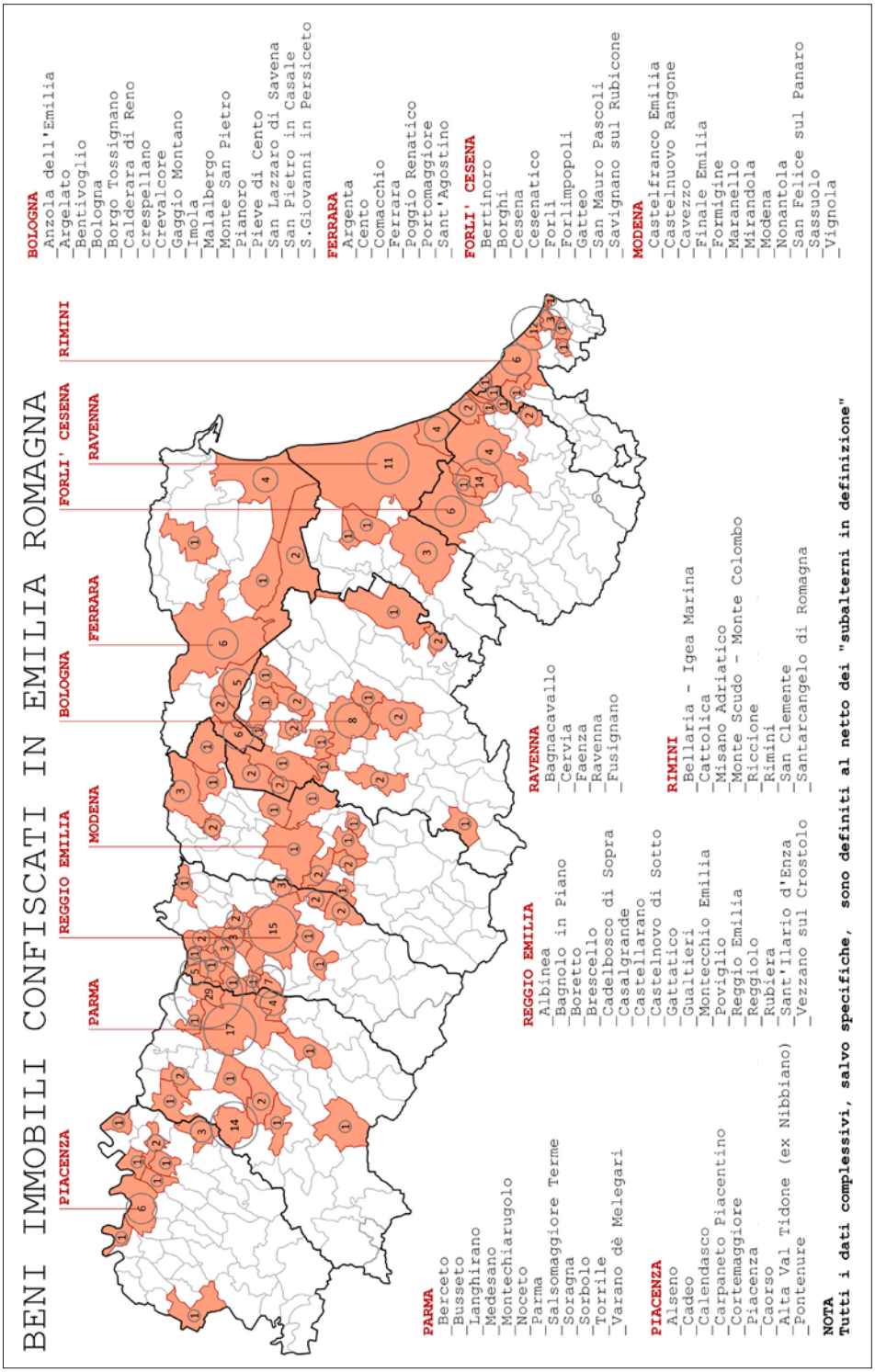
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
MASTER IN GESTIONE E RIUTILIZZO DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI. PIO LA TORRE

SUBALTERNO = BENE ?

Non sempre.

La Mappatura restituisce una quantificazione dei BENI IMMOBILI CONFISCATI sul territorio della Regione Emilia-Romagna eseguita non in funzione dei singoli SUBALTERNI catastali, bensì sulla base di una logica connessione tra i diversi ambienti o UNITÀ IMMOBILIARI del medesimo bene/aggregato seppur caratterizzati da subalterni differenti.

Un'abitazione e relativa autorimessa, catastalmente contraddistinte da due subalterni differenti, vengono computate come un solo BENE dal momento che, ragionando in termini di riutilizzo, costituiscono un unicum in un'ottica di autonomia funzionale e reddituale del BENE stesso.


BENI IMMOBILI CONFISCATI IN EMILIA ROMAGNA
PIACENZA
PARMA
REGGIO EMILIA
MODENA
BOLOGNA
FERRARA
FORLI' CESENA
RAVENNA
RIMINI
PARMA
Berceto
Busseto
Langhirano
Medesano
Montechiarugolo
Noceto
Parma
Salsomaggiore Terme
Soragna
Sorbolo
Torrile
Varano dè Melegari
PIACENZA
Alseno
Cadeo
Calendasco
Carpaneto Piacentino
Cortemaggiore
Piacenza
Caorso
Alta Val Tidone (ex Nibbiano)
Pontenure
REGGIO EMILIA
Albinea
Bagnolo in Piano
Boretto
Brescello
Cadelbosco di Sopra
Casalgrande
Castellarano
Castelnovo di Sotto
Gattatico
Gualtieri
Montecchio Emilia
Poviglio
Reggio Emilia
Reggiolo
Rubiera
Sant'Ilario d'Enza
Vezzano sul Crostolo
RAVENNA
Bagnacavallo
Cervia
Faenza
Ravenna
Fusignano
RIMINI
Bellaria - Igea Marina
Cattolica
Misano Adriatico
Monte Scudo - Monte Colombo
Riccione
Rimini
San Clemente
Santarcangelo di Romagna
BOLOGNA
Anzola dell'Emilia
Argelato
Bentivoglio
Bologna
Borgo Tossignano
Calderara di Reno
Crespellano
Crevalcore
Gaggio Montano
Imola
Malalbergo
Monte San Pietro
Pianoro
Pieve di Cento
San Lazzaro di Savena
San Pietro in Casale
S.Giovanni in Persiceto
FERRARA
Argenta
Cento
Comacchio
Ferrara
Poggio Renatico
Portomaggiore
Sant'Agostino
FORLI' CESENA
Bertinoro
Borghi
Cesena
Cesenatico
Forlì
Forlimpopoli
Gatteo
San Mauro Pascoli
Savignano sul Rubicone
MODENA
Castelfranco Emilia
Castelnuovo Rangone
Cavezzo
Finale Emilia
Formigine
Maranello
Mirandola
Modena
Nonantola
San Felice sul Panaro
Sassuolo
Vignola
NOTA
Tutti i dati complessivi, salvo specifiche, sono definiti al netto dei "subalterni in definizione"

Bibliografia generale

Balsamo A., Maltese C., *Il Codice Antimafia. Tutte le novità del D.lgs 6 settembre 2011, n. 159*, in *Il Penalista*, Officina del Diritto, Milano, Giuffrè, 2011.

Balsamo A., *La istituzione dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Cass. Pen.*, fasc. 6, 2010.

Collettivo Scatto Sociale per "I Siciliani Giovani", *Beni confiscati alla mafia a Catania. Tra incompetenze e convenienze di chi?*, 27 ottobre 2015.

Commentario al Codice Antimafia, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e successivi aggiornamenti, a cura di Ranieri Razzante.

Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, *Relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata a Catania*, n. 17, X Legislatura, 1990.

Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, *Relazione sulla criminalità organizzata nella città di Catania*, n. 48, XII Legislatura, 2020.

Di Buccio S., *Gli strumenti di aggressione patrimoniale: dall'ablazione al riutilizzo*, in S. Pellegrini (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Roma, Aracne, 2015.

Di Buccio S., *L'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati: esigenza comune. Diversi strumenti. Sequestri e confische nel procedimento penale e nel procedimento di prevenzione*, in S. Pellegrini (a cura di), *Il Circolo della Legalità*, Bologna, Bononia University Press, 2019.

Falcone G., Turone G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in AA.VV., *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, Quaderni del Consiglio Superiore

della Magistratura, 1983, in *Cassazione penale*, anno XXIII, 1983, Milano, Giuffrè (testo della relazione svolta nell'incontro organizzato dal Consiglio superiore della magistratura a Castelgandolfo nei giorni 4-6 giugno 1982 con i magistrati impegnati in processi contro mafiosi).

Fava G., *I quattro cavalieri dell'apocalisse mafiosa*, in *I Siciliani*, n. 1, gennaio 1983.

Fidelbo G., *La nuova normativa sulla gestione dei beni sequestrati e sulla destinazione dei patrimoni confiscati*, in *Legislazione Penale*, 1997, p. 845 e ss.

Finocchiaro S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 ottobre 2017.

Frigerio L., Pati D. (a cura di), *L'uso sociale dei beni confiscati*. *Book formativo 2007*, Ministero dell'Interno - PON Sicurezza, Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, Roma, 2007.

Giannone T., *Dal bene confiscato al bene comune*, Fondazione Tertio Millennio-Onlus, Roma, 2014.

Maruccia A., *Dal commissario straordinario del governo all'Agenzia per i beni sequestrati e confiscati: realtà, azioni, prospettive*, in G. Fiandaca, C. Visconti (a cura di) *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 473 ss.

Mazzamuto M., *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1 dicembre 2015.

Menditto F., *Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 gennaio 2011.

Menditto F., *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. Pen.*, 2012, p. 792 e ss.

Menditto F., *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati: proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 27 settembre 2013.

Merola G., *La destinazione dei beni confiscati - Tra evoluzione normativa e incerte prospettive future (D.Lgs. 6.9.2011 n 159: Artt. 45-51, 110, 120)*, in *Legislazione Penale*, XXXII, n. 2, 2012.

Orientamenti in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti, European Banking Authority, maggio 2020.

Orientamenti sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013, European Banking Authority, gennaio 2017.

Pellegrini S., *Il contenzioso giudiziario in Italia tra mutamento e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008.
Pellegrini S., *Professione giustizia. Giuristi tra etica professionale e responsabilità di ruolo*, Padova, Cedam, 2013.
Pellegrini S., *Etica delle professioni. Uno strumento per arginare la zona grigia*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, vol. 3, 2013.
Pellegrini S., *Il sequestro come vincolo ai patrimoni criminali: dall'indisponibilità temporanea del bene, all'ablazione*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, vol. 1, n. 2, 2015.
Pellegrini S., *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'indagine sociologico-giuridica*, Roma, Ediesse, 2019.
Pellegrini S. (a cura di), *Il Circolo della Legalità*, Bologna, Bononia University Press, 2019.
Pellegrini S., *Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati*, in Disegni di legge e relazioni, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, doc. XIII, n. 15, XVIII Legislatura, 2021, pp. 329-407.
Petta G., *Delitto dalla Chiesa: ottavo ergastolo a Riina*, in *Il Corriere della Sera*, 18 marzo 1995
Regolamento per l'affidamento di beni confiscati alla criminalità organizzata, Approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale di Catania n° 104 del 17.06.2014.
Report Impatto, Banca Etica.
Report Impatto, Etica sgr.
Rizzo W., *Catania, due uomini in stato di fermo "Hanno accecato il piccolo Nico"*, in *L'Unità*, 19 aprile 1998.
Vella F., Genco R., Morara P.L., *Il diritto delle società cooperative*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Sitografia

Dal sito istituzionale di ANBSC:
Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati
https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/lineeguida/all1%20nota%20gab%2024%20sett%202019.pdf (consultato il 7/03/2021)
Relazione annuale sull'attività svolta – anno 2019 https://www.benisequestraticonfiscati.it/relazione-anbsc-2019_110.html

Statistiche - beni destinati in Liguria
https://www.benisequestraticonfiscati.it/immobili_29.html
Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione (delibera Cipe n. 53/2018 - G.U. serie generale n. 55 del 6 marzo 2019)
https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/news/48/204/strategia-nazionale-beni-confiscati-e-politiche-di-coesione.pdf

Da altri siti internet istituzionali:
Lavoratori preparatori della legge n. 109 del 1996 - Verbale della seduta della Commissione Giustizia della Camera dei deputati del 25 luglio 1995
http://legislature.camera.it/_dati/leg12/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdl=1778
Relazione illustrativa di commento al codice delle leggi antimafia http://ssaistorico.interno.gov.it/download/allegati1/aml_relazioneillustrativaalcodiceantimafia.pdf
Proposta di legge d'iniziativa popolare - Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata presentata il 3 giugno 2013 alla camera dei deputati
https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipodoc=lavori_testo_pdl&idlegislatura=17&codice=17pdl0007980&back_to=https://www.camera.it/leg17/126?tab=2-e-leg=17-e-iddocumento=1138-e-sede=-e-tipo= (consultato il 6/03/2021)

Documento xxiii, n. 15, approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 5 agosto 2021 "Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati - parte seconda - Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati" doc. xxiii, n. 15 (parlamento.it)
Legge regionale n. 7 del 5 marzo 2012 - Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità http://lrv.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:2012-03-05;7
Comune di Genova - patrimonio - beni confiscati alla criminalità organizzata
https://smart.comune.genova.it/contenuti/beni-confiscati-alla-criminalit%c3%a0-organizzata

Finito di stampare nel mese di agosto 2022
per i tipi di Bologna University Press