

L'USO DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

UN MODELLO DI INTEGRAZIONE
SUI DATI DEL COMUNE DI PALERMO



L'USO DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. UN MODELLO DI INTEGRAZIONE SUI DATI DEL COMUNE DI PALERMO

Attività editoriali: Nadia Mignolli (coordinamento), Marzia Albanesi, Patrizia Balzano e Alessandro Franzò.

Responsabile per la grafica: Sofia Barletta.

ISBN 978-88-458-2060-1

© 2021

Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0. <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



INDICE

	Pag.
Introduzione	5
1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili	11
1.1 Le politiche per il riutilizzo dei beni confiscati	11
1.2 Il flusso informativo sui beni destinati	13
1.3 L'Anbsc e Openregio	16
1.4 Gli enti territoriali	20
1.4.1 <i>I comuni</i>	20
1.4.2 <i>Le regioni</i>	21
1.5 La statistica ufficiale	24
1.6 Le fonti non istituzionali	26
2. Un'integrazione delle fonti informative sui beni confiscati destinati al Comune di Palermo	27
2.1 Introduzione	27
2.2 I dataset	30
2.3 Il processo di standardizzazione e revisione	30
2.4 Il processo di integrazione	32
2.5 Ulteriori processi di integrazione	34
3. L'ampliamento informativo sull'utilizzo effettivo	41
3.1 L'interlocuzione con il Comune di Palermo	41
3.2 La codifica dell'utilizzo effettivo	42
4. Un prototipo di sistema informativo	49
4.1 Gli output	49
4.2 Georeferire i beni	51
4.3 Architettura	53
Conclusioni	55
Glossario	61
Riferimenti bibliografici	65

INTRODUZIONE¹

In un'intervista raccolta nel gennaio 2020 per un report sul fabbisogno statistico delle Amministrazioni pubbliche, in corso di pubblicazione, la dirigente di un comune siciliano così si esprimeva²:

“Per costruire un’analisi del territorio, in cui io come responsabile anticorruzione posso capire verso dove devo andare, che fenomeni ci sono... cosa mi dice la Prefettura? Vatti a vedere la relazione che il Ministro dell’Interno fa al Parlamento oppure quella della Dia. Relazione antica di due anni che mi dice: sì, a [omissis] c’è una cosca mafiosa e si occupa di edilizia. Ma quanti reati sono commessi? Vengono commessi reati di corruzione, peculato, concussione? [...] Ci sono punti di forza? Associazionismo, antirackett, anti pizzo, educazione... [...] A me per esempio verrebbe da chiedere i dati: tanto quelli palesi sulla criminalità, ma anche dati su punti di forza, sull’associazionismo. [...] Sui beni confiscati: quanti di questi sono dati alle associazioni? Quanti di questi sono utilizzati? Pochissimi. Perché gli enti locali li hanno avuti in concessione. Noi li abbiamo avuti consegnati. Ci sono stati consegnati, ma non li possiamo utilizzare perché sono in cattive condizioni, non sono recintati, i capannoni sono distrutti. [...] Allora, dico: sicuramente a noi mancano i dati di tutto quello che è per legge prevenzione della corruzione.”

Nell’intervista spicca la constatazione, da parte di un rappresentante delle istituzioni, di un vuoto informativo in termini di dati strutturati di qualità per l’analisi e la valutazione delle politiche territoriali antimafia, considerate nel loro complesso.

A un’esigenza informativa di questo tipo intende rispondere il progetto di ricerca tematica Istat dedicato a “La valutazione delle politiche antimafia e di riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata: un progetto sperimentale nelle regioni Puglia e Sicilia”, con la finalità di progettare basi informative per l’analisi e la valutazione delle politiche antimafia, a supporto della governance territoriale.

Il contributo metodologico qui presentato, più specificamente, ha per oggetto un modello prototipale di flusso informativo sui *beni immobili confiscati destinati* – ovvero i beni confiscati³ definitivamente e trasferiti per essere riutilizzati – messo a punto per il Comune di Palermo, attraverso un processo di revisione e integrazione dati tra diverse fonti amministrative, di standardizzazione e classificazione delle informazioni sull’utilizzo effettivo dei beni e una proposta di indicatori e di sistema informativo per la diffusione dei dati.

Il progetto di ricerca rientra nelle linee strategiche dell’Istat per l’arricchimento conoscitivo dei fenomeni, attraverso lo sviluppo della ricerca metodologica e di quella tematica, con cui l’istituto si impegna a individuare lacune informative e a generare un miglioramento delle fonti e un incremento della rilevanza dell’informazione statistica⁴. La proposta è nata nella rete territoriale dell’Istat, Sicilia e Puglia in particolare, a partire da un interesse conoscitivo per le politiche antimafia definite “indirette” e con un approccio molto specifico che è quello della statistica ufficiale a supporto del territorio: come sarà illustrato più dettagliatamente

1 Il volume è stato curato da Ludovica Ioppolo e Fabrizio Consentino.

2 Intervista a una dirigente con incarico istituzionale di un comune siciliano, raccolta nell’ambito dell’attività “Analisi del fabbisogno statistico delle Amministrazioni pubbliche”, gennaio 2020. Si ringrazia Nereo Zamaro, responsabile dell’attività, per il prezioso confronto su bisogni informativi e offerta statistica ufficiale.

3 Con l’espressione “beni confiscati” ci si riferisce all’universo più ampio dei patrimoni a cui può essere applicato lo strumento della confisca: beni aziendali, finanziari, mobili, mobili registrati e immobili. Nel volume il focus è, nello specifico, sui beni immobili.

4 La ricerca in Istat: <https://www.istat.it/it/ricerca-in-istat/contesto-e-policy>.



tamente nel prosieguo del lavoro, si tratta di un oggetto di ricerca di cui la statistica ufficiale si è occupata finora solo marginalmente, ma con una forte rilevanza sociale, in particolare per i territori a tradizionale presenza mafiosa⁵.

Se le politiche antimafia definite “dirette” fanno riferimento in senso stretto all’azione di contrasto e repressione giudiziaria alle organizzazioni criminali, per politiche “indirette” si intende un complesso di azioni e interventi, rivolte alla cittadinanza e alle istituzioni, in quanto “tentano di promuovere una cultura della legalità e la reazione della società civile contro la mafia, o di rendere le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili ad essa, o infine di potenziare le capacità e il rendimento delle forze di polizia”⁶. Sono quindi interventi volti a prevenire e contrastare il “controllo del territorio”, caratteristica peculiare delle organizzazioni mafiose così come definite dall’articolo 416 bis del Codice penale: “l’associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”⁷.

Nell’ambito delle politiche “indirette”, l’interesse di ricerca è per le misure che possono essere definite di tipo sociale: misure antiracket e antiusura; interventi a sostegno alle vittime di mafia; riutilizzo dei beni confiscati. Sono politiche caratterizzate, da un lato, da un forte impatto sul territorio in termini di rilevanza sociale e valore simbolico; dall’altro da carattere emergenziale, approccio burocratico, molteplicità di attori coinvolti e sinergia tra amministrazioni pubbliche e settore non profit⁸. Come efficacemente evidenziato dal sociologo Vittorio Martone: “Incarnano un cambiamento di prospettiva, stimolando politiche di prevenzione più attente al contesto sociale della presenza mafiosa che non ai mafiosi stessi, concentrate più sulle conseguenze dei crimini e sulle vittime che non sui crimini stessi, attente più alla restituzione alla collettività dei patrimoni illecitamente accumulati che non al solo sequestro e confisca”⁹.

Dagli anni ‘80 sono state adottate sia politiche nazionali – come la normativa su sequestro e confisca dei beni alle organizzazioni criminali (legge 646/1982) e sulla destinazione d’uso dei beni confiscati per finalità istituzionali o sociali (legge 109/96), gli interventi a favore delle vittime della criminalità organizzata (legge 302/1990) e il fondo di sostegno per le

5 I primi avanzamenti del progetto sono stati presentati nelle seguenti occasioni: XV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, L’Aquila (AQ), 16-18 settembre 2019; Seminario interno di presentazione dei risultati intermedi dei progetti di ricerca tematica, Istat, 3 dicembre 2020; Raduno di Open Data Sicilia “Il valore dei dati”, 17 aprile 2021: <http://opendatasicilia.it/2021/04/20/il-valore-dei-dati-il-nostro-raduno-del-2021-e-stato-molto-bello/>. Per il contributo dato a vario titolo al progetto di ricerca, si ringraziano: Francesca Abate, dirigente dell’Ufficio territoriale per la Sicilia e la Sardegna, per l’incoraggiamento e il sostegno che fin dall’inizio ha dato alla proposta progettuale, proprio per la forte rilevanza che il tema riveste per il territorio siciliano; Roberto Foderà per l’accompagnamento nell’interlocuzione con la Regione Siciliana e in tutte le fasi del progetto; Romina Fraboni, Elisabetta Segre e Claudio Vicarelli per il supporto nell’ambito dei laboratori tematici Istat; Luigi De Iaco e Sabrina Stoppiello per il proficuo confronto sulle prospettive di applicabilità nell’ambito dell’offerta statistica ufficiale.

6 La Spina, 2005, 66.

7 Per approfondimenti sul fenomeno mafioso si rimanda alla letteratura sull’argomento: cfr. Santino, 2006; dalla Chiesa, 2010; Sciarrone, 2009.

8 Nell’ambito delle politiche antimafia indirette, è possibile distinguere diversi tipi di approccio: amministrativo (per es. provvedimenti su appalti e pubblica amministrazione), economico (supporto allo sviluppo locale, per es. attraverso le politiche di coesione), socio-culturale (educazione alla legalità, formazione e ricerca sul fenomeno mafioso) e sociale in senso stretto; cfr. Ioppolo, 2012.

9 Martone, 2020, 19-20.

vittime di richieste estorsive (legge 172/1992) – sia politiche regionali e locali, come il primo provvedimento sull’educazione antimafia nelle scuole (legge regionale siciliana 51/1980) e gli interventi sempre più strutturati a sostegno delle vittime e delle associazioni antiracket e antiusura, dell’educazione alla legalità nelle scuole, del riutilizzo dei beni confiscati (per esempio, in Sicilia la legge regionale 15/2008 e in Puglia la legge regionale 12/2015)¹⁰.

Negli anni ‘80 e ‘90 sono stati approvati diversi provvedimenti normativi di natura prevalentemente emergenziale e reattiva, che si sono succeduti nel tempo con progressivi aggiustamenti e senza un disegno organico¹¹. A partire dal 2010 si registra un cambio di passo con la definizione del *Piano straordinario contro le mafie*¹², l’istituzione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc) e la raccolta dei principali interventi legislativi antimafia in un “testo unico”, definito in forma semplificata *Codice antimafia* (decreto legislativo 159/2011¹³).

La proliferazione degli strumenti di policy – sia a livello nazionale sia a livello locale – non è stata accompagnata dalla produzione di informazioni statistiche di qualità. I pochi dati strutturati disponibili a livello nazionale sono, infatti, di natura amministrativa, come per esempio i dati forniti dal Ministero dell’Interno sulle politiche di sostegno alle vittime di mafia e le iniziative antiracket e antiusura¹⁴, e quelli sui beni confiscati alla criminalità organizzata resi disponibili dall’Anbsc.

L’ambito di policy delle politiche antimafia è caratterizzato da un approccio burocratico centrato sul processo, piuttosto che sul contenuto degli interventi e sui soggetti coinvolti: sulle istanze di accesso al fondo per le vittime di mafia sono disponibili, ad esempio, alcune informazioni aggregate di carattere squisitamente amministrativo (dati aggregati sulle delibere di accoglimento e sui fondi effettivamente erogati¹⁵). Così come sono disponibili dati elementari sui beni confiscati e destinati, ma non sul loro effettivo utilizzo da parte delle istituzioni pubbliche o non profit assegnatarie.

10 Sulle politiche antimafia, cfr. La Spina, 2005; Mete, 2010; La Spina *et al.*, 2013; Martone, 2020.

11 Come rilevato dal sociologo Umberto Santino: “Così abbiamo un’antimafia istituzionale che consegue risultati concreti come gli arresti, i processi e le condanne, ma rimane in gran parte simbolica e comunque ‘emergenziale’”; Santino, 2010, 24.

12 Il Piano del 2010 (Legge 136/2010) recepisce le proposte per l’istituzione di un’agenzia nazionale e per la predisposizione di un testo unico della legislazione antimafia, già emerse nel dibattito istituzionale (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2009) e come contributo della società civile (in particolare dagli Stati generali dell’antimafia organizzati dall’associazione Libera nel 2006 e 2009: https://archivistorico.avvisopubblico.it/categorie/progetti/contromafie_2006.shtml). Al Piano del 2010 è seguito il rapporto della cosiddetta Commissione Garofoli: cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2014.

13 Decreto legislativo del 2011 n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

14 Nella sezione Dati e statistiche del sito istituzionale del Ministero dell’Interno sono consultabili i report (tutti in formato .pdf, senza allegati statistici in formato aperto) riguardanti diverse aree di competenza del Ministero, tra cui quelle relative alle politiche antimafia: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche>.

15 Si segnalano a proposito: lo studio della FAI sull’efficacia della normativa antiracket e antiusura in cui sono valutati i risultati ottenuti, attraverso un lavoro di raccolta e sistematizzazione di dati provenienti da diverse fonti (La Spina e Scaglione, 2015); un recente studio dell’Università Bocconi sul ruolo svolto dal Fondo di solidarietà per le vittime del racket e usura, attraverso “la costruzione di un dataset di informazioni al fine di verificare l’impatto del Fondo sulla redditività delle imprese che ne hanno beneficiato. Sono state ricavate: una distribuzione percentuale delle tipologie di istanze divise per estorsione, per usura e per usura bancaria; una percentuale dei decreti emessi per settore di attività; una distribuzione territoriale dei decreti, il mutamento - nel corso degli anni - del numero delle istanze e dei decreti, il tipo di danno e di atto violento avvenuto, le caratteristiche del soggetto istante” (Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, 2021, 22-23).

Bisogna considerare che si tratta di informazioni che non fanno parte dell'offerta statistica ufficiale: i vari strumenti e interventi di policy antimafia non sono oggetto di rilevazioni inserite nel *Programma statistico nazionale* e la stessa Anbsc non fa parte del Sistema statistico nazionale (Sistan).

Nel *Codice delle statistiche europee*¹⁶, così viene definita la qualità dei prodotti statistici: “La qualità dei prodotti si misura in base al grado di pertinenza, accuratezza e attendibilità, tempestività e coerenza delle statistiche, in base alla loro comparabilità tra le diverse regioni e i vari paesi e in base alla facilità di accesso per gli utilizzatori, vale a dire in base ai principi di produzione statistica”. Adottando questo punto di vista, i dati disponibili risultano carenti su tutte le dimensioni della qualità, in termini di: rilevanza, esaustività, trasparenza e accessibilità; disomogeneità di definizioni e classificazioni; mancanza di indicatori standardizzati; completezza dell'informazione¹⁷.

Dopo una prima ricognizione dei dati disponibili a livello territoriale per le regioni individuate (Sicilia e Puglia) come contesti di analisi per il progetto, si è deciso di focalizzare il lavoro sui beni immobili confiscati destinati: ovvero i beni che, una volta completato l'iter giudiziario con la confisca definitiva, vengono trasferiti a enti locali o amministrazioni statali per essere utilizzati a fini istituzionali o sociali. Si tratta di un ambito di intervento per il quale sono disponibili dati elementari di partenza sufficientemente strutturati, grazie all'importante lavoro informativo svolto negli ultimi anni dall'Anbsc. Inoltre, la restituzione dei patrimoni criminali alla collettività dovrebbe produrre un impatto concreto sul territorio, anche in termini economici, estremamente interessante da misurare e valutare¹⁸.

Negli ultimi anni sono state rese disponibili molte informazioni qualitative e quantitative su consistenza, caratteristiche e distribuzione territoriale dei beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata. L'Anbsc ha infatti diffuso – tramite la piattaforma Openregio – i dataset sui beni confiscati in gestione e destinati. Contestualmente, gli enti territoriali sono tenuti a pubblicare sui propri siti istituzionali l'elenco dei beni a essi destinati per ottemperare all'obbligo di trasparenza ai sensi del Codice antimafia¹⁹.

In generale, i dati e le informazioni resi disponibili dall'Anbsc e dagli enti destinatari di beni confiscati nascono con finalità amministrative: controllare e monitorare la gestione dei beni e rispondere agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa.

Ai dati istituzionali si aggiunge l'importante contributo dato da Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie che, fin dai primi anni di applicazione della Legge 109/96 sulla gestione e destinazione dei beni confiscati, pubblica report e mappature sulle esperienze di riutilizzo e sui soggetti gestori di beni confiscati e, negli ultimi anni, ha costruito con l'associazione Ondata il portale *Confiscati bene*, seguendo l'approccio del monitoraggio civico.

Analizzando le fonti e i dati disponibili, nel corso del lavoro di ricerca che qui si presenta ci si è resi conto che, ad oggi, non è possibile rispondere a queste domande, con dati certi e affidabili, sia a livello nazionale sia ad un livello territoriale più minuto:

- quanti beni confiscati sono non solo destinati ma effettivamente utilizzati?
- quante e quali tipi di istituzioni pubbliche e non profit usano beni confiscati?
- qual è l'impatto economico e sociale di questo utilizzo sul territorio?

16 Eurostat, 2017.

17 Si rimanda agli studi preparatori presentati alla 12° e alla 13° Conferenza nazionale di Statistica: Ioppolo, 2016; Ioppolo e Patruno, 2018.

18 Si segnalano alcuni interessanti esempi di valutazione delle politiche sull'utilizzo dei beni confiscati: Transcrime, 2013; David e Ofria, 2014; Boeri, Di Cataldo e Pietrostefani, 2019.

19 Decreto legislativo 159/2011, articolo 48 comma 3 lettera c.

Il deficit informativo che caratterizza la gestione dei beni confiscati è noto anche a livello istituzionale. Ad esempio, nella relazione dedicata alla *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*²⁰, si riscontra che: “Il già di per sé difficile lavoro di valorizzazione, inoltre, non può contare su una base informativa affidabile e accessibile sia per i soggetti pubblici, che per i privati interessati. Le diverse attività di raccolta dati sul fenomeno messe in campo dai soggetti nazionali e territoriali a vario titolo responsabili dei processi di valorizzazione dei beni confiscati, non sono ancora riuscite a comporre un sistema informativo comunicante e coerente al suo interno. Le forme di monitoraggio oggi esistenti non consentono di censire e mappare con un adeguato livello di dettaglio tutti i beni confiscati suddividendoli per tipologia, ad un livello territoriale fine. Le stesse fonti non coprono i progetti e le azioni intraprese per la valorizzazione dei beni e delle aziende, e spesso non risultano adeguatamente aggiornate rispetto allo stadio raggiunto nel processo di destinazione e valorizzazione”. Proprio per rispondere a questo bisogno, tra le azioni individuate dalla Strategia si propone anche l’inserimento nel Sistema statistico nazionale di statistiche relative ai beni confiscati e riutilizzati da realizzare in collaborazione con l’Istat (Azione 1.13).

La tesi che si vuole qui sostenere è che per poter fare analisi e valutazioni delle politiche nazionali e territoriali per l’uso dei confiscati alla criminalità organizzata – e più in generale delle politiche antimafia – non è sufficiente l’approccio normativo della trasparenza, è necessario invece passare dal dato amministrativo al dato statistico puntando a progettare e implementare adeguati processi di produzione di informazioni da far confluire in dataset settoriali, per produrre stabilmente indicatori strutturati, completi e armonizzati in quanto alle definizioni e alle classificazioni di dominio.

Al fine, quindi, di arricchire, accrescere e migliorare la qualità del patrimonio informativo disponibile, grazie alla collaborazione attivata nell’ambito del progetto tra il gruppo di ricerca Istat e il Comune di Palermo (in particolare con l’Ufficio di statistica e il Settore risorse immobiliari²¹), si è colta l’opportunità di mettere a punto un modello prototipale su un contesto territoriale particolarmente significativo: il Comune di Palermo, infatti, con 1.380 beni destinati al 31/12/2020 è l’amministrazione con il maggior numero di beni destinati in tutta Italia.

In questa sede si intende presentare, quindi, i risultati ottenuti grazie alla definizione di un modello di integrazione dati, tra fonte Anbsc e fonte Comune di Palermo, sui beni immobili confiscati trasferiti al patrimonio immobiliare comunale. È importante sottolineare che questo lavoro rappresenta, inoltre, una buona pratica di sinergia e collaborazione istituzionale nell’ambito del Sistema statistico nazionale.

Il lavoro si articola con un primo capitolo in cui viene presentata un’analisi delle fonti e dei dati disponibili sulle politiche di riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata e, in particolare, sull’utilizzo dei beni destinati agli enti territoriali; nel secondo, si illustra nel dettaglio il processo di integrazione dati tra fonti differenti sui beni immobili confiscati destinati al Comune di Palermo, per poi proseguire con il lavoro di codifica e classificazione del riutilizzo effettivo dei beni; infine, si presenta un prototipo di sistema informativo orientato alla diffusione.

20 Approvata con delibera CIPE n. 53, del 25 Ottobre 2018 (Anbsc, 2018).

21 Si ringraziano per la proficua collaborazione: Girolamo D’Anneo, responsabile dell’Ufficio di statistica, Giulia Di Matteo, Carmela Agnello e Pietro Lo Iacono, del Settore risorse immobiliari – Servizio beni confiscati del Comune di Palermo.

1. L'ANALISI DELLE FONTI E DEI DATI DISPONIBILI¹

In questo capitolo, si propone un'analisi delle fonti e dei dati disponibili per la valutazione delle politiche di riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Nello specifico, il focus è sui beni immobili *confiscati e destinati*, ovvero trasferiti ad amministrazioni statali o enti territoriali per essere riutilizzati per finalità istituzionali o sociali.

Una premessa importante riguarda il lessico utilizzato: in questo lavoro si tenta di far dialogare i termini giuridici utilizzati nell'ambito delle politiche antimafia – caratterizzato, come già detto in precedenza, da un approccio prevalentemente burocratico e normativo – con concetti e definizioni della statistica ufficiale.

Come rilevato: “La banca dati centralizzata presso l’Agenzia è alimentata dai flussi provenienti dalle unità amministrative, non sempre corredate di informazioni qualitative aggiornate sullo stato del bene nonostante la ricchezza di campi teorici di informazione. Tale tipologia di dati richiama due recenti e rilevanti orientamenti: da un lato vi è il tema dell’utilizzo dei dati amministrativi a fini statistici, dall’altro il tema dei dati aperti (open data)”². Il lavoro qui presentato si muove proprio su queste due dimensioni, provando a trasformare le informazioni nate con fini amministrativi in dati utilizzabili a fini statistici.

1.1 Le politiche per il riutilizzo dei beni confiscati

Pur non essendo questa la sede per approfondire l’evoluzione dei provvedimenti in materia di beni confiscati³, appare tuttavia utile ripercorrere alcuni passaggi che hanno contribuito a definire l’attuale assetto delle politiche e dei flussi informativi in materia di riutilizzo dei beni confiscati⁴.

Dal punto di vista normativo, quando si parla di beni confiscati alla criminalità organizzata bisogna partire necessariamente da due interventi legislativi fondamentali: la legge 646/1982, cosiddetta Rognoni-La Torre, che consente per la prima volta di aggredire direttamente i patrimoni criminali, anche attraverso misure di prevenzione⁵; e la legge 109/1996 “Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati”, approvata dopo un’importante campagna di raccolta firme promossa dall’associazione Libera, che introduce “regole per organizzare l’iter procedurale dei beni sequestrati e confiscati, prevedendone l’utilizzo per finalità sociali attraverso la restituzione alle comunità che avevano subito le conseguenze di comportamenti illeciti derivanti dalle attività della criminalità organizzata, con il duplice obiettivo di indebolirne le organizzazioni e riaffermare il principio

1 Il capitolo è stato redatto da Ludovica Ioppolo.

2 Di Maggio, Notarstefano e Ragusa, 2018, 158.

3 Per approfondimenti, si rimanda alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento in Anbsc, 2018 (allegato 1). Si segnalano inoltre: Libera, 2021b; Pellegrini, 2019; Cammelli *et al.*, 2015.

4 Un’utile ricostruzione storica sui cambiamenti nei flussi informativi sui beni confiscati, nel quadro più generale dell’evoluzione degli schemi di governo della confisca, si trova in Martone, 2020, 109-117.

5 In particolare, con la legge Rognoni-La Torre e con l’introduzione del reato di associazione di tipo mafioso, da un lato, viene sancita l’obbligatorietà della confisca dei beni connessi e collegati al reato mafioso (procedimento penale) e, dall’altro, si decide di aggredire direttamente i patrimoni acquisiti illecitamente, indipendentemente dal processo penale (misure di prevenzione); cfr. Anbsc, 2018 (allegato 1).

di legalità”⁶. Se nel 1982, con la Rognoni-La Torre, può essere collocato il momento di inizio della strategia repressiva da parte dello Stato nei confronti dei patrimoni mafiosi, con la legge 109/1996 si dà il via alle politiche per il riutilizzo a fini sociali, oltre che istituzionali, e la restituzione alla collettività dei beni di provenienza illecita.

Come anticipato nell'introduzione al volume, i numerosi interventi legislativi che si sono succeduti per perfezionare l'impianto normativo di prevenzione e contrasto al fenomeno mafioso, sono stati largamente caratterizzati da un approccio frammentato e spesso reattivo. Un cambio di passo si è avuto a partire dal 2010 con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc), che ha il compito di gestire i beni confiscati, a partire dalla confisca di secondo grado, e destinarli per il riutilizzo a finalità sociali o istituzionali, ma anche di acquisire e analizzare i dati relativi a tali beni. Nel 2011 è poi stato emanato il decreto legislativo 159/2011, cosiddetto Codice antimafia, che sistematizza in un testo unico tutta la legislazione antimafia e rappresenta il riferimento normativo per la definizione del flusso informativo sui beni confiscati destinati, che sarà illustrato più avanti.

Un altro importante salto di qualità è rappresentato dalla saldatura tra politiche di coesione e politiche per il riutilizzo dei beni confiscati: con l'Accordo di Partenariato 2014-2020, la valorizzazione dei beni confiscati – conseguita attraverso tutte le azioni previste per il recupero dei beni di proprietà pubblica nei diversi obiettivi tematici – diviene strumento per la creazione di opportunità lavorative per i soggetti svantaggiati, la riduzione del disagio abitativo e più in generale per la promozione dell'inclusione sociale (Obiettivo Tematico 9). Viene definito il Risultato Atteso 9.6 in termini di “aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità”, prevedendo la produzione dei seguenti indicatori di risultato: “beni confiscati restituiti alla collettività” e “beni confiscati e trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali”, da fonte Istat e Anbsc⁷.

Nel 2018 viene poi approvata la *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, con l'obiettivo generale di “utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione”⁸. Tra gli obiettivi specifici si identifica la necessità di “rendere l'informazione più dettagliata, più affidabile e più coerente al suo interno attraverso la standardizzazione di linguaggi e definizioni e la messa in relazione delle diverse banche dati”⁹, individuando alcune azioni per il miglioramento dei flussi informativi, sia durante l'iter giudiziario di sequestro e confisca, sia nella fase amministrativa di gestione, destinazione e utilizzo dei beni confiscati definitivamente. In particolare, l'azione “1.13 – Inserimento nel Sistema statistico nazionale di statistiche relative ai beni confiscati e riutilizzati”, di cui sono responsabili Istat e Anbsc, prevede: “attivazione di studi e progetti in ambito Sistan per la costruzione metodologica, la quantificazione e il periodico aggiornamento di un set di indicatori in grado di misurare il

6 Ibidem, 5.

7 Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017, 259. A marzo 2021, OpenCoesione ha pubblicato un focus (Data Card - Politiche di coesione e beni confiscati: <https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-politiche-di-coesione-e-beni-confiscati/>) sui progetti finanziati dalle politiche di coesione per la valorizzazione dei beni confiscati: sono stati analizzati 415 progetti al 31 dicembre 2020, per un valore complessivo di finanziamento pubblico di 273,21 milioni di euro, di cui la maggior parte si concentra nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa (in particolare: Sicilia, con 151 progetti; Campania, 99; Calabria, 84).

8 Anbsc, 2018, 3.

9 Ibidem, 22.

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

numero di beni confiscati trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali e la loro successiva piena restituzione alla collettività”¹⁰.

1.2 Il flusso informativo sui beni destinati

Le politiche e gli interventi per la restituzione alla collettività dei beni confiscati possono essere guardati anche dal punto di vista specifico della produzione dei dati, prevalentemente di natura amministrativa, a supporto del processo di destinazione e successivo riutilizzo.

A partire dalle disposizioni previste nel Codice antimafia e dalle prassi consolidate negli ultimi anni, che hanno visto un progressivo aumento della quantità e della qualità delle informazioni rese disponibili, è possibile ricostruire il flusso informativo sui beni immobili confiscati nel momento in cui, concluso l'iter giudiziario con la confisca definitiva, si avvia la fase amministrativa in cui avviene il passaggio dalla gestione da parte di Anbsc alla destinazione per il riutilizzo¹¹.

L'articolo 48 comma 3¹², in particolare, identifica i soggetti destinatari e le finalità d'uso, prevedendo che i beni immobili sono:

- mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse;
- mantenuti al patrimonio dello Stato e utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche;
- trasferiti per finalità istituzionali, sociali o economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria al patrimonio indisponibile del comune dove l'immobile è sito, oppure al patrimonio indisponibile della provincia, della città metropolitana o della regione; gli enti territoriali, a loro volta, possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a enti non profit¹³;

10 Ibidem, 35. Nell'ambito dell'Obiettivo specifico 1 "Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati", sono individuate diverse azioni finalizzate al miglioramento dei flussi informativi, anche attraverso l'integrazione tra banche dati della pubblica amministrazione (Ibidem, 31-37). Si segnala, in particolare, l'azione 1.11 – Monitoraggio utilizzo beni confiscati, amministrazioni responsabili Anbsc e Ministero dell'Interno: "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 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. La dotazione informativa proveniente da fonti amministrative e da sopralluoghi diretti svolti da enti pubblici, da rendere accessibile attraverso un punto unico di accesso, anche definendo opportune procedure automatiche per la ripubblicazione dei bandi di affidamento, potrà essere arricchita da altre fonti documentali amministrative che rispecchino lo stato di fatto dell'utilizzo nonché da informazioni generate da fonti accreditate della società civile" (Ibidem, 35).

11 I dati relativi ai beni sequestrati e confiscati nel contesto dei procedimenti di prevenzione sono gestiti dal Ministero della Giustizia, attraverso la Banca dati centrale (Bdc): da settembre 2020 è stata attivata la progressiva implementazione di un flusso informativo tra Anbsc e Bdc; Ministero della Giustizia, 2020. In questa sede non si trattano le problematiche relative alla gestione delle informazioni di natura giudiziaria sulle procedure di confisca, seppur – come sarà evidenziato più avanti – alcuni limiti nei dati sui beni confiscati hanno certamente origine nei flussi informativi relativi all'iter giudiziario.

12 Decreto legislativo 159/2011, aggiornato con legge 161/2017 e decreto legislativo 113/2018.

13 Nel decreto legislativo 159/2011, all'articolo 48 comma 3 lettera c, sono elencati dettagliatamente gli enti a cui possono essere assegnati i beni: "comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di

- assegnati a titolo gratuito direttamente dall'Agenzia ad enti non profit¹⁴.

Il processo di destinazione è ulteriormente specificato nelle *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*¹⁵, in cui si precisa che – prima di poter procedere alla destinazione d'uso – bisogna verificare i crediti pendenti e, in caso di incapienza, i beni devono essere venduti per soddisfare i creditori accertati in buona fede. Si chiarisce inoltre che, in caso di manifestazioni multiple di interesse da parte dei potenziali soggetti destinatari individuati all'articolo 48 comma 3, non esiste nessun criterio preferenziale e la scelta resta in capo alla responsabilità dell'Anbsc sulla base del principio della restituzione alle collettività territoriali: tale criterio guida delle politiche di riutilizzo è finalizzato, in maniera sinergica, all'indebolimento del radicamento delle organizzazioni mafiose e, al tempo stesso, al rafforzamento del consenso e della fiducia nei confronti delle istituzioni e delle politiche di contrasto¹⁶.

Sempre nel Codice antimafia, all'articolo 48 comma 3 lettera c, è esplicitato l'obbligo di trasparenza e pubblicità sulle informazioni relative ai beni confiscati destinati agli enti territoriali: "Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33¹⁷. [...] La destinazione, l'assegnazione e l'utilizzazione dei beni, nonché il reimpiego per finalità sociali dei proventi derivanti dall'utilizzazione per finalità economiche, sono soggetti a pubblicità nei siti internet dell'Agenzia e dell'ente utilizzatore o assegnatario, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. L'Agenzia revoca la destinazione del bene qualora l'ente destinatario ovvero il soggetto assegnatario non trasmettano i dati nel termine richiesto"¹⁸.

cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro, e agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli Enti parco nazionali e regionali". Inoltre, alla lettera d si specifica che i beni confiscati per reato di "associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope" devono essere trasferiti prioritariamente all'ente locale o alla regione dove è sito l'immobile se richiesti per le finalità di recupero previste dall'articolo 129 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza".

14 Si fa esplicito riferimento agli enti elencati all'articolo 48 comma 3 lettera c.

15 Anbsc, 2019.

16 Nelle Linee guida si precisa inoltre che, per quanto riguarda i beni in confisca di secondo grado, in amministrazione diretta da parte dell'Anbsc: "già nella fase iniziale di gestione diretta degli immobili liberi e non locati, l'Anbsc intende promuovere ogni iniziativa tesa ad assegnare in via provvisoria gli stessi beni ai soggetti destinatari previsti dal comma 3 dell'art. 48 del Codice antimafia" (ibidem, 4), per affrontare una delle criticità più rilevanti del sistema di destinazione data dal fatto che il bene possa rimanere "inutilizzato per un periodo anche lungo con rischi di ammaloramento e degrado a cui si somma una perdita di credibilità e fiducia che investe l'intero sistema di gestione e valorizzazione dei beni" (ibidem, 5-6). In questa sede, tuttavia, ci si concentra sui beni in confisca definitiva. Per approfondimenti sul processo di destinazione, cfr. Pellegrini, 2019.

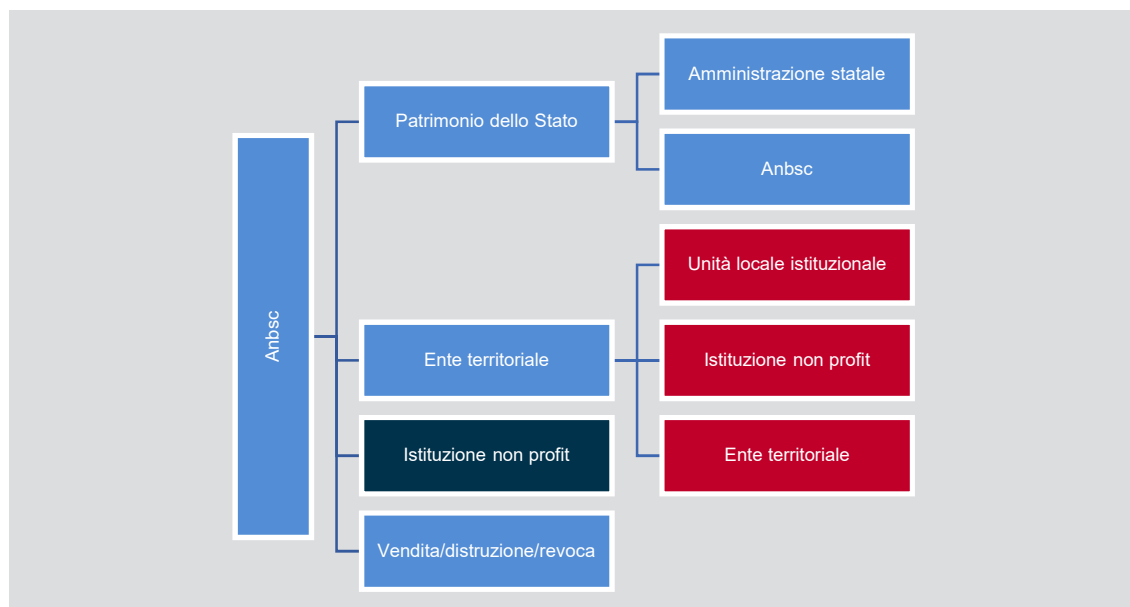
17 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

18 Per il monitoraggio sui beni, il Codice antimafia attribuisce alle prefetture un ruolo di supporto all'Agenzia, che "per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche in via non definitiva,

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

Come schematizzato in Figura 1.1 l'Anbsc pubblica per ciascun bene le informazioni sul tipo di destinazione e sulla tipologia di ente destinatario (amministrazione statale o ente territoriale); per quanto riguarda la possibilità di assegnazione diretta da parte dell'Agenzia a istituzioni non profit, si tratta di una previsione introdotta solo recentemente nel Codice antimafia e il primo bando è stato espletato nel 2020¹⁹, quindi non sono ancora disponibili dati su questa specifica tipologia di destinazione; per i beni destinati agli enti territoriali, l'ente destinatario è tenuto a pubblicare l'elenco dei beni con le informazioni sull'utilizzo e sugli enti assegnatari, che concretamente possono essere un'istituzione non profit, un'unità locale di un'istituzione pubblica (come una scuola o un tribunale) oppure l'ente stesso; l'ente territoriale che gestisce direttamente il bene, come si vedrà con l'esempio del Comune di Palermo, può utilizzarlo per finalità istituzionali, come sede di strutture comunali o per servizi di pubblica utilità, per finalità economica nel caso di beni in locazione o per emergenza abitativa nel caso di alloggi assegnati a nuclei familiari.

Figura 1.1 - Il flusso informativo dei beni immobili dalla confisca definitiva alla destinazione d'uso



Fonte: Elaborazione Istat sulla base del Codice antimafia

Come rilevato precedentemente, l'obbligo di trasparenza previsto dal Codice antimafia garantisce – almeno a livello teorico, perché nella pratica non è rispettato da tutti gli enti destinatari – la pubblicità delle informazioni relative ai singoli beni, ma non è sufficiente a determinare la produzione di dati strutturati e standardizzati né di informazioni sintetiche sul patrimonio confiscato e destinato nel complesso, a livello nazionale e ai diversi livelli

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” (decreto legislativo 159/2011, articolo 112 comma 3).

19 La possibilità di assegnazione diretta da parte dell'Anbsc a enti non profit è stata introdotta con la legge n. 161 del 17 ottobre 2017 “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”. Il primo bando nazionale è stato emanato dall'Anbsc nel 2020 ed è ancora in fase di valutazione delle domande presentate: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/pubblcit-legale/bando-per-lassegnazione-diretta-di-beni-confiscati-ai-soggetti-del-terzo-settore-individuati-oltre-1-000-lotti-per-un-totale-di-1-400-particelle-domande-di-partecipazione-fino-al-31-ottobr/>.

territoriali. Pertanto, nonostante tale principio di pubblicità e trasparenza, e al netto dei monitoraggi – comunque parziali – effettuati da Agenzia e prefetture, di fatto non esistono dati per finalità statistiche sull'utilizzo effettivo e sui soggetti gestori dei beni destinati: il flusso informativo si interrompe al momento della destinazione, sia per i beni mantenuti al patrimonio dello Stato sia per i beni trasferiti agli enti territoriali.

Si rivela quindi importante partire dalla ricognizione delle fonti e dei dati attualmente disponibili per mettere in evidenza le potenzialità informative e le prospettive di sviluppo per la produzione di dati di natura non solo amministrativa ma anche statistica.

1.3 L'Anbsc e Openregio

La principale fonte di dati sui beni confiscati è l'Anbsc²⁰, che ha tra i propri compiti anche la gestione dei flussi informativi sui beni confiscati, così come definito nel Codice antimafia: “acquisizione, attraverso il proprio sistema informativo, dei flussi informativi necessari per l'esercizio dei propri compiti istituzionali: dati, documenti e informazioni oggetto di flusso di scambio, in modalità bidirezionale, con il sistema informativo del Ministero della Giustizia, dell'autorità giudiziaria, con le banche dati e i sistemi informativi delle prefetture-uffici territoriali del Governo, degli enti territoriali, delle società Equitalia ed Equitalia Giustizia, delle agenzie fiscali e con gli amministratori giudiziari [...]; acquisizione, in particolare, dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti, accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione”²¹.

L'Agenzia gestisce i dati tramite alcune banche dati interne, in particolare: Regio, risultato del progetto finalizzato alla realizzazione di un sistema per la gestione informatizzata ed operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e Hermon, che contiene i dati relativi alla geolocalizzazione dei terreni²².

Dal 2017, tramite la piattaforma Openregio²³, sono resi pubblici – in formato open data e licenza IODL 2.0 – i microdati relativi ai beni immobili e aziendali confiscati, con informazioni puntuali sulle caratteristiche dei beni e sull'iter giudiziario. In particolare, sono disponibili i dataset relativi a: immobili e aziende *in gestione* da parte dell'Agenzia, ovvero i beni per i quali non si è ancora completato l'iter giudiziario e quelli in confisca definitiva non ancora destinati; immobili e aziende *destinati*. In questo lavoro, come già precisato, il focus è sui beni immobili destinati.

20 Prima della costituzione dell'Anbsc, le fonti di dati sui beni confiscati destinati erano Agenzia del demanio, Ministero dell'Interno e Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali; cfr. Ministero della Giustizia, 2020.

21 Decreto legislativo 159/2011, articolo 110 comma 2 lettera a.

22 Catalogo banche dati Anbsc: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/trasparenza/banche-dati-anbsc/>.

23 Infoweb beni confiscati: <https://openregio.anbsc.it/statistiche>.

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

Nel dataset Immobili destinati²⁴, per ciascun bene – identificato dal codice univoco m-bene – è indicato il *tipo di destinazione*: trasferimento al patrimonio degli enti territoriali, mantenimento al patrimonio dello Stato o, in casi residuali, vendita, distruzione/demolizione, revoca destinazione o reintegrazione nel patrimonio aziendale (ex art. 48 comma 15-ter). Tramite la variabile *ente destinatario*, è indicata la categoria di istituzione pubblica a cui il bene è destinato, amministrazioni statali o enti territoriali (Tavole 1.1 e 1.2).

Tavola 1.1 - Beni immobili destinati, per tipo destinazione. Anni 1983-2019

TIPO DESTINAZIONE	Numero beni	%
Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	13.276	80,9
Mantenimento al patrimonio dello Stato	2.286	13,9
Totale beni destinati per riutilizzo	15.562	94,9
Vendita	747	4,6
Immobili reintegrati nel patrimonio aziendale ex art. 48 comma 15-ter	79	0,5
Distruzione/demolizione	16	0,1
Revoca destinazione	2	0,0
Totale altre destinazioni	844	5,1
TOTALE BENI DESTINATI	16.406	100

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Tavola 1.2 - Beni immobili destinati per riutilizzo, per ente destinatario. Anni 1983-2019

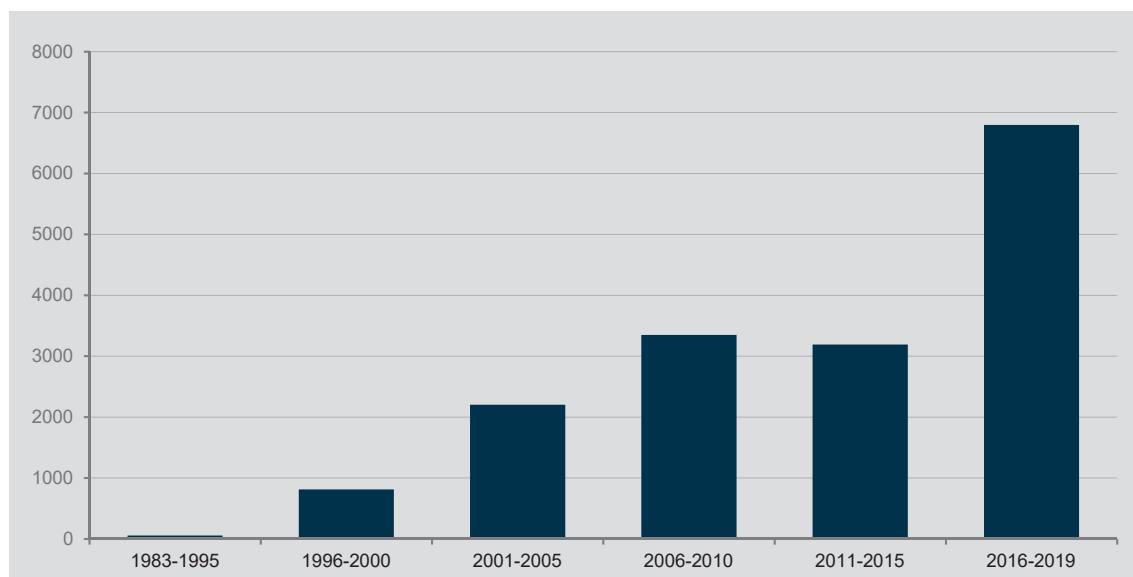
ENTE DESTINATARIO	Numero beni	%
Comune	12.709	81,7
Regione	288	1,9
Provincia	147	0,9
Consorzi di Enti territoriali	13	0,1
Ente territoriale non specificato	119	0,8
Totale beni trasferiti agli enti territoriali	13.276	85,3
Carabinieri	794	5,1
Ministeri	467	3,0
Guardia di Finanza	445	2,9
Polizia di Stato	177	1,1
Prefettura	114	0,7
Corpo Forestale dello Stato	94	0,6
Anbsc	34	0,2
Altre amministrazioni statali	161	1,0
Totale beni mantenuti al patrimonio dello Stato	2.286	14,7
TOTALE BENI DESTINATI PER RIUTILIZZO	15.562	100

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Per ciascun bene sono indicate alcune informazioni relative all'iter giudiziario e amministrativo, tra cui anche l'anno del decreto di destinazione da cui è possibile analizzare l'andamento temporale, con un deciso aumento delle destinazioni negli ultimi quattro anni quando il lavoro dell'Anbsc è entrato a regime (Figura 2.1).

24 Il dataset sarà descritto nel dettaglio nel capitolo successivo. I dati qui presentati sono stati scaricati da <https://openregio.anbsc.it/statistiche> e aggiornati al 7 aprile 2021 e si riferiscono ai beni con decreto di destinazione emanato dall'1 gennaio 1983 al 31 dicembre 2019, sono quindi stati esclusi dall'analisi 2 beni che risultano destinati nel 1965 e 1974 e che sono stati venduti. Anche l'Anbsc, nella sua relazione annuale, considera il numero di immobili destinati "dall'introduzione delle prime forme di ablazione patrimoniale nel nostro ordinamento, che si può far risalire alla legge 13 settembre 1982, n. 646 (cd. Legge Rognoni-La Torre)"; cfr. Anbsc, 2020.

Figura 1.2 - Beni immobili destinati, per anno di destinazione. Anni 1983-2019



Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Sono inoltre disponibili dati relativi alla distribuzione territoriale, alla tipologia di immobile e alla finalità d'uso (Tavole 1.3 e 1.4).

Tavola 1.3 - Graduatoria delle regioni per numero di beni destinati per riutilizzo, per tipo destinazione. Anni 1983-2019

REGIONE	Destinati ad amministrazioni statali	Destinati a enti territoriali	Totale destinati per riutilizzo	%	% cumulata
Sicilia	1.121	4.907	6.028	38,7	38,7
Calabria	317	2.409	2.726	17,5	56,3
Campania	191	2.292	2.483	16,0	72,2
Puglia	114	1.384	1.498	9,6	81,8
Lombardia	217	796	1.013	6,5	88,3
Lazio	128	664	792	5,1	93,4
Piemonte	32	151	183	1,2	94,6
Sardegna	43	102	145	0,9	95,5
Veneto	26	102	128	0,8	96,4
Toscana	22	102	124	0,8	97,2
Emilia-Romagna	24	97	121	0,8	97,9
Abruzzo	14	98	112	0,7	98,7
Liguria	12	85	97	0,6	99,3
Umbria	13	30	43	0,3	99,6
Friuli-Venezia Giulia	8	11	19	0,1	99,7
Trentino-Alto Adige	1	15	16	0,1	99,8
Marche	1	12	13	0,1	99,9
Basilicata	1	10	11	0,1	99,9
Valle d'Aosta	0	7	7	0,0	100,0
Molise	1	2	3	0,0	100,0
TOTALE	2.286	13.276	15.562	100,0	

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Alcuni dati di contesto sono particolarmente rilevanti per riflettere sulla natura delle informazioni oggetto di analisi. Prima di tutto, dal punto di vista statistico si tratta di un fenomeno abbastanza raro e fortemente concentrato territorialmente: sono poco più di 16mila i beni immobili confiscati destinati fino al 2019 in tutta Italia²⁵; considerando i soli beni *destinati per riutilizzo* (15.562), ad esclusione, quindi, dei beni venduti, reintegrati al patrimonio aziendale

²⁵ Al 31/12/2020 sono 17.180.

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

Tavola 1.4 - Beni immobili destinati per riutilizzo, per categoria e scopo destinazione. Anni 1983-2019

CATEGORIA	Numero beni	%
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	8.813	56,6
Terreno	4.960	31,9
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	1.343	8,6
Altra unità immobiliare	394	2,5
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	52	0,3
SCOPO DESTINAZIONE		
Scopi sociali	9.258	59,5
Fini istituzionali	3.777	24,3
Usi governativi	591	3,8
Ordine pubblico	70	0,4
Finalità economiche Anbsc	19	0,1
Altri usi pubblici	15	0,1
Nessuna informazione	1.832	11,8
TOTALE BENI DESTINATI PER RIUTILIZZO	15.562	100,0

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

o la cui destinazione è stata revocata, l'81,8 per cento è concentrato nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), seguite da Lombardia e Lazio (che contano rispettivamente il 6,5 per cento e il 5,1 per cento dei beni). Quasi 4 beni su 10 (il 38,7 per cento) si trovano in Sicilia e il 12,1 per cento nel comune di Palermo, a conferma della forte azione di contrasto a Cosa Nostra messa in campo dallo Stato a partire dagli anni '80 e, soprattutto, dopo le stragi mafiose del 1992 e 1993. Le istituzioni maggiormente interessate dal riutilizzo sono i comuni ai quali sono trasferiti l'81,7 per cento dei beni destinati per riutilizzo, anche se – su 7.914 comuni in Italia²⁶ – soltanto poco più di uno su dieci è coinvolto nel processo di gestione: sono 1.083 (13,7 per cento) i comuni sul cui territorio sono presenti beni confiscati destinati e 946 (11,9 per cento) i comuni destinatari di beni²⁷. Più della metà dei beni (il 56,6 per cento) sono unità immobiliari per uso di abitazione e assimilabile, nel 31,9 per cento dei casi si tratta di terreni e solo nell'8,6 per cento di unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale. I beni sono destinati prevalentemente per scopi sociali (59,5 per cento), coerentemente con l'indirizzo "tendenziale" dell'Agenzia che mira a privilegiare le manifestazioni d'interesse che comportino un riuso a fini sociali²⁸, mentre poco più di un quarto (28,6 per cento) sono destinati per finalità istituzionali, governative e pubbliche e per l'11,8 per cento non è disponibile l'informazione sullo scopo di destinazione.

Per quanto riguarda l'utilizzo effettivo dei beni, l'unica informazione disponibile riguarda il monitoraggio svolto dall'Anbsc nel 2019: su un campione di 6.125 beni e 579 comuni, con un tasso di risposta del 46,5 per cento, l'Agenzia stima che a livello nazionale poco più della metà dei beni (53,2 per cento) siano effettivamente utilizzati, ovvero assegnati²⁹. Le

26 Numero comuni, al 31/12/2019, fonte Istat: <https://www.istat.it/it/archivio/6789>.

27 La forte concentrazione territoriale riguarda anche i beni in gestione ancora da destinare, anche se in misura leggermente inferiore, in quanto si tratta di confische nella maggior parte dei casi più recenti e che, quindi, coinvolgono sempre più territori a non tradizionale insediamento mafioso: su 16.473 beni in gestione, la quota di beni concentrati nelle prime sei regioni (Sicilia, Campania, Calabria, Lombardia, Lazio e Puglia) passa dal 93,4 per cento dei beni destinati all'83,2 per cento dei beni ancora da destinare e aumenta a 1.231 il numero di comuni sul cui territorio sono presenti beni confiscati; cfr. Anbsc, 2020.

28 Ibidem, p. 19.

29 Ibidem. Secondo un monitoraggio svolto nel 2009 dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali: su 3.796 beni consegnati a 480 comuni assegnatari, si è avuta risposta relativamente a 3.141 beni (362 Comuni); tra questi, 1.489 beni (47,4 per cento) sono effettivamente utilizzati, mentre i restanti 1.652 (52,6 per cento) risultano inutilizzati per gravi criticità (cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2009).

informazioni disponibili, come si vedrà nel prossimo capitolo, sono riportate nel dataset alla voce “Verifica Utilizzo ai sensi dell’art. 48 punto 3 lettera c del c.a.”: queste informazioni – ricche e importanti dal punto di vista qualitativo e contenutistico – sono stringhe di testo fortemente disomogenee tra di loro. Sarebbe pertanto utile fare un lavoro di strutturazione di campi specifici per l’archiviazione e diffusione di informazioni così variegate.

Occorre rilevare inoltre che, essendo costantemente aggiornati, i dati pubblicati su Openregio non possono essere considerati certi o definitivi: negli aggiornamenti, infatti, vengono inseriti anche beni destinati in anni precedenti, quindi il totale dei beni destinati al 31/12/2019 (prendendo come riferimento temporale la data del decreto di destinazione) risultavano 16.271 nel dataset scaricato il 14 marzo 2020 e 16.406 nel dataset scaricato il 7 aprile 2021 (qui usato per le elaborazioni). Un valore ancora diverso si rileva nella relazione annuale dell’Agenzia, nella quale sono analizzate le principali problematiche relative al processo di destinazione: qui i beni destinati al 31/12/2019 risultano 17.226 e i comuni destinatari di beni 973, a fronte di 946 da fonte Openregio (Tavola 1.5)³⁰.

Tavola 1.5 - Beni confiscati destinati per riutilizzo e comuni destinatari di beni al 31 dicembre 2019, confronto tra fonti Anbsc e Openregio

TIPO DESTINAZIONE	Anbsc	Openregio	Scarto
Trasferiti agli enti territoriali	14.108	13.276	832
Mantenuti al patrimonio dello Stato	2.270	2.286	-16
Totale beni destinati	17.226	16.406	820
Comuni destinatari di beni	973	946	27

Fonte: elaborazioni Istat su dati Anbsc e Openregio

Una considerazione specificamente metodologica riguarda la definizione dell’universo di riferimento e la natura delle unità statistiche rilevanti per il fenomeno in oggetto: da un lato, l’universo dei beni immobili identificato in Openregio, seppur con qualche incongruenza evidenziata dall’analisi approfondita dei dati e che andrebbe dunque sanata; dall’altro, sarebbe importante individuare anche l’universo degli enti destinatari e dei soggetti gestori, in cui le singole unità statistiche sono rappresentate da istituzioni pubbliche e istituzioni non profit. Su questo si tornerà nei capitoli successivi.

1.4 Gli enti territoriali

Oltre l’Anbsc, un’altra fonte istituzionale sull’utilizzo dei beni è rappresentata dagli enti destinatari, anche se solo gli enti territoriali – comuni, consorzi di comuni, province e regioni – hanno l’obbligo di rendere pubblico l’elenco dei beni confiscati ad essi destinati.

1.4.1 I comuni

La quasi totalità dei beni destinati ad enti territoriali (95,7 per cento) sono trasferiti al patrimonio dei comuni, che rappresentano l’ente e il livello di governance maggiormente coinvolto nelle politiche e, di conseguenza, nella gestione dei dati sul riutilizzo.

³⁰ In particolare, facendo riferimento alle destinazioni del 2019, i beni destinati secondo l’Anbsc sono 1.512, mentre nel dataset Openregio qui analizzato risultano solo 736, con uno scarto di 776 unità. Sembra pertanto esserci un disallineamento tra la banca dati interna Regio e la piattaforma Openregio.

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

Al tempo stesso, bisogna rilevare che solo una parte minoritaria dei comuni sul territorio italiano (circa 1 su 10) gestisce beni confiscati e ancor meno ha un numero consistente di beni da gestire: il Comune di Palermo ha ricevuto il 10 per cento dei beni destinati a comuni; poco meno della metà dei beni (48,4 per cento) è gestito dal 5,4 per cento dei comuni destinatari (51); mentre tre comuni su quattro (685, il 72,4 per cento) gestiscono meno di 10 beni ciascuno (Tavola 1.6).

Tavola 1.6 - Comuni destinatari di beni e beni destinati a comuni, per classi di beni destinati a ciascun comune, valori assoluti e percentuali. 1983-2019

BENI DESTINATI A CIASCUN COMUNE	Comuni			Beni destinati		
	Numero beni	% (a)	% cumulata	Numero beni	% (b)	% cumulata
1.000 e più	1	0,1	0,1	1.281	10,1	10,1
100-999	18	1,9	2,0	2.667	21,1	31,2
50-99	32	3,4	5,4	2.177	17,2	48,4
10-49	210	22,2	27,6	4.377	34,6	83,0
Meno di 10	685	72,4	100,0	2.158	17,0	100,0
TOTALE (c)	946	100,0		12.660	100,0	

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

(a) sul totale dei comuni destinatari di beni.

(b) sul totale dei beni destinati a comuni.

(c) al netto di 49 beni per i quali non è disponibile l'informazione sul comune in cui si trova il bene.

Nonostante l'obbligo di trasparenza previsto dal Codice antimafia renda gli enti territoriali e, in particolare i comuni, una potenziale fonte di dati sul riutilizzo dei beni destinati, purtroppo ad oggi solo una minoranza pubblica l'elenco dei beni facenti parte del proprio patrimonio immobiliare: da una recente ricerca di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie sulla trasparenza dei comuni italiani in merito ai dati sui beni confiscati, emerge che – ad ottobre 2020 – solo 406 comuni hanno pubblicato l'elenco dei beni confiscati sui propri siti istituzionali e, tra questi, solo 53 in formato aperto³¹.

Inoltre, anche nei casi più virtuosi in cui viene pubblicato l'elenco con tutte le informazioni richieste dal Codice antimafia, si registra la disomogeneità tra gli elenchi dei diversi comuni e la quasi totale mancanza di standardizzazione delle informazioni pubblicate: questi aspetti saranno approfonditi nei capitoli 2 e 3.

1.4.2 Le regioni

Oltre ad essere enti destinatari – soggetti ad obbligo di trasparenza per i beni trasferiti al proprio patrimonio immobiliare – le regioni sono anche coinvolte nel processo di governance multilivello sulla gestione dei beni confiscati.

Infatti, con il progressivo aumento delle confische e, conseguentemente, degli immobili da destinare prevalentemente agli enti locali, anche le Regioni hanno predisposto interventi e misure a sostegno della valorizzazione dei beni confiscati. Dalla ricognizione di Avviso Pubblico, risulta che ben 16 regioni, più la Provincia Autonoma di Trento, hanno provvedimenti relativi alla valorizzazione dei beni confiscati, con interventi legislativi *ad hoc* o con misure inserite in provvedimenti più ampi³². Inoltre, le Regioni sono coinvolte direttamente nel processo di recupero e valorizzazione dei beni confiscati attraverso i fondi strutturali europei allocati nei programmi operativi regionali (POR)³³.

31 Cfr. Libera, 2021a.

32 Ricognizione normativa regionale su beni ed aziende confiscati alla criminalità organizzata, Avviso Pubblico, febbraio 2020: <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/beni-confiscati/>.

33 A partire dal 2017 sono stati sottoscritti protocolli d'intesa regionali per la realizzazione di azioni nei settori della

Alcuni casi sono particolarmente interessanti dal punto di vista del contributo informativo per la programmazione e la valutazione delle politiche per il riutilizzo dei beni confiscati.

La Regione Campania ha creato nel 2008 la fondazione Polis come strumento operativo per le politiche di sicurezza integrata per le vittime innocenti di criminalità e i beni confiscati. La fondazione ha realizzato negli ultimi anni una mappatura delle esperienze di riutilizzo, contando 126 progetti gestiti principalmente da associazioni e cooperative (85,8 per cento), ma anche ATS (associazioni temporanee di scopo), enti ecclesiastici, fondazioni, enti pubblici e altre realtà del privato sociale³⁴.

La Regione Emilia-Romagna ha sviluppato un progetto per la mappatura dei beni immobili confiscati, in gestione e destinati, come strumento di monitoraggio e geolocalizzazione³⁵.

Mentre la Regione Lombardia ha siglato a fine 2020 un accordo con Anbsc per “la condivisione dei dati relativi ai beni immobili confiscati presenti sul territorio regionale, ai fini della fruibilità e trasparenza delle informazioni”, con cui le due amministrazioni si impegnano a: “completare e mantenere aggiornato il censimento dei beni confiscati e destinati in Lombardia che alimenta Viewer Beni Confiscati. Tale servizio, previa registrazione e profilazione, prevede il coinvolgimento attivo degli enti locali per l’aggiornamento dei dati di propria competenza, in particolare delle destinazioni d’uso dei beni, e delle Prefetture per azioni di monitoraggio dei beni destinati; [...] espandere, nell’ambito del “*Viewer Beni Confiscati*”, l’attuale set informativo dei dati afferenti ai beni immobili destinati, sia sotto il profilo quantitativo delle caratteristiche dei beni, sia sotto il profilo qualitativo dello stato e dell’uso di tali beni”³⁶.

La Sicilia è senza ombra di dubbio la regione in cui alla fine del secolo scorso la criminalità mafiosa ha manifestato maggiormente violenza, controllo del territorio e forza militare, con decine di omicidi eccellenti a rappresentanti dello Stato e raggiungendo il culmine con le stragi di Capaci e Via d’Amelio nel 1992. Ma è anche la regione dove più forte è stata l’azione repressiva dello Stato, di cui il numero di beni confiscati è solo uno degli indicatori. Anche dal punto di vista delle politiche regionali, è tra le prime ad aver sviluppato politiche antimafia articolate su più assi di intervento e dal 2008 ha una legge regionale in materia di “Misure di contrasto alla criminalità organizzata” (15/2008), che prevede interventi economici e normativi a sostegno di: educazione antimafia, vittime della mafia, testimoni di giustizia, vittime di racket e usura, imprenditori denunciati, associazioni antiracket e antiusura, costituzione di parte civile nei processi di mafia, uso sociale dei beni confiscati.

Un contributo informativo importante è dato dal monitoraggio condotto sui comuni siciliani destinatari di beni confiscati³⁷, con il quale la Regione Siciliana indaga lo stato di effettivo utilizzo, i motivi di mancato utilizzo e la richiesta di finanziamenti, da fondi europei e nazionali, per la ristrutturazione dei beni. All’ultimo monitoraggio svolto nel 2020, hanno risposto 161 comuni (il 78,5 per cento dei 205 comuni destinatari in Sicilia) che hanno fornito informazioni su 2.845 beni, il 51,4 per cento dei 5.531 beni immobili destinati a comuni

legalità e sicurezza: https://opencoesione.gov.it/protocolli_legalita_sicurezza_2014_2020/.

34 Martone, 2020, 121; Buonomo, 2016.

35 Pellegrini, 2019.

36 Accordo tra Regione Lombardia e Anbsc, 17 dicembre 2020, 6-7: https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/accordo_tra_anbsc_e_regione_lombardia.pdf.

37 Il monitoraggio è condotto dal Servizio 5 - Coordinamento in materia di beni confiscati alla criminalità organizzata della Regione Siciliana:

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_PresidenzaRegionale/PIR_SegreteriaGenerale/PIR_Struttura/PIR_Organizzazioneecompetenze/PIR_Servizio11/PIR_Monitoraggiobeniconfiscati.

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

siciliani fino al 2019³⁸. In base ai dati forniti, meno della metà dei beni risulta effettivamente utilizzato (44,8 per cento) e i principali motivi di mancato utilizzo sono la mancanza delle risorse necessarie alla ristrutturazione e alla riconversione (36,1 per cento) e il mancato avvio o ultimazione delle relative procedure di assegnazione (30,6 per cento); inoltre, nel 17,8 per cento dei casi, i beni non sono utilizzabili in quanto inagibili o, nel caso dei terreni, difficili da raggiungere.

Come ente destinatario, la Regione Siciliana pubblica l'elenco – in formato open data – dei beni trasferiti al proprio patrimonio immobiliare, in cui sono elencati 31 beni³⁹, a fronte dei 186 che risultano destinati al 2019 da fonte Openregio: alla base di questa incongruenza sembra esserci la mancanza di coerenza tra le definizioni adottate, per cui la Regione elenca immobili e terreni come unità complesse, di cui possono far parte più beni così come definiti dall'Agenzia⁴⁰. Ciò comporta la difficoltà di costruire correttamente l'universo di riferimento delle unità statistiche “beni immobili confiscati in via definitiva e destinati”, primo passo imprescindibile per una successiva raccolta e diffusione dei dati. Il problema è stato messo in evidenza anche da Libera e Ondata su *Confiscati bene*: “Per contare bene, è necessario tenere ben presenti alcune indicazioni. La prima è la differenza tra particelle catastali e unità immobiliari complesse. Per prassi, l'Agenzia nazionale censisce le particelle catastali confiscate e non il numero delle unità immobiliari complesse che le particelle stesse vanno a comporre. Significa cioè che l'Agenzia non conta i beni veri e propri, ossia le singole unità immobiliari (come un terreno o una palazzina), ma le particelle di cui quel bene è composto, che possono essere molto superiori nel numero. Un singolo appezzamento con finalità agricole di una certa dimensione può essere ad esempio composto da oltre dieci, se non venti particelle catastali”⁴¹. Questi aspetti definitivi saranno trattati nei prossimi capitoli.

Infine, ad inizio 2021 la Commissione d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione dell'Assemblea regionale siciliana ha presentato la relazione sui beni sequestrati e confiscati in Sicilia⁴², risultato di un lungo percorso di audizioni con esperti e stakeholder per analizzare lo stato di attuazione del processo di valorizzazione dei beni confiscati, nella regione maggiormente coinvolta dal fenomeno. In conclusione alla relazione si avanzano diverse proposte normative e operative per superare le numerose criticità emerse, tra cui: “La mappatura dei beni, quale premessa per l'esatta cognizione degli stessi da parte dei vari attori istituzionali coinvolti, costituisce indubbiamente uno dei prerequisiti per il proficuo utilizzo dei beni stessi. [...] Questa mappatura, con la realizzazione di appositi supporti digitali, consentirebbe agli enti locali e agli altri soggetti interessati a interventi di riuso del bene, di poter accedere con immediatezza alle informazioni sullo stato effettivo di quei beni”⁴³.

38 Il numero totale dei comuni destinatari e dei beni destinati a comuni sono estratti dalla già citata relazione Anbsc (2020). Osservando i dati dei singoli comuni, sono state fornite informazioni su un numero inferiore di beni rispetto a quelli che risultano trasferiti al patrimonio comunale da fonte Openregio: questa incongruenza sarà ripresa e affrontata nei prossimi capitoli, in merito al caso del Comune di Palermo.

39 Elenco beni confiscati assegnati al patrimonio indisponibile della Regione Siciliana: <https://dati.regione.sicilia.it/dataset/elenco-beni-immobili-confiscati/resource/24185e17-a8fe-45f3-a444-b98d2c69048c>.

40 Si ringraziano per l'interlocuzione avviata nel 2019 tra il gruppo di ricerca e la Regione e per il confronto avuto nelle prime fasi del progetto sui dati relativi alle politiche antimafia della Regione Siciliana: Giuseppe Nobile, responsabile del Servizio statistica ed analisi economica; Emanuela Giuliano e il Servizio di coordinamento in materia di beni confiscati alla criminalità organizzata; Antonio Meli, Alberto Dolce e il Nucleo valutazione e verifica investimenti pubblici.

41 Glossario di Confiscati bene, voce #contabene: <https://www.confiscatibene.it/glossario>.

42 Assemblea Regionale Siciliana, 2021.

43 Ibidem, 249-250.



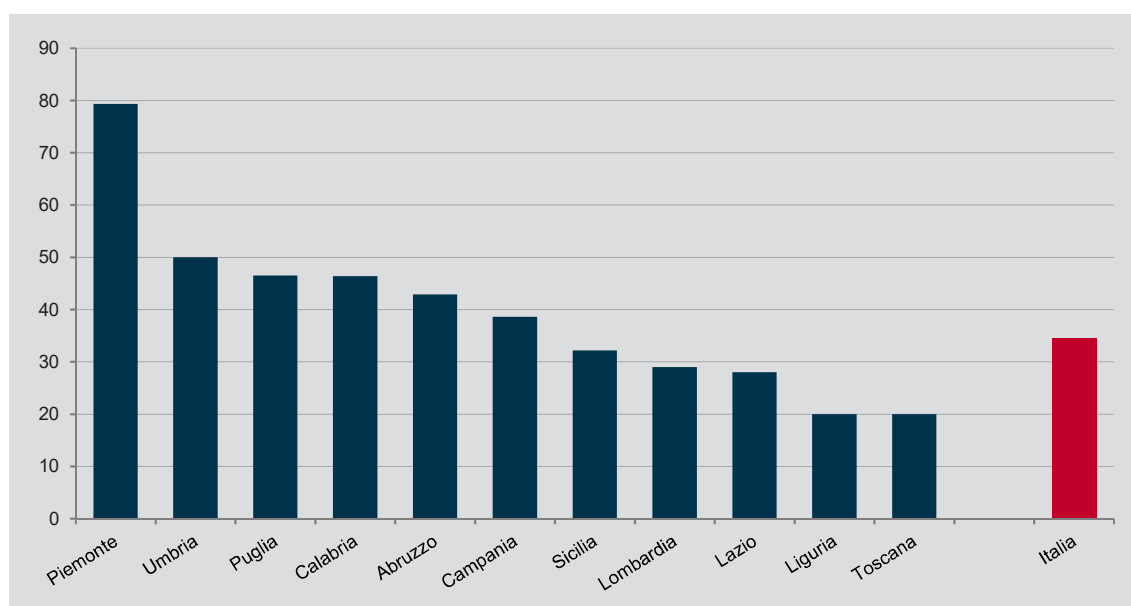
1.5 La statistica ufficiale

La statistica ufficiale si è finora occupata solo marginalmente del fenomeno dei beni confiscati: ad oggi, infatti, non sono presenti rilevazioni *ad hoc* nel Programma statistico nazionale approvato annualmente dal Parlamento, che definisce l'offerta statistica ufficiale di dati strutturati che l'Istat e il Sistan devono produrre per la collettività.

Tuttavia, l'Istat ha rilasciato negli anni precedenti due tipi di informazioni, in entrambi i casi, con riferimento temporale al 2015: l'indicatore sui beni confiscati e trasferiti al patrimonio dello stato o degli enti territoriali, pubblicato nella Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo; il numero di istituzioni non profit che gestiscono beni confiscati, stimato a livello nazionale nell'ambito del censimento permanente delle istituzioni non profit.

Come già rilevato, nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 – e in particolare per l'Obiettivo Tematico 9 *Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione* – è prevista la produzione di indicatori di risultato sui beni confiscati e trasferiti al patrimonio dello stato o degli enti territoriali. Istat ha quindi rilasciato, nella Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo⁴⁴, un indicatore calcolato a livello regionale come quota percentuale di beni immobili trasferiti al patrimonio dello stato o degli enti territoriali entro due anni dalla definitività della confisca, sul totale dei beni immobili trasferiti al patrimonio dello stato o degli enti territoriali nell'anno (Figura 1.3). I dati rilasciati sono relativi al 2015, sulla base dei dati provvisori forniti da Anbsc: si va dal valore minimo del 20 per cento per Toscana e Liguria al valore massimo del 79,3 per cento del Piemonte. Ma nel processo di destinazione convergono, da un lato, la gestione da parte di Anbsc e, dall'altro, le proposte di riutilizzo da parte degli enti locali, si tratta quindi di una misura di difficile interpretazione.

Figura 1.3 - Beni immobili trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali entro due anni dalla definitività della confisca, per 100 beni immobili trasferiti al patrimonio dello stato o degli enti territoriali nell'anno. Anno 2015



Fonte: Istat, Banca dati indicatori territoriali politiche di sviluppo (elaborazione su dati Anbsc)

⁴⁴ Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, Istat: <https://www.istat.it/it/archivio/16777>.

1. L'analisi delle fonti e dei dati disponibili

Nel 2016 si è svolto il primo censimento permanente delle istituzioni non profit: la nuova strategia dei censimenti permanenti, avviata dall'Istat coerentemente con le politiche di sviluppo del sistema statistico europeo, si basa sull'integrazione tra dati provenienti da fonti amministrative e dati rilevati da rilevazioni campionarie⁴⁵. Tra le variabili rilevate nell'ambito dell'indagine campionaria (con data di riferimento 31 dicembre 2015), sono state raccolte informazioni sul settore di intervento e il dettaglio delle attività svolte, sulla base della classificazione internazionale delle attività svolte dalle organizzazioni non profit⁴⁶.

Tavola 1.7 - Istituzioni non profit attive in Italia, per settore di attività prevalente e per attività svolte. Anno 2015
(valori assoluti e percentuali)

SETTORE DI ATTIVITÀ PREVALENTE	Istituzioni non profit	%
Cultura, sport e ricreazione	218.281	64,9
Istruzione e ricerca	13.481	4,0
Sanità	11.590	3,4
Assistenza sociale e protezione civile	30.877	9,2
Ambiente	5.105	1,5
Sviluppo economico e coesione sociale	6.838	2,0
Tutela dei diritti e attività politica	5.249	1,6
Filantropia e promozione del volontariato	3.782	1,1
Cooperazione e solidarietà internazionale	4.332	1,3
Religione	14.380	4,3
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	20.614	6,1
Altre attività	1.746	0,5
TOTALE (a)	336.275	100,0

ATTIVITÀ SVOLTE	Istituzioni non profit	%
Sviluppo economico e coesione sociale		
Promozione dello sviluppo economico e coesione sociale della collettività		
Servizi di protezione sociale (inclusa la gestione di forme di previdenza)	1.493	0,4
Conciliazione di conflitti tra gruppi e/o individui	2.571	0,8
Microcredito e finanza etica	793	0,2
Commercio equo e solidale	1.099	0,3
Consumo critico e gruppi di acquisto solidale	1.224	0,4
Sviluppo di conoscenza informatica e servizi in rete	1.485	0,4
Promozione del consumo collaborativo di beni, servizi e/o conoscenze (sharing economy)	1.036	0,3
Banca del tempo	1.025	0,3
Gestione dei beni confiscati alla mafia	320	0,1
Recupero e riuso di aree e immobili inutilizzati	1.332	0,4
Promozione e valorizzazione del territorio (inclusi i prodotti tipici)	8.001	2,4
Promozione e sviluppo delle filiere corte e dei sistemi produttivi locali	2.957	0,9
Promozione e sviluppo del turismo sostenibile	4.667	1,4

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni non profit

(a) Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali.

Con riferimento al settore *Sviluppo economico e sociale*, sono rilevate le attività relative a vari ambiti, tra cui *Promozione dello sviluppo economico e coesione sociale della collettività*, e tra le attività che fanno riferimento a tale ambito è prevista anche *Gestione dei beni confiscati alla mafia*. È stato così stimato il numero di istituzioni non profit che, a livello nazionale, hanno svolto l'attività *Gestione dei beni confiscati alla mafia*: 320, ovvero lo 0,1 per

45 Le fonti del censimento permanente sono il registro statistico delle istituzioni non profit e le rilevazioni campionarie di settore. Il registro statistico delle istituzioni non profit, realizzato dall'Istat attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative, fornisce annualmente i dati di carattere strutturale del settore. La rilevazione campionaria consente di ampliare il patrimonio informativo disponibile tramite l'approfondimento di tematiche specifiche, garantendo al contempo il contenimento dell'onere statistico e la riduzione dei costi complessivi della statistica ufficiale. Per approfondimenti sul censimento permanente delle istituzioni non profit: <https://www.istat.it/it/censimenti/istituzioni-non-profit>; sulla strategia dei censimenti permanenti: <https://www.istat.it/it/censimenti>.

46 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. 2003.

cento delle 336.275 istituzioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2015 (Tavola 1.7). Si tratta di una stima nazionale, la cui accuratezza risente inevitabilmente delle distorsioni date dalla forte concentrazione territoriale del fenomeno nei contesti territoriali in cui sono più presenti beni confiscati alla criminalità organizzata. Inoltre, data la natura campionaria della rilevazione, non è possibile rilevare e fornire informazioni puntuali ed esaustive su questo specifico segmento di enti non profit.

1.6 Le fonti non istituzionali

Infine, sullo stato di restituzione alla collettività dei beni confiscati alle mafie un contributo informativo importante viene dalle fonti non istituzionali.

In particolare, l'associazione Libera ha sempre realizzato lavori di monitoraggio e ricognizione delle buone pratiche di uso sociale dei beni confiscati⁴⁷. Più di recente, nel rapporto *Benitalia*, è stato pubblicato il risultato di una mappatura più strutturata delle esperienze di riutilizzo, con la quale sono stati identificati 524 soggetti gestori di beni confiscati, di cui otto su dieci sono associazioni e cooperative e i restanti sono riconducibili a diverse tipologie di ente: pur non essendoci il dettaglio della forma giuridica per tutti i soggetti, a partire dai dati di Libera si ottiene una stima di 467 enti gestori non profit, leggermente più alta in termini assoluti rispetto al censimento permanente Istat di cui si è detto nel paragrafo precedente, ma corrispondente comunque alla quota dello 0,1 per cento sul totale delle istituzioni non profit attive nel 2015 in Italia⁴⁸. La mappatura dei soggetti gestori viene periodicamente aggiornata e nel 2021 l'associazione ha stimato 867 gestori, di cui 468 associazioni, 189 cooperative sociali, 53 enti ecclesiastici, 26 fondazioni, più altre tipologie residue, per un totale di circa 800 istituzioni non profit in senso stretto⁴⁹.

Dal 2018, inoltre, l'associazione ha deciso di fare proprio il progetto di monitoraggio civico *Confiscati bene* che, nato da un'iniziativa sorta autonomamente nella comunità open data, si è trasformato in un portale di riferimento per tutti coloro che si occupano di beni confiscati⁵⁰. L'iniziativa nasce grazie all'idea di alcuni attivisti digitali che, durante il raduno della comunità Spaghetti Open Data del 2014, decidono di estrarre, pulire e ristrutturare i dati sui beni confiscati, fino a quel momento pubblicati dall'Anbsc soltanto in forma aggregata⁵¹. Successivamente, i dati dell'Agenzia aggiornati al 31 dicembre 2015 vengono pubblicati in anteprima in formato aperto sul portale di monitoraggio civico, che ha rappresentato quindi una sorta di pungolo in vista della diffusione dei dati ufficiali sulla piattaforma Openregio, grazie alla quale – al netto delle criticità qui analizzate – negli ultimi anni è certamente aumentata la conoscenza generale sulla situazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata in Italia⁵².

47 Parente, 2009.

48 La ricerca di Libera è stata chiusa nel mese di maggio 2016, mentre i dati del censimento permanente delle istituzioni non profit sono stati rilevati al 31 dicembre 2015, quindi i riferimenti temporali sono vicini ma non coincidenti; cfr. Falcone, Giannone e Iandolo, 2016.

49 Cfr. Libera, 2021b.

50 Si ringraziano per il confronto nelle prime fasi del progetto di ricerca: Leonardo Ferrante e Tatiana Giannone di Libera; Andrea Borruso, Giuseppe Ragusa e Gianluca Di Martino di Ondata.

51 Sulla storia di Confiscati bene: Di Maggio, Notarstefano e Ragusa, 2018; Riprendiamoli, 2016.

52 Tra i tanti esempi di valorizzazione dei dati messi a disposizione su Openregio, si segnala a livello territoriale la mappatura dei beni confiscati realizzata da Arci Sicilia e Siciliani giovani: <https://www.isiciliani.it/mappa/#.YNr0-EzOO70>.

2. UN'INTEGRAZIONE DELLE FONTI INFORMATIVE SUI BENI CONFISCATI DESTINATI AL COMUNE DI PALERMO¹

2.1 Introduzione

Come visto nel capitolo precedente, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc) è l'ente pubblico titolato all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati in maniera definitiva alle mafie. L'Agenzia si occupa della gestione sia di beni immobili che di beni aziendali.

Nella Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, l'Anbsc si è posta l'obiettivo generale di "utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione"². Tra i 3 obiettivi specifici, il secondo si riferisce alle politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati.

La valorizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali poggia su due diversi approcci: il primo è il riutilizzo, principalmente per fini istituzionali e sociali, di beni confiscati alle organizzazioni criminali; il secondo è la restituzione alla collettività di tali beni, riconsegnando risorse economiche che erano state sottratte illegalmente alla società³. Un bene, per essere restituito alla collettività, deve attraversare un lungo iter burocratico che parte dal sequestro e termina con la confisca definitiva; solo dopo questo passaggio amministrativo/giudiziario, l'Agenzia può decidere a chi destinare il bene⁴. In questo capitolo ci focalizzeremo solo sui beni immobili destinati e trasferiti ad enti pubblici.

Vista l'importanza del riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, sarebbe utile intraprendere un'attenta attività di monitoraggio volta a identificare come questi beni vengono utilizzati e a valutarne l'impatto nel tessuto economico e sociale del territorio.

Un primo criterio di monitoraggio è previsto dall'articolo 48 del Decreto Legislativo 159/2011 (il cosiddetto "codice antimafia") che definisce le norme di restituzione dei beni e delle somme, i soggetti interessati e le modalità di indicazione sul loro effettivo utilizzo. In particolare, il comma 3 lettera c prevede, solo per gli Enti territoriali, di fornire un elenco con le informazioni su consistenza, destinazione e utilizzazione dei beni. In caso di assegnazione a soggetti terzi, il decreto prevede l'inserimento dei dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione.

In questo capitolo viene analizzata la sperimentazione sull'utilizzo dei beni destinati dall'Agenzia al Comune di Palermo. In primo luogo, la scelta di un ente territoriale scaturisce dall'obbligo di legge di trasparenza inserito nel codice antimafia su come vengono utilizzati i beni immobili a loro destinati; infatti, gli enti locali devono pubblicare nei propri siti istituzionali gli elenchi aggiornati sull'utilizzo dei beni a loro destinati. In secondo luogo, come si

¹ Il capitolo è stato redatto da Fabrizio Consentino.

² Anbsc, 2018, 3.

³ Baldascino e Mosca, 2012.

⁴ Falcone, Giannone e Iandolo, 2016.

evince dalla Tavola 2.1, relativamente ai decreti di assegnazione decisi tra il 1983 e il 2019⁵, gli enti locali sono risultati i maggiori destinatari di beni immobili da parte dell'Anbsc, con oltre l'85 per cento di assegnazioni agli enti territoriali. Focalizzandoci solo sull'ente Comune, la tavola mostra un'incidenza pari all'81,7 per cento delle assegnazioni totali.

Tavola 2.1 - Beni immobili destinati, per ente destinatario

ENTE DESTINATARIO	Numero beni	%
Comune	12.709	81,7
Provincia	288	1,9
Regione	147	0,9
Consorzi di enti territoriali	13	0,1
Ente territoriale non specificato	119	0,8
Altro ente	2.286	14,7
Totale beni destinati	15.562	100

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Nella Tavola 2.2 sono indicati i primi cinque comuni per assegnazione di beni confiscati. In generale, i Comuni interessati da almeno un'assegnazione da parte dell'Anbsc sono 946, di cui 202 con un solo bene.

Tavola 2.2 - Graduatoria dei primi cinque comuni per numero di beni confiscati destinati al proprio patrimonio immobiliare

ENTE COMUNE	Numero beni	%
Palermo	1.281	10,1
Reggio di Calabria	320	2,5
Napoli	222	1,7
Milano	181	1,4
Roma	178	1,4
Altro Comuni	10.527	82,8
Totale beni destinati a comuni	12.709	100

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Tavola 2.3 - Beni immobili destinati nel territorio del comune di Palermo, per ente destinatario

ENTE DESTINATARIO	Numero beni	%
Comune	1.281	64,3
Carabinieri	212	10,6
Guardia di Finanza	171	8,6
Nessuna destinazione	105	5,3
Regione	68	3,4
Ministeri	41	2,1
Polizia di Stato	37	1,9
Provincia	33	1,7
Amministrazioni Statali	20	1,0
Prefettura	9	0,5
Vigili del Fuoco	7	0,4
Istituzione pubblica non specificata	4	0,2
Corpo Forestale dello Stato	2	0,1
Ente territoriale non specificato	1	0,1
Totale beni destinati	1.991	100

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

⁵ Fonte: banca dati Openregio, Anbsc. <https://openregio.anbsc.it>.

2. Un'integrazione delle fonti informative sui beni confiscati destinati al Comune di Palermo

La tavola mostra come, considerando solo le assegnazioni all'Ente Comune da parte dell'Agenzia, il Comune di Palermo detiene il 10 per cento dei beni destinati in tutta Italia, distanziando di oltre 950 beni il Comune di Reggio Calabria, secondo per numero di assegnazioni. Questi due semplici dati sono sembrati abbastanza significativi per giustificare la scelta del Comune di Palermo.

È opportuno precisare che i 1.281 beni assegnati al Comune di Palermo, in qualità di ente locale, rappresentano solo il 64,3 per cento dei beni localizzati geograficamente all'interno del comune palermitano; infatti, come mostrato dalla Tavola 2.3, nella città di Palermo sono presenti altri 710 beni confiscati e destinati ad altre istituzioni territoriali (regione e provincia), ministeri ed altre amministrazioni centrali e forze di polizia (Carabinieri, Polizia di Stato, etc.).

Infine, la verifica sull'utilizzo dei beni, prevista dal codice antimafia all'articolo 48 comma 3 lettera c, è vincolante per gli enti territoriali, mentre le amministrazioni centrali non sono tenute al rispetto di tale norma. Infatti, analizzando i dati dell'Anbsc, 2.286 beni non presentano alcuna informazione sul loro utilizzo in quanto assegnati ad amministrazioni centrali.

Tavola 2.4 - Indicazione sull'utilizzo dei beni destinati da parte degli Enti assegnatari

INDICAZIONE UTILIZZO BENE	Comune di Palermo	%	Ente Comune	%	Altri enti territoriali	%
SI	261	20,4	2.590	20,4	99	17,5
NO	1.020	79,6	10.119	79,6	468	82,5
Totale	1.281	100	12.709	100	567	100

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio

Osservando la Tavola 2.4 si evince con chiarezza come l'informazione sull'utilizzo dei beni è presente solo su un quinto dei beni destinati agli enti territoriali. Considerando come ente assegnatario il comune, l'indicazione è presente sul 20 per cento dei beni a loro destinati e il Comune di Palermo non si discosta da questo dato. La percentuale scende al 17,5 per cento esaminando i beni confiscati e destinati agli altri enti territoriali. Da questi dati risulta, quindi, che la maggior parte dei beni confiscati, dai dati riportati nel sito dell'Anbsc, non riporta alcuna indicazione sull'utilizzo dei beni confiscati, contravvenendo non solo ad un obbligo di legge e di trasparenza da parte degli enti locali, ma anche al processo di restituzione dei beni immobili confiscati alla collettività. In realtà, la situazione è molto più complessa e nasce da una mancanza di gestione unitaria e statistica del dato amministrativo sia da parte dell'Agenzia, che assegna i beni confiscati, sia da parte degli enti territoriali che li ricevono.

Analizzando i siti istituzionali di 37 comuni siciliani⁶ (quelli con il maggior numero di beni confiscati) si riscontrano situazioni eterogenee riguardo alla predisposizione di un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, da aggiornare con cadenza mensile. Con questa piccola ricognizione sono stati esaminati sia comuni virtuosi che pubblicano mensilmente elenchi puliti e in formato open data, utilizzando per la descrizione e l'archiviazione dei dati formati digitali liberi da copyright e facilmente accessibili, sia comuni meno virtuosi, che non pubblicano alcun elenco sull'uso dei beni confiscati.

La presenza di elenchi in formato aperto non solo faciliterebbe il monitoraggio sul riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, favorendo la libera circolazione dei dati sul web e la loro accessibilità totale, semplificandone l'aggiornamento e garantendo un uso più completo, ma si adempirebbero le indicazioni previste dalle "Linee guida per la valoriz-

⁶ Si ringrazia per la collaborazione Debora Tronu dell'Istat.

zazione del patrimonio informativo pubblico” elaborate dall’Agenzia per l’Italia digitale che forniscono alle amministrazioni pubbliche indicazioni per la gestione dei dati⁷.

Il Comune di Palermo si trova in una situazione intermedia poiché, sul proprio sito istituzionale, pubblica l’elenco dei beni confiscati con dati aggiornati annualmente, ma in formato pdf (*portable document format*), utile per rappresentare documenti di testo e immagini in modo indipendente dall’hardware e dal software utilizzati per generarli o per visualizzarli, ma assolutamente inadatto per la pubblicazione di tabelle di dati. Infatti, queste tabelle non sono facilmente aggiornabili e non riescono a mantenere coerente la struttura originaria.

In conclusione, il Comune di Palermo rappresenta un giusto esempio da usare per determinare se i beni confiscati alle organizzazioni criminali e assegnate agli enti locali sono pienamente valorizzati.

2.2 I dataset

Al fine di colmare l’importante vuoto informativo presente sui dati Openregio, relativamente alla variabile sulla verifica sull’utilizzo ai sensi dell’art. 48 punto 3 lettera c del codice antimafia e, quindi, di aumentare e migliorare il patrimonio informativo disponibile, grazie alla collaborazione del Comune di Palermo e, in particolare, dell’Ufficio di statistica e del Settore risorse immobiliari, si è valutato l’uso di un modello di integrazione dati tra la fonte Anbsc e la fonte Comune di Palermo sui beni immobili confiscati destinati al patrimonio immobiliare comunale.

I dataset informativi consultati in questa fase preliminare sono i seguenti:

- Openregio: elenco dei beni immobili confiscati destinati, dal 1983 al 2019, al Comune di Palermo da parte dell’Agenzia; i dati sono stati scaricati il 14 marzo 2020⁸;
- Elenco Articolo 48⁹: elenco dei beni immobili confiscati destinati al Comune di Palermo al 31 dicembre 2019 sulla base del Decreto legislativo 159/2011 articolo 48 comma 39; i dati sono aggiornati al 31 gennaio 2020.

I due dataset presentano sia delle informazioni comuni ad entrambi (per esempio la localizzazione del bene immobile) sia delle informazioni specifiche per singolo archivio (per esempio l’identificativo del bene o il dato catastale).

Prima di essere integrati i due dataset sono stati sottoposti ad un profondo processo di revisione e standardizzazione al fine di poterli utilizzare correttamente. I processi di revisione, standardizzazione e integrazione dei due dataset sono stati effettuati con il software statistico R. In particolare, quelli preliminari di revisione e standardizzazione sono stati effettuati tramite la manipolazione di stringhe di testo¹⁰.

2.3 Il processo di standardizzazione e revisione

Sul file di Openregio, disponibile in formato Excel, sono state effettuate, per alcune variabili, delle sostituzioni semantiche per uniformarne le descrizioni. Sono stati eliminati

⁷ Agenzia per l’Italia digitale, 2017.

⁸ I dati sono poi stati successivamente aggiornati al 7 aprile 2021.

⁹ Elenco su file Excel fornito agli autori dal Settore Risorse Immobiliari del Comune di Palermo.

¹⁰ Cfr. Lander, 2017; Peng, 2020; Spector, 2008; Wickham e Grolemund, 2017.

2. Un'integrazione delle fonti informative sui beni confiscati destinati al Comune di Palermo

caratteri e parole non necessarie, è stata trasformata in minuscolo qualunque descrizione in maiuscolo, sono state eliminate abbreviazioni ed errori di battitura. Sulle variabili 'Ufficio giudiziario' e 'Ente destinatario' sono state effettuate delle standardizzazioni sulle classificazioni utilizzate (per esempio Corte d'appello in Corte di appello oppure Comuni in Comune). Inoltre, è stata ricodificata la variabile sulla verifica sull'utilizzo del bene standardizzandone le singole voci. Infine, sono stati inclusi due beni confiscati che erano stati destinati al Comune ma che nell'elenco Openregio risultavano ancora destinati ad un'altra amministrazione. In questo modo, il dataset di partenza di Openregio risulta formato da 1.281 beni e 19 variabili, come indicato nel Prospetto 2.1¹¹.

Prospetto 2.1 - Variabili del dataset Openregio

VARIABILI	Descrizione
m-bene	Identificativo univoco del bene
Genere	Immobili o aziende
Regione, Provincia, Comune, Indirizzo	Localizzazione immobile
Ufficio giudiziario, Distretto, Procedura, Numero decreto, Anno decreto, Data decreto	Informazioni giudiziarie
Categoria, Sottocategoria/Settore	Fabbricato o terreno
Tipo destinazione, Ente destinatario	Ente centrale o territoriale
Scopo destinazione	Fine istituzionale o sociale
Verifica utilizzo ai sensi dell'art. 48 punto 3 lettera c del c.a	Informazione su utilizzo bene confiscato

Fonte: elaborazioni Istat su dati Openregio.

Il secondo dataset ha richiesto un processo di revisione più articolato. In primo luogo, è stato utilizzato un dataset in formato .xls fornito dal Settore risorse immobiliari del Comune di Palermo che, rispetto allo stesso elenco in formato .pdf pubblicato sul sito istituzionale del Comune, conteneva alcune informazioni aggiuntive relative ai dati catastali e agli indirizzi dei beni immobili. Da un successivo controllo, però, ci si è resi conto che nel file .pdf, aggiornato al 31 gennaio 2020, erano elencati 24 beni immobili che invece mancavano dal dataset fornito dal Comune e che sono stati integrati nel file in formato .xls, sui quali, ovviamente, non erano disponibili le informazioni sui dati catastali e gli indirizzi. Dopo questa operazione preliminare il file di partenza era costituito da 934 righe e 8 colonne.

Partendo da questo dataset si sono effettuati ulteriori molteplici passaggi di revisione, affinché nel nuovo file ad ogni riga corrispondesse un solo bene confiscato con codice identificativo *m-bene* unico. È bene precisare che nel file del Comune di Palermo non era presente il codice identificativo *m-bene* ma la vecchia classificazione, denominata *k-bene*, alla quale si farà riferimento nelle prime fasi di pulizia del file.

Il primo passo è stato quello di creare una nuova variabile i cui valori (da 0 a 4) indicavano l'operazione di revisione effettuata:

- 0 = 35 beni con identificativo *k-bene* assente;
- 1 = 723 beni con identificativo *k-bene* presente e record "puliti", ovvero ad un *k-bene* corrisponde un'unica riga per le altre variabili;
- 2 = 45 beni con identificativo *k-bene* presente e record "esplosi", ovvero a partire da n *k-bene* posizionati in unica cella/riga sono state create altrettante righe con informazioni ricopiate per ciascuna riga;
- 3 = 159 beni con identificativo *k-bene* presente e record "divisi", ovvero n *k-bene* collocati

¹¹ Nei primi mesi del 2021, inoltre, è stata aggiunta una colonna con l'informazione sul tipo di fascicolo (prevenzione/penale) che fino al 2020 non era disponibile: l'aggiunta di questa informazione ha comportato la generazione di alcuni duplicati per i quali è stato necessario procedere ad un'operazione apposita di pulizia.

in n righe, ma con celle unite in alcune colonne, diventano n *k-bene* in n righe con celle divise e con informazioni ricopiate per ciascuna riga;

- 4 = 2 beni con identificativo *k-bene* presente e record “accorpati”, ovvero un *k-bene* collocato su più righe diventa un *k-bene* con tutte le informazioni su un'unica riga.

Alla fine di questa prima fase di revisione il file era costituito da 964 righe (equivalenti a 964 beni).

Nella seconda fase di revisione sono stati analizzati i singoli *k-bene*, evidenziando la presenza di duplicati e di refusi. Il confronto con le informazioni disponibili sul file Openregio ha, infatti, consentito di identificare la presenza di undici beni con codici *k-bene* duplicati e di correggere nove refusi nei codici *k-bene*. Infine, sono stati corretti gli indirizzi o numeri civici di alcuni beni. Alla fine di questa seconda operazione di pulizia il file finale risultava costituito da 953 righe (corrispondenti a 953 *k-bene*) e 9 colonne, che sono elencate nel Prospetto 2.2.

Prospetto 2.2 - Variabili del dataset revisionato Articolo 48 - Comune di Palermo

VARIABILI	Descrizione
<i>M-Bene</i>	<i>Identificativo univoco del bene</i>
Ubicazione	Indirizzo immobile
Immobile	Fabbricato o terreno e tipologia di immobile
Finalità	Istituzionale, sociale, lucro
Utilizzazione	Informazione su utilizzo bene confiscato ai sensi dell'art. 48 punto 3 lettera C del c.a
Foglio, particella, sub-particella	Dato catastale
Pulizia codice	Codice pulizia bene confiscato

Fonte: elaborazioni Istat su dati Comune di Palermo.

Su questo file è stata effettuata la conversione dal vecchio codice identificativo K-Bene al nuovo M-Bene, che infatti è presente nel file di Openregio¹². A titolo esemplificativo si mostrano due codici:

Prospetto 2.3 – k-bene versus m-bene

<i>K-bene</i>	<i>M-bene</i>
KB 12234	I-PA-12234

Fonte: elaborazioni Istat su dati Comune di Palermo.

Il codice *M-Bene* è un codice identificativo più completo rispetto alla vecchia modalità di classificazione perché, oltre al numero identificativo, fornisce istantaneamente altre due informazioni. Infatti, la I indica che si tratta di un bene immobile, mentre la sigla PA individua la provincia amministrativa nella quale il bene è localizzato.

2.4 Il processo di integrazione

Una volta definiti i due dataset è stato eseguito un processo di integrazione che è avvenuto in due passaggi. L'integrazione, fatta tramite la variabile di aggancio m-bene, presente in entrambi i dataset, ha ottenuto un primo risultato pari a 918 associazioni e 35 beni non associati che corrispondono ai 35 beni privi di codice m-bene nel file Articolo 48 del Comune di Palermo. Da un'analisi degli indirizzi dei 35 beni non associati e da un controllo

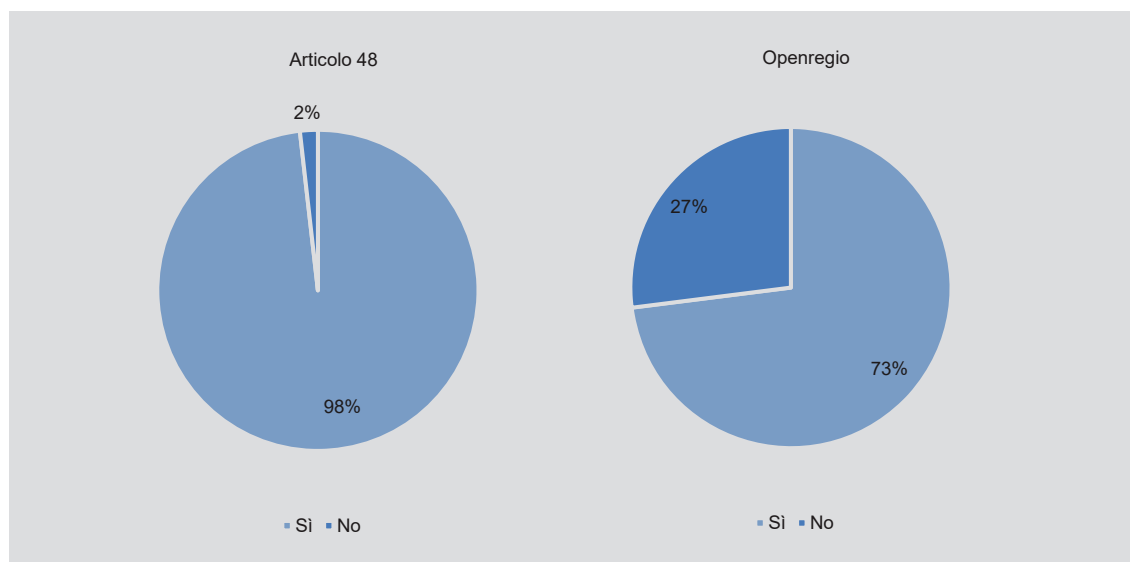
¹² La trasformazione dei codici in m-bene, pur sembrando banale, ha richiesto un'attenta verifica poiché i k-bene erano scritti in 13 diversi modi (KB, K B, K:b, KB., etc.).

2. Un'integrazione delle fonti informative sui beni confiscati destinati al Comune di Palermo

sul sito istituzionale del Comune di Palermo si ipotizza che si tratti di edifici assegnati a scuole che, inizialmente, facevano parte del patrimonio dell'azienda confiscata Immobiliare Strasburgo, che dopo la confisca definitiva sono stati destinati al Comune di Palermo nel 2013¹³. Interrogando il file di Openregio si è riusciti a identificare 18 beni su 35, associando ad essi un M-Bene, riducendo a 17 quelli senza codice identificativo, che – controllando anche tramite indirizzo – sembrano completamente assenti dal file Openregio. Infine, facendo girare nuovamente il codice di integrazione si è ottenuto un file integrato Openregio/Articolo48 con 936 beni e 29 colonne.

La Figura 2.1 mostra l'esito del processo di integrazione con le rispettive percentuali di aggancio: rispetto al file Articolo 48 del Comune il 98,2 per cento di associazione, mentre rispetto al file Openregio il 73 per cento di associazione.

Figura 2.1 - Esito processo di integrazione



Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

Il modello di integrazione è stato applicato anche al Comune di Bari, che pubblica dati aggiornati mensilmente in formato open¹⁴. Anche in questo caso è stata ottenuta una quota simile di associazione: infatti, i 157 beni confiscati destinati al Comune di Bari dall'Anbsc, sono stati integrati tramite m-bene con i 118 beni presenti nel file Articolo 48 Comune di Bari, ottenendo un file integrato con 114 beni, pari al 72,6 per cento di quelli presenti nel file Openregio.

I risultati raggiunti sono molto soddisfacenti perché incrementano la quota dei beni confiscati con informazioni sulla verifica sul loro utilizzo come richiesto dal codice antimafia, passando, per il Comune di Palermo, dal 20 per cento al 73 per cento. Il Prospetto 2.4 mostra un estratto del dataset integrato Openregio/Articolo 48 dove i primi tre beni presentano sia sul dataset Openregio, sia sul dataset del Comune le informazioni sulla variabile verifica Articolo 48 che in buona parte coincidono. Di contro, gli ultimi tre beni hanno, per la medesima variabile, l'informazione disponibile solo sul dataset del Comune, rilevando come l'integrazione abbia colmato il vuoto informativo presente nel database dell'Anbsc.

13 "Beni confiscati. 30 scuole al Comune di Palermo", del 01 Agosto 2013: <https://www.comune.palermo.it/noticext.php?id=2454>.

14 Il Comune di Bari pubblica l'elenco Art. 48 in formato aperto e con aggiornamento mensile anche in seguito all'interlocuzione avviata con Vincenzo Patruno dell'Istat.

Prospetto 2.4 - Verifica su utilizzo beni dal dataset integrato Openregio/Articolo 48

M-Bene	Finalità	Verifica_art.48 Openregio	Verifica_art.48 Comune di Palermo
I-PA-30467	Sociale	COMUNE NOTA nr. 1510649 del 03/10/2018 - D.D. n. 221 del 12/06/2014 - Utilizzato dall'Associazione Libera	Assegnato all'Associazione Libera Disc. D'Uso Rep. N.26 del 11/09/2014 sino al 10.09.2024
I-PA-98225	Sociale	assegnato per emergenza abitativa (come da D.D. 1759 del 17.11.2014)	Assegnato a Nucleo familiare Assegnazione rinnovabile
I-PA-317343	Sociale	Assegnato a: Associazione Nuova Opportunità . Con provvedimento di determinazione Dirigenziale n. 326 del 12/07/2016.	ASS. NUOVA OPPORTUNITA' CONS. PROVVISORIA IL 13/6/2017
I-PA-21509	Istituzionale	-	Assegnati al Settore Servizi Demografici Servizio Elettorato
I-PA-25133	Sociale	-	Assegnata alla Lega Navale Italiana - Sezione di Palermo Centro. disciplinare d'uso rep. N. 74 del 6/6/18
I-PA-170573	Istituzionale	-	Scuola Materna Pestalozzi

Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

Risulta evidente, con ulteriore vigore, la necessità di una diversa interlocuzione istituzionale tra l'Agenzia per i beni confiscati e gli enti territoriali assegnatari di beni per colmare il vuoto informativo presente nei dataset di origine e per dare ai dati una valenza di tipo statistico, che consentirebbe di poter monitorare in maniera sistematica l'utilizzo dei beni riconsegnati alla collettività. Infatti, i dati messi a disposizione dalle fonti istituzionali (principalmente Anbsc ed enti locali) non sono sufficientemente strutturati ed esaustivi per rispondere a queste necessità informative e di ricerca.

2.5 Ulteriori processi di integrazione

La presenza, all'interno del file integrato Openregio/Articolo 48, delle variabili sui dati catastali del bene confiscato ci ha spinto ad effettuare un'ulteriore integrazione con il file del Patrimonio¹⁵ immobiliare (elenco dei beni immobili comunali confiscati e non) del Comune di Palermo, che è disponibile sul proprio sito istituzionale, con dati aggiornati al 31 dicembre 2019. L'elenco è composto da 11.462 beni immobili e 7 variabili, elencate nel Prospetto 2.5.

Prospetto 2.5 - Variabili del dataset revisionato Patrimonio - Comune di Palermo

Variabili	Descrizione
Tipologia	Fabbricato o terreno e tipologia di immobile
Descrizione	Uso del bene comunale
Indirizzo, numero civico	Indirizzo immobile
Foglio, particella, sub-particella	Dato catastale

Fonte: elaborazioni Istat su dati Comune di Palermo.

Il file del Patrimonio era disponibile solo in formato .pdf e, per poterlo utilizzare, è stato convertito in formato .xlsx, ma purtroppo, come spesso capita con i dati in formato .pdf, la conversione non è andata a buon fine poiché sia per le righe sia per le colonne non veniva eseguita una corretta formattazione. Per tale motivo si è deciso di convertire il file di origine con il software R che consente di manipolare file .pdf in maniera più agevole, perché viene

¹⁵ Sezione Amministrazione trasparente – Comune di Palermo:
<https://www.comune.palermo.it/inistrazionetrasparente.php?sel=14&asel=70>.

creato un file di testo puro, senza alcuna suddivisione preimpostata. Tramite manipolazione di stringhe, con step progressivi, è stato possibile ripristinare le variabili originali del dataset in pdf. In seguito è stato possibile estrarre e selezionare i soli beni comunali confiscati per un totale di 1.364 beni, che rappresentano l'11,9 dell'intero patrimonio immobiliare del Comune di Palermo.

Successivamente, sia sul file Openregio/Articolo 48 sia sul file Patrimonio sono stati fatti dei passaggi di revisione sui dati catastali che, in generale si presentano abbastanza sporchi. A volte ci sono più particelle o subalterni per ciascun bene, altre volte in alcune celle ci sono spazi, numeri scritti male etc., che, quando possibile, sono stati corretti. Il Prospetto 2.6 mostra un estratto delle variabili catastali dal file integrato Openregio/Articolo 48; la prima riga mostra il dato catastale pulito con singoli foglio/particella/subalterno, mentre la seconda riga mostra un bene confiscato senza informazione catastale. Le ultime tre righe mostrano situazione ambigue e difficili da districare senza ulteriori informazioni; infatti, ad ogni m-bene possono corrispondere più di un dato catastale.

Prospetto 2.6 - Dati catastali dal dataset integrato Openregio/Articolo 48

M-Bene	Finalità	Foglio	Particella	Sub-particella
I-PA-170367	Istituzionale	40	2.428	219
I-PA-171220	Sociale	-	-	-
I-PA-21373	Lucro	35	986	1-2-3-4-5-6-7
I-PA-241448	Sociale	20	1058-1059	43-1
I-PA-23210	Sociale	77	2484-2498	30

Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

Per effettuare l'integrazione tra i due dataset sono state create due variabili numeriche date dalla concatenazione delle informazioni catastali, considerando che il dato più sporco si trova nella variabile sub-particella:

1. FG/PART/SUB: concatenazione delle variabili relative a foglio, particella e subalterno;
2. FG/PART: concatenazione delle variabili relative a foglio, particella.

Dopo un primo tentativo di record linkage andato male, in entrambi i file, è stata creata una variabile di controllo dei dati catastali i cui valori (da 0 a 2) indicavano il grado di pulizia e di possibile utilizzo dei dati catastali:

1. File Openregio/Articolo 48 (936 beni):
 - 0 = dati catastali mancanti o non utilizzabili (44 beni);
 - 1 = dati catastali puliti e univoci (670 beni);
 - 2 = più di una particella catastale per un singolo m-bene (222 beni).
2. File Patrimonio (1.364 beni)
 - 0 = dati catastali mancanti o non utilizzabili (156 beni);
 - 1 = dati catastali puliti e univoci (1.208 beni).

Dopo un ennesimo tentativo di aggancio tra i due dataset, ci si è resi conto della presenza di molteplici duplicati tra i dati catastali e della complessità di aggancio utilizzando beni confiscati con grado di pulizia diverso dal codice 1.

Considerando solo i 670 beni del dataset Openregio/Articolo 48, sono stati identificati 16 duplicati, riducendo la numerosità a 654 beni confiscati, mentre i 1.208 beni del dataset Patrimonio si sono ridotti a 1.194, eliminando 14 duplicati.

L'integrazione dei due dataset Openregio/Articolo 48 e Patrimonio è avvenuta utilizzando la nuova variabile FG/PART/SUB ottenendo un nuovo dataset con 594 beni e 35 variabili. In relazione ai file di partenza sono state conseguite le rispettive percentuali di aggancio:

- rispetto al file Openregio/Articolo 48 il 90,8 per cento di associazione;
- rispetto al file Patrimonio solo la metà dei beni sono stati associati.

Il nuovo dataset Openregio/Articolo 48/Patrimonio è stato analizzato e pulito delle variabili comuni ai tre dataset di partenza (per esempio, delle tre variabili indirizzo, è stata mantenuta la descrizione più pulita) riducendole da 35 a 23.

È evidente che ad ogni passaggio di integrazione tra file diversi vi è una perdita di informazione dovuta, principalmente, a dei file di origine molto sporchi e non strutturati che richiedono svariati interventi di pulizia delle osservazioni e delle variabili. Molteplici, infatti, sono i problemi rimasti irrisolti, viste le criticità emerse durante la lavorazione dei dataset originali.

In primo luogo, la diversa dimensione dei dataset di partenza, dovuta sia alle tempistiche di destinazione e consegna dei beni confiscati da parte dell'Anbsc agli Enti, sia per la presenza di numerosi duplicati (indirizzi, dati catastali etc.), oltre a singoli m-bene con più particelle catastali. A partire dal 2017, l'Anbsc ha modificato la "metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari. In particolare gli immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come singola unità autonoma abitativa. Ai fini del corretto raffronto tra le diverse annualità il dato è rappresentato uniformemente tra i diversi anni considerando per tutto l'intervallo di osservazione le singole unità autonome abitative"¹⁶.

La mancanza di un criterio unico (per esempio perché ci sono più beni per uno stesso indirizzo o con gli stessi dati catastali) ha amplificato le difficoltà di integrazione tra i differenti dataset. Sarebbe utile valutare nuovi criteri di aggancio (per esempio gli indirizzi) utilizzando tecniche statistiche più avanzate come il record linkage.

Infine, anche l'utilizzo dell'indirizzo, senza ulteriori informazioni, potrebbe non essere risolutivo nell'integrare i dataset. Molto significativo è l'esempio degli immobili (box auto) localizzati nel Comune di Palermo in Vicolo Zisa 54/Via Eugenio L'Emiro 20/D. Nel file Articolo 48 del Comune di Palermo sono presenti due beni (I-PA-325644 e I-PA-325722) sui quali, per entrambi, vengono indicate come ubicazione "Via Vicolo Zisa 54 - E.l'Emiro 20/D" e come tipologia di immobile "n. 80 box e posti auto Unico Immobile MQ. 1200".

Nel file Openregio risultano 76 beni in Vicolo Zisa n. 54 e 4 beni in Via Eugenio l'Emiro n. 20/D, tra cui i due precedentemente citati.

Nel file Patrimonio immobiliare del Comune di Palermo sono presenti 76 beni in Vicolo Zisa 54 e 4 beni in Via Eugenio l'Emiro 20/D, tutti identificati con dati catastali puliti (Foglio, particella e subalterno unici), ma privi del codice m-bene.

Nei tre file, quindi, gli 80 beni coincidono perfettamente, ma, senza ulteriori informazioni da parte degli enti che li gestiscono, non c'è alcun modo di integrarli tra loro a livello di singolo bene perché non è possibile identificare una variabile di aggancio univoca.

Questo esempio rafforza la convinzione che avere a disposizione informazioni pulite e ben strutturate, consentirebbe di arricchire l'informazione statistica disponibile fornendo un quadro più completo rispetto all'uso dei beni confiscati da parte del Comune di Palermo e da tutti gli Enti assegnatari e di migliorare la gestione e la conservazione dei file digitali. I file, inoltre, sono manchevoli della meta informazione (metadato), che definisce un insieme di informazioni sui dati, consentendone il corretto utilizzo. Infatti, i singoli dataset dovrebbero

essere accompagnati da un ulteriore file dove vengono inserite tutte le informazioni sulle singole variabili, le modalità di formattazione, la data di creazione e di ultima modifica etc. L'unione di dato e metadato porterebbe alla creazione del metadato strutturale, senza il quale è impossibile capire i dati statistici, portando al rispetto degli standard usati dal sistema statistico europeo e italiano per la diffusione dei dati in termini sia di contenuto che di qualità.

Il processo di integrazione dei tre dataset appena mostrato ha permesso di arricchire il patrimonio informativo disponibile, fornendo nuove informazioni sull'uso effettivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata da un punto di vista qualitativo. Valutarlo anche da un punto di vista quantitativo permetterebbe di stimarne la consistenza e il valore economico della restituzione al territorio dei beni confiscati. Per tale motivo, sul file Openregio/Articolo 48/Patrimonio si è tentata una ulteriore integrazione utilizzando i dati del Catasto dei Fabbricati e del Catasto dei Terreni disponibili tra gli archivi amministrativi dell'Istat. In particolare, questi dati sono forniti all'Istat dall'Agenzia delle Entrate nell'ambito dell'utilizzo degli archivi amministrativi nelle indagini statistiche, tenuto conto degli adeguamenti richiesti dal Regolamento generale sulla protezione dei dati (Reg. UE 2016/679).

La struttura dei due dataset è la seguente:

- Catasto dei Fabbricati

L'estrazione del file del catasto dei fabbricati presenti nel Comune di Palermo ha fornito un dataset composto da 475.405 immobili e 84 variabili, che dopo una prima revisione sono state ridotte a 24, come indicate nel Prospetto 2.7.

Prospetto 2.7 - Variabili del dataset Catasto dei Fabbricati

Variabili	Descrizione
Progressivo_immobile, ID_immobile	Identificativo immobili
Zona, Classe	Zona e classe catastale
Consistenza, superficie	Consistenza e superficie dell'immobile
Rendita_Euro	Rendita catastale in euro
Lotto, edificio, scala, interno_1, interno_2, piano_1, piano_2, piano_3	Informazioni su immobile
Foglio_1, Numero_1, Subalterno_1	Piano immobile
Foglio_2, Numero_2, Subalterno_2	Dati catastali
Foglio_3, Numero_3, Subalterno_3	Dati catastali

Fonte: elaborazioni Istat su dati Catasto dei Fabbricati.

- Catasto dei Terreni

Il dataset del catasto dei terreni presenti nel Comune di Palermo è composto da 62.279 terreni e 26 variabili, che sono state ridotte a 16, come indicate in Prospetto 2.8.

Prospetto 2.8 - Variabili del dataset Catasto dei Terreni

Variabili	Descrizione
Progressivo_immobile, ID_immobile, Progressivo_stadio	Identificativo terreni
Foglio, Numero, Subalterno	Dati catastali
Qualità, classe	Qualità e classe delle particelle catastali
Ettari, n_are, centiari	Superficie del terreno
Flag_reddito	Flag calcolabilità reddito
Flag_porzione	Flag presenza porzione
Flag_deduzioni	Flag presenza deduzione
Rendita_Dominicale_Euro, Reddito_Agrario_Euro	Reddito dominicale e agrario in euro

Fonte: elaborazioni Istat su dati Catasto dei Terreni.

Vista la presenza di informazioni catastali separate per i fabbricati e per i terreni, il file Openregio/Articolo 48/Patrimonio è stato suddiviso, dividendo i fabbricati dai terreni. In questo modo il file con 594 beni confiscati ha generato due diversi database: un file con 564 fabbricati confiscati e uno con 30 terreni confiscati. Successivamente, in entrambi i dataset, è stata creata la variabile di integrazione, formata dalla concatenazione delle variabili foglio, particella, subalterno FG/PART/SUB, già usata in precedenza. Anche nei due file del Catasto è stata creata la variabile FG/PART/SUB, considerando, nel caso del catasto dei fabbricati, solo le prime variabili di foglio, particella e subalterno.

A questo punto il processo di integrazione si smembra in due: da un lato l'integrazione tra i 564 beni (fabbricati) confiscati del file Openregio/Articolo 48/Patrimonio con il file del catasto dei fabbricati, dall'altro quella tra i 30 beni (terreni) confiscati del file Openregio/Articolo 48/Patrimonio con il file del catasto dei terreni. Eseguendo i passaggi di integrazione si ottengono i seguenti risultati:

- Catasto dei Fabbricati: 546 beni integrati pari al 96 per cento del file Openregio/Articolo 48/Patrimonio;
- Catasto dei Terreni: 25 beni integrati pari al 83 per cento del file Openregio/Articolo 48/Patrimonio.

Non essere riusciti ad associare il 100 per cento dei beni, vista la numerosità elevata dei file del Catasto, lascia presupporre la presenza di refusi nei dati catastali messi a disposizione dal Comune di Palermo.

L'integrazione dei file di Openregio con quelli del Comune di Palermo (Articolo 48 e Patrimonio immobiliare) e con quelli del Catasto consegna un file integrato notevolmente arricchito di informazione statistica sia a livello qualitativo sia quantitativo. Infatti, la presenza delle rendite catastali e agrarie consentirebbe di identificare una valutazione economica di ogni singolo bene confiscato alla criminalità organizzata valutando il ritorno economico al territorio da cui era stato sottratto in maniera illecita. Un primo indicatore da prendere in considerazione potrebbe essere la quotazione OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare), pubblicate dall'Agenzia delle Entrate¹⁷, con cadenza semestrale su tutti i comuni italiani, per diverse tipologie edilizie nell'ambito delle destinazioni residenziali, commerciali, terziarie e produttive.

Le quotazioni OMI esprimono un intervallo di valori, tra un minimo e un massimo, per unità di superficie, riferite ad unità immobiliari "ordinarie" e tipicizzate, classificate in una determinata tipologia edilizia e situate in un ambito territoriale omogeneo, appunto la zona OMI. La valutazione di mercato fatta sugli immobili non viene sostituita dai valori delle quotazioni immobiliari OMI, che permettono di ottenere una prima stima del valore dell'immobile. La quotazione OMI potrebbe essere utilizzata per valutare i beni confiscati che in molti casi sono poco attrattivi in termini di mercato immobiliare. La valutazione economica dei beni viene rimandata ad un successivo sviluppo del progetto.

Infine, ci siamo posti il problema della sotto copertura del dataset Articolo 48 del Comune di Palermo; ben 345 beni, presenti nel file Openregio, risulterebbero assegnati al comune ma non monitorati. Questo processo verrà analizzato con maggiore dettaglio nel capitolo successivo, consentendo di valutare concretamente se e come i beni immobili confiscati sono effettivamente utilizzati, quante e quali tipi di istituzioni pubbliche e non profit usano beni confiscati e se è possibile misurare l'impatto economico e sociale di questo utilizzo sul territorio.

¹⁷ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/fabbricatiterreni/omi/banche-dati/quotazioni-immobiliari>.

2. Un'integrazione delle fonti informative sui beni confiscati destinati al Comune di Palermo

Il lavoro descritto in questo capitolo ha consentito di far emergere le problematiche relative ai dati disponibili, in termini di definizione sia di unità statistiche sia di variabili e classificazioni, che saranno riprese nelle conclusioni con alcune indicazioni su come migliorare il processo di standardizzazione.

3. L'AMPLIAMENTO INFORMATIVO SULL'UTILIZZO EFFETTIVO¹

3.1 L'interlocuzione con il Comune di Palermo

Il processo di integrazione descritto nel precedente capitolo, sui dati relativi ai beni trasferiti al patrimonio del Comune di Palermo, ha restituito un dataset di 936 beni con informazioni complete e, in particolare, con il dettaglio sullo stato di utilizzo effettivo, che – come visto – corrispondono al 73 per cento di beni monitorati sul totale dei beni destinati al Comune.

Rispetto ai 1.281 beni che risultano essere stati destinati all'ente locale secondo i dati Openregio, restano 345 beni su cui il Comune non pubblica nessuna informazione. Come rilevato, questo tipo di incongruenza tra fonti diverse – in particolare in termini di sottocopertura da parte degli enti territoriali rispetto ai dati Anbsc – si registra frequentemente e questo approfondimento su Palermo ha consentito di indagarne le ragioni. Nel mese di febbraio 2021 è stata pertanto presentata al servizio beni confiscati del Comune una relazione dettagliata² sul lavoro svolto ed è stato chiesto un riscontro puntuale sui 345 beni non monitorati.

Dopo numerosi passaggi di verifica, si è riusciti a recuperare informazioni solo su 97 beni³, mentre 248 risultano non acquisiti al patrimonio comunale e devono quindi essere considerati “non consegnati”⁴. Dopo la notifica del decreto di destinazione, infatti, il bene non diventa immediatamente parte del patrimonio immobiliare dell'ente destinatario, ma bisogna prima espletare un passaggio amministrativo successivo, con la trasmissione del verbale di consegna e l'effettiva acquisizione del bene al patrimonio comunale. Nella manifestazione d'interesse rivolta all'Agenzia per chiedere il trasferimento di un bene, l'ente può porre la condizione che l'immobile sia messo in sicurezza o liberato dall'eventuale occupazione abusiva da parte dei precedenti proprietari o da parte di terzi. Anche in questo caso si tratta di una competenza in capo all'Anbsc, che opera attraverso i coadiutori che si occupano concretamente della gestione dei beni, in sinergia con la prefettura competente. La consegna effettiva all'ente destinatario dovrebbe quindi aver luogo nel momento in cui il bene viene liberato o reso pienamente agibile. I molteplici passaggi e attori coinvolti determinano un allungamento considerevole dei tempi nel processo di restituzione dei beni alla collettività: dei 248 beni

¹ Il capitolo è stato redatto da Ludovica Ioppolo.

² La relazione, a cura degli autori del volume, si componeva del report “L'analisi dell'utilizzo effettivo dei beni confiscati destinati. Il Comune di Palermo” con il resoconto del processo di integrazione e analisi e i risultati provvisori ottenuti, l'allegato relativo alla descrizione del flusso di lavoro descritto nel capitolo precedente e i seguenti file excel: il dataset “Articolo 48” con l'elenco beni confiscati destinati Comune di Palermo a valle del processo di revisione, il dataset “Patrimonio” con l'elenco dei beni confiscati estratto dal file più ampio con tutti i beni immobili patrimonio del Comune, il dataset “No aggancio” con l'elenco dei 345 beni non monitorati estratto da Openregio.

³ Tra questi, per esempio, ci sono i 78 beni (già segnalati nel capitolo 2) di Vicolo Zisa 54/Via Eugenio L'Emiro 20, che nell'elenco articolo 48 sono indicati con la specifica “n. 80 box e posti auto Unico Immobile MQ. 1200” relativa ai beni I-PA-325644 e I-PA-325722, tutti non assegnati.

⁴ Il Comune ha individuato 216 beni certamente “non consegnati” e 32 su cui non sono disponibili informazioni poiché sarebbero necessarie ulteriori verifiche: in questa sede si assume che tutti i 248 beni siano non consegnati e che, non essendo stati acquisiti al patrimonio immobiliare comunale, per definizione non possano essere nella condizione di “bene utilizzato”.

destinati ma non ancora stati acquisiti dal Comune, per un terzo il decreto di destinazione è stato emesso nel 2018 (35 per cento), quindi in tempi recenti, mentre quasi la metà (46 per cento) è stata destinata prima della costituzione dell'Anbsc, tra il 1996 e il 2010 (Tavola 3.1).

Tavola 3.1 - Beni immobili confiscati destinati non consegnati al Comune di Palermo per anno di destinazione al 31 dicembre 2019

ANNO DECRETO	Numero beni	%	%cum
1996-2006	10	4,0	4,0
2007-2010	104	41,9	45,9
2011-2017	47	19,0	64,9
2018	87	35,1	100,0
Totale	248	100,0	

Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

Conseguentemente a questa verifica, si è allargato il dataset integrato di 936 beni, aggiungendo i 97 beni su cui il Comune ha fornito informazioni sullo stato di utilizzazione. Per dare conto in maniera più ampia possibile dell'utilizzo effettivo dei beni, si è inoltre deciso di includere 17 beni presenti nel patrimonio comunale ma non nell'elenco Openregio.

L'analisi sull'utilizzo effettivo dei beni immobili confiscati trasferiti al Comune di Palermo viene quindi condotta sul collettivo statistico dei beni acquisiti al patrimonio comunale (1.050), poiché solo questi possono essere effettivamente utilizzati e solo su questo specifico aggregato l'ente locale può fornire informazioni, escludendo invece i 248 beni destinati non consegnati.

Sono pertanto state ridefinite le unità statistiche nei diversi universi di riferimento, come descritto nel Prospetto 3.1.

Prospetto 3.1 - Le unità statistiche di analisi sull'utilizzo effettivo dei beni confiscati - Comune Palermo

DEFINIZIONE	Fonte	Numero beni ^(a)
Beni immobili confiscati destinati che insistono sul territorio comunale	Openregio	1.991
Beni immobili confiscati destinati al Comune	Openregio	1.281
Beni immobili confiscati acquisiti al patrimonio comunale ^(b)	Openregio-Comune	1.050

Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

(a) Al 31 dicembre 2019.

(b) Nel caso del comune di Palermo, l'universo statistico è definito dai beni destinati da fonte Openregio (1.281), meno i beni non consegnati (216) e di cui il Comune non è riuscito a fornire informazioni (32), più 17 beni parte del patrimonio comunale ma privi di m-bene.

È stato così predisposto il dataset dei beni acquisiti al patrimonio comunale, composto da 1.050 unità e tutte le variabili ottenute dal processo di integrazione descritto nel capitolo precedente: su 936 unità si hanno informazioni complete da fonte Openregio e fonte Comune, su 17 ci sono solo i dati provenienti dall'elenco articolo 48 del Comune, mentre su 97 i dati Openregio più le informazioni fornite sull'utilizzo effettivo (che sono andate a popolare la variabile *Utilizzazione* proveniente dall'elenco articolo 48).

3.2 La codifica dell'utilizzo effettivo

Le informazioni sullo stato e le modalità di utilizzo effettivo dei beni sono indicate dal Comune nell'elenco pubblicato sul proprio sito comunale, in particolare nella colonna *Utilizzazione*. Tramite l'interlocuzione con il Comune, inoltre, sono state recuperate informazioni su ulteriori 97 beni non elencati.

3. L'ampliamento informativo sull'utilizzo effettivo

Come rilevato, le informazioni sono inserite dagli enti territoriali destinatari in stringhe di testo, estremamente diversificate tra loro: questo tipo di archiviazione consente di seguire un singolo bene per verificare se e come sia effettivamente utilizzato (rispondendo così all'obbligo di trasparenza previsto dal Codice antimafia), ma non permette di avere dati aggregati sul complesso dei beni trasferiti al patrimonio dell'ente locale.

Le informazioni qualitative sono state quindi trattate con tecniche di analisi testuale e, più specificamente, è stata effettuata una codifica semi-automatica tramite il software Taltac⁵. Occorre precisare che il testo complessivo analizzato (definito corpus, nel linguaggio tecnico dell'analisi testuale) – composto delle singole stringhe (definite frammenti) corrispondenti alle informazioni sull'utilizzazione di ciascun bene⁶ – è particolarmente piccolo: conta solo 8.601 parole (occorrenze) e 1.011 termini differenti (forme grafiche); ogni termine appare in media 8,5 volte e ogni frammento ha circa 8 parole ciascuno, si tratta quindi di piccole frasi. Già dall'analisi delle espressioni più frequenti emergono le difficoltà concrete relative alla gestione dei beni: *non assegnato* (288 occorrenze), *occupato abusivamente* (80), *procedure di sgombero* (69), *da ristrutturare* (36). Ma anche il peso importante che nella città di Palermo rivestono i beni confiscati usati da un *nucleo familiare* (272), in alcuni casi come affittuari, in altri come occupanti abusivi e nella maggior parte dei casi per *emergenza abitativa* (31). Quando un bene viene trasferito *già utilizzato* (78) c'è in corso un regolare contratto di affitto, con un'impresa o con una famiglia, e l'ente locale continua ad utilizzarlo a scopo di lucro⁷. Ci sono poi espressioni come *assegnazione rinnovabile* (137), *bando pubblico* (80) o *in itinere* (44) che rimandano alle procedure di assegnazione.

Per la codifica, è stata utilizzata la funzione di analisi testuale “ricerca entità” (*entity research by regular expressions*) che, a partire dalla definizione di query complesse basate sulla combinazione di parole, consente di codificare automaticamente il contenuto di informazioni testuali e di associare, a ciascuna unità, una etichetta o modalità, che viene inserita in una nuova variabile aggiunta al file di partenza⁸. Ovviamente la scrittura della sintassi prevede un esame preliminare delle stringhe e un processo iterativo per la codifica del maggior numero possibile di frammenti: alla fine nel processo sono stati codificati la quasi totalità dei frammenti⁹.

È stata così ottenuta una variabile relativa al *dettaglio utilizzazione*, con modalità esaustrive e mutuamente esclusive ma che fanno riferimento a dimensioni semantiche differenti, da scomporre successivamente nelle diverse informazioni contenute.

L'operazione di codifica *ex post* si è rivelata tutt'altro che agevole, non solo per la mancanza di una classificazione omogenea, ma anche perché la stessa gestione dei beni è estremamente complicata e tale complessità si riversa sulle informazioni disponibili, pe-

5 TaLTaC sta per Trattamento Automatico Lessicale e Testuale per l'Analisi del Contenuto: è un software per l'analisi di una collezione di testi (corpus), finalizzata a descrivere e interpretare il suo contenuto e/o alcune sue proprietà, cfr. <https://www.taltac.com/>. Sulle tecniche di analisi testuale e gli strumenti del software Taltac: Bolasco, Baiocchi e Morrone, 2000; della Ratta-Rinaldi, 2007.

6 Sono stati analizzati con Taltac 1.046 frammenti poiché per quattro beni dell'elenco articolo 48 non erano presenti informazioni sull'utilizzazione. A ciascun frammento è inoltre associato un codice progressivo (visto che nel dataset sono presenti 17 beni senza codice m-bene), così da poter riaganciare le nuove variabili ottenute dalla codifica a tutte altre.

7 Sul sito istituzionale del Comune di Palermo, come previsto dal Codice antimafia, sono pubblicati – sempre in formato pdf – gli incassi ottenuti dai canoni di concessione e indennità di utilizzo dei beni confiscati: https://www.comune.palermo.it/amministrazione_trasparente.php?sel=14&asel=71.

8 Un'applicazione della ricerca entità per finalità di codifica automatica di risposte aperte si trova in Di Nicola *et al.*, 2014.

9 Sono stati codificati 1.040 frammenti, il 99,4 per cento. Per i sei beni restanti è stata effettuata una codifica manuale e ai quattro beni senza informazione sull'utilizzazione è stata attribuita la modalità “non utilizzato”.

raltro particolarmente contenute: da un lato, ci sono problemi importanti che impediscono l'effettivo utilizzo, come nel caso di occupazioni abusive o di immobili da ristrutturare o mettere in sicurezza; dall'altro, c'è il percorso per l'assegnazione del bene che può passare attraverso un progetto o un bando rivolto alle realtà del terzo settore, da un'assegnazione provvisoria fino a quella definitiva e all'utilizzo effettivo del bene. In questa sede, per valorizzare in più possibile le informazioni disponibili, si è deciso di usare una definizione estensiva di utilizzo: indicando il dettaglio utilizzazione anche per quei beni in cui l'assegnazione prevista sia ancora in fase progettuale o provvisoria. Pertanto, sono state create altre due variabili, sempre tramite codifica semi-automatica: una sulla provvisorietà della condizione di utilizzo o non utilizzo, per identificare i casi in cui siano in corso procedure di sgombero, l'assegnazione sia provvisoria o sia indicato il progetto di utilizzo; e una che indica i beni per i quali è necessaria una ristrutturazione.

Prospetto 3.2 - Estratto di sintassi per la ricodifica automatica delle stringhe "utilizzazione" e la definizione della variabile ricodificata "dettaglio utilizzazione"

STRINGA UTILIZZAZIONE	Espressione regolare	Etichetta
Non assegnato da ristrutturare	"no? LAG1 utiliz*"	nessun utilizzo
Assegnato all'Assessorato alle Attività Sociali per "Servizio Adozioni"	uffic* OR servizio	struttura comunale
Assegnato all'Associazione Andromeda Disc. D' Uso (10 anni) n. 56 del 7/3/18	assoc*	associazione
Assegnato alla Cooperativa Sociale I SICALIANI Concesso per 10 anni in data 26/2/2018 disciplinare d' uso rep. N. 55	coop*	cooperativa
ASSEGNATO NUCLEO FAMILIARE emergenza abitativa	"assegnato LAG5 famil*"	nucleo familiare
Trasferito già utilizzato Ditta xxx ^(a)	"gi? utilizzato" OR "gi? locato"	trasferito già utilizzato

Fonte: elaborazioni Istat su dati Comune di Palermo

(a) Anche se i dati sono pubblicamente consultabili, si è preferito omettere il nome dell'impresa individuale a tutela della riservatezza dei dati.

La classificazione ottenuta contiene informazioni relative a diverse dimensioni che è possibile ricondurre a nuove variabili: stato utilizzazione (beni utilizzati o non utilizzati), dettaglio assegnazione (tipologia di soggetto gestore per i beni utilizzati e specifica sui non utilizzati), tipologia uso effettivo (istituzionale, abitativo, sociale, economico). Ovviamente si tratta di modalità definite attraverso un processo induttivo, a partire dalle informazioni disponibili. Nelle conclusioni si definirà una proposta di definizioni e classificazioni che, se utilizzate già in fase di archiviazione e diffusione dei dati, consentirebbero una descrizione più accurata del fenomeno.

Pur con tutti i limiti qualitativi emersi, il processo finora descritto ha consentito di avere informazioni sintetiche sull'utilizzo dei beni destinati e acquisiti al patrimonio del Comune di Palermo (Tavola 3.2).

Per quanto riguarda lo stato di utilizzazione, sei beni su dieci risultano effettivamente utilizzati (636). Una quota simile si ottiene dai dati rilevati nel già citato monitoraggio della Regione Siciliana condotto sui comuni siciliani nel 2020, da cui risultano, per il Comune di Palermo, 537 beni utilizzati su 824 beni comunicati nell'ambito del monitoraggio (65,4 per cento). Ma se i dati forniti dal Comune si rapportano al totale dei beni destinati al Comune dall'Anbsc (da fonte Openregio: 1.281), risulta che circa due beni su dieci non sono stati consegnati al Comune (19 per cento) e circa la metà dei beni destinati è effettivamente utilizzato (49 per cento)¹⁰. Quest'ultimo dato è in linea con il monitoraggio svolto su un

¹⁰ È importante rilevare che dopo il processo di ampliamento informativo descritto in questo capitolo, il numero di beni utilizzati è passato da 606 a 636 e la quota di beni utilizzati sul totale dei beni destinati da Openregio dal 47 al 49 per cento, consentendo il recupero di informazioni aggiuntive sull'utilizzo effettivo dei beni.

3. L'ampliamento informativo sull'utilizzo effettivo

campione di comuni nel corso del 2019, con cui l'Anbsc ha stimato il 49,4 per cento di utilizzo effettivo dei beni confiscati per la regione Sicilia e il 53,2 per cento di utilizzo effettivo come media nazionale¹¹.

Tavola 3.2 - Beni immobili confiscati acquisiti al patrimonio del Comune di Palermo per stato utilizzazione, dettaglio assegnazione e tipologia di uso effettivo al 31 dicembre 2019 (valori assoluti e composizione percentuale)

STATO UTILIZZAZIONE, DETTAGLIO ASSEGNAZIONE E TIPOLOGIA USO EFFETTIVO	Numero beni	%(a)	Di cui:(b)		
			In stato provvisorio(c)	Progetto di utilizzo	Da ristrutturare
- <i>Struttura comunale</i>	106	10,1	0	10	7
- <i>Tribunale</i>	50	4,8	0	0	0
- <i>Scuola</i>	34	3,2	0	0	0
- <i>Ospedale</i>	1	0,1	0	0	0
Beni utilizzati per uso istituzionale	191	18,2	0	10	7
- <i>Nucleo familiare</i>	184	17,5	9	2	9
Beni utilizzati per uso abitativo	184	17,5	9	2	9
- <i>Associazione</i>	140	13,3	52	0	0
- <i>Ente ecclesiastico</i>	21	2,0	9	0	0
- <i>Cooperativa</i>	17	1,6	10	0	0
- <i>Fondazione</i>	2	0,2	0	0	0
Beni utilizzati per uso sociale	180	17,1	71	0	0
- <i>Trasferito già utilizzato da nucleo familiare</i>	44	4,2	0	0	0
- <i>Trasferito già utilizzato da impresa</i>	37	3,5	0	0	0
Beni utilizzati per uso economico	81	7,7	0	0	0
Totale beni utilizzati	636	60,6	0	0	0
- <i>Non assegnato</i>	303	28,9	43	0	39
- <i>Occupato abusivamente</i>	81	7,7	74	0	1
- <i>Pertinenza</i>	15	1,4	0	0	0
- <i>Restituito</i>	15	1,4	0	0	0
Totale beni non utilizzati	414	39,4	117	0	40
TOTALE BENI	1.050	100	197	12	56

Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

(a) Sul totale dei beni acquisiti al patrimonio comunale.

(b) Valori assoluti.

(c) Assegnazione provvisoria/in attesa di procedure di bando o sgombero.

Dal dettaglio utilizzazione emerge che quasi l'8 per cento dei beni è occupato abusivamente e una parte dei beni non assegnati risultano da ristrutturare o con procedure di assegnazione in corso. Inoltre, nel 2020 è stato emanato un bando pubblico rivolto a enti del terzo settore per l'assegnazione di 128 beni, di cui 84 tra quelli che nel 2019 risultavano non utilizzati¹².

Nel racconto pubblico sui beni confiscati, prevale generalmente la narrazione sulle inefficienze del processo di destinazione e sullo stato di abbandono e degrado di molti beni che gli enti locali non riescono ad utilizzare. Oppure, al contrario, si dà enfasi alle buone pratiche di utilizzo di beni particolarmente importanti e simbolici. La disponibilità di dati esaustivi sull'utilizzo effettivo consente di restituire un'immagine più ampia e realistica su quanto e come i beni confiscati stiano modificando il contesto socio-economico, in particolare nei territori più interessati dal fenomeno.

Guardando i beni effettivamente utilizzati dal Comune di Palermo, fatta eccezione per 81 beni usati a scopo di lucro in quanto trasferiti già utilizzati (che rappresentano il 13 per

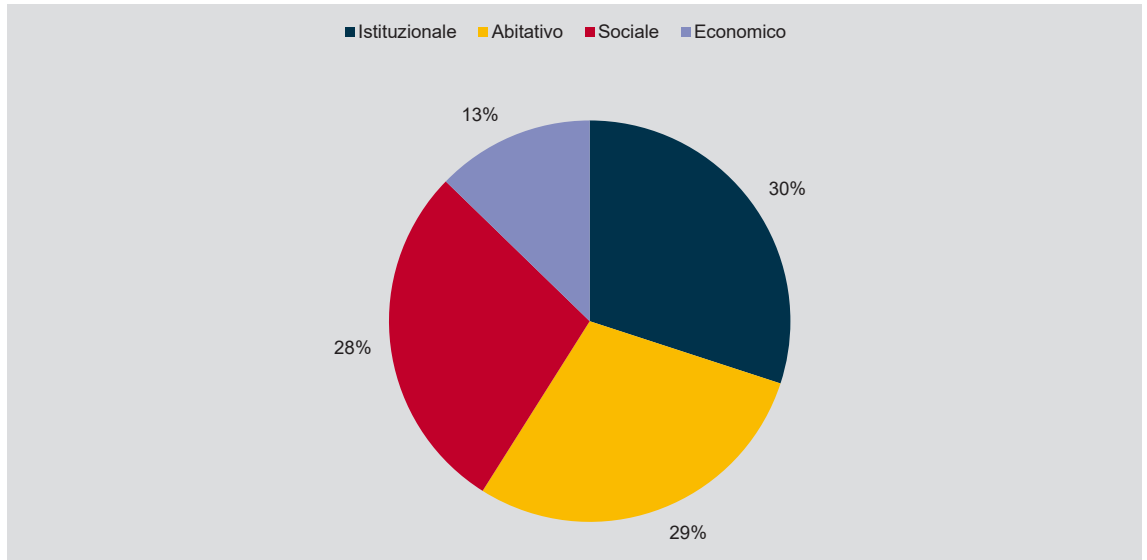
11 Anbsc, 2020.

12 Anche in questo caso, il Servizio beni confiscati del Comune ha fornito al gruppo di ricerca l'elenco dei beni messi a bando. La selezione dei progetti è in corso al momento della chiusura del volume, fatta eccezione per le graduatorie dei terreni e delle ville con le quali sono stati assegnati 35 beni a 13 istituzioni non profit: <https://www.comune.palermo.it/palermo-informa-dettaglio.php?tp=4&id=31832>.



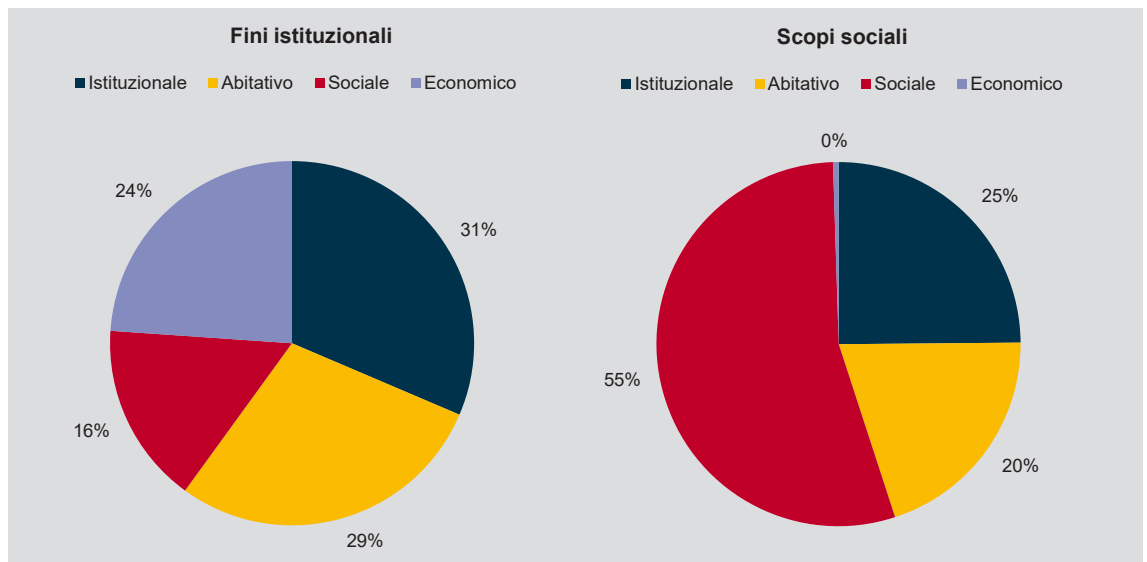
cento dei beni utilizzati), le modalità di uso effettivo sostanzialmente si equivalgono tra emergenza abitativa, finalità istituzionale e uso sociale (Figura 3.1).

Figura 3.1. Beni immobili confiscati utilizzati dal Comune di Palermo per tipologia di uso effettivo al 31 dicembre 2019



Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune

Figura 3.2 - Beni confiscati utilizzati dal Comune di Palermo per tipologia di uso effettivo, per 100 beni con la stessa finalità di destinazione (a) al 31 dicembre 2019



Fonte: elaborazioni Istat, da integrazione Openregio-Comune
(a) composizione percentuale calcolata sui beni per i quali sono disponibili sia le informazioni sulla finalità di destinazione (da fonte Openregio) sia sulla tipologia di uso effettivo (da fonte Comune): su 280 beni destinati per fini istituzionali e 209 per scopi sociali.

Dall'incrocio tra le informazioni provenienti dalle due fonti integrate, emerge che la modalità di uso effettivo corrisponde solo in parte alla finalità prevista dai decreti di destinazione (da fonte Openregio): una corrispondenza maggiore si riscontra per i beni destinati per scopi sociali, che sono poi utilizzati concretamente nel 55 per cento dei casi per uso sociale e nel 20 per cento per uso abitativo; mentre tra i beni destinati a fini istituzionali c'è una maggiore varietà nelle modalità di utilizzo effettivo da parte del Comune (Figura 3.2).

3. L'ampliamento informativo sull'utilizzo effettivo

È facilmente comprensibile come, nella concreta azione di gestione dei beni, l'ente locale valuti la migliore utilizzazione in base alle caratteristiche e allo stato di manutenzione di ciascun bene e alle esigenze della città. Questa evidenza conferma che l'informazione sulla finalità di destinazione non è idonea a dare conto delle modalità con cui il bene viene restituito alla collettività.

Per quanto riguarda l'uso istituzionale, i beni sono assegnati nella maggior parte dei casi a strutture dell'ente comunale (106), per uffici o archivi: assessorati o uffici amministrativi, polizia municipale e aziende partecipate, fino ai progetti per la realizzazione del nuovo cimitero o per giardini pubblici. Sono inoltre presenti 50 beni utilizzati per archivio dal Tribunale di Palermo e 34 assegnati a scuole del territorio. In tutti questi casi, l'unità statistica corrispondente al soggetto gestore è l'unità locale di un'istituzione pubblica.

Ben 184 beni (tre su dieci effettivamente utilizzati) sono assegnati a nuclei familiari per emergenza abitativa. L'uso abitativo non è previsto dal Codice antimafia, ma negli anni si è consolidato – anche grazie all'esperienza palermitana¹³ – l'approccio che vede i beni confiscati come uno strumento concreto per rispondere al disagio abitativo¹⁴. Con i provvedimenti approvati di recente dal Consiglio comunale, sulla scia di un dibattito cittadino molto vivace e su spinta di movimenti e associazioni, si è ulteriormente rafforzata questa modalità di restituzione dei beni alla collettività: con le modifiche al regolamento sugli interventi abitativi, approvate a fine 2020, gli immobili confiscati sono stati equiparati agli alloggi di edilizia residenziale pubblica; e a fine maggio 2021 è stato approvato il nuovo regolamento sui beni confiscati con il quale l'amministrazione ha scelto di indicare l'uso abitativo come modalità per l'assegnazione di alloggi e appartamenti.

Un'altra modalità importante, introdotta grazie alla legge 109/96, è l'uso sociale dei beni, che nel caso palermitano riguarda 180 beni assegnati ad associazioni, enti ecclesiastici, fondazioni o cooperative¹⁵. Per approfondire questo aspetto, è stata effettuata una ricodifica manuale¹⁶ al fine di identificare le singole istituzioni non profit assegnatarie di beni confiscati. Sono così stati individuati 122 enti, che gestiscono mediamente 1,5 beni ciascuno, da un minimo di uno a un massimo di sette, per un totale di 180 beni. La domanda di uso sociale è anche più ampia: basti pensare che sono 181 le associazioni ammesse al bando comunale per l'assegnazione dei beni confiscati del 2020¹⁷. Per avere un'idea della dimensione dell'uso sociale nella città di Palermo, può essere utile confrontare questo dato con la stima a livello regionale fornita dall'associazione Libera, che a marzo 2021 ha mappato 218 soggetti gestori in tutta la Sicilia¹⁸. È interessante infine rilevare che i 122 gestori di beni confiscati rappresentano il 4 per cento delle istituzioni non profit attive nella città di Palermo¹⁹.

13 Nel 2002 a Palermo sono stati assegnati i primi 70 alloggi confiscati in risposta alla mobilitazione delle famiglie che avevano occupato la Cattedrale in segno di protesta: Santino, 2010, 418. Negli anni i movimenti palermitani per la casa hanno sempre rivendicato l'uso abitativo dei beni confiscati.

14 Si segnala a titolo di esempio l'azione 2.2 per interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per servizi abitativi prevista dalla già citata Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati.

15 Sul ruolo del terzo settore e, in particolare, delle imprese sociali nelle politiche di valorizzazione dei beni confiscati, cfr. dalla Chiesa, 2012 e 2014.

16 In questo caso non è stato possibile definire una sintassi per l'estrazione automatica delle informazioni.

17 Elenco ammessi, con determinazione n. 7647 del 12 agosto 2020: <https://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/13082020104117.pdf>.

18 Nella stima di Libera sono compresi anche alcuni enti pubblici: Libera, 2021b.

19 Su 2.999 istituzioni non profit attive al 31 dicembre 2018 nel comune di Palermo: da fonte Istat, registro Asia Istituzioni non profit 2018.

4. UN PROTOTIPO DI SISTEMA INFORMATIVO¹

A supporto dell'intero progetto si è immaginato un sistema informativo che potesse consentire un monitoraggio costante dei vari aspetti legati ai beni confiscati. Nei capitoli precedenti è stato illustrato come le fonti attuali richiedano un importante lavoro di raffinamento e armonizzazione per poter arrivare a dati che siano coerenti e consistenti.

Questi dati sono il nostro punto di partenza per costruire un prototipo di sistema informativo. Partendo dal lavoro di preparazione fatto, si è cercato di implementare una “pipeline” del dato che consenta di ottenere in modo automatico gli output desiderati.

4.1 Gli output

Il prototipo prevede due tipologie di output.

Una prima tipologia riguarda l'elenco georeferenziato dei beni confiscati per comune. Al momento il prototipo è stato definito a partire dai dati di Bari e Palermo, ma l'architettura è ovviamente pensata per poter essere estesa e generalizzata a tutto il territorio nazionale. La georeferenziazione del bene è un passaggio utile per identificarne l'esatta ubicazione, non solo per generare mappe ma per stimarne anche, ad esempio, il valore di mercato, dando così la possibilità di costruire nuovi indicatori territoriali a livello comunale e sub comunale.

Una seconda tipologia di output sono proprio gli indicatori. Immaginando di inserire con frequenza trimestrale o semestrale i dati nel prototipo, si ha la possibilità di costruire, in modo automatico, la serie storica per ciascun indicatore scelto.

Figura 4.1 - Output del sistema informativo: gli indicatori

```
[
- {
  Comune: "Palermo",
  Data: "Dicembre 2019",
  Beni immobili confiscati utilizzati per uso istituzionale per 100 beni consegnati all'ente destinatario: 18.17,
  Beni immobili confiscati utilizzati per uso abitativo per 100 beni consegnati all'ente destinatario: 17.51,
  Beni immobili confiscati utilizzati per uso economico per 100 beni consegnati all'ente destinatario: 7.71,
  Beni immobili confiscati utilizzati per uso sociale per 100 beni consegnati all'ente destinatario: 17.13,
  Beni immobili confiscati non utilizzati per 100 beni consegnati all'ente destinatario: 39.39
}
]
```

Entrambi gli output sono generati attraverso API² mediante una specifica query string che restituisce gli output in formato .json. In particolare, per il comune di Palermo, si ottiene l'output rappresentato in Figura 4.1.

Dove la query string utilizzata è del tipo <https://xxx.xxxxxxxx.xx/api4/beni/getbeniconfiscati?comune=Palermo&mode=ind>, conforme alle specifiche OpenAPI³.

¹ Il capitolo è stato redatto da Vincenzo Patruno.

² Per una definizione di API: https://it.wikipedia.org/wiki/Application_programming_interface.

³ Sulle specifiche OpenAPI: https://it.wikipedia.org/wiki/Specifiche_OpenAPI.



Gli indicatori proposti vengono calcolati a run time sulla base dell'elenco dei beni presenti in db ed è un modo per monitorare nel tempo l'evoluzione della gestione dei beni da parte del comune.

Utilizzando il parametro mode=list si ottiene come output la lista dei beni per quel determinato comune.

Figura 4.2 - Output del sistema informativo: estratto della lista dei beni del Comune di Palermo

```
- {
  mbene: "I-PA-313457",
  sbene: "I-PA-16996-S",
  comune: "Palermo",
  indirizzo: "VIA GUERCIO 17",
  ufficio giudiziario: "Tribunale",
  distretto: "Palermo",
  anno procedura: 2010,
  categoria: "Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile",
  sottocategoria: "Appartamento in condominio",
  scopo destinazione: "Fini istituzionali",
  verifica art. 48: null,
  ric_verifica_art48: "nessuna informazione",
  anno decreto: 2016,
  distanza decreto procedura: 6,
  art. 48 immobile: "APPARTAMENTO MQ. 102",
  art. 48 finalita: "Informazione non disponibile",
  art. 48 utilizzazione: "Occupato abusivamente da nucleo familiare Procedure di sgombero in corso",
  art. 48 inp: null,
  uso etichette: "Occupato abusivamente",
  uso sintesi: "Nessun utilizzo",
  ristrutturazione: null,
  uso provvisorio: "In itinere",
  lat: 38.098547,
  lng: 13.368646
},
```

Pertanto, per ottenere i dati del comune di Bari, la query string diventa:

<https://xxx.xxxxxxxx.xx/api4/beni/getbeniconfiscati?comune=Bari&mode=list>.

Da cui si ottiene l'output come rappresentato in Figura 4.3.

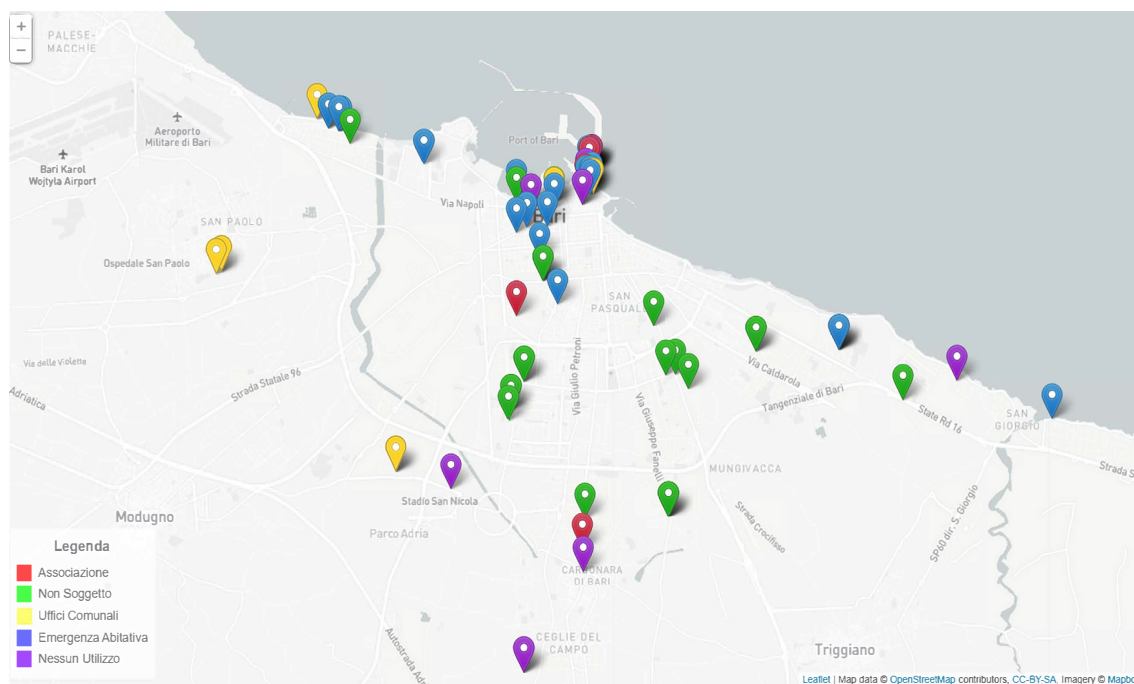
Figura 4.3 - Output del sistema informativo: estratto della lista dei beni del Comune di Bari

```
- {
  mbene: "I-BA-210487",
  sbene: "I-BA-29015-S",
  comune: "Bari",
  indirizzo: "VIA O. FLACCO",
  ufficio giudiziario: "Procura della Repubblica",
  distretto: "Bari",
  anno procedura: 2005,
  categoria: "Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile",
  sottocategoria: "Abitazione indipendente",
  scopo destinazione: "Scopi sociali",
  verifica art. 48: null,
  ric_verifica_art48: "nessuna informazione",
  anno decreto: 2017,
  distanza decreto procedura: 12,
  art. 48 immobile: null,
  art. 48 finalita: null,
  art. 48 utilizzazione: null,
  art. 48 inp: null,
  uso etichette: null,
  uso sintesi: null,
  ristrutturazione: null,
  uso provvisorio: null,
  lat: 41.109753,
  lng: 16.860852
},
```

4. Un prototipo di sistema informativo

Questo ci consente di separare i dati dal loro utilizzo e immaginare un'applicazione web che possa ad esempio categorizzare e visualizzare i dati, come è possibile vedere in Figura 4.4.

Figura 4.4 - Output del sistema informativo: la mappa dei beni



In questo caso lo script che genera la mappa effettua una chiamata all'API, ottiene i dati relativi ai beni in formato .json e può così visualizzarli su mappa.

4.2 Georiferire i beni

È opportuno ribadire che il dato originario non contiene informazioni sulla posizione. Tuttavia, per ciascun bene è disponibile l'indirizzo: è quindi possibile usare questa informazione per ottenere latitudine e longitudine, tramite uno dei servizi di geocoding disponibili in rete, come per esempio OpenCage, Nominatim, Google e così via.

In realtà, questa operazione non riesce ad essere sufficientemente precisa. Il motivo dipende sicuramente dal geocoder utilizzato, poiché ognuno di essi ha un grado di accuratezza e precisione diverso, ma soprattutto dal fatto che sono numerosi i beni che in realtà non hanno un indirizzo preciso ma si trovano in località generiche come ad esempio "C/da Torrebella".

Un altro approccio che si è dimostrato essere più efficiente del precedente è quello di utilizzare i dati catastali. Negli esempi di Palermo e Bari, per ciascun immobile è disponibile anche l'informazione relativa al foglio e alla particella catastale a cui fanno riferimento.

Il geoportale cartografico catastale⁴ dell'Agenzia delle Entrate consente di risalire all'ubicazione di una particella semplicemente inserendone gli estremi nell'apposito form. Il servizio di ricerca di una particella catastale è un servizio pubblico liberamente disponibile sul portale, ma non consente di fare un'operazione su liste di dati catastali. I dati vanno pertanto inseriti singolarmente a mano, dopo decifrazione di un codice captcha⁵. Il sistema, comunque, non restituisce i dati, bensì una mappa in cui viene visualizzata la particella, come in Figura 4.5.

Figura 4.5 - Output del geoportale cartografico catastale: la mappa delle particelle



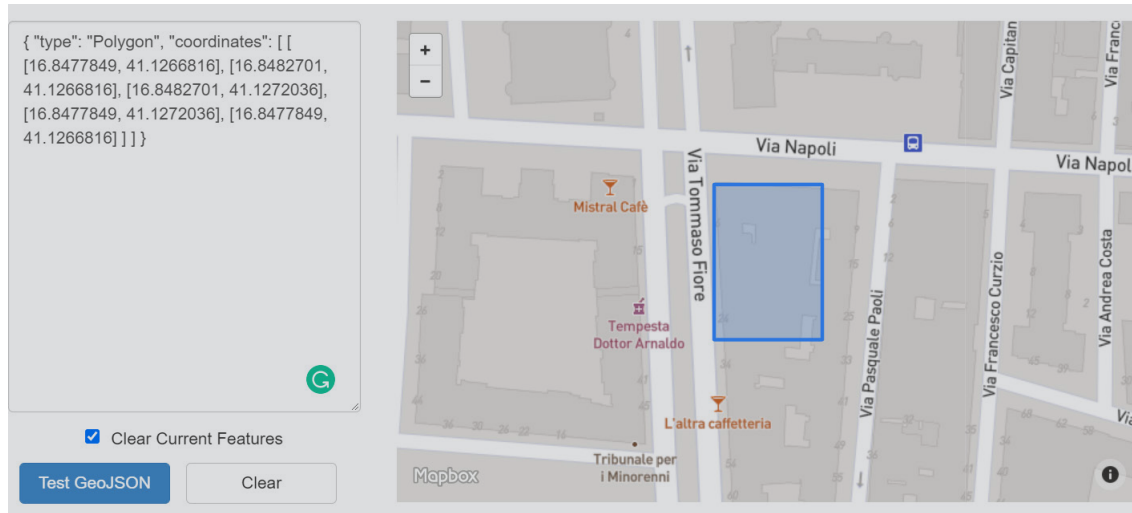
Andando a guardare “dentro” l'applicazione web e a come è stata realizzata, è possibile individuare un servizio web non ufficiale che ci consente di costruire uno script per ottenere le geometrie delle particelle di tutti i beni. Bisogna precisare che questo approccio rappresenta in qualche modo una “forzatura” nell'uso della piattaforma dell'Agenzia delle Entrate, ma ha consentito di poter ottenere subito i dati necessari a georeferire con accuratezza tutti i beni. Questo passaggio deve essere supervisionato attentamente e non può essere fatto in modo totalmente automatico visto che possono esserci errori nei dati di input. Va poi tenuto conto che la suddivisione del catasto non è su base comunale come la intendiamo normalmente, ma su base del “comune catastale”. Il comune di Bari, ad esempio, è suddiviso in sezioni, dalla A alla G ed è necessario capire in quale sezione cercare per identificare correttamente il foglio e la particella catastale. Ad ogni modo, con questo approccio possiamo risalire al rettangolo della particella catastale in formato GeoJson. Nella Figura 4.6 viene mostrato un esempio del GeoJson ottenuto e la sua visualizzazione su mappa.

4 <https://geoportale.cartografia.agenziaentrate.gov.it/age-inspire/srv/ita/catalog.search#/home?pg=homegeopoiimap>.

5 <https://it.wikipedia.org/wiki/CAPTCHA>.

4. Un prototipo di sistema informativo

Figura 4.6 - Output del processo di georeferenziazione: il poligono della particella catastale in formato GeoJson



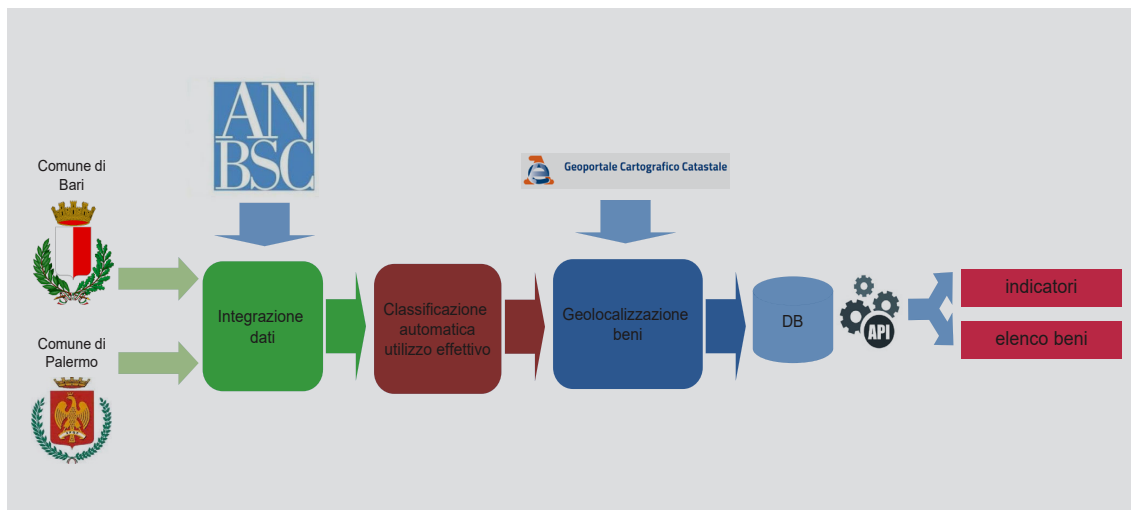
L'approccio di utilizzare i dati catastali per risalire alla posizione del bene potrà essere sicuramente migliorato e raffinato. L'Istat ha una convenzione con l'Agenzia delle entrate per l'utilizzo dei dati catastali a fini statistici. Non è quindi escluso che in futuro, migliorando la qualità dei dati di partenza, si possa superare l'approccio utilizzato in questa circostanza in favore di uno più istituzionale.

Ad ogni modo, una volta ottenuta la geometria, la georeferenziazione diventa abbastanza semplice. Si può trasformare il poligono nella coppia di coordinate "latitudine" (lat) e "longitudine" (lon) andando ad individuare, per ogni poligono, il suo centro geometrico, conosciuto come "centroide". Questo passaggio consente così di associare ad ogni bene una coppia di coordinate geografiche che permetterà di posizionare con precisione il bene su mappa.

4.3 Architettura

Infine, è utile dare uno sguardo all'architettura complessiva del sistema informativo. La pipeline del dato mostrata in Figura 4.7 parte dai dati pubblicati dai singoli comuni. I dati vengono integrati con quelli di Anbsc, tramite il codice identificativo *m-bene*. Le informazioni testuali sull'utilizzo effettivo vengono classificate tramite codifica automatica e la geolocalizzazione del bene consente di associare anche le coordinate geografiche, dopodiché il dato è pronto per essere memorizzato su database. A questo punto potrà essere fruito attraverso API che implementano essenzialmente due metodi. Uno che restituisce l'elenco consolidato dei beni per comune, dato questo che servirà per la costruzione di mappe e per calcolare ulteriori indicatori su base territoriale. L'altro restituirà indicatori direttamente calcolati a run time sui dati consolidati, ricostruendone la serie storica man mano che altri dati verranno aggiunti al sistema.

Figura 4.7 - Pipeline del dato per la costruzione del sistema informativo



CONCLUSIONI

In questa ultima sezione si intende tirare le fila delle analisi presentate e avanzare alcune proposte per la costruzione di basi informative strutturate sull'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

A valle del processo di acquisizione delle fonti, integrazione, standardizzazione e ampliamento informativo è doveroso riconoscere che il prodotto o output non risponde ai requisiti di qualità propri del dato statistico: il processo di controllo e revisione dei dati è stato particolarmente lungo e oneroso, spesso artigianale e puntuale sulle singole osservazioni, e i risultati ottenuti devono essere considerati provvisori perché troppe sono le incongruenze riscontrate tra fonti diverse e tra aggiornamenti successivi della stessa fonte.

Il contributo metodologico nasce con il proposito di evidenziare le potenzialità informative di dati strutturati e progettati secondo procedure, definizioni e classificazioni standardizzate.

È importante ricordare che i dati attualmente disponibili sui beni confiscati destinati si configurano come open data di natura amministrativa, messi a punto per finalità di trasparenza e monitoraggio. Non sono invece definiti processi di raccolta dati a fini statistici o conoscitivi. L'Anbsc è la fonte ufficiale sui beni confiscati e pubblica – tramite la piattaforma Openregio – dati elementari strutturati sui beni immobili destinati, ovvero trasferiti ad amministrazioni statali o enti territoriali per essere riutilizzati¹. Dal momento della destinazione, sulle modalità di utilizzo effettivo e sui soggetti gestori dei beni non esistono dati strutturati complessivi e si riscontra un vero e proprio vuoto informativo, per diverse ragioni: prima di tutto, la maggior parte degli enti territoriali non pubblica l'elenco dei beni acquisiti al proprio patrimonio immobiliare e le informazioni raccolte e archiviate sono qualitativamente carenti, sia per quanto riguarda la definizione spesso errata delle unità statistiche, sia per la mancata standardizzazione di variabili e classificazioni rilevate. In secondo luogo, le amministrazioni statali non hanno l'obbligo di trasparenza sui beni confiscati a loro destinati, quindi sui beni mantenuti al patrimonio dello Stato non sono disponibili informazioni sullo stato e le modalità di riutilizzo.

Se, da un lato, a livello istituzionale nazionale la consapevolezza del vuoto informativo sull'utilizzo effettivo è esplicitata – come visto nei precedenti capitoli – nella Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, dall'altro, tra gli stakeholder territoriali l'obbligo di trasparenza previsto dal Codice antimafia può generare l'errata convinzione che “i dati ci sono”. Inoltre, a livello operativo, sia da parte dell'Anbsc sia da parte delle prefetture e degli enti destinatari, l'urgenza di destinare il più velocemente possibile i beni ancora in gestione da parte dell'Agenzia fa mettere in secondo piano l'esigenza, pur condivisa, del monitoraggio sull'utilizzo dei beni.

L'intento che ha attraversato tutto il volume è stato quello di mettere in evidenza le potenzialità, più che i limiti, dei dati attualmente disponibili, proprio per identificare più chiaramente le possibili linee di sviluppo per la produzione di nuove basi informative.

A questo fine, è stata proposta la sperimentazione di un modello di produzione di dati statistici: il caso esemplare trattato si è rivelato particolarmente efficace, in virtù delle dimensioni che il fenomeno dei beni confiscati riveste sul territorio palermitano.

¹ La piattaforma Openregio pubblica anche dati su beni immobili in gestione e su beni aziendali in gestione e destinati.

Attraverso la chiave di lettura multidimensionale della qualità della statistica ufficiale, sono qui schematizzati i principali aspetti problematici che rendono oggi complicato costruire dati statistici a partire dai dati amministrativi disponibili.

A fini analitici, si parte dall'analisi delle dimensioni della qualità del prodotto nella statistica ufficiale, applicate alle fonti amministrative disponibili sull'utilizzo effettivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata (Prospetto 1).

In prima istanza, possono essere evidenziati alcuni punti di forza relativi principalmente alla diffusione, tramite Openregio, di dati elementari sui beni confiscati destinati: sono disponibili informazioni dettagliate a livello territoriale (comune e indirizzo), sulle caratteristiche (categoria e sottocategoria) e sull'iter giudiziario e amministrativo seguito dal bene, fino al momento di emanazione del decreto di destinazione. I dati sono inoltre accessibili in formato aperto e costantemente aggiornati.

Sono molti però i punti di debolezza, per ciascuna delle dimensioni della qualità del prodotto nella statistica ufficiale. In termini di pertinenza, i dati disponibili – da fonte Anbsc e da fonte enti territoriali destinatari – non sono in grado di rispondere all'obiettivo conoscitivo relativo all'utilizzo effettivo dei beni (quanti, come e da chi sono utilizzati), non consentendo quindi di misurare l'impatto sul territorio e sui beneficiari. Per quanto riguarda i dati da fonte Anbsc, si riscontrano problemi di accuratezza e affidabilità: dovrebbero essere controllati e verificati i flussi informativi nel passaggio dall'iter giudiziario a quello amministrativo (dai tribunali all'Agenzia) e sarebbe opportuno programmare rilasci definitivi, secondo scadenze temporali programmate, a valle del processo di revisione e verifica. Gli enti territoriali destinatari di beni, pur essendo sottoposti dal Codice antimafia ad obbligo di trasparenza e pubblicità, nella maggior parte dei casi non rispettano la cadenza mensile né gli standard di pubblicazione in formato aperto. Infine, la mancanza di metadati e di definizioni e classificazioni standardizzate compromette la coerenza tra fonti diverse e la comparabilità nello spazio, nel tempo e tra settori differenti (per esempio l'analisi dell'uso sociale dei beni confiscati nel più ampio e variegato contesto del settore non profit).

Prospetto 1 - Le dimensioni della qualità del prodotto nella statistica ufficiale applicate alle fonti amministrative sull'utilizzo effettivo dei beni confiscati

Dimensione qualità	Definizione	Punti di forza	Punti di debolezza
Pertinenza	Aderenza tra le statistiche prodotte e le esigenze attuali e potenziali degli utenti	Informazioni dettagliate sui singoli beni	Vuoto informativo su soggetti gestori e utilizzo effettivo
Accuratezza	Vicinanza tra le stime e i valori reali non noti		Necessità di controlli di qualità sul processo di trasmissione dati da iter giudiziario a Anbsc
Affidabilità	Vicinanza tra la stima iniziale e le successive stime		Aggiornamenti continui determinano dati non certi e/o definitivi
Tempestività	Periodo che intercorre tra la disponibilità dei dati e l'evento o il fenomeno da essi descritto	Dati disponibili da fonte Anbsc sono aggiornati in tempo reale	Enti destinatari non rispettano l'obbligo di aggiornamento mensile previsto dal Codice antimafia
Puntualità	Intervallo di tempo che intercorre tra la data di rilascio dei dati e la data obiettivo (data in cui avrebbero dovuto essere forniti)	Dati disponibili da fonte Anbsc sono aggiornati in tempo reale	Enti destinatari non rispettano l'obbligo di aggiornamento mensile previsto dal Codice antimafia
Coerenza	Capacità dei dati di essere combinati attendibilmente secondo modalità diverse e per vari usi		Mancanza di coerenza tra fonti diverse (Anbsc e enti destinatari)
Comparabilità	Misurazione dell'impatto delle differenze tra i concetti statistici applicati, gli strumenti e le procedure di misurazione quando le statistiche si comparano per aree geografiche, ambiti settoriali o periodi di tempo		Mancanza di definizioni e classificazioni standard
Accessibilità	Facilità con cui gli utenti possono accedere alle informazioni statistiche prodotte	Obbligo trasparenza da Codice antimafia e pubblicazione in formato open data	Mancanza di metadati

A partire dalla constatazione dei suddetti elementi critici, è possibile risalire agli aspetti problematici che andrebbero affrontati già nel processo di produzione dei dati amministrativi. Come rilevato nelle linee guida Istat per la qualità dei processi: “nel caso di produzione diretta di statistiche, mediante la sostituzione di unità e/o variabili di indagine con dati amministrativi assumono particolare importanza: la popolazione e unità statistiche obiettivo, le variabili e le classificazioni di interesse, le dimensioni territoriale e temporale”². La prima e più importante questione di metodo riguarda certamente la definizione delle unità statistiche e delle popolazioni obiettivo. Le principali unità statistiche sono i beni immobili confiscati, che attraversano diversi stati in cui cambiano necessariamente sia le unità di rilevazione e analisi, sia le variabili da rilevare. In secondo luogo, è fondamentale definire l’universo degli enti destinatari e degli enti gestori o assegnatari: questi possono essere sia istituzioni pubbliche (amministrazioni statali e enti territoriali, unità istituzionali o unità locali) sia istituzioni non profit e, secondo le più recenti modifiche al Codice antimafia, si può trattare di un’assegnazione diretta (da parte dell’Anbsc) o indiretta (da parte dell’ente destinatario).

Fatta eccezione per alcuni meritevoli lavori di ricognizione dei soggetti gestori³, fino ad ora la produzione di dati amministrativi è avvenuta a livello di beni confiscati, in gestione o destinati, per i quali la principale fonte è l’Anbsc. Oltre ad alcuni problemi evidenziati in termini di mancanza di esaustività e certezza sui numeri relativi ai beni destinati, tramite il processo di integrazione e ampliamento informativo sul caso del comune di Palermo, si è verificato che su queste unità manca l’informazione relativa allo stato di consegna all’ente destinatario, necessario per poter definire l’universo delle unità statistiche *beni immobili confiscati destinati e consegnati*, ovvero acquisiti al patrimonio dell’ente destinatario: solo su questo aggregato, infatti, ha senso rilevare lo stato di assegnazione e le modalità di utilizzo effettivo. Inoltre, resta aperto il dibattito tra gli stakeholder sulla definizione di singolo bene confiscato: come unità immobiliare complessa o come singola particella catastale. In questa sede si ritiene opportuno seguire l’approccio seguito dall’Anbsc, secondo cui il bene – identificato dal codice *m-bene* – corrisponde alla singola particella catastale. Tuttavia, poiché nel tempo i dati sono stati archiviati secondo criteri differenti – come evidenziato dal processo di integrazione con gli archivi del demanio tramite dati catastali – è necessario un lavoro di revisione, valutando l’opportunità di creare un’interruzione di serie storica per poter avere dati omogenei almeno da un certo momento in poi. Mantenere sempre la stessa definizione di unità amministrativa – e quindi statistica – consente di garantire la coerenza nel tempo e tra fonti differenti e di valorizzare pienamente tutti gli archivi disponibili, attraverso processi di integrazione tramite chiave di aggancio univoca (il codice *m-bene*), come fatto per la sperimentazione su Palermo. Integrazione impossibile invece in quei casi in cui – come nell’esempio dei beni destinati alla Regione Siciliana – i beni vengono elencati come unità immobiliare complessa.

Da definire *ex novo* sono invece le liste di partenza relative a: enti destinatari (amministrazioni statali e enti territoriali), con i corrispondenti identificativi (denominazione e codice fiscale), a partire dalle informazioni detenute dall’Anbsc sui singoli decreti di destinazione; enti assegnatari di beni confiscati, ovvero istituzioni pubbliche (o, più frequentemente, unità locali di amministrazioni statali o enti territoriali) e non profit che gestiscono i beni confiscati, per assegnazione diretta da parte dell’Anbsc o indiretta da parte dell’ente destinatario.

² Brancato, 2016, 13.

³ Si fa riferimento ai lavori descritti nel capitolo 1: quello dell’associazione Libera a livello nazionale e della Fondazione Polis a livello regionale sulla Campania.

Con l'obiettivo di colmare il vuoto informativo relativo alla mancanza di un elenco di fonte istituzionale di tutte le istituzioni pubbliche e non profit che gestiscono beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, è stata definita una proposta da inserire nel Programma statistico nazionale per la realizzazione dello studio progettuale "Enti gestori di beni confiscati alla criminalità organizzata". La proposta consiste nella progettazione di una nuova fonte di dati sugli enti gestori di beni confiscati, da integrare – tramite codici identificativi (in particolare il codice fiscale) – nei registri statistici delle istituzioni pubbliche e non profit, così da poterne studiare approfonditamente caratteristiche e dimensioni principali. A questo scopo, è fondamentale l'interlocuzione con l'Anbsc, per valutare congiuntamente come valorizzare e arricchire le fonti disponibili, nonché l'opportunità di progettare un processo di raccolta dati *ad hoc*⁴.

Riprendendo e generalizzando il modello descritto nel capitolo 4, un'ipotesi di processo di produzione di dati statistici, a partire da fonti amministrative, potrebbe essere:

- Definizione della lista degli enti destinatari, da parte di Anbsc;
- Produzione di archivi decentrati sui beni confiscati destinati e consegnati, da parte degli enti destinatari;
- Integrazione tra fonte Anbsc e fonte enti destinatari, per calcolo indicatori su utilizzo effettivo;
- Integrazione con archivi catasto tramite estremi foglio/particella/sub, per georeferenziazione e stima valore patrimoniale;
- Estrazione della lista degli enti assegnatari;
- Integrazione tra lista enti assegnatari e registri Asia istituzioni pubbliche e non profit, con eventualità di processi di raccolta dati *ad hoc*.

Il vuoto informativo sull'utilizzo effettivo dei beni si determina per la mancanza di informazioni esaustive e standardizzate sui beni confiscati destinati e consegnati, per le quali le unità di rilevazione sono necessariamente gli enti destinatari.

Le variabili che qui si propone di rilevare su ciascun bene sono:

- stato di assegnazione (assegnato/non assegnato);
- tipologia di uso effettivo (istituzionale, abitativo, sociale, economico, nessun utilizzo);
- ente assegnatario (ragione sociale, codice fiscale);
- atto concessione (data, durata);
- restituzione da precedente utilizzo (data);
- dettaglio utilizzazione (modalità aperta: se il bene è assegnato, specificare il contenuto della concessione; se non assegnato, specificare il motivo di mancato utilizzo).

Per quanto riguarda la dimensione territoriale, i dati sui beni confiscati diffusi su Openregio sono disponibili fino al livello comunale su cui insiste il bene, con l'informazione puntuale sull'indirizzo di ciascun bene; a volte negli elenchi comunali sono indicati anche i dati catastali. Tuttavia, sia gli indirizzi sia – quando presenti – i dati catastali sono spesso sporchi e anche in questo caso non sono rispettati criteri omogenei di archiviazione. Come visto nei capitoli precedenti, la disponibilità di dati catastali puliti consentirebbe l'esatta geolocalizzazione del bene e, quindi, la possibilità di fare analisi anche a livello sub-comunale, fondamentale a fini di programmazione territoriale e monitoraggio.

⁴ Si ringraziano per un primo confronto sulla proposta PSN: Stefano Caponi, Gaetano Merenda e Vincenzo Valentini dell'Anbsc.

Dal punto di vista della dimensione temporale, Openregio può essere considerato un archivio che contiene “dati di stock riferibili ad un determinato istante di tempo, aggiornati in tempo reale o in un momento successivo alla data di riferimento”. Nel dataset, inoltre, è disponibile la variabile di riferimento temporale relativa alla data in cui è stato emanato il decreto di destinazione, che consente di estrapolare i beni destinati per ciascun anno (dati di flusso). L’aggiornamento continuo, che avviene anche su anni precedenti, non consente però di avere dati certi ad un determinato riferimento temporale. Sarebbe pertanto necessaria un’informazione aggiuntiva sulla data di registrazione del bene nell’archivio, così come sulla data di trasmissione del verbale di consegna all’ente destinatario, che configura il passaggio dallo stato di bene destinato allo stato di bene consegnato. Inoltre, sarebbe importante avere dati elementari – sempre corredati di codice identificativo *m-bene* – con riferimenti temporali anche sulle date di occorrenza degli eventi relativi all’utilizzo effettivo (come la data di concessione all’ente assegnatario): ciò consentirebbe di seguire il singolo bene in tutto il percorso di restituzione alla collettività, dalla destinazione all’effettivo utilizzo, e di avere dati longitudinali sui cambiamenti di stato di ciascun bene nel tempo.

La disponibilità di dati così strutturati, attraverso processi di integrazione tra registri amministrativi e statistici, consentirebbe il calcolo di indicatori sull’utilizzo effettivo dei beni: un’ipotesi di sistema di indicatori è riportata nel Prospetto 2.

Prospetto 2 - Proposta di indicatori per la valutazione delle politiche di utilizzo dei beni confiscati

INDICATORI

Consistenza in mq e valore patrimoniale dei beni immobili confiscati destinati
Beni immobili confiscati consegnati all’ente destinatario per 100 beni destinati
Beni immobili confiscati assegnati per 100 beni consegnati all’ente destinatario
Beni immobili confiscati per tipologia di uso effettivo per 100 beni consegnati all’ente destinatario
Istituzioni pubbliche (amministrazioni statali/enti territoriali) destinatarie di beni immobili confiscati per territorio
Istituzioni pubbliche (unità istituzionali/locali) e non profit assegnatarie di beni immobili confiscati per forma giuridica, settore di attività e territorio
Numero medio di beni immobili confiscati per istituzioni pubbliche e non profit assegnatarie
Istituzioni pubbliche e non profit assegnatarie di beni immobili confiscati per 100 istituzioni pubbliche e non profit attive per territorio
Volontari, lavoratori e beneficiari delle istituzioni non profit assegnatarie di beni immobili confiscati per forma giuridica, settore di attività e territorio
Finanziamenti ricevuti da istituzioni pubbliche e non profit assegnatarie per la valorizzazione dei beni immobili confiscati: entità, periodo di riferimento e tipologia soggetto finanziatore

Fonte: elaborazione Istat

Infine, si ritiene importante ringraziare ancora una volta il Servizio beni confiscati del Comune di Palermo per l’interlocuzione costruita. Il lavoro di gestione dei beni è particolarmente oneroso: l’archiviazione dei dati rappresenta solo un aspetto, mentre sono molteplici gli adempimenti burocratici, così come i problemi concreti da risolvere e i soggetti con cui interloquire. Nel regolamento sui beni confiscati recentemente approvato, è stata inserita un’indicazione precisa sulla pubblicazione dei dati secondo gli standard open data⁵. Bisogna però rilevare che, oltre alle difficoltà di carenza di organico, ormai generalizzate nella maggior parte degli enti locali, si riscontra anche un problema di competenze: come già rilevato, l’approccio della trasparenza non è sufficiente, così come non è sufficiente il processo di integrazione tra fonti se gli archivi amministrativi di partenza (in particolare

⁵ Si ringraziano per il confronto sul regolamento comunale: il consigliere Fausto Melluso; Chiara Natoli, referente di Libera Palermo.

quelli degli enti destinatari) non sono qualitativamente adeguati. Occorre supportare gli enti territoriali nella corretta gestione dei dati, valutando l'opportunità di un coinvolgimento degli uffici di statistica e un intervento formativo in ambito Sistan.

In conclusione, le politiche sul riutilizzo dei beni confiscati sono in forte movimento, soprattutto dal punto di vista della necessità di colmare i vuoti informativi: sia per la programmazione sui beni confiscati ancora in gestione da parte di Anbsc, sia per il monitoraggio e la valutazione sui beni destinati. Serve pertanto un investimento importante in progettazione e formazione, ma lo sforzo è necessario perché la possibilità di dare conto della quantità e qualità dell'uso dei beni confiscati sul territorio deve essere considerata una parte integrante del percorso di "restituzione alla collettività" dei patrimoni mafiosi.

GLOSSARIO

Anbsc

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.

Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Contiene 327 indicatori (258 + 56 di genere) disponibili a livello regionale, per macroarea e per le aree obiettivo dei diversi cicli delle politiche di sviluppo rilasciati nell'ambito della rete Sistan. Le serie storiche, nella maggior parte dei casi, partono dal 1995 e arrivano fino all'ultimo anno disponibile.

Beni aziendali

Questa categoria include le tipiche forme giuridiche previste dal Codice civile; aziende, quote di società di persone e di società di capitali, etc., partecipazioni societarie.

Beni confiscati consegnati

Si fa riferimento ai beni confiscati in via definitiva destinati e consegnati, ovvero acquisiti dall'ente destinatario.

Beni confiscati destinati

Si fa riferimento ai beni confiscati in via definitiva e destinati, ovvero trasferiti per essere riutilizzati; non sono quindi presi in considerazione i beni posti sotto sequestro o confisca non definitiva o in gestione presso l'Anbsc. I beni confiscati si distinguono in beni immobili (costruzioni o terreni), mobili e aziendali.

Beni confiscati utilizzati

Beni confiscati in via definitiva e destinati effettivamente utilizzati dagli enti assegnatari o da terze parti per finalità istituzionali o sociali.

Beni immobili

Sono rappresentati da appartamenti, ville, capannoni, box, garage, terreni edificabili o agricoli. Possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato o trasferiti al patrimonio del Comune nel quale si trovano. I beni immobili possono essere utilizzati per finalità istituzionali o sociali.

Beni mobili

Sono compresi denaro contante e assegni, liquidità e titoli, crediti personali (cambiali, libretti al portatore, altre obbligazioni), oppure autoveicoli, natanti e beni mobili non facenti

parte di patrimoni aziendali. L'art. 48 del Dlgs. 159/2011 prevede che le somme di denaro confiscate o quelle ricavate dalla vendita di altri beni mobili sono finalizzate alla gestione attiva di altri beni confiscati.

Dato amministrativo

Informazioni raccolte e conservate da istituzioni pubbliche per scopi istituzionali dell'istituzione stessa. Vengono raccolte per finalità fiscali, pensionistiche, giuridiche o anagrafiche. Le informazioni vengono rilevate in maniera indiretta e necessitano di accorgimenti metodologici per il loro uso per fini statistici.

Foglio

Porzione di territorio comunale che il catasto rappresenta nelle proprie mappe cartografiche. Il dato è sempre obbligatorio.

Indirizzo

Ubicazione dell'immobile, comprensiva di toponimo, numero civico, scala, piano e interno dell'unità immobiliare.

Istituzione non profit

Unità giuridico-economica dotata o meno di personalità giuridica, di natura privata, che produce beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non ha facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci. Secondo tale definizione, costituiscono esempi di istituzione non profit: le associazioni, riconosciute e non riconosciute, le fondazioni, le cooperative sociali, i comitati. Rientrano tra le istituzioni non profit anche le organizzazioni non governative, le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), i partiti politici, i sindacati, le associazioni di categoria, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

M-bene

Codice identificativo del bene confiscato usato dall'Anbsc.

Particella

È detta anche mappale o numero di mappa, rappresenta all'interno del foglio, una porzione di terreno, o il fabbricato e l'eventuale area di pertinenza, e viene contrassegnata, tranne rare eccezioni, da un numero. Il dato è sempre obbligatorio.

Politiche antimafia

Insieme di interventi normativi e di misure di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata.

Reddito agrario

È costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale di esercizio e al lavoro di organizzazione impiegati, nei limiti della potenzialità del terreno, nell'e-

servizio delle attività agricole. È correlato alla qualità del terreno e alla sua produttività media ordinaria.

Reddito dominicale

È costituito dalla parte del reddito medio ordinario ritraibile dall'esercizio delle attività agricole, che spetta al proprietario del terreno. È correlato alla qualità del terreno e alla sua produttività media ordinaria.

Rendita

Per le unità immobiliari appartenenti alle categorie dei gruppi A, B e C, la rendita catastale è determinata moltiplicando la consistenza per la tariffa unitaria specifica per Comune, zona censuaria e corrispondente alla categoria e classe. Per le unità immobiliari appartenenti ai gruppi delle categorie D ed E la rendita è determinata attraverso stima diretta.

Registro statistico

Identifica un insieme, omogeneo, strutturato, aggiornato ed autorizzato di oggetti (unità statistiche) e proprietà (caratteristiche) ad essi riferiti, appartenenti ad una specifica popolazione e registrati per finalità esclusivamente di statistica ufficiale, da un ente del Sistan. Gli oggetti e i dati di un RS sono determinati da definizioni e classificazioni che derivano esclusivamente da criteri statistici – di qualità, omogeneità ed esaustività – connessi alle esigenze della statistica ufficiale.

Sistan

Il Sistema statistico nazionale è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale; nel fanno parte l'Istat, gli enti e organismi pubblici d'informazione statistica (Inea, Isfol); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, e gli uffici di statistica di altre istituzioni pubbliche e private che svolgono funzioni di interesse pubblico.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC. 2020. *Relazione sull'attività svolta. Anno 2019*. Roma: ANBSC.
- Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC. 2019. *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*. Roma: ANBSC.
- Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC. 2017. *Dossier statistico beni confiscati*. Roma: Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
- Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC, in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale, Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea. 2018. *La Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*. Roma: ANBSC. <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-la-valorizzazione-dei-beni-confiscati-attraverso-le-politiche-di-coesione/>.
- Agenzia per l'Italia digitale - AGID. 2017. *Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*. Roma: AGID.
- Assemblea Regionale Siciliana – ARS, Commissione Parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia. 2021. "Inchiesta sui beni sequestrati e confiscati in Sicilia". *I Quaderni della Commissione Antimafia*. Palermo: ARS.
- Baldascino, M., e M. Mosca. 2012. "La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali?". In Venturi, P., F. Zandonai, e IRIS Network (a cura di). *L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*: 213-236. Milano: Altreconomia.
- Boeri, F., M. Di Cataldo, and E. Pietrostefani. 2019. "Out of the Darkness: Re-Allocation of Confiscated Real Estate Mafia Assets (November 17, 2019)". Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3488626>.
- Bolasco, S., F. Baiocchi, e A. Morrone. 2000. *TALTAC. Versione 1.0 - Trattamento automatico lessico-testuale per l'analisi del contenuto*. Roma: Centro Informazione Stampa Universitaria - CISU.
- Brancato, G. (a cura di). 2016. *Linee guida per la qualità dei processi statistici che utilizzano dati amministrativi. Versione 1.1*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/strumenti-per-la-qualita%3%A0/linee-guida>.
- Buonomo, A. (a cura di). 2016. *I beni confiscati come opportunità di sviluppo. Indagine conoscitiva sulle pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata*. Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie – Campania; Fondazione Pol.i.s. [http://www.liberacampania.it/images/INDAGINE_CONOSCITIVA - I beni confiscati come opportunit%3%A0 di sviluppo.compressed.pdf](http://www.liberacampania.it/images/INDAGINE_CONOSCITIVA_-_I_beni_confiscati_come_opportunita%3%A0_di_sviluppo_compressed.pdf).
- Cammelli, M., L. Balestra, G. Piperata, e P. Capriotti. 2015. *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*. Gruppo Giuridico Fondazione Del Monte. <https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2016/07/Studio-Gruppo-Giuridico.pdf>.
- Commissario per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket e Antiusura e Presidente del Comitato di Solidarietà. 2021. *Relazione annuale attività (aggiornata al 31 dicembre 2020)*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno.
- dalla Chiesa, N. 2014. *La scelta Libera. Giovani nel movimento antimafia*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- dalla Chiesa, N. 2012. *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*. Milano: Cavallotti University Press.

- dalla Chiesa, N. 2010. *La convergenza. Mafia e politica nella seconda Repubblica*. Milano: Melampo.
- David, P., e F. Ofria. 2014. *L'economia dei beni confiscati*. Milano: Franco Angeli.
- della Ratta-Rinaldi, F. 2007. "L'analisi testuale computerizzata". In Cannavò, L., e L. Frudà. *Ricerca sociale applicata. Tecniche speciali di rilevazione, trattamento e analisi*: 133-150. Roma: Carocci Editore.
- Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159. "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 13 agosto 2010, n. 136". Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Serie Generale*, n. 226 del 28 settembre 2011, *Supplemento Ordinario* n. 214.
- Di Maggio, U., G. Notarstefano, e G. Ragusa. 2018. "Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza". In Ingrassia, R. (a cura di). *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*: 157-174. Roma: Aracne editrice.
- Di Nicola, P., F. della Ratta-Rinaldi, L. Ioppolo, e S. Rosati. 2014. *Storie precarie. Parole, vissuti e diritti negati della generazione senza*. Roma: Ediesse.
- Eurostat. 2018. *Codice delle Statistiche Europee. Per le autorità statistiche nazionali ed Eurostat (autorità statistica dell'UE). Adottato dal Comitato del sistema statistico europeo, 16 novembre 2017*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Falcone, R.C., T. Giannone, e F. Iandolo (a cura di). 2016. *Benettalia. Economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell'uso sociale dei beni confiscati alle mafie*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Ioppolo, L. 2016. "Fonti e dati per la valutazione delle politiche antimafia". Poster presentato alla *XII Conferenza Nazionale di Statistica*, Roma 22-24 maggio 2016. <http://www.istat.it/storage/Conf12File/posterimg/084.jpg>.
- Ioppolo, L. 2012. "Dalle rappresentazioni della mafia alle azioni dell'antimafia. Un'indagine esplorativa tra gli studenti del Lazio". *Tesi di dottorato*, Università di Roma Sapienza.
- Ioppolo, L., e V. Patruno. 2018. "Beni confiscati alla criminalità organizzata. Il potere dei dati a supporto della valutazione delle politiche". Poster presentato alla *XIII Conferenza Nazionale di Statistica*, Roma 4-6 luglio 2018. <https://www.istat.it/it/tredicesima-conferenza/poster-scientifici>.
- La Spina, A. 2005. *Mafia, legalità debole e sviluppo del mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- La Spina, A., A. Avitabile, G. Frazzica, V. Punzo, e A. Scaglione. 2013. *Mafia sotto pressione*. Milano: Franco Angeli.
- La Spina, A., e A. Scaglione. 2015. *Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antirackett e antiusura*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Legge 13 agosto 2010, n. 136. "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia". Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Serie Generale*, n. 196 del 23 agosto 2010.
- Lander, J.P. 2017. *R for Everyone: Advanced Analytics and Graphics (2nd Edition)*. Boston, MA, U.S.: Addison-Wesley Professional.
- Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie (a cura di). 2021a. *RimanDATI. Primo report sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali*. Torino: Edizioni Gruppo Abele; Università degli Studi di Torino. Roma: Libera. https://www.libera.it/documenti/schede/rimandati_3_1.pdf.
- Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie (a cura di). 2021b. *Fattiperbene. Il riutilizzo sociale dei beni confiscati in Italia. Numeri, esperienze e proposte*. Roma: Libera. https://www.libera.it/documenti/schede/fattiperbene_web_1.pdf.
- Martone, V. (a cura di). 2020. *Politiche integrate di sicurezza. Tutela delle vittime e gestione dei beni confiscati in Campania*. Roma: Carocci Editore.
- Mete, V. 2010. "Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia". Paper presentato al *XXIV Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica*, Venezia, 16-18 settembre 2010.

- Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione generale degli affari interni. 2020. "Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex art. 49 D.Lgs. 159/2011 (dicembre 2020)". *Pubblicazioni, Studi, Ricerche*. Roma: Ministero della Giustizia.
- Parente, G. (a cura di). 2009. *Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale, impegno e responsabilità*. Roma: Fondazione "Libera Informazione".
- Pellegrini, S. (a cura di). 2019. *Il circolo della legalità. I patrimoni criminali. Dall'apprensione al riutilizzo*. Bologna: Bononia University Press - BUP.
- Peng, R.D. 2020. *R Programming for Data Science*. Lean Publishing.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali. 2009. *Relazione annuale 2009 del Commissario straordinario Antonio Maruccia. Ai sensi dell'art. 1 comma 3 del D.P.R. 6.11.2007 e dell'art. 1 del D.P.R. 20.01.2009*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità. 2014. *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione. 2017. *Accordo di partenariato 2014-2020. Italia. Sezione 1A*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Riprendiamoli. 2016. La sfida per i beni confiscati alla mafia. Roma: Finegil Editoriale S.p.A. <http://speciali.gelocal.it/static/nazionale/2016/beni-confiscati/>.
- Santino, U. 2010. *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*. Roma: Editori Riuniti.
- Santino, U. 2006. *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Sciarrone, R. 2009. *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*. Roma: Donzelli Editore.
- Spector, P. 2008. *Data Manipulation with R*. Cham, Switzerland: Springer Nature, Use R!
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. 2003. "Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts". *Studies in Methods*, Series F., N. 91. New York, NY, U.S.: United Nations.
- Università Cattolica del Sacro Cuore, Transcrime - Centro di ricerca interuniversitario sulla criminalità transnazionale. 2013. *Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Il riutilizzo dei beni confiscati*. http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/01/PON_2-II_riutilizzo_dei_beni_confiscati-D2.3-Final.pdf.
- Wickham, H., and G. Grolemund. 2017. *R for Data Science: Import, Tidy, Transform, Visualize, and Model Data*. Sebastopol, CA, U.S.: O'Reilly Media, Inc.

