

Enciclopedia Sociologica dei Luoghi

Volume 6

a cura di Giampaolo Nuvolati



Enciclopedia
Sociologica
dei Luoghi

Volume 6

a cura di Giampaolo Nuvolati

Ledizioni

Il lavoro di coordinamento per la realizzazione del Volume 6 è stato svolto da Monica Bernardi e Luca Bottini.

Il Volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

© 2022 Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

Enciclopedia Sociologica dei Luoghi. Volume 6
a cura di Giampaolo Nuvolati

Prima edizione: giugno 2022

ISBN cartaceo 978-88-5526-741-0

ISBN eBook 978-88-5526-742-7

Progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe dell'editore: www.ledizioni.it

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

Indice

Nota introduttiva <i>di Giampaolo Nuvolati</i>	9
---	---

A

Le aree dismesse: spazi vuoti e luoghi potenziali <i>di Silvia De Nardis</i>	23
---	----

Aree metropolitane: fra trasformazioni spaziali e temporali <i>di Greta Scolari</i>	39
--	----

Autogrill: da reificazione del “boom” ad avamposto eco-green <i>di Maria Luisa Fagiani</i>	57
---	----

C

Case del popolo e circoli ARCI: Prospettive di azione sociale diretta nelle pieghe della città contemporanea <i>di Lorenzo Pedrini e Marco Romito</i>	77
---	----

La caserma: dal castrum romano alla Smart Military Base <i>di Sguglio Alfredo</i>	105
--	-----

F

- Fiere ed esposizioni: strategie di produzione dei luoghi 131
di Valentina Anzoise e Carla Sadini

I

- Gli ippodromi: eterotopie urbane con poco cemento 153
di Cristiano Mutti

M

- McDonald's: da fast-food per famiglie a termometro politico 171
di Maria Luisa Fagiani

N

- Negozi vintage: portali temporali tra recupero del passato e investimento
in un futuro sostenibile 191
di Ester Cois

O

- Gli ospedali: per una storia dell'accoglienza e della cura 221
di Sonia Paone

P

- Il paesaggio naturale: specchio e finestra della società 239
di Enrico Ercole
- Periferie e progettazione del territorio: dall'omogeneità socio-spaziale
alla condizione di perifericità 249
di Carlo Colloca
- Le piste ciclabili: un'infrastruttura per la mobilità sostenibile 275
di Sabrina Sini

I pub: la dimensione sociale del bere 291
di Fabio Gaspani e Sara Recchi

T

Terreni confiscati alla criminalità: il riuso sociale come leva di governo
del territorio bene comune 309
di Vittorio Martone

Treni e linee ferroviarie. Il lungo secolo delle ciminiere e la “seconda
globalizzazione” 329
di Alfredo Agustoni

V

Le vie dello shopping: dagli antecedenti storici antichi e moderni
alle città globali nella società contemporanea 347
di Annalisa Dordoni

T

Terreni confiscati alla criminalità – Vittorio Martone

Treni e linee ferroviarie – Alfredo Agustoni

T Terreni confiscati alla criminalità: il riuso sociale come leva di governo del territorio bene comune

di Vittorio Martone¹

Dagli anni Ottanta il contrasto alla criminalità organizzata si concentra sull'aggressione patrimoniale con sequestro e confisca di aziende e patrimoni (immobili e terreni). Dagli anni Novanta se ne prevede la destinazione agli enti locali e l'obbligatorietà del riuso ai fini sociali. In quarant'anni si è accumulato un patrimonio di circa 35.000 immobili in tutt'Italia che un'ampia casistica in letteratura individua come fulcro per la promozione culturale e la partecipazione civile, il potenziamento dei sistemi integrati di welfare territoriale, l'impulso per un'imprenditoria sociale. In particolare, il riuso dei terreni in agricoltura multifunzionale in aree interne e marginali ha posto le basi per processi di riconversione di territori fortemente degradati proprio dalle economie criminali e predatorie. Questo contributo ricostruisce l'evoluzione del fenomeno e un quadro d'insieme attuale, approfondendo opportunità e criticità delle esperienze di riuso dei terreni confiscati.

Since 80s the Italian State allows the confiscation of properties belonging to organised crime and Mafia associations. Since 90s anti-mafia policies introduced the principle of reallocation of confiscated assets to a 'social' or 'institutional' new use. After forty years about 35,000 properties have been seized across the whole Italian territory, mainly real estates and lands. The literature shows the positive effects of re-allocations of confiscated assets: institutional and social reuse contribute to revitalization of civil participation, strengthening of local welfare systems, support for social innovation. The aim of this paper is to analyse the evolution of this anti-mafia policy since 1982 until today, reflecting on its connections with local government and with the practices of 'commoning'. The opportunities and criticalities of the projects of reuse of confiscated land in multifunctional agriculture are explored.

1 Vittorio Martone è professore associato in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, dove insegna *Sociologia dell'ambiente e Territorio, ecologia e politica*. Tra i suoi temi di ricerca: la governance dell'ambiente e del territorio, le controversie sui rischi industriali, la criminalità ambientale e le ecomafie, la democrazia del paesaggio. Tra le sue recenti pubblicazioni su questi temi: *Politiche integrate di sicurezza. Tutela delle vittime e gestione dei beni confiscati in Campania* (Carocci 2020), *Mafia Violence. Political, Symbolic, and Economic Forms of Violence in Camorra Clans* (Routledge 2019, curato con M. Massari).

1. Quarant'anni di politiche antimafia: beni confiscati e territorio

Dagli anni Ottanta le politiche antimafia si concentrano sull'aggressione patrimoniale attraverso il sequestro e la confisca di aziende e beni mobili e immobili. Approccio previsto dalla legge 646 del 1982² che, oltre a introdurre il reato di «associazione mafiosa», si concentra «sul fronte del contrasto agli aspetti economici delle mafie» (Mete 2015: 315). Dopo quarant'anni, i beni sottoposti a procedimenti patrimoniali sono ben 215.915, di cui 100.790 unità immobiliari, prevalentemente immobili e terreni (Ministero della Giustizia 2020). Tra questi, 34.525 risultano definitivamente confiscati e 16.406 effettivamente destinati, ovvero mantenuti al patrimonio dello Stato o trasferiti agli enti territoriali (Istat 2021). Specialmente ai Comuni sono stati destinati ben 12.709 di questi beni, l'81.7% del totale. Si tratta prevalentemente di abitazioni (8.813, il 56.6% del totale) e terreni (4.960, il 31.9%), locali commerciali e industriali (1.343, 8.6%) (Istat 2021). Pur coinvolgendo soprattutto le aree di tradizionale insediamento mafioso del Sud, la distribuzione dei patrimoni riguarda tutta la penisola. A dicembre 2021 i Comuni destinatari sono 1.083, per l'81.8% ubicati in tre regioni del Sud (Sicilia 38.7%, Calabria 17.5% e Campania 16%); seguono tre regioni di più recente genesi o insediamento di criminalità organizzata, come la Puglia (9.6%), la Lombardia (6.5%) e il Lazio (5.1%).

Proprio ai territori *torna* dunque la gran parte di questo patrimonio e le amministrazioni locali devono favorirne la restituzione alla collettività mettendo in campo regolamenti, pratiche di trasparenza e accessibilità dei dati, strumenti orizzontali di cooperazione e coinvolgimento della società civile organizzata. Questo schema è prospettato da un'altra legge, la n. 109 del 1996, che introduce l'obbligatorietà del riutilizzo per scopi istituzionali o per finalità sociali, dove l'intervento pubblico si apre alla collaborazione con la società civile organizzata. Più precisamente, i beni sono iscritti nel patrimonio indisponibile dei Comuni, i quali possono amministrarli in forma diretta, anche consorziando-

2 Recante *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*. La sua approvazione avviene anche sulla spinta emotiva seguita alla morte del suo principale promotore, Pio La Torre, assassinato il 30 aprile 1982.

si, oppure darli in gestione a comunità, associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni ambientaliste, comunità terapeutiche o a operatori dell'agricoltura sociale e a parchi nazionali e regionali (Anbsc 2019). In tal senso sono un'opportunità di buon governo del «territorio bene comune»: immobili e terreni possono essere la sede per calibrare interventi di welfare (es. alloggi, attività di inclusione sociale e socioassistenziale) o per favorire economie territoriali (es. attività produttive, agricoltura, funzioni ricettive e di turismo sociale), purché coniughino le esigenze dell'impresa, i bisogni della comunità e la tutela del patrimonio ambientale. Mutuando da una prospettiva territorialista (Magnaghi 2020, Dematteis e Magnaghi 2018), il riuso può divenire veicolo di *commoning*, ovvero di gestione non competitiva delle risorse locali e di «responsabilità socio-territoriale» orientata al benessere degli abitanti e dei luoghi.

Nel paragrafo seguente ci si sofferma sul processo di istituzionalizzazione della «filiera della confisca» e sulle strumentazioni che ne compongono l'architettura multilivello. Lo scopo è mostrare come si sia registrato un mutamento negli obiettivi e nelle soluzioni di governo del settore, o meglio nei riferimenti normativi e nelle retoriche che ispirano la strumentazione dell'azione pubblica, passando dall'enfasi sulla fase repressiva a quella sulla fase compensativa. Il paragrafo 3 entra più nel dettaglio del riutilizzo dei beni nelle regioni italiane, con alcuni esempi di progetti di riutilizzo in campo agricolo, per riflettere sulla multidimensionalità del valore generato dal riuso sociale nella produzione di beni e servizi. Nel paragrafo 4, tirando le somme, si riflette sulle criticità e su alcune prospettive di riflessione e ricerca in questo campo.

2. Il governo della confisca e la coesione territoriale: dalla repressione alla compensazione

Il governo del patrimonio confiscato, ovvero la gestione, la destinazione e il riutilizzo dei beni sottratti alla criminalità, si è progressivamente attestato come ambito di policy autonomo. Dal 1982 si è dipanato un lungo processo di istituzionalizzazione di una «filiera della confisca» che oggi comprende un impianto normativo, strumenti di programmazione e di finanziamento, organismi di impulso e di monitoraggio e sistemi informativi, il tutto all'interno di un articolato schema pubblico-privato e multilivello che coinvolge ammi-

nistrazione centrale (ministeri, agenzie, magistratura), ma che abilita notevolmente gli enti territoriali (specie i Comuni) e la società civile organizzata. Il consolidamento del modello italiano ha ispirato l'adozione di strumenti simili anche in altri Paesi e negli ultimi anni la Commissione europea ha approvato diverse direttive per garantire un approccio comune alla confisca (Costantino *et al.* 2018).

Restando in Italia, per schematizzare l'evoluzione della «filiera» si possono distinguere analiticamente tre fasi (Fig. 1).

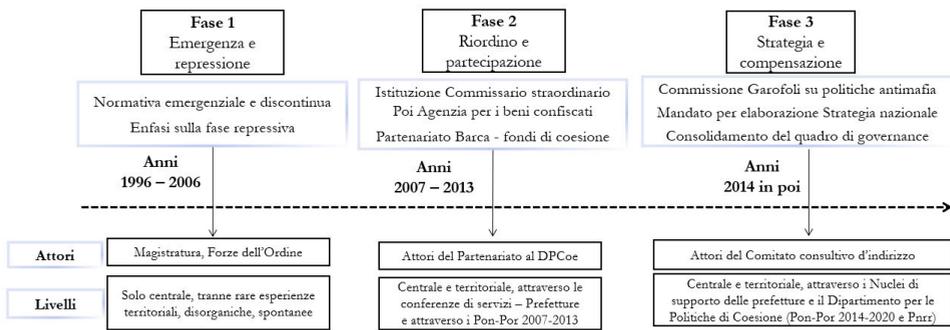


Figura 1. Evoluzione degli schemi di governo della confisca, fasi principali (rielaborazione da Martone 2020: 110).

La prima fase (1996-2006) coincide con la produzione normativa, talvolta disorganica e dettata dall'emergenza, in cui le ingenti dimensioni raggiunte da immobili e terreni confiscati faticano a essere rimesse in circolo. Predomina la componente penale – associabile all'egemonia giudiziaria sulla materia – e ci si concentra sulla fase repressiva rispetto alla sperimentazione di strumenti di riuso. L'assegnazione alla società civile si dipana solo attraverso procedure spontanee, legate alla proattività degli attori territoriali. A questi anni risalgono iniziali esperienze di intercomunalità attraverso la costituzione di consorzi in cui prendono forma i primi progetti di riuso dei terreni nella filiera agroalimentare, supportati dalla nascente *Libera Terra*, rete delle realtà agricole su terre confiscate alle mafie. Anche se alcuni consorzi nati in questa fase sono tuttora attivi – come il Consorzio Sviluppo e Legalità (Palermo), i Consorzi per la legalità e lo sviluppo (Agrigento e Trapani) e Agrorinasce (Caserta) – queste e altre pratiche restano inizialmente a macchia di leopardo, alimentando la disorganicità di un quadro a geometria variabile.

A partire dal 2007 tali criticità sono oggetto di accesi dibattiti che danno avvio a un processo di riordino, con la nomina di un Commissario straordinario e due passaggi cruciali per la costruzione dei presupposti dell'attuale schema di governo. Il primo concerne il rafforzamento della delega alle Prefetture della competenza sulla destinazione finale delle confische, finalizzata a uniformare le procedure territoriali: attraverso conferenze di servizi prende forma un primo coordinamento multilivello della materia, che sprona le amministrazioni comunali a manifestare interesse per i beni confiscati che insistono sui loro territori. Sulla scia di queste esperienze – e dopo pressioni dell'antimafia civile – nel 2010 è istituita l'*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità* (Anbsc), che assume il coordinamento della filiera. Il secondo passaggio riguarda il ricorso crescente ai fondi comunitari e alle politiche di coesione europea, il cui coinvolgimento trova cruciale tematizzazione nel confronto pubblico promosso dal Ministro per la Coesione Territoriale in ordine alla predisposizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi nazionali e regionali a valere sui fondi comunitari per la coesione 2014-2020 (Barca 2012). Qui la confisca è vista come leva delle azioni per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà attraverso progetti di riutilizzo dei beni anche per la promozione dell'economia civile e sociale.

Dopo le sperimentazioni nei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, nel settennio 2014-2020 la «via patrimoniale», da prevalente strumento di repressione, si traduce anche in leva dell'azione pubblica in termini di welfare e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e di nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo (Presidenza del Consiglio dei ministri 2014). Nella finanziaria 2017 viene esplicitata la delega alla predisposizione di una *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* (Delibera CIPE n. 53/2018) che consolida anche il quadro multilivello: il perno resta l'Anbsc, che ora presiede il *Comitato consultivo d'indirizzo* con il Dipartimento per le politiche di coesione e i Ministeri dell'economia, del lavoro e delle politiche sociali, dell'università e della ricerca, la Conferenza Stato-Regioni, l'Anci, le parti sociali e le organizzazioni della società civile impegnate sulla confisca. A livello territoriale, vengono istituiti i *Nuclei di supporto* presso le Prefetture, che coinvolgono i Comuni per stimolare l'adozione dei beni. Su scala locale, le regioni sono coordinate nell'uso delle risorse comunitarie, armonizzando i fondi verso la valorizzazione della confisca nei piani operativi regionali (Por).

Questo impianto risulta confermato nelle progettualità del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), che tra gli *Interventi speciali per la coesione territoriale* prevede una misura specifica di intervento sulla «valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie» (missione 5, componente 3, per un investimento di 300 milioni di euro).

Le risorse delle politiche di coesione sostengono interventi prevalentemente materiali (ristrutturazioni, manutenzioni, bonifiche, recuperi ed efficientamenti energetici), ma anche immateriali (acquisto e realizzazione di servizi). Su 415 progetti finanziati a dicembre 2020 – per un finanziamento pubblico netto di 273,21 milioni di euro – la maggior parte si concentra nelle regioni del Sud, dotate di maggiori risorse: in particolare, in Sicilia (84,8 milioni di euro per 151 progetti), Campania (82,5 milioni per 99 progetti) e Calabria (48,64 milioni per 84 progetti) (OpenCoesione 2021). Tuttavia, come detto, la distribuzione delle confische coinvolge anche regioni del Centro-nord, il che ha spinto numerose amministrazioni a predisporre interventi e misure a sostegno della valorizzazione dei beni, anche a valere sulle risorse comunitarie: ad oggi sono presenti provvedimenti di questo tipo in 16 regioni e nella Provincia Autonoma di Trento (Avviso Pubblico 2020).

I 1.083 Comuni ove insistono beni confiscati rappresentano l'articolazione territoriale della filiera, la più importante. Come detto, a loro è data delega di agevolare il riuso finale, introdurre pratiche di trasparenza dei dati, coinvolgere la società civile. Ovviamente i patrimoni non sono equamente distribuiti: basti pensare che la metà si concentra nel 5% dei Comuni coinvolti. Un aspetto che complica il governo della filiera, specie quando grava su amministrazioni minori. Da uno sguardo ai Comuni destinatari si vede come circa un terzo di immobili e terreni (34%) si trovi in località di piccole (fino a 5 mila abitanti) e medio-piccole dimensioni (sotto i 15 mila abitanti). Anche per i progetti finanziati con fondi europei, su circa 230 amministrazioni beneficiarie, solo poco più di un decimo sono aree urbane o capoluoghi di provincia (13%). In queste aree, in cui le fragilità socioeconomiche, ambientali e demografiche risultano acuite dalla pre-esistenza di economie criminali, il riutilizzo può rappresentare uno strumento per rendere i beni confiscati un ulteriore argine ai processi di marginalizzazione. Sul punto si tornerà nelle conclusioni.

3. Riuso dei beni confiscati, commoning e ricostruzione di territorialità

Un'ampia casistica in letteratura mostra come, pur a fronte di persistenti criticità, dall'introduzione della legge sull'obbligatorietà del riutilizzo (1996) l'affidamento dei patrimoni sia fucina di attivazione civica e di capitale sociale (Pellegrini 2019, Martone 2015, Coppola e Ramoni 2013, Di Maggio e Ragusa 2013), veicolo di potenziamento delle politiche locali di welfare e di housing (Boeri, Di Cataldo, Pietrostefani 2019, Mosca e Musella 2013), strumento d'impulso per un'imprenditoria civile, sociale e solidale (Martone 2020, Perna 2018, Rakopoulos 2017, Falcone *et al.* 2016), specialmente in campo agricolo (Muti 2020, Forno 2011, Ascione e Scornaienghi 2009). Una letteratura tuttora in fieri, molto eterogenea e spesso militante, largamente case oriented, che ancora attende uno sforzo di sistematizzazione complessiva. Ciò consegue sia al predominio – fino a tempi recenti – dei saperi giuridici e del diritto penale, più attenti alla fase repressiva; sia all'assenza di indagini e fonti ufficiali che riportino dati complessivi ed esaustivi in merito al riutilizzo dei beni (Falcone *et al.* 2021, Di Maggio *et al.* 2018). L'unica fonte ufficiale disponibile è l'Anbsc, che ha stimato circa 8 mila beni effettivamente riutilizzati per finalità istituzionali o sociali, poco più della metà di quelli destinati dal 1982 al 2019 (53.2% del totale), senza tuttavia fornire informazioni sulle attività svolte e sui loro impatti.

Per tentare di entrare nel merito delle pratiche territoriali, sono interessanti i dati elaborati dal monitoraggio periodico di Libera, disponibili al portale Confiscati Bene 2.0. Al marzo 2021 sono mappati 871 soggetti impegnati nella gestione di immobili confiscati in 17 regioni su 20 (Libera 2021). La Sicilia ha il maggior numero di progetti (218), seguita da Calabria (147), Campania (135) e Lombardia (133). Più della metà dei soggetti coinvolti sono associazioni, poi cooperative, realtà del mondo religioso, reti associative e d'impresa, fondazioni e soggetti del terzo settore che gestiscono servizi di welfare in convenzione con enti pubblici (Tab. 1).

Tipologia soggetti gestori	Val. assoluti
Associazioni di varia tipologia	486
Cooperative sociali di varia tipologia	188
Enti ecclesiastici (parrocchie, diocesi)	54
ATS – ATI (Associazioni temporanee di scopo o di impresa)	33
Terzo settore convenzionato con enti pubblici per i servizi di welfare	31
Fondazioni	24
Scout	14
Consorzi di cooperative	14
Società e associazioni sportive	11
Scuole	7
Altro (comunità, enti di formazione, ordini professionali)	9
<i>Totale</i>	<i>871</i>
Tipologia immobili riutilizzati	Val. assoluti
Appartamenti o abitazioni indipendenti	353
Ville, fabbricati, fabbricati con terreni e palazzine	207
Terreni di varia tipologia	176
Locali commerciali e industriali (capannoni, magazzini, depositi, negozi)	81
Altre unità immobiliari	35
Complessi immobiliari	29
Box, garage, autorimesse	25
Impianti sportivi e strutture turistiche	9
<i>Totale*</i>	<i>915</i>
Ambiti di attività dei soggetti gestori	Val. assoluti
Welfare e politiche sociali	472
Promozione culturale, sapere e turismo sostenibile	185
Agricoltura e ambiente	94
Sede di associazione o di attività	41
Produzione e lavoro	37
Sport	29
Altro, non definito	98
<i>Totale*</i>	<i>956</i>

Tabella 1. Tipologia gestori, tipologia immobili e ambiti di attività dei gestori di beni confiscati, 2021 (elaborazione su dati Libera 2021)

* Il valore è superiore al totale dei gestori perché ciascun ente può gestire immobili di diversa tipologia e può svolgere attività in più ambiti.

Rispetto alla tipologia dei beni riutilizzati, prevalgono le abitazioni, poi ville e fabbricati, terreni e locali commerciali e industriali. I progetti mappati sono rivolti in gran parte al contrasto al disagio sociale, attività che consentono di disporre di servizi e attività utili per gli abitanti, integrare l'offerta dei sistemi socio-territoriali e sperimentare iniziative per fasce svantaggiate. Oltre alle attività più propriamente rivolte all'inclusione e ai servizi di welfare, si contano 185 progetti di promozione culturale, turismo sostenibile e 94 esperienze agricole: progetti che riutilizzano terreni per agricoltura multidimensionale, favorendo l'inclusione socio-lavorativa di soggetti svantaggiati o svolgendo anche attività di agriturismo, fattoria didattica e albergo diffuso.

Restringiamo ora la scala di osservazione su alcune esperienze locali rilevate in Campania, terza regione – dopo Sicilia e Calabria – per consistenza del patrimonio destinato. Attraverso una mappatura promossa dalla Fondazione Pol.i.s. – ente strumentale della Campania per le politiche integrate rivolte alle vittime innocenti e ai beni confiscati – tra settembre 2018 e marzo 2019 sono stati individuati 126 progetti di valorizzazione ai fini sociali che anche qui vedono associazioni (70), cooperative (38) e terzo settore in generale come protagonisti (Martone 2020). Queste realtà contribuiscono al ripristino di immobili (85), terreni (26), fabbricati con terreni (16) e altre tipologie di beni. Per riflettere sull'impatto di queste esperienze, osserviamone quattro dimensioni del territorio: *politica* (livello decentrato di governo, sede di specifiche dinamiche di legittimazione e costruzione del consenso); *socio-relazionale* (regione morale e configurazione di luoghi e identità, appartenenza e memoria collettiva); *economica* (forme di regolazione formale e informale del mercato); *ecologica* (esito del processo di coevoluzione storica tra società locale e ambiente).

Sul piano politico, riconsegnare agli enti territoriali la responsabilità di progettare il riuso come leva del più ampio governo del territorio anzitutto *ri-politicizza* la posta in gioco, sottraendola all'egemonia tecnica delle politiche penali e alle soluzioni centrate solo su controllo, repressione e militarizzazione. Ad esempio, la localizzazione dei processi decisionali mette l'antimafia all'ordine del giorno dei governi locali, inserendosi in dinamiche di coalizione e in controversie per l'accesso alle risorse, così alimentando anche in tal senso una tematizzazione politica e sociale del patrimonio territoriale (Corica e Mete 2020). Il riuso dei beni ispira poi forme di regolazione integrata delle politiche regionali con quelle na-

zionali³, esperienze di aggregazione intercomunale e strumenti di concertazione e di partenariato tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore. Tra queste, *La Rete Economia Sociale* (La R.E.S.), sostenuta dalla Fondazione Con il Sud, che riunisce sette Comuni del casertano e 28 partner tra associazioni di categoria, sindacati e cooperative attive sui beni confiscati aderenti alla Nuova Cooperazione Organizzata (NCO). Anche la fisicità dei patrimoni riutilizzati ha rilevanza «politica»: l'imponenza dei beni restituiti al territorio, specialmente quando si tratta di immobili di pregio storico e paesaggistico divenuti sede di istituzioni, assume elevato valore simbolico che alimenta fiducia verso il pubblico proprio laddove l'incapacità di regolare la vita civile, pubblica e sociale avevano offerto terreno fertile al radicamento criminale.

Rispetto alla dimensione socio-relazionale, i progetti di riutilizzo stimolano reti civiche prevalentemente rivolte al contrasto al disagio sociale, attività che consentono di disporre di servizi e attività utili a integrare l'offerta dei sistemi socio-territoriali e a sperimentare iniziative per fasce svantaggiate. Oltre all'inclusione dei patrimoni nelle disponibilità dei Piani Sociali di Zona, nell'esperienza campana sono esemplari i Progetti Terapeutici Riabilitativi Individuali (Ptri), sostenuti con Budget di Salute; una metodologia che la normativa regionale favorisce all'interno dei beni immobili confiscati, anche nell'ottica del superamento degli ospedali psichiatrico giudiziari (Colletti 2016). La progettazione condivisa per la partecipazione a bandi e avvisi pubblici favorisce poi la costituzione di associazioni temporanee, la sottoscrizione di protocolli e accordi. Anche qui l'imponenza dei patrimoni confiscati contribuisce alla ricostruzione relazionale della territorialità: i beni riutilizzati non sono solo un luogo fisico a presidio di legalità, ma fortezze sociali che cristallizzano le resistenze attive nella società locale e che nel tempo possono divenire punti di riferimento per essere nello spazio. Veicolando in particolare la memoria delle vittime innocenti diventano luoghi coincidenti con un sistema di rapporti sociali e di rituali legati non a una mera localizzazione fisica, bensì a una memoria collettiva.

3 Ad esempio, nel biennio 2016-2018 l'Anbsc e il Dipartimento per le politiche di coesione hanno stipulato cinque protocolli d'intesa con altrettante regioni (oltre alla Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia) per armonizzare le risorse nazionali (Pon Legalità 2014-2020 del Ministero dell'Interno) con i fondi strutturali Fse e Fesr già programmati nei piani regionali (Por).

Oltre all'economia sociale, i beni riutilizzati sono anche sede di imprenditoria civile: 40 dei 126 progetti mappati in Campania sono portati avanti da imprese sociali, 22 delle quali attive sui terreni dell'entroterra dove, nella macrocategoria agricoltura, sono comprese attività di produzione agroalimentare, fattorie didattiche, orti sociali, agriturismi. Un'imprenditoria innovativa che affianca la mozione etica e sostenibile con lo scambio di mercato, le filiere corte e l'auto-organizzazione con forme di contratto con la grande distribuzione. Forme di produzione ispirate a nuove metriche del valore coerenti con i principi della pubblica utilità e del benessere collettivo, entrambi necessari per favorire contesti resilienti all'economia mafiosa e alle sue dimensioni estrattive e predatorie.

In questi termini l'economia della confisca ha implicazioni dal punto di vista ecologico. Le centinaia di esperienze locali mappate hanno proceduto al ripristino e alla bonifica di terreni inquinati, costruzioni abusive e altri danni ambientali. Tra le 126 esperienze monitorate, quasi 9 su 10 hanno affrontato lavori infrastrutturali per poter usufruire dei beni, sia di adeguamento per risolvere situazioni di irregolarità, sia per poter far fronte ai danni del vandalismo o dell'abbandono. Specie per i terreni agricoli, i gestori affrontano un complesso processo di bio-rigenerazione che richiede bonifiche, rimozione di materiali, rifiuti e detriti, eradicazione di infestanti e recinzioni. Un esempio: quando nel 2017 viene assegnata la *Masseria Ferraioli* – dedicata ad Antonio Esposito Ferraioli, vittima di camorra – i 12 ettari di terreno agricolo erano fuori controllo da 25 anni. In parte occupati, in parte abbandonati o dati alle fiamme, hanno richiesto la ripiantumazione parziale di peschi e meli, nonché la perimetrazione integrale per separare l'area confiscata con quella ancora in possesso ai familiari degli affiliati. Il progetto di riutilizzo, che ha finalità multiple (produzione e trasformazione di frutta, apiario e fattoria didattica, orti sociali, visite scolastiche e campi estivi, teatro sociale e percorsi terapeutici assistiti), oggi ospita un museo vivente della biodiversità con 1.704 alberi organizzati in filari, ognuno intitolato a una vittima di mafia (Fig. 2).



Figura 2. Ingresso della Masseria Ferraioli ad Afragola (NA) (Foto di Giovanni Russo)

Proprio la memoria delle vittime è parte integrante del riuso dei patrimoni e ben 78 progetti su 126 sono dedicati a una vittima innocente. Essa alimenta la componente compensativa del riuso, assieme alla riscoperta e alla tutela di prodotti locali, preservando la storia del territorio e aprendo la possibilità di ottenere etichettature e certificazioni. Un esempio è stato quello della *Cooperativa Nuvoletta Per Salvatore*, fondata dai familiari di Salvatore Nuvoletta, vittima di un agguato di camorra nel 1982. Fino al gennaio 2022 la cooperativa ha gestito due terreni confiscati, uno destinato a vigneto, l'altro con uno stabile destinato ad allevamento e fattoria sociale, anche attraverso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Il ripristino del fondo e della vigna hanno raggiunto gli standard qualitativi per il conferimento della denominazione Falanghina dei Campi Flegrei Doc. La produzione era stata dedicata ad Attilio Romanò, imprenditore ucciso dalla criminalità organizzata nel 2005 (Fig. 3).



Figura 3. L'etichetta della Falanghina «Attilio Romanò», prodotta dalla Cooperativa Nuvoletta di Marano (Na) (Foto di Crescenzo Coppola)

Alla peculiare forma di tipicità, che rinvia ai processi produttivi (tradizioni agricole locali, processi di lavorazione certificati, manodopera qualificata, colture biologiche), si affianca una componente simbolica e sociale del riscatto (esperienze e storie che fanno da retroterra ai prodotti, memoria delle vittime, inclusione di soggetti svantaggiati, legalità nei rapporti di lavoro e sostenibilità sociale ed ecologica). Vicenda emblematica di una dimensione composita del valore, che veicola simultaneamente i prodotti e le esperienze, la qualità dei raccolti e gli impatti sul territorio in termini di appartenenza e identità. Vicenda, tuttavia, altrettanto rappresentativa delle difficoltà affrontate da chi assume la sfida del riuso sociale di terreni confiscati: la *Cooperativa Nuvoletta* ha restituito il terreno al Comune, smarrendo così un punto di riferimento in un'area a forte presenza criminale.

4. Beni confiscati e territorio: criticità e sfide

L'istituzionalizzazione della filiera della confisca e il passaggio dalla repressione alla compensazione ha messo al centro la dimensione sociale, economica e

ambientale della restituzione alla collettività di un patrimonio territoriale da ri-valorizzare. L'abilitazione del locale fa del riutilizzo una potenziale leva di buon governo del territorio, alimentando forme innovative di commoning, intese come l'insieme di pratiche che permettono il passaggio di status da patrimoni comunali a beni comuni, accessibili, cooperativi, non competitivi e non rivali, finalizzati ai bisogni della comunità e alla tutela del patrimonio ambientale. Non mancano ovviamente criticità e condizioni avverse entro cui tali potenzialità registrano tuttora complicazioni, ostacoli, resistenze e fallimenti (sul punto si vedano, tra gli altri: Borgomeo 2021; Commissione Parlamentare Antimafia 2021; Falcone *et al.* 2021; Martone 2020; Pellegrini 2017; Dalla Chiesa 2016). Circostanze che possono stimolare uno sforzo ulteriore di ricerca che, per quanto sinora proposto, può coinvolgere i saperi, i metodi e le competenze della sociologia dell'ambiente e del territorio.

Un primo ordine di problemi risiede nel governo comunale, dove un effetto «collo di bottiglia» limita ancora le performance della filiera. Le maggiori criticità sono ravvisabili: nelle lungaggini dei procedimenti di acquisizione e successiva destinazione; nella carente trasparenza e mancata pubblicazione dei dati; nell'assenza di regolamenti e modalità di coinvolgimento e assegnazione al privato sociale; nei ritardi sulle certificazioni per rendere i beni agibili e fruibili, o delle autorizzazioni per attivare i progetti di riuso. Tali problematiche sono connesse a carenze di organico e di competenza, talvolta alla mera disattenzione e, in misura minore, ai timori di ritorsioni. Tra questi temi, risulta urgente costruire sistemi informativi e strumenti per la trasparenza e l'accesso, tuttora assenti per il settore. Una criticità di non secondaria importanza poiché il potenziale insito nel riutilizzo è profondamente frenato quando non si rendono conoscibili e valutabili le informazioni sull'effettiva destinazione, sulla consistenza e sul valore dei patrimoni disponibili nei Comuni. Nel *Primo report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali* promosso da Libera con l'Università di Torino emerge come su 1.076 comuni monitorati solo 406 pubblicano un elenco (Falcone *et al.* 2021). Di questi, la maggior parte lo fa in maniera parziale e non pienamente rispondente agli obblighi di pubblicità contenuti nel Codice antimafia. Ciò complica non solo l'attività di ricerca, ma anche la partecipazione pubblica e il monitoraggio civico. Proprio nei Comuni di piccole e medio-piccole dimensioni si registra una più generalizzata carenza di trasparenza: qui pubblica il dato solo il 33 per cento dei medio-piccoli e il 25 per cento dei piccoli (*Ibid.*).

Questo universo di piccole amministrazioni è in parte sovrapponibile a quello dei comuni delle aree interne; aspetto che rinvia alla distribuzione territoriale dei patrimoni e che ci interroga su dove, quanto e come il loro riutilizzo possa alimentare iniziative che stimolano la peculiare vitalità dei margini⁴. Facendo un nesso tra la sopra citata *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* e la più nota *Strategia nazionale per le aree interne* (Snai), si può adottare la classificazione dei comuni in base alla distanza dai servizi essenziali notando come una parte significativa dei patrimoni (4.500) si trovi in aree che la Snai definisce «intermedie» (3.227 beni destinati), «periferiche» (1.036) e «ultraperiferiche» (237). La metà di queste unità immobiliari è costituita da terreni (2.249) che, come visto, sono sede privilegiata per l'avvio di interessanti progetti di riutilizzo. Anche gli oltre cinquemila beni ancora «in gestione» all'agenzia nazionale (5.059), che saranno poi destinati, presentano profilo simile, con un patrimonio di oltre tremila terreni che verrà destinati a comuni delle aree «intermedie» (1.621), «periferiche» (1.309) e «ultraperiferiche» (76).

Aree intermedie	Beni destinati	Beni in gestione
Terreni di varia tipologia	1599	1.621
Unità immobiliare per uso abitazione o assimilabile	1.259	1.147
Locali commerciali e industriali (capannoni, magazzini, depositi, negozi)	265	188
Altre unità immobiliari	96	188
Unità immobiliare per alloggio o usi collettivi	8	15
<i>Totale</i>	<i>3.227</i>	<i>3.159</i>
Aree periferiche	Beni destinati	Beni in gestione
Terreni di varia tipologia	603	1.309
Unità immobiliare per uso abitazione o assimilabile	332	228
Locali commerciali e industriali (capannoni, magazzini, depositi, negozi)	73	68
Altre unità immobiliari	28	45

⁴ Proprio ai margini, in cui prendono forma le contraddizioni della crisi ambientale, fiscale e migratoria, può prodursi innovazione *emancipativa*, tesa al superamento di ogni forma di dominio attraverso l'attivazione di solidarietà locali (Carrosio 2019).

Unità immobiliare per alloggio o usi collettivi	0	4
<i>Totale</i>	<i>1.036</i>	<i>1.654</i>
Aree ultraperiferiche	Beni destinati	Beni in gestione
Terreni di varia tipologia	47	76
Unità immobiliare per uso abitazione o assimilabile	173	118
Locali commerciali e industriali (capannoni, magazzini, depositi, negozi)	7	13
Altre unità immobiliari	10	39
Unità immobiliare per alloggio o usi collettivi	0	0
<i>Totale</i>	<i>237</i>	<i>246</i>

Tabella 2. Distribuzione nelle aree interne dei beni confiscati destinati e in gestione (elaborazione su dati Anbsc – OpenRegio 2021).

Valorizzare a pieno i patrimoni nelle aree interne non è percorso facile, necessita di risorse, trasparenza dei dati e collaborazione tra enti territoriali e società civile. Qui può contribuire anche la ricerca accademica e l'attività di terza missione, come veicolo di riavvicinamento della politica «ai margini», di coprogettazione ed elaborazione di politiche pubbliche in settori che producono beni e servizi fondamentali alla vita quotidiana delle comunità.

Questo rimanda al terzo e ultimo problema, che attiene alla definizione del *valore* generato dal riuso. Quando non presi in carico, i patrimoni sono condannati alla pubblica fatiscenza che, da un lato, rende inefficaci le politiche antimafia e, dall'altro, pone una seria ipoteca rispetto agli entusiasmi partecipativi in seno alla società civile. L'imponenza fisica di questi fallimenti alimenta polemiche e scandali mediatici, con un cortocircuito di scetticismo e resa che condiziona anche il dibattito attorno alle esperienze di effettivo riutilizzo. La vendita dei patrimoni è una delle opzioni suggerite attraverso queste retoriche. In effetti, la sostenibilità economica dei progetti di riuso è piuttosto sfidante: come visto, l'assegnazione, ottenuta dopo anni di inattività di un immobile o di un terreno richiede lavori di adeguamento, bonifiche, ristrutturazioni. All'inizio dei progetti, molti immobili risultano vandalizzati, occupati o saccheggianti – anche – da parte dei familiari degli affiliati. Con questi passivi ereditati, molte iniziative sociali – come quella citata della *Cooperativa Nuvoletta* – risultano nel tempo insostenibili da un punto di vista economico-contabile, o sopravvivono attraverso il ricorso al volontariato, all'autofinanziamento o ai

contributi pubblici⁵. Da qui un diffuso cinismo anche rispetto alla effettiva «convenienza» di sostenere il riutilizzo sociale con risorse pubbliche. Letture talvolta miopi, che paragonano i progetti di riuso all'impresa *tout court*, trascurando la natura composita del valore generato da pratiche di innovazione emancipativa, di riconnessione dell'economia ai processi sociali di produzione e ricostruzione di una territorialità centrata sulla valorizzazione delle vocazioni produttive, del patrimonio naturale e dell'identità dei luoghi.

Bibliografia

- Allucci G. (2020), “La valorizzazione dei beni confiscati alla camorra: occasione di sviluppo e di rafforzamento della legalità. L'esperienza di Agrorinasce”, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3, dicembre, pp. 455-484.
- Anbsc (2019), *Linee Guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, Roma.
- Ascione E. e Scornaienghi M. (2009), “L'agricoltura legale: i terreni agricoli confiscati alla criminalità organizzata”, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 3, pp. 153-173.
- Avviso Pubblico (2020), *Ricognizione normativa regionale su beni ed aziende confiscati alla criminalità organizzata*.
- Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma, Ministero della Coesione territoriale.
- Boeri F., Di Cataldo M. e Pietrostefani E. (2019), “Out of the Darkness: Re-Allocation of Confiscated Real Estate Mafia Assets”, *SSRN Electronic Journal*.
- Borgomeo C. (a cura di) (2021), *Beni confiscati 25 anni dopo, una sfida ancora da vincere*, Milano, Vita a Sud.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli.
- Colletti A. (2016), *Il welfare e il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano*, Roma, Ledizioni.

5 Sul punto, in un'analisi dell'olivicoltura siciliana, è emerso quanto la stessa etichetta anti-mafia – al pari di più generali forme di greening e qualificazione dei prodotti agricoli rivolte a consumatori abbienti e consapevoli – rischi di rendere accessibili i prodotti della confisca al solo consumo di nicchia (Lo Cascio 2018).

- Coppola A. e Ramoni I. (2013). *Per il nostro bene: La nuova guerra di liberazione. Viaggio nell'Italia dei beni confiscati*, Milano, Chiarelettere.
- Corica G. S. e Mete V. (2020), "The case of the Suvignano estate: a story of mafia, anti-mafia and politics", *Squatting and Urban Commons* & "Judicial Populism", 13 (3), pp. 1505-1520.
- Costantino S., Vettori B., Di Nicola A., Ceresa A., Tumminelli G. (2018), *La destinazione dei beni confiscati alle mafie nell'Unione Europea. Normative e prassi applicative a confronto*, Milano, FrancoAngeli.
- Commissione Parlamentare Antimafia (2021), *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati*, Doc. XXIII, n. 15.
- Dalla Chiesa N. (2016), "Il riuso sociale dei beni confiscati: le criticità nel modello lombardo", *Rivista Cross*, 2 (2), pp. 15-25.
- Dematteis G. e Magnaghi A. (a cura di) (2018), "Le economie del territorio bene comune", *Scienze del Territorio*, 6.
- Di Maggio U., Notarstefano G. e Ragusa G. (2018), "Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza", in R. Ingrassia (a cura di), *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, Roma, Carocci, pp. 157-174.
- Di Maggio U. e Ragusa G. (a cura di) (2013), *Coltivare valori. Percorsi di legalità nelle terre confiscate alle mafie*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Falcone R.C., Giannone T. e Iandolo F. (2016), *BeneItalia. Economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell'uso sociale dei beni confiscati alle mafie*, Torino, EGA.
- Falcone R.C., Ferrante L., Giannone T., Illustrazione G., Martone V., Mennella L. (2021), *Primo report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali*, Roma, Multiprint.
- Forno F. (2011), *La spesa a pizzo zero. Consumo critico e agricoltura libera: le nuove frontiere della lotta alla mafia*, Milano, Altraeconomia.
- ISTAT (2021), *L'Uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, Roma.
- Libera (2021), *Fatti per bene. Il riutilizzo dei beni confiscati in Italia*, Roma, Multiprint.
- La Spina A. (2015), *Il mondo di mezzo. Mafia e antimafia*, Bologna, il Mulino.
- Lo Cascio M. (2018), "Un prodotto Dop in terra di mafia. Le olive da tavola Nocellara in Sicilia", *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 93, pp. 91-112.
- Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Martone V. (a cura di) (2020), *Politiche integrate di sicurezza. Tutela delle vittime e gestione dei beni confiscati in Campania*, Roma, Carocci.
- Martone V. (2015), "I confini del capitale sociale tra mafia e antimafia. Riutilizzo dei beni confiscati e riconversione dell'economia locale nel feudo dei casalesi", *Polis*, 3, pp. 335-364.

- Ministero della Giustizia (2020), *Relazione semestrale al Parlamento sui beni sequestrati o confiscati*, dicembre.
- Mosca M. e Musella M. (2013). “L’economia sociale come antidoto dell’economia criminale”, *Rassegna Economica*, 1, pp. 97-108.
- Muti G. (2020), “Land grabbing, land concentration e agromafie: profili comuni fra processi di deterritorializzazione”, *Geotema*, 63, Anno XXIV, pp. 35-42.
- OpenCoesione (2021), *Data Card – Politiche di coesione e beni confiscati*, <https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-politiche-di-coesione-e-beni-confiscati/>.
- Pellegrini S. (a cura di) (2019), *Il circolo della legalità. I patrimoni criminali. Dall'apprensione al riutilizzo*, Bologna, Bologna University Press.
- Pellegrini S. (a cura di) (2017), *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Roma, Aracne.
- Perna T. (2018), “Economia criminale, riappropriazione delle terre e ‘altreconomia’ nel Mezzogiorno”, *Scienze del Territorio*, 6, pp. 114-119.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2014), *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e di riforma*, Roma.
- Rakopoulos T. (2017), *From Clan to Co-ops. Confiscated Mafia Land in Sicily*, Londra, Berghahn.