

SECONDO REPORT NAZIONALE

sullo stato della trasparenza
dei Beni Confiscati nelle
amministrazioni locali

*utilizzo
sociale
dei BENI
Confiscati
alle Mafie*

RIMAN DATI

2022



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

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



La redazione della pubblicazione è stata chiusa il 5 agosto 2022. L'attività di rilevazione dei dati e di monitoraggio dei siti internet istituzionali degli Enti si è sviluppata in due ricognizioni. La prima, su base nazionale, ha avuto inizio il 26 aprile 2022 e si è chiusa il 30 maggio 2022.

La seconda ricognizione, che ha riguardato solo cinque regioni campione, si è svolta tra il 27 giugno 2022 e il 5 luglio 2022.

Per entrambe le ricognizioni, a seconda dei casi, non si tiene dunque conto delle variazioni intercorse dopo la data di chiusura.

Hanno partecipato alla rilevazione 32 volontarie e volontari dei presidi territoriali di Libera.

Il dataset in formato aperto contenente tutti i dati relativi alla ricerca è disponibile sul blog di [confiscatibene.it](https://www.confiscatibene.it) e raggiungibile al link:
https://www.confiscatibene.it/rimandati_2022

ISBN 9788894611427

Progetto Grafico Francesco Iandolo
Stampa Multiprint, Roma

INDICE

Prefazione

I beni confiscati alle mafie e ai corrotti: quando la partecipazione democratica si attiva con la trasparenza	7
<i>a cura di Tatiana Giannone</i>	

Introduzione

Beni confiscati e trasparenza: gli Enti territoriali non superano l'esame di riparazione	10
<i>a cura di Riccardo Christian Falcone</i>	

Executive summary

La seconda edizione di RimandATI: dalla fotografia alle proposte politiche	14
I risultati del monitoraggio	14
Una panoramica sui contenuti	15

Le nostre proposte	16
---------------------------	-----------

Capitolo 1	18
-------------------	-----------

Modelli, strumenti e strategie: una nota metodologica all'edizione 2022	
<i>a cura di Vittorio Martone</i>	

Proseguendo un percorso avviato	19
L'universo di riferimento	19
Il gruppo di lavoro	21
La mappatura dei siti internet istituzionali degli Enti territoriali	22
Organizzazione della matrice, pulitura e verifica dei dati	23
La costruzione del ranking	24
La strategia di accesso civico semplice per gli Enti inadempienti	25
La comunità monitorante di RimandATI	28

Capitolo 2	29
-------------------	-----------

Trasparenza bene comune: numeri e dati sulla trasparenza dei comuni in materia di beni confiscati alle mafie. La prima ricognizione	
--	--

Estrazione dei dati di partenza	30
I comuni	31
I dati sulla pubblicazione degli elenchi	31
Tipologia di pubblicazione	37
La classificazione dei comuni per classe dimensionale	39
La classificazione dei comuni per indice di perifericità (SNAI)	40
Ridefinizione del campione e analisi di profondità	42
Modalità e formato di pubblicazione	42
Informazioni sulla consistenza dei beni	45
Informazioni sulla destinazione e utilizzazione dei beni	48
Informazioni relative all'eventuale assegnazione a terzi dei beni	49
Sezione di pubblicazione degli elenchi sui siti istituzionali dei comuni	52

I tempi di pubblicazione	53
L'attribuzione del ranking	54
Ranking e classe dimensionale	58
Il ranking: per un confronto con la prima edizione di RimanDATI	59
Gli Enti sovracomunali destinatari di beni confiscati	63

Capitolo 3 **65**

Per una piena trasparenza dei dati: dall'accesso civico alla seconda ricognizione 65

La seconda ricognizione sui siti internet dei comuni	68
Analisi di profondità	71
L'attribuzione del ranking	77
La seconda ricognizione sui siti internet degli Enti sovracomunali	77
Lo schema-modello dell'Agenzia nazionale	79

Capitolo 4 **80**

Le schede regionali. Una fotografia di tutta Italia

Abruzzo	82
Basilicata	84
Calabria	86
Campania	88
Emilia Romagna	90
Friuli Venezia Giulia	92
Lazio	94
Liguria	96
Lombardia	98
Marche	100
Molise	102
Piemonte	104
Puglia	106
Sardegna	108
Sicilia	110
Toscana	112
Trentino Alto Adige	114
Umbria	116
Val d'Aosta	118
Veneto	120

Capitolo 5 | Conclusioni **122**

Piena trasparenza sui beni confiscati, ora!

a cura di Leonardo Ferrante

Superare la logica della "messa online dell'elenco" da parte dei comuni	123
Rimandato è tutto il non-sistema di raccolta dei dati: la nostra proposta per il futuro decisore politico	124
I nostri prossimi obiettivi di monitoraggio civico	125
Il monitoraggio civico come tutela del bene comune e argine all'opacità	126

LE APPENDICI **128**

Appendice 1 La scheda di monitoraggio dei Comuni 129

Appendice 2 La nostra domanda di accesso civico 131

Appendice 3 Il modello dell'ANBSC 132

Appendice 4 Glossario sui beni confiscati e sulla trasparenza 134

CAPITOLO **1**

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

Una nota metodologica
all'edizione 2022

a cura di Vittorio Martone
Dipartimento di Culture, Politica e Società
dell'Università di Torino

Proseguendo un percorso avviato

Per questa seconda edizione del report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati abbiamo largamente replicato l'impianto metodologico e gli strumenti di rilevazione impostati nell'edizione 2021.

Quella prima rilevazione, che già ereditava l'esperienza di mappatura sperimentata in Campania dal maggio 2020, ha rappresentato un momento di ulteriore affinamento degli strumenti, suggerendo modifiche, miglioramenti e parziali semplificazioni. Nei paragrafi che seguono ci concentriamo dunque solo su tali elementi di novità. Per la descrizione più estesa del disegno della ricerca e per una trattazione esaustiva dei suoi elementi di validità, fedeltà, affidabilità, replicabilità e trasferibilità, ma anche punti di forza e cautele, rinviamo alla trattazione generale della nota metodologica di RimanDATI 2021¹.

Nel dettaglio, i paragrafi seguenti affrontano sei aspetti della rilevazione 2022:

- a.** l'universo di riferimento;
- b.** il gruppo di lavoro;
- c.** la mappatura dei siti internet istituzionali degli Enti territoriali;
- d.** l'organizzazione della matrice, pulitura e verifica dei dati;
- e.** la costruzione del ranking;
- f.** la strategia di accesso civico semplice per gli Enti inadempienti.

L'universo di riferimento

Come per la prima edizione, obiettivo principale della rilevazione è stato il monitoraggio della trasparenza amministrativa nei comuni italiani in merito alla pubblicazione dei dati sui patrimoni confiscati alla criminalità organizzata che insistono nei loro territori, ovvero che sono stati destinati al loro patrimonio indisponibile. Il focus è dunque rimasto sui comuni in quanto principali destinatari finali: seguendo il rapporto Istat su *L'Uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*², dello stock di 16406 particelle immobiliari destinate al 2021, la stragrande maggioranza è 'tornata' ai comuni: 12709 unità, pari all'81.7% del totale. Come prospettato dalla Legge num. 109 del 1996 e ulteriormente chiarito e consolidato dalle *Linee Guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*³ dell'Anbsc dell'ottobre 2019, i comuni destinatari possono amministrare i beni in forma diretta, anche consorziandosi o tramite associazioni, oppure darli in concessione, a titolo gratuito, a comunità, associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni ambientaliste, comunità terapeutiche o a operatori dell'agricoltura sociale e a parchi nazionali e regionali. Sono in tal caso chiamati a favorire o predisporre progetti di restituzione alla collettività, mettendo in campo regolamenti e strumenti orizzontali di cooperazione e coinvolgimento della società civile organizzata, nonché – appunto –

¹ Qui l'edizione 2021: http://www.libera.it/documenti/schede/rimandati_3_1.pdf

² A questo link il volume: <https://www.istat.it/it/archivio/261780>

³ Qui il testo completo: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/linee-guida-per-lamministrazione-finalizzata-alla-destinazione-degli-immobili-sequestrati-e-confiscati/>

garantendo la trasparenza e l'accessibilità dei dati. Pratica, quest'ultima, che non va considerata un “di cui” o un “orpello”, ma una dimensione fondamentale per la buona riuscita dell'intera filiera del riuso.

Pur restando dunque un focus sui comuni, nella presente edizione del report nazionale abbiamo ritenuto, inoltre, di includere nel monitoraggio anche gli altri Enti territoriali destinatari, ovvero le regioni e le province o città metropolitane. Stando ancora ai dati di stock pubblicati da Istat nel 2021, a tali Enti è destinato il 2,9% delle particelle immobiliari complessive. Una rilevanza quantitativa residuale cui, tuttavia, corrisponde un'importanza non trascurabile: tali Enti rappresentano un perno della regolazione istituzionale nella filiera multilivello del riuso, destinatari di risorse ordinarie o comunitarie, promotori di piani e di bandi, di reti territoriali e di osservatori e portali per la fruizione di dati e aggiornamenti. In secondo luogo – ed è il punto che più interessa in questa sede – spesso tali Enti sono destinatari di immobili delle dimensioni più rilevanti, di pregio storico e paesaggistico, il cui riuso assume un elevato valore simbolico e può richiedere una regia sovracomunale. Non a caso proprio questo profilo di immobili è stato interessato da un *Piano per la valorizzazione dei beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno*⁴ che introduce una regia e un sostegno finanziario multilivello. Inutile sottolineare quanto, di fronte a tale sfida, la trasparenza amministrativa e l'accessibilità dei dati risultino di importanza ancor più fondamentale.

In questo quadro, l'universo di riferimento mappato in questa edizione del report consta di 1089 enti, di cui 1073 comuni e 16 altri Enti territoriali sovracomunali (10 province o città metropolitane e 6 regioni). Il dato si riferisce allo scarico effettuato dalla piattaforma OpenRe.g.i.o. in data 15 aprile 2022. Come per l'edizione 2021, anche in questo secondo report abbiamo navigato i 1089 portali istituzionali degli Enti destinatari per monitorare l'adempimento degli obblighi di trasparenza dettagliati dall'articolo 48 comma 3 lettera c del Codice Antimafia riformato nel 2017. Il testo impegna gli Enti destinatari a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, da rendere pubblico con adeguate forme e in modo permanente nel sito internet istituzionale dell'Ente. Anche i contenuti dell'elenco sono chiariti: 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 D.Lgs. num. 33 del 14 marzo 2013 sul “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Gli obblighi di trasparenza appena richiamati sono stati di recente ulteriormente chiariti dalla pubblicazione del già citato “modello/schema personalizzabile e utilizzabile per la formazione dei predetti elenchi”, reperibile presso l'Anbsc⁵.

Ciononostante, anche in questa seconda rilevazione ci siamo trovati di fronte a un quadro

⁴ Delibera CIPE 24 luglio 2019, n. 48/2019, <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Delibera-48-G.U..pdf>

⁵ Qui la pagina dell'ANBSC; lo stesso elenco è riportato in Appendice del report: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/servizi/lagenzia-supporta-i-comuni/modelli-e-format/trasparenza/>

empirico variamente distante dal dettato normativo. Come mostrava anche la prima edizione di RimanDATI, oltre all'ancora diffuso inadempimento alla norma, persiste una significativa eterogeneità nelle modalità di pubblicazione rispetto alla *posizione* in cui vengono inseriti i dati, al livello di apertura dei documenti, al grado di dettaglio sugli immobili, alla presenza e completezza delle informazioni sul loro effettivo riutilizzo ecc. Eterogeneità che nella presente edizione siamo riusciti a governare con maggiore confidenza, valorizzando gli insegnamenti appresi nella ricerca precedente e permettendo così di costruire una tool box in grado di sistematizzare e rendere analizzabili informazioni sparse e diversificate su più di mille siti istituzionali di altrettanti Enti territoriali destinatari di patrimoni confiscati.

Il gruppo di lavoro

Proprio l'esperienza pregressa e il consolidamento degli strumenti ha permesso di apportare importanti novità sul fronte del gruppo di lavoro coinvolto, che nell'edizione 2022 è stato volutamente assai più esteso e, soprattutto, distribuito sui territori.

Nella prima edizione di RimanDATI avevamo dovuto affrontare le sfide di un'indagine propriamente *esplorativa*, alle prese con una base empirica pressoché sconosciuta e senza l'ausilio di indagini pregresse o altre fonti istituzionali di riferimento. Quella condizione aveva reso necessaria la costruzione di un gruppo di lavoro ristretto, selezionando otto rilevatori/rilevatrici con titoli di laurea triennale in ambiti diversi (sociologia, politologia, scienze della comunicazione e scienze strategiche), iscritti/e ai Corsi di Laurea magistrale del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino. Quel gruppo selezionato era stato poi opportunamente qualificato allo scopo, coordinato centralmente per affinare coralmemente gli strumenti di rilevazione e supervisionare le strategie di tracciamento e di imputazione dei dati. Anche per i dettagli sulla composizione e sul funzionamento del gruppo di lavoro della prima edizione si rinvia alla nota metodologica di RimanDATI⁶.

Unitamente all'enfasi sull'accuratezza metodologica, nella prima edizione abbiamo sostenuto che la strumentazione sperimentata doveva avere anche l'obiettivo di offrire un riferimento pratico, operativo e replicabile da parte di cittadini e cittadine che – con le dovute accortezze e cautele – avrebbero potuto riutilizzarlo per l'esercizio di una piena cittadinanza monitorante. Questo in coerenza con l'obiettivo che dal 2016 Libera e la fondazione Gruppo Abele ONLUS hanno incoraggiato, specie con l'iniziativa *Common*, associando la promozione del riutilizzo sociale dei beni confiscati con la promozione della trasparenza amministrativa e della rendicontabilità (o *accountability*) dei beni stessi.

In questo quadro, l'edizione 2022 del report nazionale è stato un primo banco di prova per la traduzione della metodologia RimanDATI in strumento di cittadinanza monitorante, attraverso il coinvolgimento della rete territoriale di Libera. Il gruppo di lavoro, coinvolto su

⁶ Per la nota metodologica dell'edizione 2021
http://www.libera.it/documenti/schede/rimandati_3_1.pdf

base volontaria, si compone quest'anno di ben 32 unità, distribuite in 11 regioni. Si è voluto così stimolare, far crescere e incoraggiare la nascita e il rafforzamento del monitoraggio civico, come promozione del buon modo di gestire la cosa pubblica anche attraverso la vigilanza civica organizzata in gruppi o singole comunità territoriali.

A un tempo non abbiamo abbassato la guardia rispetto alla correttezza della rilevazione e alla necessità di ottenere dati il più possibile uniformi e affidabili. Per questo abbiamo messo in campo due strategie principali: da un lato, abbiamo coinvolto in un percorso di formazione chi ha deciso di entrare a far parte della comunità monitorante; dall'altro, abbiamo operato una certosina operazione di ri-controllo di correttezza dell'input. Di questa seconda operazione si parlerà più avanti, soffermandoci ora sul percorso formativo, organizzato in tre incontri svoltisi tra il 19 aprile e il 12 maggio 2022 sui seguenti aspetti:

- un'attività di formazione generale sugli obiettivi della rilevazione, la legislazione di riferimento e la metodologia del primo report RimanDATI, cui è seguita una formazione più tecnica sull'utilizzo del software per la raccolta, la schedatura e l'organizzazione dei dati in matrice;
- due attività di tipo laboratoriale, in cui sono state raccolte le criticità e i dubbi emersi in una fase di *testing* del software; si è trattato di incontri molto importanti per la discussione e condivisione di soluzioni comuni.

Durante la rilevazione è stato comunque garantito un coordinamento centrale che ha operato nella risoluzione di dubbi e problemi tecnici, cercando di uniformare quanto più possibile le strategie di tracciamento e di imputazione dei dati e ottenere comunque un'indagine ragionevolmente aderente ai requisiti di fedeltà e validità del dato. Il coordinamento è stato particolarmente efficace per la fase di trasmissione delle domande di "accesso civico semplice" rivolte agli Enti inadempienti di Calabria, Campania, Toscana, Liguria e Piemonte. Sul punto si tornerà nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

La mappatura dei siti internet istituzionali degli Enti territoriali

Operativamente, come per la prima edizione del report, la mappatura degli Enti territoriali è avvenuta attraverso una indagine on desk dei siti internet dei 1089 enti destinatari di beni confiscati per come risultanti dallo scarico effettuato dalla piattaforma OpenRe.g.i.o. in data 15 aprile 2022. L'attività di monitoraggio dei siti istituzionali si è svolta a partire da aprile 2022 e si è sviluppata in due ricognizioni:

- una ricognizione generale sull'intero universo di 1089 Enti, condotta dal 26 aprile 2022 al 30 maggio 2022;
- una seconda ricognizione su soli 130 Enti in Calabria, Campania, Liguria, Piemonte e Toscana, condotta dal 27 giugno 2022 al 5 luglio 2022.

Come poc'anzi accennato, questa seconda ricognizione ha riguardato gli Enti (125 comuni e 5 tra province e città metropolitane), che nella prima ricognizione sono risultati inadempienti

rispetto all'obbligo di pubblicazione dell'elenco o di alcune sue parti e che hanno risposto alle nostre domande di accesso civico semplice inviate tra il 24 e il 26 maggio 2022.

Alla luce di quanto appena esposto, nel database finale non sono pertanto incluse le eventuali variazioni intercorse dopo il 30 maggio (per gli Enti coinvolti nella prima ricognizione) e dopo il 5 luglio (per i soli Enti coinvolti nella seconda ricognizione e dunque sottoposti ad accesso civico semplice).

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

1. il primo con l'elenco di tutti gli Enti destinatari di beni confiscati, estratto da OpenRe.g.i.o, attraverso il quale si è gestita anche l'assegnazione ai singoli rilevatori chiamati a raccogliere le informazioni;
2. il secondo con la scheda da compilare. Nella versione definitiva la nuova scheda consta di 19 items suddivisi in 5 sezioni. Il dettaglio della scheda è presente nell'Appendice al report. Va qui chiarito che, per la seconda ricognizione effettuata sui 130 Enti in Calabria, Campania, Liguria, Piemonte e Toscana che hanno risposto alle nostre domande di accesso civico semplice, è stato aggiunto un item aggiuntivo relativo all'eventuale utilizzo da parte dell'Ente del modello di elenco fornito dall'Anbsc.

Organizzazione della matrice, pulitura e verifica dei dati

La rilevazione ha condotto alla mappatura su 1089 Enti destinatari di patrimoni confiscati e, come per la prima edizione, i dati raccolti sono stati organizzati in una matrice Casi per Variabili. VTENEXT ha permesso l'estrazione dei dati in formato tabellare aperto riportante, sulle colonne, le domande della scheda e, sulle righe, i comuni e gli Enti mappati. Questo formato, oltre a essere strumento per la restituzione di sintesi ed elaborazioni sinottiche e descrittive del materiale raccolto, permette anche una veloce analisi critica del dato ed è in grado di evidenziare eventuali incongruenze.

Dopo la chiusura della rilevazione sulla matrice è stato possibile concentrare la consueta pulizia del dato con controlli di congruenza e dei *missing values* e l'elaborazione delle necessarie operazioni di ri-codifica. Tra queste attività, nella seconda edizione è stato particolarmente approfondito il lavoro di ri-controllo di correttezza dell'input al fine di contenere il cosiddetto "errore di trattamento", ovvero l'errore riferibile all'attività di concreta rilevazione (codifica, trascrizione, imputazione).

Come detto sopra, la volontà di sperimentare la metodologia RimanDATI in quanto strumento di cittadinanza monitorante e il coinvolgimento di 32 rilevatrici e rilevatori della

rete territoriale di Libera, hanno richiesto un più deciso sforzo di ri-controllo della correttezza nella rilevazione. Trattandosi di un'attività manuale e svolta da risorse umane diverse e distribuite in tutto il territorio nazionale, le circostanze che conducono a errori di trattamento possono risultare più accentuate, così come i consueti problemi di interpretazione soggettiva di fronte a informazioni ambigue. Circostanza particolarmente centrale nell'indagine in oggetto, dato che – come per l'edizione 2021 – anche in questa seconda rilevazione si è ripresentata una certa eterogeneità nelle modalità di pubblicazione dei dati da parte dei comuni di cui si è detto sopra.

Nella presente edizione, pertanto, l'attività di ri-controllo non è stata operata solo su un'estrazione casuale del 10% delle schede, ponderata per rilevatore/trice in base al numero di schede compilate e tenendo conto solo di alcune domande. Date le circostanze suddette, per il presente report si è invece optato per un ri-controllo più massiccio e articolato. Va anzitutto chiarito che le operazioni di ri-controllo hanno avuto ad oggetto esclusivamente le schede dalle quali, alla prima ricognizione, risultava che gli Enti pubblicassero gli elenchi, sia in formato tabellare che in forma di relazione descrittiva o sito web dedicato (463).

Da queste 463 schede sono state sottratte quelle compilate da rilevatori più esperti, affinando le attività di ri-controllo a un campione di 244 schede (pari al 52,7% del campione di 463), compilate da 28 rilevatori meno esperti.

Sul gruppo di 244 schede compilate dai rilevatori meno esperti è stata riscontrata una media di 1,45 errori/scheda. Poiché ogni scheda consta di 12 domande, in percentuale l'errore è del 12%. Tali errori sono stati corretti in modo da non inficiare i dati esposti nella ricerca. Ipotizzando comunque un errore residuale sfuggito al ri-controllo, possiamo dire che per questo gruppo di schede l'errore di trattamento si attesta intorno al 6%.

Coerentemente alla logica applicata al gruppo di schede precedenti, sul gruppo di quelle (219) compilate dai rilevatori più esperti, è ragionevole supporre lo stesso errore residuale del 6%, dal momento che i rilevatori coincidono con i controllori del gruppo di schede compilate dai rilevatori meno esperti. In definitiva, l'affidabilità dei dati è maggiore o uguale al 94%.

La costruzione del ranking

Come per la prima edizione, anche nel presente report abbiamo riproposto una misurazione composita della trasparenza in materia di beni confiscati attraverso la costruzione di un ranking su scala da 0 a 100, laddove 0 è riferibile a situazioni di totale assenza di dati pubblicati, 100 a situazioni inverse di presenza corretta di tutti i dati. Il ranking è stato calcolato a livello di singolo Ente territoriale.

Rispetto all'edizione 2021, per la definizione del ranking sono state considerate 12 domande, per ciascuna delle quali è stato definito un punteggio variabile:

- per 2 domande il punteggio varia da 0 a 5;
- per 10 domande il punteggio può essere 0 o 5.

Data la scala di valori appena riportata, il punteggio massimo realizzabile è di 60.0, quello minimo è 0. Per riportare successivamente i punteggi sulla scala da 0 a 100, i valori ottenuti sono stati moltiplicati per un fattore di scala 1.666666667 ($60 * 1.666666667 = 100$). In definitiva:

$$\text{RANKING} = \text{SOMMA PUNTEGGI} * 1.666666667$$

Si porta ad esempio il caso del comune di Napoli, per il quale la somma dei punteggi delle singole domande è pari a 46.5. Moltiplicando $46.5 * 1.666666667$ si ottiene il ranking su scala da 0 a 100 pari a 77.5.

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

Va chiarito che il ranking (R) è un dato necessario ma non sufficiente a definire lo status della singola regione, che dipende anche da altri fattori, primo tra tutti il numero di comuni destinatari di beni (N). Dunque, al ranking va associato anche questo valore. In questo modo è stato possibile attribuire un peso specifico ad ogni singola regione, proprio in ragione del numero di comuni destinatari di beni che vi afferiscono, allo scopo di evitare rappresentazioni distorte del dato. Moltiplicando $R * N$ e dividendo per il numero totale dei comuni si ottiene un valore per singola regione che definisce il contributo percentuale al ranking nazionale:

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

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

La strategia di accesso civico semplice per gli Enti inadempienti

Come anticipato, alla prima ricognizione generale sui siti internet di 1089 Enti destinatari di patrimoni confiscati (26 aprile - 30 maggio 2022), ha fatto seguito una seconda fase in cui abbiamo trasmesso richieste di cosiddetto “accesso civico semplice” a 373 Enti inadempienti rispetto all'obbligo di pubblicazione dell'elenco dei beni. Si è trattato di un approfondimento su Calabria, Campania, Liguria, Piemonte e Toscana, che ha esteso a cinque regioni quanto già sperimentato in Campania nel novembre 2020, i cui risultati sono

nel primo report nazionale e nel focus regionale del 2021⁷.

Sfruttando le opportunità offerte dal già citato D.Lgs. num. 33 del 14 marzo 2013, laddove le Amministrazioni risultino inadempienti rispetto ad un obbligo di trasparenza e pubblicazione di dati sancito da legge (come nel caso dell'elenco dei beni confiscati), è facoltà di cittadini e cittadine utilizzare lo strumento dell'accesso civico cosiddetto "semplice" per esercitare il proprio diritto di sapere, con il duplice obiettivo da un lato di ottenere la pubblicazione dei dati, dall'altro di verificare la capacità di risposta della PA. L'appellativo "semplice" è usato per distinguere questo strumento da quello dell'accesso civico "generalizzato", che si può esercitare anche qualora non ci sia un obbligo di pubblicazione.

Più nello specifico, per la presente edizione, le richieste di accesso sono state trasmesse tra il 24 e il 26 maggio 2022 a 373 Enti (364 comuni e 9 Enti sovracomunali) che, dopo la prima ricognizione, risultavano in uno dei casi di inadempimento seguenti:

- assenza completa di dati (elenco assente o non rintracciabile in Amministrazione Trasparente o altrove sul sito internet dell'Ente);
- presenza di dati incompleti (dati che non ci permettono di avere chiaro lo stato dei beni dell'Ente, ossia molte voci mancanti o qualità del documento assai scarsa);
- documento non temporalmente aggiornato o con datazione assente (a riguardo, considerando che ogni documento andrebbe per legge mensilmente aggiornato e che nella quasi totalità ci si ritrova con documenti obsoleti, abbiamo inviato richiesta di accesso nel caso in cui l'elenco pubblicato era invariato da almeno 3 mesi).

Sebbene tale attività sia stata anch'essa coordinata centralmente, si è voluto comunque valorizzare l'attività dei territori: le domande di accesso sono state inviate da un/a referente regionale di Libera in Calabria, Campania, Liguria, Piemonte e Toscana, cui è stato delegato l'utilizzo dell'indirizzo PEC rimandati.libera@pec.it. Questa scelta riflette il dettato normativo, secondo il quale la domanda di accesso civico necessita di essere associata ad una persona fisica, con allegato documento d'identità del richiedente. Ciononostante, per valorizzare questa sperimentazione come azione collettiva, la domanda di accesso civico è stata presentata come "comunitaria", in prima persona plurale, citando la più ampia attività di ricognizione in corso e siglando ogni istanza anche come "Coordinamento territoriale". Le istanze sono state inviate agli Uffici Protocollo e rivolte al RPCT (Responsabile di prevenzione della corruzione). Tale valore "comunitario" non deve confondere: la domanda di accesso civico, infatti, non richiede alcuna dimostrazione d'interesse da parte di chi la rivolge (per come è invece nel caso del cosiddetto "accesso agli atti", regolato dalla Legge num. 241 del 1990, che ha tutt'altra valenza). Semplicemente, abbiamo voluto intendere il diritto di sapere come diritto collettivo e non solo beneficio della singola persona. Ciò in coerenza con quel "controllo diffuso" previsto da legge di prevenzione della corruzione la cui responsabilità non può essere in capo al singolo. Il testo integrale delle lettere inviate è in Appendice a questo report.

⁷ Qui il report regionale della Campania <https://www.confiscatibene.it/blog/rimandati-campania>

Su 373 domande di accesso civico semplice inviate, hanno risposto solo 130 Enti territoriali, sui quali è stata condotta una seconda ricognizione avviata il 27 giugno 2022 e conclusasi in data 5 luglio 2022. Anche questa cadenza temporale riflette il dettato normativo, dato che il D.Lgs. num. 33 del 2013 obbliga l'Amministrazione Pubblica a rispondere entro i 30 giorni dalla ricezione dell'istanza. Abbiamo dunque conteggiato 31 giorni dall'invio, per dare il tempo al protocollo di girare la richiesta al RPCT. Allo scadere del periodo, abbiamo operato un aggiornamento della ricognizione sulla correttezza degli elenchi pubblicati per i 130 Enti territoriali che hanno risposto via PEC.