

## WIN-WIN COOPERATION FOR THE VALORIZATION OF CONFISCATED ASSETS

Andrea Campioli<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-1971-6979>  
Oscar Eugenio Bellini<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-4767-1958>  
Chiara Bernardini<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-1003-3928>  
Serena Giorgi<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-9255-1197>  
Giancarlo Paganin<sup>2</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-1508-7570>

<sup>1</sup> Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano

<sup>2</sup> Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

Primary Contact: Andrea Campioli, [andrea.campioli@polimi.it](mailto:andrea.campioli@polimi.it)

This article has been accepted for publication and undergone full peer review but has not been through the copyediting, typesetting, pagination and proofreading process, which may lead to differences between this version and the Version of Record.

Published: November 22, 2023  
10.36253/techne-15135

**Abstract.** *The processes of transformation of the built environment, particularly those with the “common good” as their target, today are confronted with complex regulatory systems located on multiple areas, levels and scales. The different legislations often hinder the possibility of achieving the set of objectives due to the inability to interpret and translate the contents of these instruments into practice and the difficulty of coordinating tools that arise with different perspectives and goals. The research addresses this critical issue within the redevelopment and valorisation processes of properties confiscated from organised crime by proposing an innovative management model that systematizes multiple subjects’ rules and roles and enhance the social impact of requalification actions.*

**Keywords:** Multistakeholder cooperation; construction site-schools; confiscated assets; social integration; legal-procedural aspects.

**Please cite this article as:** Campioli, A., Bellini, O. E., Bernardini, C., Giorgi, S., Paganin, G. (2023). WIN-WIN COOPERATION FOR THE VALORIZATION OF CONFISCATED ASSETS. *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, Just Accepted.

### “Win-win” cooperation and complexity in regulations

Interventions on buildings, particularly those intended for the “common good”, imply the cooperation of multiple stakeholders called to interact, seeking to achieve results that bring mutual benefits to all the parties involved; these interventions can be defined as “win-win multistakeholder interventions”. The diverse stakeholders are subject to regulatory systems that affect different areas, levels and scales (Fig. 1). This complex framework of rules often contrasts with the possibility of achieving the objectives of the interventions due to the inability to interpret and translate the contents of these regulations into practice and the difficulty of coordinating instruments that arise with different perspectives and objectives.

The CO-WIN<sup>1</sup> research has addressed some recurrent critical issues and has led to the definition of strategies that aim to systematize regulations and roles of the involved subjects, taking as a field of experimentation the redevelopment of properties confiscated from organized crime.

### **Redevelopment interventions as construction site-schools**

The confiscated real estate represents a collective resource largely unused and in a state of decay but of intrinsic material, social and symbolic value.

The legislation in force provides for the preventive seizure of properties, followed by their confiscation and the transfer of their free ownership to the municipalities and, finally, their free allocation to Third-sector entities.

Numerous barriers hinder the activation of this process: the poor state of conservation and the low energy efficiency of the buildings; the insufficiency of financial resources for their redevelopment and valorisation; the lack of skills and competences of local administrations.

The research has designed and tested, on a theoretical and applicative level, an innovative management model for the different phases of the redevelopment process and restitution to the community of the confiscated properties to incentivise the launch of requalification actions and to enhance their social value through the activation of training processes at different levels.

In the vision of the research, the construction site of the redevelopment intervention is configured as an opportunity for the training and inclusion in the labour market of subjects belonging to fragile social categories and, at the same time, an opportunity for technical-operational training for students of degree courses in the construction sector, thus anticipating the reuse of confiscated properties for social purposes and consequently expanding the overall social value of the existing processes (Fig. 2).

The research focused on cases of confiscated properties in the Lombardy Region and more in particular, in the Milan metropolitan area. The pilot experiences were conducted in two different periods in the municipalities of Settimo Milanese, Trezzano Sul Naviglio, Gerenzago and Cisliano as recipients of regional co-funding (years 2022 and 2023) for the requalification of confiscated properties. The following activities have been developed: the construction of a multiple stakeholders network; the identification of strengths and weaknesses of the existing requalification processes through the monitoring of the first two pilot cases; the elaboration of a training plan for both disadvantaged subjects and students; the definition of a set of specific construction techniques, with particular attention to innovative solutions; the selection of the interneers; the activation of agreements with companies and municipalities for the inclusion of interneers. The construction site of one of the pilot cases is nearing completion and interns are presently being trained (Fig. 3).

### **The construction of the operational network: a multiple stakeholders network for win-win cooperation**

A system of relationships was structured, intended to work as a catalyst/activator of virtuous processes of win-win cooperation between stakeholders.

For the implementation of the CO-WIN model, the proactive participation of key subjects within a solid and stable network of is essential. The network is the response to the priority needs of the valorisation of the requalification processes of confiscated properties; the (re-)integration of socially disadvantaged persons in the working world; the offer of professional training in the construction sector; and the innovation of curricular teaching.

The research activated the aggregation of stakeholders (project partners) in working groups composed by research team members of Politecnico di Milano and representatives of the project's partners, organized by specific objectives and actions, which develop and experiment diversified collaboration formulas. The multidisciplinary approach and the acquisition of complementary skills has adequately addressed the heterogeneity of the project research areas, of the types of stakeholders, of their different background contexts and of the legislation that regulates their activities.

The following subjects have been involved in the operational multistakeholders network, throughout Lombardy (Fig. 4):

- training bodies: these subjects experiment innovative teaching by providing technical and teaching skills in training courses to support training recipients (trainees) in the pilot construction sites-schools;

- companies in the construction sector: individually or associated with other companies, the executing companies provide and transfer to trainees technical-operational skills; materials supplier companies instead provide free material, taking the construction site-schools as an occasion for testing components and construction techniques while improving their environmental, economic and social sustainability performance;
- training recipients: socially disadvantaged subjects are the recipients of professional (re-)training and job opportunities, towards an improved social inclusion; university students have access to technical-operational “on the job” experiences which increase their competitiveness on the job market;
- communities, public administrations and Third sector bodies: these subjects acquire spaces and support for the provision of social activities in response to local needs.

### **The construction site-schools as hotspots for training and social inclusion**

The idea of activating construction site-schools within the process confiscated real estate redevelopment moves from the interpretation of four priority needs:

1. The increase in initiatives and the enhancement of the processes of restitution of confiscated properties to the community;
2. The integration/re-integration into the labour market of persons belonging to fragile social categories;
3. Basic training of people to be included in the labour market in the construction sector;
4. The insertion of technical-operational internship experiences in the curricular teaching of the degree courses in the field of construction.

For some years now, it has been difficult for construction companies to find available and trained labour to face the constantly growing demand for work. In addition to quantitative aspects, the employment needs of the construction sector are increasingly characterized by needs for specific skills required by the increasing availability of innovative solutions and construction techniques.

The redevelopment of confiscated properties hence becomes, in the research hypothesis, an opportunity to enhance human capital, through professional (re-)training that can activate processes of employment and social inclusion.

The partners within the multistakeholder network discussed and defined specific criteria to identify the training recipients, which enabled to select the following social categories of vulnerable/disadvantaged persons: a) refugees, asylum seekers and immigrants; b) young NEETs<sup>2</sup>; c) unemployed persons with or without previous experience in the construction sector.

The selection of contractual formulas for the inclusion of the training recipients in the construction site-schools was carried out in close collaboration with the project partners involved, each as far as its competence. To this extent, a review of national and regional legislation on traineeships was necessary. The selected formula is the extra-curricular internship, with Enaip as promoter and the enterprise/s and construction contractor/s of the requalification works as hosts. According to the regional legislation, the extra-curricular internship provides for up to 6 months of contract and it is paid with a minimum salary that can be increased by the host.

An element of criticality in the definition of these internships – characteristic of the national context where construction companies are small-medium enterprises – is the fact that the maximum number of internships that can be activated at a company is proportional to the number of the company’s employees. As a consequence, on average, few traineeships can be activated in each construction site.

The activation of extra-curricular internships in the construction sites for the requalification of confiscated properties has been ensured through the introduction of additional clauses defined along the research within the following documents: i) special tender specifications; ii) contract draft; iii) contract between the contracting entity (the municipality which owns the confiscated real estate) and the contractors (the construction companies).

The traineeship opportunity was promoted at the host institutions on the territory and at other social realities, to activate different recruitment channels.

The following main problems that characterize the activation of extra-curricular internships for subjects belonging to fragile social categories emerged:

- the misalignment between the regulation of extra-curricular internship terms (DGR 7763/2018) and the prescribed timing for the reception of migrants (DGR 130/2020);

- the low attractiveness of the minimum monthly salary of the traineeships compared with the salaries offered by irregular employers in different sectors (construction, catering, transport, etc.);
- lack of medium/long-term vision and lack of perception of risks related to undeclared work by fragile subjects (disinformation);
- the shortage and/or inadequacy of employment guidance services by social services;
- the difficulties for training recipients in moving around on the territory due to the lack of private transport means and the limited availability of public transports to reach the construction sites.

The proposed intervention model is replicable (after appropriate analysis of the socio-productive context) to the rest of the country, as the phenomenon of property confiscation extends to all Italian regions and is regulated by a national regulatory body (D.Lgs. 159/2011<sup>3</sup>).

### **The insertion of technical-operational experiences in the curricular teaching of the field of constructions**

Within the objectives of the research, the construction site-school is not only an opportunity for professional training aimed at the (re-)inclusion in the working world and the social integration of subjects belonging to fragile social categories; it also offers the opportunity to integrate the operational aspects of the construction site within the curricular teaching of the construction sector, through innovative teaching methods and models both in the direct practice on the construction site and in its communication in classroom lessons.

The enrichment of the university curricular didactics with professional experiences are addressed to bachelor and master students and is achieved through the activation of technical-operational curricular internships at the technical offices of local public administrations (the Municipalities) which own the confiscated properties in requalification. The curricular trainees supported in particular the Sole Project Manager (RUP).

The direct experiences and/or reported in classroom lessons of the construction site, often poorly valued in academic curricula, enable students to understand not only the realities of this environment but also all the procedures related to public works, starting from the planning phase by the public authorities, through the project of the interventions, the subsequent publication of a public procurement tender, the launch of the works in the construction site and their execution until the end of the process, which includes reporting, testing and monitoring.

The requalification of confiscated real estate is a particular case of public work, which provides for an additional phase at the end of the works, consisting in the assignment of the redeveloped property to a Third Sector entity, to be reused for social purposes. The trainees also participated in the analysis of social needs on a territorial scale conducted by the municipalities, identifying some priority social services and functions to be indicated in the public call for the assignment of the property.

The students benefiting from this training have the opportunity to acquire technical, construction site management, administrative and communicative skills by observing the legal-administrative, procedural and contractual aspects of a public work.

### **Training models and technical choices for the implementation of construction site-schools**

The cooperation between stakeholders (public administrations, producers, designers, companies and training institutions) has highlighted the current critical issues about the regulatory system affecting the activation of construction site-schools and the identification of subjects which can play a role in supporting, monitoring and evaluating the extra-curricular internships.

The obligations referred to train labour in the construction sector, were regulated by the Legislative Decree 626/1994, and was subsequently specified by Legislative Decree 81/2008 and clarified with the State-Regions Agreement of 21/12 /2011: these regulations focus on mandatory training in safety and health for labour, but do not include professional training.

Consequently, today there is a wide availability of courses on safety on construction sites, while the offer of specialized professional training courses is very limited (for example, courses on the installation of specific construction techniques; IT skills for the use of BIM software; etc.) and are not much required by construction operators. Most of the specialized courses concern specific construction solutions associated with a UNI standard (dry systems, in accordance with UNI 11555 and UNI 11424; waterproofing membranes, in accordance with UNI 11333; external insulation systems, in accordance with UNI 11716), hence limiting the knowledge on multiple available solutions.

The dialogue with the project partners confirmed that the theoretical knowledge and the operational capacity required to work in the construction sites are generally acquired on the job; therefore, the possibility to apply innovative construction techniques is very limited, due to the lack of specialized labour.

The matter of training is connected to the issue of defining competence profiles and professional qualifications. In this sense, the «CIPE» (Construction Professional Identity Card), introduced by the National Collective Labor Contract for the sector – CCNL Construction, issued by the Building Association, is a document released to every single worker which contains all the acquired certifications of the attended training courses and allows to assign a professional profile. From this perspective, subjects who do not have sufficient economic resources to undertake a training or re-qualification process find themselves in a disadvantaged situation with respect to their job placement and, as a direct consequence, also to their social inclusion.

Therefore, the skills acquired in the construction site-schools proposed in the CO-WIN model have the dual function of promoting the employment and social inclusion of vulnerable subjects such as immigrants and of providing adequately trained professionals to a sector in constant search for labour.

In the research, the definition of the level of the professional qualification and the identification of the related training actions referred to the Regional Framework of Professional Standards (QRSP), in line with the European Qualifications Framework (EQF<sup>4</sup>). The reference to the QRSP allowed the definition of the training units of the construction site-schools program (or the internship project), and led to the adoption of a differentiation into skills or factors of skills, theoretical knowledge and cognitive and practical skills.

In the construction of the CO-WIN training program, it was possible to identify – thanks to the interaction between the various stakeholders – the specific construction techniques that had been envisaged in the requalification projects developed by the partner municipalities.

In the construction site-schools, the execution of the construction works becomes a training opportunity, which is the main aim of the CO-WIN project; the selection of technical-construction techniques hence defines the certifications required and, as a consequence, the training plan.

The choice of materials and construction techniques therefore takes on particular importance as it must allow on-the-job training but at the same time must encourage the achievement of adequate levels of the overall quality of the work carried out also with the contribution of the subjects being trained.

In this sense, it should be given priority, as far as possible, to solutions characterized by ease of installation, such as prefabricated systems with dry assembly and lightweight construction systems, characterized by safety in handling and speed of execution.

The selection of techniques in the design phase can also be related to contingent factors that can vary from one construction site to another and depends on specific opportunities that can be identified within the framework of the multistakeholders network.

Taking this into consideration, along the research project we tested the possibility of facilitating the requalification interventions on confiscated properties through the procurement of additional resources for the construction site. The path followed arises from an expanded vision of the framework of rules related to the redevelopment interventions and builds on the recently introduced rules on the non-financial reporting for companies (summarised by the acronym ESG “Environmental, Social and Governance”), interpreted in the win-win perspective that characterizes the research: companies that produce construction materials and components may have an advantage (in terms of declared social impact) if they contribute to projects of social relevance, for example through the provision of materials free of charge; at the same time, Public Administrations receive a tangible benefit in terms of reduction in costs for the redevelopment works. This opportunity was activated in the construction site-schools developed within the research project; it was necessary for its implementation to define ad-hoc procurement contract clauses that allowed the supply of some materials by the contracting authority (the municipality which owns the confiscated real estate) and their installation only by the contractors (the construction companies).

### **Conclusions: standards and project**

The research had to deal with different regulatory systems with the aim of coordinating and integrating their application in a specific context such as that of the redevelopment of a public good. The experience of the research has allowed us to highlight four strategic lines which

however have a general nature with respect to the specific issue of the requalification and valorisation of properties confiscated from organized crime.

The strategies that were developed and implemented during the research are:

1. horizontal coordination between regulatory systems involving heterogeneous stakeholders with respect to the public procurement management chain: for example, the harmonization of the rules on extra-curricular internships and the rules on the reception of immigrants with the aim of reorganizing the procedures for the inclusion of vulnerable subjects (in particular immigrants in second reception) in the working world and in the system of professional internships. This suggested the need of modifying the rules on the minimum wage envisaged by the law, in order to respond to the need of autonomy expressed by disadvantaged subjects;
2. vertical coordination or aspects relating to sector regulations: for example, the relationship between national laws which provide for the minimum qualification required to enter the construction site (the 16 hours course on basic safety) and the regional regulations which provide for numerous levels of qualification for the construction site labour;
3. the integration of specific sector rules: for example, the clauses added to the procurement contracts with the construction companies in order to include the obligation to activate professional training and installation/use of materials supplied by the municipality;
4. the broadening of the perspective, understood as the ability to go beyond the regulatory framework strictly pertinent to the intervention, to find opportunities for win-win actions: for example, the reference to the legislation relating to the non-financial reporting of companies (typically neglected by the construction sector) has enabled the involvement of partners and the provision of materials, components or services free of charge, as an additional financing for the municipalities. This represents an economic advantage for the contracting authorities and can be reported as social sustainability actions by the supply companies.

For the effective implementation of these strategies, as emerged during the research, a systematic process for the identification of potential stakeholders through the interpretation of their needs and expectations is required; this analytical capacity allows on one hand to build the framework of rules to deal with and, on the other hand, to prefigure the mutual benefits that the stakeholders will be able to achieve that arise from the adoption of a win-win logic.

## NOTES

<sup>1</sup> The research project “Co-WIN. Cantieri di cooperazione sociale win-win per la riqualificazione degli immobili confiscati alle mafie e l’equità sociale” was funded by the Politecnico di Milano, awarding a call for funding within the Polisocial Award 2021 programme. The working group is composed by: *Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito (DABC): CO-WINCO-WINX*

Project partners: Assimpredil ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili, imprese edili di Milano, di Lodi e di Monza e Brianza; Saint-Gobain Italia SPA; ESEM-Cpt – Ente Unificato Formazione e Sicurezza; ANCILab e ANCI Lombardia– Associazione Nazionale Comuni Italiani; ANBSC – Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati; Fondazione ENAIP Lombardia; CNCA e CNCA Lombardia – Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza; Comunità Fraternità; Associazione Manager WhiteList; Regione Lombardia – DG Sicurezza e Protezione Civile e Commissione speciale Antimafia, anticorruzione, trasparenza ed educazione alla legalità del Consiglio Regionale; Comune di Settimo Milanese; Comune di Trezzano sul Naviglio; Comune di Gerenzago; Comune di Cisliano.

<sup>2</sup> “Not in Education, Employment or Training”

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> European Qualifications Framework (2017/C 189/03): reference for the definition for the for lifelong learning.

IMAGES

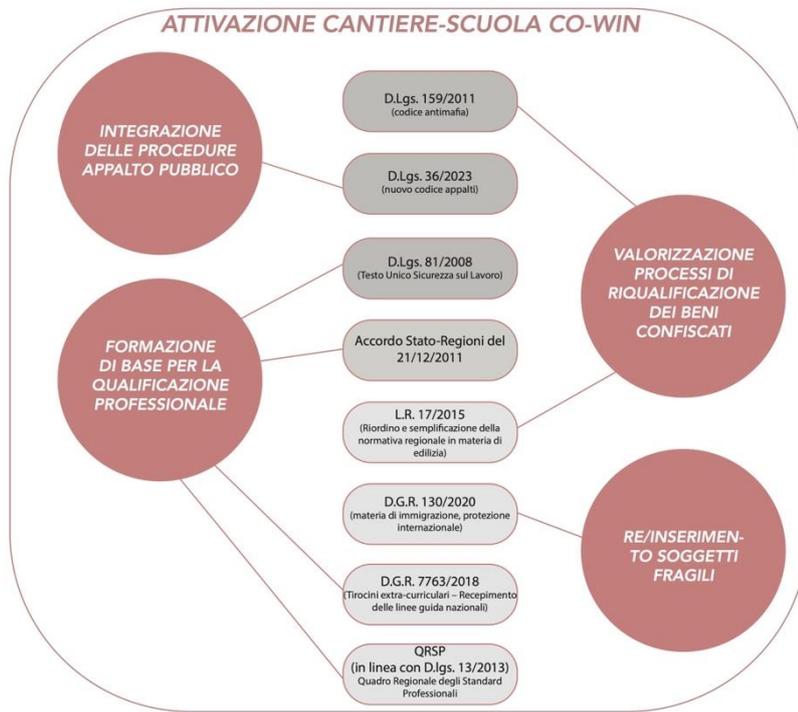


Fig. 1. Framework of the main regulatory systems for the organization of a construction site-school, activated within the valorization process of confiscated properties

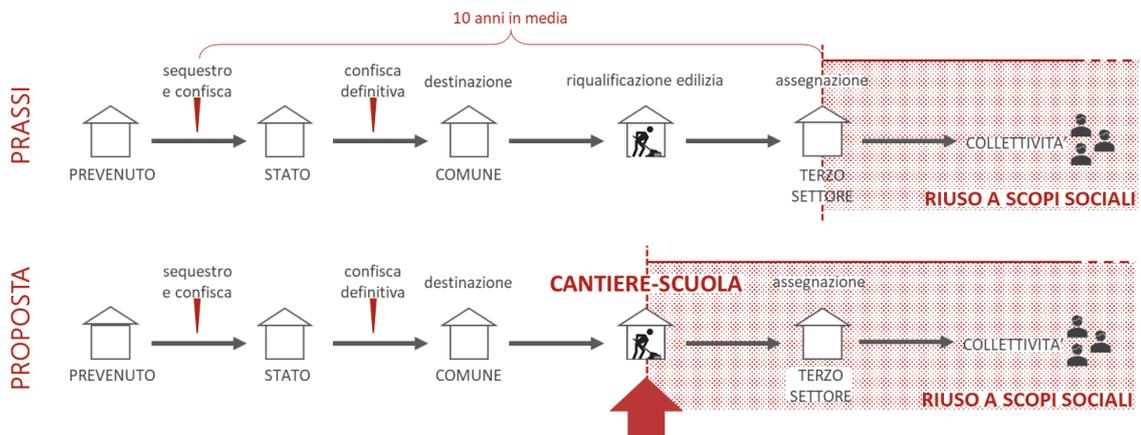


Figure 2: Process of redevelopment and assignment of the confiscated assets to third-sector bodies. Reusing the assets for social purposes is brought forward to the construction phase.

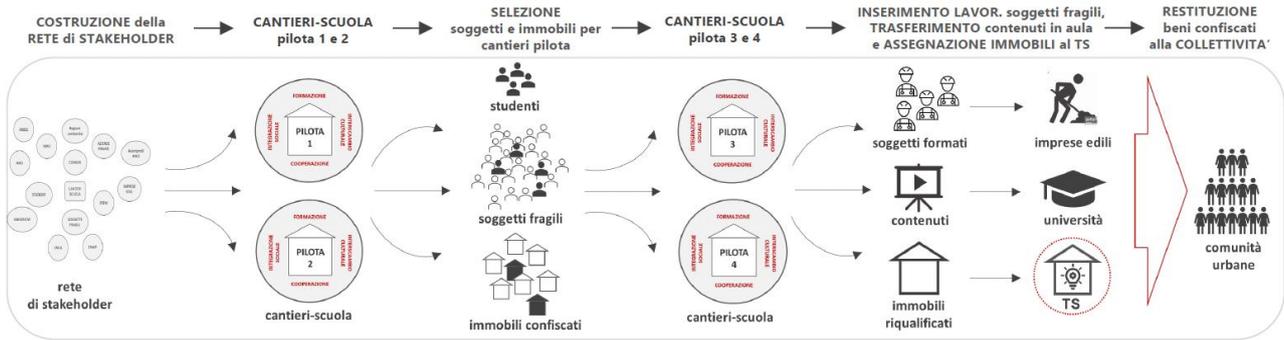


Figura 3: Research methodology for the implementation of the innovative model for the valorization and reuse of confiscated assets

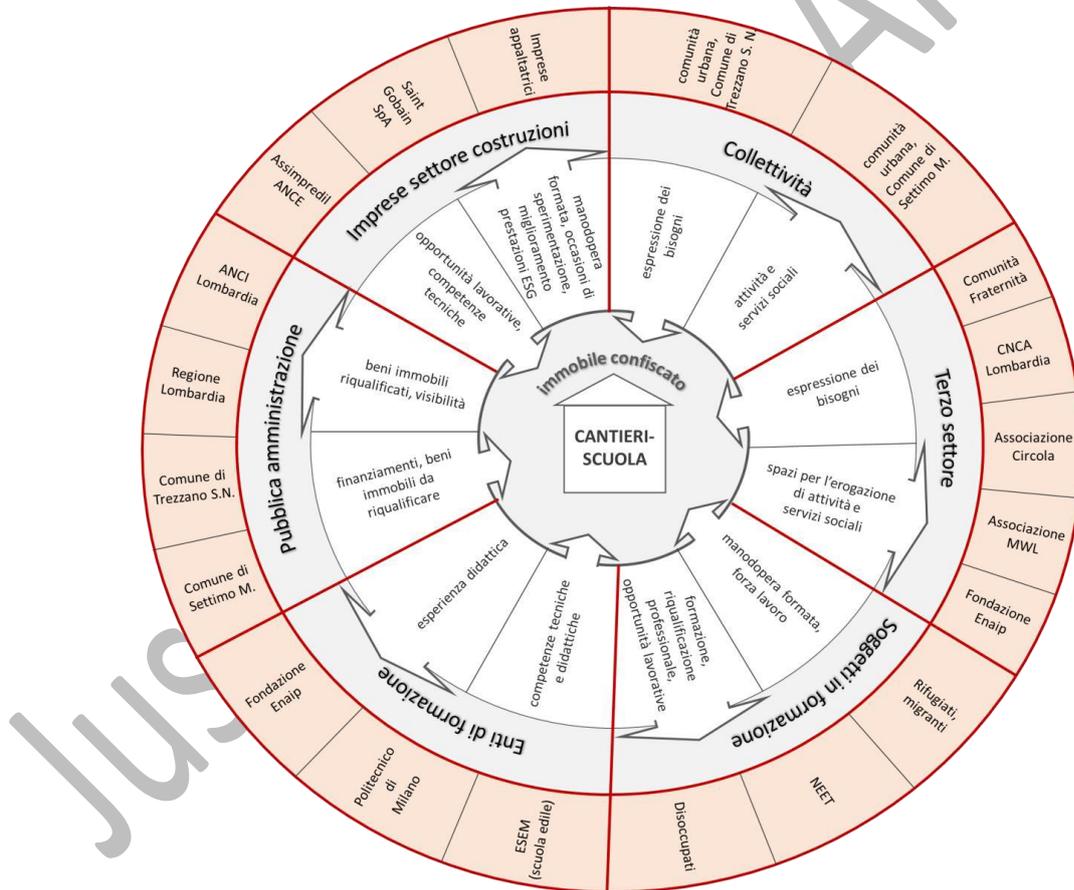


Figure 4. Framework of stakeholder's areas of interest and benefits pursued in a win-win logic

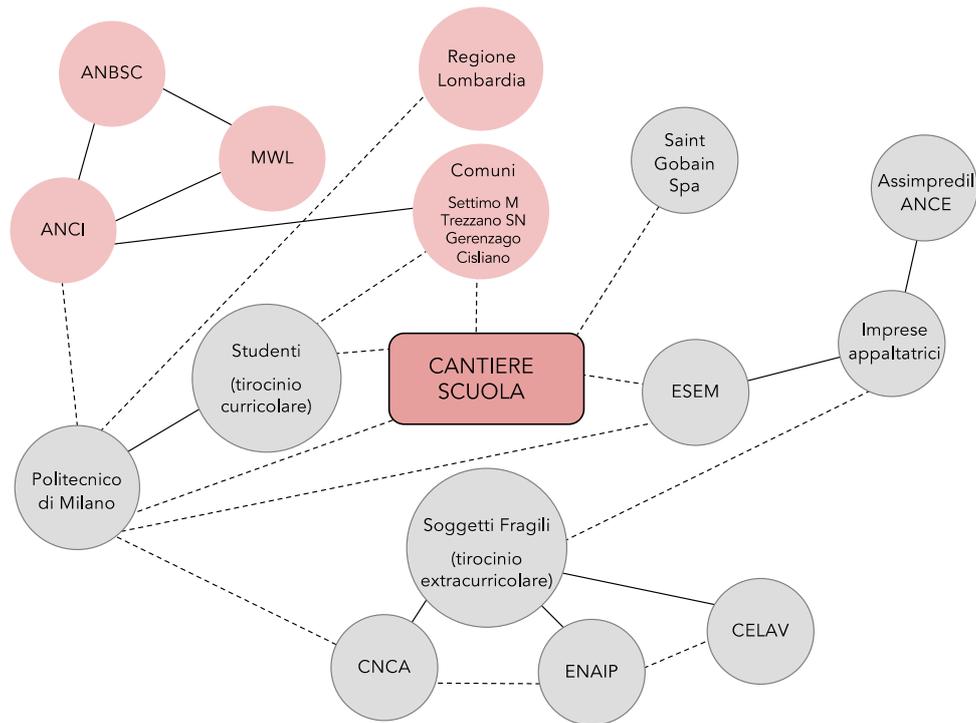


Figure 5. System of relationships within the win-win cooperation network between stakeholders in Lombardy. The solid lines indicate the relationships already in place between the stakeholders; the dotted lines show the synergies activated to create CO-WIN model.



Figure 6. Internal partition monitoring in the construction site-school of Gerenzago



*Figure 7. Installation of a thermal coat in the construction site-school of Gerenzago*

**COOPERAZIONE WIN-WIN PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI**

**Andrea Campioli**<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-1971-6979>

**Oscar Eugenio Bellini**<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-4767-1958>

**Chiara Bernardini**<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-1003-3928>

**Serena Giorgi**<sup>1</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-9255-1197>

**Giancarlo Paganin**<sup>2</sup>, <https://orcid.org/0000-0002-1508-7570>

<sup>1</sup> Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano

<sup>2</sup> Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

Primary Contact: Andrea Campioli, [andrea.campioli@polimi.it](mailto:andrea.campioli@polimi.it)

**Abstract.** *I processi di trasformazione dell'ambiente costruito, in particolare quelli che hanno per fine il "bene comune", oggi si confrontano con apparati normativi collocati su ambiti e livelli molto diversi. L'articolato quadro normativo contrasta spesso con la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati per l'incapacità di interpretare e tradurre in pratica i contenuti di tali apparati e per la difficoltà di coordinare strumenti che nascono con prospettive e obiettivi differenti. La ricerca affronta questa criticità nell'ambito dei processi di riqualificazione e valorizzazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata proponendo un modello innovativo di processo, che mette a sistema norme e ruoli degli attori coinvolti e amplifica l'impatto sociale di tali azioni.*

**Parole chiave:** Cooperazione multistakeholder; Cantiere-scuola; Beni confiscati; Integrazione sociale; Aspetti giuridico-procedurali.

### **Cooperazione "win-win" e complessità normativa**

Gli interventi sul costruito, in particolare quelli destinati al bene comune, implicano la cooperazione di molteplici soggetti chiamati a interagire cercando di raggiungere un risultato che arrechi vantaggi reciproci alle parti coinvolte; questi interventi possono quindi essere definiti come "interventi win-win multistakeholder". I diversi soggetti soggiacciono ad apparati normativi che interessano diversi ambiti e diversi livelli (Fig. 1) e questo articolato quadro di regole contrasta spesso con la possibilità di raggiungere gli obiettivi degli interventi anche a causa dell'incapacità di interpretare e tradurre in pratica i contenuti di tali apparati e per la difficoltà di coordinare strumenti che nascono con prospettive e obiettivi differenti.

Cogliendo come ambito di sperimentazione gli interventi di riqualificazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata, la ricerca CO-WIN<sup>1</sup> si è confrontata con alcuni nodi critici che si presentano in modo ricorrente e ha portato alla definizione di azioni che possono essere condotte per mettere a sistema norme e ruoli interessati.

### **Gli interventi di riqualificazione come cantieri-scuola**

Il patrimonio degli immobili confiscati è emblematico di una risorsa collettiva in gran parte inutilizzata e in stato di degrado, ma di intrinseco valore materiale, sociale e simbolico.

La normativa vigente prevede che gli immobili vengano dapprima sequestrati, poi confiscati, quindi destinati in proprietà ai comuni e, infine, assegnati a enti del terzo settore.

Numerose sono le barriere all'attivazione di questo processo: il cattivo stato di conservazione e gli scarsi livelli di efficienza energetica degli edifici; l'insufficienza di risorse finanziarie per la riqualificazione e la valorizzazione; la carenza di competenze degli enti locali.

Al fine di incentivare l'avvio di azioni di riqualificazione e di potenziare la loro finalità sociale, la ricerca ha progettato e sperimentato, sul piano teorico e applicativo, un modello di gestione innovativa delle diverse fasi del processo di riqualificazione e restituzione alla collettività degli immobili confiscati, con l'obiettivo di potenziarne la rilevanza sociale con il contributo dei processi di formazione a diversi livelli.

Nella visione della ricerca, il cantiere dell'intervento di riqualificazione si configura come opportunità per la formazione e l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti appartenenti a categorie sociali fragili e al contempo occasione di tirocinio tecnico-operativo per gli studenti dei corsi di laurea nell'ambito delle costruzioni, anticipando in questo modo il riuso a fini sociali degli immobili confiscati e ampliando come conseguenza il valore sociale complessivo dei processi in essere (Fig. 2).

La ricerca si è concentrata su casi di immobili confiscati localizzati sul territorio della Regione Lombardia e in particolare sull'area metropolitana milanese. Le esperienze pilota sono state condotte in due momenti diversi presso i comuni di Settimo Milanese, Trezzano Sul Naviglio, Gerenzago e Cisliano in quanto assegnatari di un cofinanziamento regionale (anni 2022 e 2023) per la riqualificazione dei beni confiscati. Si è provveduto alla costruzione della rete degli stakeholder; attraverso il monitoraggio dei primi due casi pilota sono stati individuati i punti di forza e di debolezza dei processi di riqualificazione in essere; è stato strutturato un progetto formativo sia per i soggetti fragili sia per gli studenti; stato definito il repertorio delle tecniche costruttive da utilizzare, con particolare attenzione a soluzioni innovative; sono stati selezionati i tirocinanti; sono stati attivati accordi con le imprese e con i comuni per l'assunzione dei tirocinanti. È in fase di completamento il cantiere di uno dei progetti pilota, con la presenza dei tirocinanti (Fig. 3).

#### ***La costruzione del network operativo: una rete di stakeholder per la cooperazione win-win***

A partire dal contesto di riferimento si è strutturato un sistema di relazioni che agisse da catalizzatore/attivatore di processi virtuosi di cooperazione win-win tra le parti interessate.

Per l'attuazione del modello CO-WIN è infatti imprescindibile la partecipazione proattiva e la costruzione di una solida e stabile rete di relazioni tra soggetti chiave con riferimento alle esigenze prioritarie della valorizzazione dei processi di riqualificazione dei beni confiscati, del re-inserimento di soggetti fragili nel mercato del lavoro; dell'offerta di formazione professionale di base; dell'aggiornamento didattico curricolare.

La ricerca ha attivato l'aggregazione degli stakeholder (partner di progetto) in "tavoli di lavoro", organizzati per obiettivi e azioni specifici, che hanno permesso di mettere a punto e sperimentare modelli di collaborazione diversificati e composti da membri del team di ricerca del Politecnico di Milano e da rappresentanti dei partner di progetto. L'adozione di un approccio multidisciplinare e l'acquisizione di competenze complementari ha consentito di affrontare adeguatamente l'eterogeneità degli ambiti di ricerca di progetto, delle tipologie delle parti interessate, dei loro contesti di appartenenza e della normativa che regola le loro attività.

Nella rete multistakeholder operativa, attivata su territorio lombardo, sono stati coinvolti i seguenti soggetti, che trovano, ciascuno, vantaggi specifici (Fig. 4):

- enti di formazione: sperimentano un'offerta di didattica innovativa fornendo competenze tecniche e didattiche in corsi di formazione a supporto dei soggetti in formazione nei cantieri-pilota;
- imprese del settore delle costruzioni: singolarmente o tramite le loro associazioni, le imprese esecutrici possono disporre di manodopera formata con competenze tecniche-operative e una maggiore potenzialità lavorativa sul mercato; le imprese fornitrici sperimentano materiali e tecniche costruttive e migliorano le proprie prestazioni di sostenibilità ambientale, economica e sociale.
- soggetti in formazione: gli studenti universitari, ricevono anticipatamente una formazione erogata di prassi "on the job" che significa maggior competitività sul mercato del lavoro; i soggetti appartenenti a categorie sociali fragili ricevono formazione, riqualificazione professionale e opportunità lavorative per un migliore inserimento sociale;
- collettività, Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore: ricevono spazi e supporti per l'erogazione di attività sociali in risposta ai bisogni del territorio.

#### **Il cantiere-scuola come luogo di formazione e integrazione sociale**

L'idea di attivare cantieri-scuola all'interno del processo di riqualificazione dei beni immobili confiscati muove dall'interpretazione di quattro esigenze prioritarie:

1. L'incremento delle iniziative e la valorizzazione dei processi di restituzione alla collettività degli immobili confiscati;
2. L'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti appartenenti a categorie sociali fragili;
3. La formazione di base di manodopera da inserire nel mercato del lavoro del settore edilizio;
4. L'inserimento di esperienze di tirocinio di carattere tecnico-operativo nella didattica curricolare dei corsi di laurea nell'ambito delle costruzioni.

Da qualche anno si può rilevare per le imprese di costruzioni una difficoltà nel reperire manodopera a fronte di una domanda di lavoro in costante crescita. Oltre ad aspetti quantitativi il fabbisogno occupazionale del settore edilizio si caratterizza sempre di più anche per esigenze specifiche di competenze richieste dalla sempre maggiore disponibilità di soluzioni e tecniche costruttive innovative.

La riqualificazione dei beni immobili confiscati diventa, nelle ipotesi della ricerca, una opportunità di valorizzazione del capitale umano, attraverso la riqualificazione professionale che può attivare i processi di inserimento lavorativo e sociale.

Il dialogo all'interno della rete di partner della ricerca ha portato a definire degli specifici criteri di selezione per i destinatari della formazione che hanno consentito di identificare le seguenti categorie sociali di soggetti fragili/svantaggi: a) rifugiati, richiedenti asilo e migranti; b) giovani NEET<sup>2</sup>; c) disoccupati con o senza esperienza pregressa nel settore delle costruzioni.

La selezione di formule contrattuali per l'inserimento nei cantieri-scuola è stata condotta in stretta collaborazione con i partner di progetto coinvolti ciascuno per quanto di propria competenza. A tal fine si è reso necessario uno studio della normativa nazionale e di quella regionale in materia di tirocini e la formula selezionata è stata quella del tirocinio extra-curricolare, con ente promotore Enaip e soggetto ospitante la/e impresa/e edile/i appaltatrice/i dei lavori di riqualificazione degli immobili confiscati. Secondo i termini previsti dalla normativa regionale di riferimento, il tirocinio extra-curricolare prevede fino a 6 mesi di contratto ed è retribuito con una borsa minima che può essere tuttavia incrementata dal soggetto ospitante. Un elemento di criticità nella definizione dei tirocini in cantiere, caratteristico del contesto nazionale dove le imprese hanno piccole dimensioni unitarie, è risultato nel fatto che il numero di tirocini attivabili in impresa è proporzionale al numero dei dipendenti dell'impresa e di conseguenza si possono attivare mediamente pochi tirocini nel singolo cantiere-scuola.

L'attivazione dei tirocini extra-curricolari presso i cantieri di riqualificazione dei beni confiscati è stata garantita attraverso l'inserimento di clausole aggiuntive, specificamente definite nel corso della ricerca, all'interno dei seguenti documenti: i) capitolato speciale d'appalto; ii) schema di contratto; iii) e contratto tra stazione appaltante (il Comune proprietario del bene immobile confiscato) e le imprese appaltatrici.

L'opportunità di tirocinio è stata promossa presso gli enti di accoglienza sul territorio e presso ulteriori realtà del sociale, per attivare diversi canali di reclutamento. (Fig. 6 e 7).

Le principali criticità che caratterizzano l'attivazione di tirocini extra-curricolari per soggetti appartenenti a categorie sociali fragili emerse sono le seguenti:

- il disallineamento tra la normativa regolatrice dei termini di tirocinio extra-curricolare (DGR 7763/2018) e le tempistiche dell'accoglienza (DGR 130/2020);
- la scarsa attrattività della retribuzione mensile minima dei percorsi di tirocinio rispetto ai compensi che vengono offerti agli stessi soggetti laddove si propongono come lavoratori occasionali e irregolari in diversi settori (edile, ristorazione, trasporti, etc.);
- la mancanza di visione a medio/lungo termine dei soggetti e mancanza di percezione del rischio connesso al lavoro in nero da parte dei soggetti fragili (disinformazione);
- l'insufficienza o inadeguatezza dei servizi di orientamento lavorativo da parte dei servizi sociali;
- la difficoltà a spostarsi sul territorio per via della mancanza di dotazione di mezzi di trasporto privati e di limitata disponibilità di mezzi di trasporto pubblici per raggiungere i cantieri.

Il modello di intervento proposto è replicabile (previa opportuna analisi di contesto socio-produttivo) al resto del Paese, in quanto il fenomeno della confisca di immobili si estende a tutte le regioni italiane ed è regolato da un corpo normativo nazionale (D.Lgs. 159/2011<sup>3</sup>).

## **L'inserimento di esperienze tecnico-operative nella didattica curriculare dell'ambito delle costruzioni**

Negli obiettivi della ricerca il cantiere-scuola non rappresenta solo un'occasione di formazione professionalizzante finalizzata al (re-)inserimento nel mondo del lavoro e all'integrazione sociale di soggetti appartenenti a categorie sociali fragili; offre anche l'opportunità di integrare gli aspetti operativi del cantiere all'interno delle filiere di istruzione nell'ambito delle costruzioni, mediante metodi e modelli didattici innovativi sia nella pratica diretta del cantiere sia nel suo trasferimento in aula.

L'arricchimento della didattica curriculare universitaria con esperienze professionalizzanti in cantiere rivolte a studenti triennali e magistrali si realizza attraverso l'attivazione di tirocini curriculari di carattere tecnico-operativo presso gli uffici tecnici delle pubbliche amministrazioni locali (i Comuni) proprietarie degli immobili confiscati in riqualificazione. Nello specifico i tirocinanti curriculari hanno collaborato con la struttura tecnica delle Pubbliche Amministrazioni locali, affiancando il Responsabile Unico di Procedimento (RUP)

Le esperienze dirette e/o riportate in aula dei cantieri-scuola, spesso poco valorizzate nei curricula accademici, consentono agli studenti di comprendere non solo le realtà di cantiere, ma anche tutte le procedure relative alle opere pubbliche a partire dalla programmazione dei lavori da parte degli Enti pubblici, passando per la progettazione degli interventi, la successiva pubblicazione di un bando di gara per l'affidamento dei lavori, l'apertura del cantiere e l'esecuzione fino alla conclusione del processo, che include rendicontazione, collaudo e monitoraggio.

La valorizzazione dei beni immobili confiscati rappresenta un caso particolare di opera pubblica, che prevede a conclusione dei lavori una fase aggiuntiva che consiste nell'assegnazione dell'immobile riqualificato a un ente del Terzo settore, perché venga riusato a scopi sociali. I tirocinanti hanno partecipato anche all'analisi dei bisogni sociali su scala territoriale condotta dai Comuni, identificando alcuni servizi e funzioni sociali prioritari da indicare nel bando di assegnazione dell'immobile.

Gli studenti beneficiari di questo percorso formativo hanno occasione di acquisire competenze tecniche, di cantiere, amministrative e comunicative esaminando gli aspetti giuridico-amministrativi, procedurali e contrattuali di una opera pubblica.

### **Modelli formativi e scelte tecniche per l'attuazione del cantiere-scuola**

La cooperazione tra gli stakeholder del progetto (produttori, progettisti, imprese ed enti di formazione) ha evidenziato le attuali criticità derivanti dal contesto normativo nella definizione del progetto formativo del cantiere-scuola e nella individuazione dei soggetti che rivestono un ruolo di affiancamento, monitoraggio e valutazione del tirocinante extracurricolare.

L'obbligo della formazione dei lavoratori, incluso nel settore delle costruzioni, risale al D.Lgs. 626/1994, ed è stato successivamente precisato dal D.Lgs. 81/2008 e chiarificato con l'Accordo Stato-Regioni del 21/12/2011: tali norme si concentrano sulla formazione in materia di sicurezza e salute dei lavoratori ma non coprono il tema della formazione professionalizzante.

Come conseguenza, oggi vi è ampia disponibilità di corsi sulla sicurezza nel cantiere mentre molto contenuta è l'offerta sul fronte dei corsi specializzanti (per esempio corsi sulla posa in opera di specifiche tecniche costruttive; abilità informatiche per l'utilizzo di software BIM; ecc.) che sono facoltativi (e poco richiesti) per gli operatori edili. La maggior parte dei corsi specializzanti riguarda le soluzioni costruttive dotate di norma UNI di riferimento (posa di sistemi a secco in lastre, ai sensi della norma UNI 11555 e UNI 11424; posa di membrane flessibili per impermeabilizzazione, ai sensi della UNI 11333; posa di sistemi a cappotto, ai sensi della UNI 11716), limitando l'apertura nei confronti della molteplicità delle soluzioni disponibili.

Il confronto con i partner di progetto ha confermato che la conoscenza teorica e la capacità operativa di cantiere vengono acquisite generalmente sul lavoro, limitando quindi la possibilità di un effettivo aggiornamento sulle tecniche costruttive innovative, che pertanto trovano difficoltà di applicazione proprio per mancanza di manodopera specializzata.

Il tema della formazione è connesso alla questione della definizione dei profili di competenza e di qualifica professionale. In tal senso la Carta d'identità Professionale Edile «CIPE», introdotta dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di settore – CCNL Edilizia, rilasciata dalle Casse edili, è un documento riconosciuto a ogni singolo lavoratore che contiene tutti i certificati dei corsi sostenuti, e consente di esplicitare il proprio profilo professionale. In questa prospettiva i lavoratori che non hanno sufficiente disponibilità economica per affrontare un percorso di qualificazione o

riqualificazione sostenuta dalla formazione si trovano in situazione svantaggiata rispetto al loro inserimento lavorativo e, come conseguenza diretta, anche per il loro inserimento sociale. Le competenze acquisite nel cantiere-scuola proposto nel modello CO-WIN hanno quindi la duplice funzione di favorire l'inserimento lavorativo e sociale di soggetti fragili, come per esempio gli immigrati e di offrire a un settore in costante ricerca di manodopera figure con adeguata qualificazione professionale.

Nella ricerca, la definizione del livello della qualifica professionale e l'individuazione delle relative azioni formative hanno fatto riferimento al Quadro regionale degli standard professionali (QRSP), in linea con il quadro europeo delle qualifiche (EQF<sup>4</sup>). Il riferimento al QRSP ha permesso la definizione delle unità formative del programma di cantiere-scuola (coincidente con il progetto di tirocinio) articolato per competenze o elementi di competenze, conoscenze teoriche e abilità cognitive e pratiche.

Nella costruzione del programma formativo ci si è potuti riferire – grazie all'interazione dei diversi stakeholder – alle specifiche tecniche costruttive che erano state previste nei progetti di riqualificazione sviluppati dai Comuni partner.

Nell'ambiente del cantiere-scuola, l'esecuzione dell'opera è occasione di formazione che viene di fatto indirizzata dal ruolo centrale del progetto, dalle cui scelte tecniche-costruttive dipende il piano formativo e la conseguente qualifica richiesta per l'operatore.

La scelta dei materiali e delle tecniche costruttive assume quindi un rilievo particolare in quanto deve permettere la formazione on the job ma allo stesso deve favorire il raggiungimento di adeguati livelli di la qualità complessiva dell'opera realizzata anche con il contributo dei soggetti in formazione.

In tal senso sono da privilegiare, per quanto possibile, soluzioni connotate da facilità di lavorazione, come i sistemi prefabbricati con assemblaggio a secco e sistemi costruttivi leggeri, caratterizzati da facilità di movimentazione e dalla rapidità di esecuzione nelle fasi di assemblaggio.

La scelta delle tecniche in fase di progettazione può essere inoltre relazionata a fattori contingenti che possono variare cantiere per cantiere, in funzione di opportunità specifiche che possono essere individuate nel quadro della rete multistakeholder.

In questa direzione, nel corso della ricerca si è sperimentata la possibilità di agevolare gli interventi di riqualificazione dei beni confiscati attraverso il reperimento di risorse aggiuntive per il cantiere di origine esterna alla stazione appaltante. Il percorso seguito nasce da una visione allargata del quadro di regole individuato per l'intervento di riqualificazione e, nel caso specifico, si è fatto riferimento alle regole introdotte per la rendicontazione non finanziaria delle aziende (sintetizzata dalla sigla ESG "Environmental, Social e Governance") rilette nella prospettiva win-win che caratterizza la ricerca. Le aziende che producono materiale da costruzione possono avere un vantaggio (in termini di impatto sociale da rendicontare) se contribuiscono a progetti di rilevanza sociale, per esempio attraverso la fornitura di materiali a titolo gratuito; nello stesso tempo la Pubblica Amministrazione ne riceve un beneficio tangibile in termini di riduzione dei costi di approvvigionamento per i lavori di riqualificazione e per il cantiere-scuola. Questa opportunità è stata attivata nei cantieri-scuola sviluppati durante la ricerca e per la sua attuazione è stato necessario definire delle clausole di contratto di appalto per imporre alla impresa esecutrice di fornire prestazioni di sola posa in opera per quei materiali forniti direttamente dal committente.

### **Conclusioni: norme e progetto.**

La ricerca ha dovuto confrontarsi con differenti apparati normativi con l'obiettivo di coordinarne e integrarne la applicazione in un contesto specifico quale quello del cantiere di riqualificazione di un bene pubblico. L'esperienza del percorso di ricerca ha consentito di evidenziare quattro piani strategici che hanno comunque un carattere di generalità rispetto al tema specifico della valorizzazione e riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Le strategie che sono state sviluppate e implementate nel corso della ricerca sono:

1. il coordinamento orizzontale tra apparati normativi che coinvolgono stakeholder eterogenei rispetto alla filiera della gestione appalti pubblici: per esempio l'armonizzazione delle norme sui tirocini e delle norme sulla seconda accoglienza con la necessità di organizzare le procedure di inserimento dei soggetti fragili – in particolare immigrati in seconda accoglienza – nel mondo del lavoro e in particolare nel sistema dei tirocini

- professionalizzanti (esempi relativi alla necessità di modificare le regole della retribuzione minima prevista dalla norma con le necessità di autonomia dei lavoratori);
2. il coordinamento verticale o di aspetti relativi a norme di settore: per esempio il rapporto tra le leggi nazionali che prevedono il minimo di qualificazione per il cantiere nel corso da 16 ore e le norme regionali prevedono numerosi livelli di qualifica del personale di cantiere);
  3. l'integrazione di norme specifiche settoriali: per esempio le clausole aggiunte al contratto con appaltatore per inserire obbligo di attivazione formazione professionalizzante e posa/utilizzo di materiale fornito dal Comune;
  4. l'allargamento della prospettiva, inteso come capacità di andare oltre al quadro normativo di stretta pertinenza dell'intervento per trovare opportunità di azioni win-win: per esempio, il riferimento alla normativa relativa alla rendicontazione non finanziaria delle imprese (tipicamente estranea al settore edilizio) ha permesso di attivare processi di coinvolgimento e finanziamento aggiuntivo per i comuni tramite la fornitura di beni o servizi a titolo gratuito che per la stazione appaltante diventano un vantaggio economico e che possono essere rendicontati come azioni di sostenibilità sociale da parte del soggetto che le fornisce.
- Per l'efficace implementazione di queste strategie, come emerso nel corso della ricerca, risulta necessario un processo sistematico di individuazione dei potenziali stakeholder e la comprensione dei loro bisogni e aspettative; tale capacità di analisi permette da un lato di costruire il quadro di norme rispetto alle quali confrontarsi e dall'altro di prefigurare i benefici reciproci che gli stakeholder potranno conseguire dall'intervento in una logica win-win.

## REFERENCES

- David, P., Ofria, F. (2014), *L'economia dei beni confiscati*, FrancoAngeli, Milano.
- Douma, K., Scott, L., Bulzomi, A. (2017), *SDG Investment case*, United Nations Principles for Responsible Investment, New York.
- Eshun, B.T.B., Chan, A.P.C. and Osei-Kyei, R. (2021), "Conceptualizing a win-win scenario in public-private partnerships: evidence from a systematic literature review", *Engineering, Construction and Architectural Management*, Vol. 28, No. 9, pp. 2712-2735.
- Giofrè, F., El Edeisy, M. (2022), "Teaching practices in architectural technology courses. An experiment and future perspectives in the Italian context", *8th International Conference on Higher Education Advances (HEAd'22)*, Universitat Politècnica de Valencia, Valencia, pp. 789-796.
- Maestri, M. (2016), "I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata in Lombardia", *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, Vol. 2, No. 2, pp. 26-53.
- Mira, T., Turrisi, A. (2019), *Dalle mafie ai cittadini. La vita nuova dei beni confiscati alla criminalità*, San Paolo edizioni, Cinisello Balsamo.
- Nielsen, R.P. (2009), "Varieties of Win-Win Solutions to Problems with Ethical Dimensions", *Journal of Business Ethics*, Vol. 88, pp. 333-349.

## NOTE

<sup>1</sup> La ricerca "Co-WIN. Cantieri di cooperazione sociale win-win per la riqualificazione degli immobili confiscati alle mafie e l'equità sociale" è stata finanziata con fondi del Politecnico di Milano, assegnati con bando competitivo nell'ambito del programma Polisocial Award 2021. Il gruppo di lavoro è composto da:

*Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito (DABC):* A. Campioli (Referente scientifico), O. E. Bellini (Project manager), N. Atta, C. Bernardini, S. Giorgi, C. Del Pero, M. Lavagna, F. Leonforte, A. Zanelli; *Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASTU):* G. Paganin (Project manager), A. Parma; *Dipartimento di Ingegneria Gestionale (DIG):* M. Mancini, D. Chiaroni, C. Mariani; *Metid – Metodi e Tecnologie Innovative per la Didattica:* S. Sancassani; B. Santolini.

Sono partner del progetto: Assimpredil ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili, imprese edili di Milano, di Lodi e di Monza e Brianza; Saint-Gobain Italia SPA; ESEM-Cpt – Ente Unificato Formazione e Sicurezza; ANCILab e ANCI Lombardia – Associazione Nazionale Comuni Italiani; ANBSC – Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati; Fondazione ENAIP Lombardia; CNCA e CNCA Lombardia – Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza; Comunità

Fraternità; Associazione Manager WhiteList; Regione Lombardia – DG Sicurezza e Protezione Civile e Commissione speciale Antimafia, anticorruzione, trasparenza ed educazione alla legalità del Consiglio Regionale; Comune di Settimo Milanese; Comune di Trezzano sul Naviglio; Comune di Gerenzago; Comune di Cisliano.

<sup>2</sup> NEET è acronimo di “Not in Education, Employment or Training” e si riferisce al gruppo di giovani e giovani adulti che non in percorsi scolastici, lavorativi o di formazione professionale.

<sup>3</sup> 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. (11G0201).

<sup>4</sup> European Qualifications Framework (2017/ C 189/15): riferimento univoco per la definizione dei risultati di apprendimento acquisiti.

Just Accepted Article