

# La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Fabio Giglioni

La disciplina dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata presenta spunti di grande originalità che ha destato interesse anche oltre i confini nazionali. Tra gli aspetti di maggiore importanza c'è senz'altro il coinvolgimento delle organizzazioni civiche nella gestione dei beni confiscati come contributo alla riappropriazione sociale del tema della legalità. Il saggio analizza le condizioni per la realizzazione di forme di collaborazione con la società civile utili a tal fine. In particolare, ciò che viene evidenziato è l'ampliamento del novero dei soggetti titolati a stabilire accordi di collaborazione a seguito dell'introduzione del codice del terzo settore, le innovazioni organizzative delle politiche tese a favorire la collaborazione e la capacità della collaborazione di rimediare anche difetti applicativi della norma. Il saggio si conclude con l'evidenziazione dei limiti dello strumento di collaborazione.

## **1. L'esperienza originale della disciplina dei beni confiscati alla criminalità organizzata**

La disciplina e l'amministrazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata costituiscono un'esperienza di rilievo giuridico che può essere giudicata di grande interesse<sup>1</sup>. Lo è innanzitutto il fatto che queste politiche pubbliche provano a sperimentare forme originali di partecipazione su un tema, quello della legalità, che sembrerebbe a prima vista non riservare significativi spazi di coinvolgimento ai cittadini e proprio il caso dei beni confiscati lo dimostra.

La normativa che è oggi vigente, condensata nel codice antimafia, d.lgs. 159 del 2011, trae origine da un impianto, quello della legge n. 646 del 1982, che aveva il fine di impoverire – con strumenti dapprima repressivi, poi anche preventivi – chi si è arricchito attraverso attività

illecite. In altre parole, quella previsione legislativa era animata da un intento in cui la legalità si imponeva principalmente come afflizione, da un lato, e come ripristino del rispetto delle ordinarie regole della convivenza civile, dall'altro. Entrambe le versioni in cui era declinato in principio la legalità riservavano un ruolo esclusivo allo stato nell'uso di poteri autoritativi, peraltro di ordine quasi totalmente di natura giudiziaria. In questa prospettiva la legalità appare, in primo luogo, un bene immateriale di interesse pubblico la cui cura spetta esclusivamente agli apparati di sicurezza e giustizia e dove, tuttalpiù, il ruolo delle organizzazioni sociali sembra limitato al contributo di ordine educativo. Eppure, proprio con riferimento ai beni confiscati alla criminalità organizzata, a partire dalla legge n. 109 del 1996, si è affiancata (e poi decisamente rafforzata) un'altra idea di legalità, che potremmo definire sociale, consistente nella restituzione alla collettività dei beni che avevano arricchito pochi illecitamente<sup>2</sup>.

Ciò è stato ritenuto necessario perché la chiave autoritativa del trattamento dei beni frutto di attività illecita rendeva estranee le principali vittime delle azioni criminose che erano, prima di tutto, le comunità locali. La Corte costituzionale ha sottolineato, infatti, che la restituzione alle collettività territoriali rappresenta uno strumento fondamentale per contrastare l'attività criminale «mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni ed a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità» (sent. n. 34/2012). Questa evoluzione ha permesso di individuare nel percorso partecipativo un ulteriore strumento idoneo alla cura della legalità. Anzi, vi è anche chi ha ravvisato in questo sviluppo la necessità di rivedere le categorie giuridiche di riferimento e ha sostenuto che in questi termini la legalità sia da configurare come un vero e proprio bene comune<sup>3</sup>.

Al di là della verifica se sia appropriato parlare di beni comuni quando ci si riferisce alla legalità, la parabola descritta, che ascrive anche all'impegno diretto dei cittadini la sua cura, chiaramente mostra un caso di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il cui significato più evidente è proprio quello di interessare e valorizzare giuridicamente l'intervento delle organizzazioni sociali per gli interessi generali<sup>4</sup>. La sollecitazione del principio di sussidiarietà orizzontale e le forme concrete di coinvolgimento dei cittadini e delle loro organizzazioni per la gestione dei beni confiscati configurano tipicamente gli istituti della «partecipazione del fare» più che quelli della «partecipazione del decidere», allineandosi così a una tendenza – che si è diffusa negli anni più recenti in tutto l'or-

dinamento – di presa in cura di territori e persone direttamente da parte delle organizzazioni civiche<sup>5</sup>.

A favorire questa evoluzione è stata anche la graduale trasformazione dell'agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati (d'ora in poi, ANBSC), da esclusiva autorità di ausilio degli apparati giudiziari impegnati nel disporre la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata a vera e propria autorità amministrativa con poteri propri finalizzati al buon esito della destinazione dei beni. In questo modo, la legalità preservata dalla disciplina dei beni confiscati ha smesso dunque di essere un compito rimesso ai soli poteri pubblici per divenire una funzione che, almeno in parte, è condivisa con la cittadinanza.

53

Le considerazioni che seguono si prefiggono l'obiettivo di verificare come nel concreto questo cambiamento è stato realizzato e quali limiti incontra, considerato che l'esperienza ha assunto una dimensione rilevante anche in termini quantitativi<sup>6</sup>.

## **2. Il coinvolgimento delle organizzazioni sociali nella gestione dei beni confiscati**

Ai sensi dell'art. 48, c. 3, lett. c), d. lgs. n. 159 del 2011, si prevede che, in alternativa alla destinazione allo Stato, i beni confiscati siano conferiti agli enti territoriali, con prioritaria considerazione per i comuni dove l'immobile è sito, affinché siano utilizzati per finalità sociali o istituzionali. A tali soggetti istituzionali è consentita anche l'utilizzazione economica, a condizione che i proventi siano reimpiegati a fini sociali. Ciò che più rileva ai nostri fini è però che gli enti territoriali, oltre a poterli gestire in proprio, possono assegnarli in concessione a titolo gratuito mediante convenzione nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento a una serie di soggetti sociali<sup>7</sup>, i quali sono precisamente coloro che contribuiranno a raggiungere gli obiettivi di radicare la cultura di legalità nella società attraverso la gestione dei beni a fini di interesse generale.

Più precisamente i soggetti che possono stipulare le convenzioni sono: le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le comunità terapeutiche o i centri di recupero per i tossicodipendenti, le associazioni di protezione ambientale riconosciute, altre cooperative a finalità mutualistiche purché non a scopo di lucro, gli operatori di agricoltura sociale e gli enti parco nazionali e regionali. Si trovano, pertanto, sia talune organizzazioni sociali, sia particolari enti pubblici, quali gli enti parco,

che fanno però della gestione comunitaria attraverso il coinvolgimento del territorio la loro specificità.

54 L'elenco dei soggetti non deve però essere considerato tassativo. Due considerazioni militano in questa direzione. La prima è che tra i soggetti legittimati alla stipula delle convenzioni sono comprese «comunità, anche giovanili», la cui configurazione tipologica appare sfocata. La norma, pertanto, lascerebbe intendere che a convenzionarsi possono essere anche soggetti sociali dalla strutturazione debole. Se questo, da un lato, connota in modo carente l'individuazione dei soggetti specifici, circostanza particolarmente grave se applicata in un settore delicato come quello qui in osservazione, dove la necessità di prevenire che i beni tornino per vie indirette a soggetti poco controllabili e controllati è molto avvertita, dall'altro, però, apre a soluzioni ulteriori, che possono tornare utili sia per ovviare ad alcuni problemi applicativi della normativa, su cui poi si tornerà, sia per dare una risposta a territori in cui si registra un fermento positivo della comunità, anche quando questo non registra forme organizzative riconosciute. Basterebbe a questo proposito citare, a titolo di esempio, il caso, verificatosi a Roma, della Libera Associazione di Centocelle, un'organizzazione spontanea non strutturata sotto forma di associazione formale, nata proprio in occasione di gravi eventi malavitosi registrati nell'omonimo quartiere di Roma: è un'organizzazione sostanzialmente informale, che agisce sul piano sociale per rafforzare i legami di chi vive e lavora nell'area resistendo alle intimidazioni criminali<sup>8</sup>. Un soggetto di questa natura potrebbe a buon titolo concorrere all'assegnazione dei beni confiscati, rientrando nella categoria delle non meglio identificate «comunità», anche se inevitabilmente questo richiederebbe all'organizzazione civica la necessità di individuare perlomeno un rappresentante.

L'altra considerazione che induce a ritenere quell'elenco non tassativo è di ordine sistematico. La disposizione qui in valutazione è stata redatta prima dell'approvazione del codice del terzo settore mediante il d.lgs. 117 del 2017 e, pertanto, deve essere realizzato il coordinamento tra queste discipline, visto che presentano chiari elementi di contiguità. La consonanza tra i due corpi normativi è in primo luogo ricavabile dal richiamo diretto al principio di sussidiarietà orizzontale, presente già nell'art. 1 del codice del terzo settore, in evidente corrispondenza con quanto già detto precedentemente a proposito del coinvolgimento delle organizzazioni sociali nella gestione dei beni confiscati. Tutta la disciplina del codice del terzo settore è ispirata chiaramente al principio di collaborazione tra soggetti che compongono la Repubblica e gli enti del terzo settore, per cui pare naturale rintracciare collegamenti tra le due discipline<sup>9</sup>. In aggiunta,

e più in dettaglio, il codice del terzo settore prescrive che sono enti del terzo settore quelle organizzazioni individuate dall'art. 4 che svolgono una o più tra le attività di interesse generale individuate dall'art. 5, tra cui al comma 1, lett. z), è compresa la «riqualificazione (...) di beni confiscati alla criminalità organizzata»<sup>10</sup>. È bene chiarire che tale circostanza non serve tanto a circoscrivere l'applicazione dell'art. 48 del codice antimafia ai soli enti del terzo settore che promuovono la cultura di legalità, ma a stabilire l'evidente connessione tra i due codici, così che nel determinare quali soggetti possono essere destinatari dei beni confiscati non si possono ignorare le organizzazioni individuate dal codice del terzo settore a integrazione della previsione del codice antimafia<sup>11</sup>.

55

Se tutto ciò autorizza a ritenere che le convenzioni per la gestione dei beni confiscati possono essere sottoscritte più generalmente anche dagli enti del terzo settore, risulta maggiormente controverso se questo significa anche estendere alla disciplina dei beni confiscati le previsioni contenute negli art. 55 e 56 del codice del terzo settore, che concernono gli strumenti che disciplinano il rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore.

La domanda è utile per dipanare due tipi di dubbi: il primo naturalmente concerne l'individuazione di quale quadro normativo occorra osservare quando gli enti territoriali si preparano ad affidare i beni confiscati alle organizzazioni sociali; il secondo riguarda il rapporto tra la disposizione normativa prescelta e il codice dei contratti pubblici.

Sulla prima questione non dovrebbero esserci particolari problemi: al di là della successione temporale del codice del terzo settore rispetto al codice antimafia, per quanto già chiarito è ragionevole impostare il rapporto tra le disposizioni interessate nella dinamica tra norme generali e norme speciali, così da concludere che l'art. 48, c. 3, lett. c), si applica pienamente come norma speciale, sebbene rimanga integrabile sul piano dei soggetti da coinvolgere. Riferendosi l'art. 48 del codice antimafia alle convenzioni, si dovrebbe concludere che la sua applicazione non dipenda dalle condizioni più rigorose stabilite dall'art. 56 del codice del terzo settore, che riguarda proprio, e solo, le convenzioni con gli enti del terzo settore<sup>12</sup>. Resterebbe da capire se, nel silenzio della disciplina antimafia, sia possibile invece ricorrere agli strumenti previsti dall'art. 55 del codice del terzo settore, ovvero la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento. A tal riguardo non si vede che cosa possa ostare questa eventualità: si tratta, infatti, di una norma che consentirebbe agli enti territoriali di avvalersi di strumenti ulteriori per selezionare la qualità dei progetti per il riuso dei beni confiscati. Dai dati forniti dall'ANBSC si ricava

che la destinazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata è fortemente polarizzata sia in alcuni territori regionali sia soprattutto in pochi enti locali, da cui risulta che diversi comuni, in qualche caso anche piccoli, si trovano a gestire più di un immobile<sup>13</sup>. Sicché, in questo contesto, dotare gli enti territoriali degli strumenti previsti anche dall'art. 55 del codice del terzo settore permetterebbe un'organizzazione e una programmazione migliore per la gestione degli stessi, proprio laddove le competenze tecnico-amministrative degli enti locali appaiono più deboli. D'altra parte, a breve si descriveranno alcune prassi in essere negli ultimi anni che sembrano chiaramente ispirate all'utilizzo di questi ulteriori strumenti.

56

A proposito, invece, dell'altro dubbio circa la sovrapposizione tra procedure che si concludono con le convenzioni per la gestione dei beni confiscati e l'applicazione del codice dei contratti pubblici, proprio il legame qui descritto tra codice antimafia e codice del terzo settore permette di chiudere ogni residuale incertezza.

È stato infatti ritenuto che il richiamo dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, effettuato dall'art. 48 del codice antimafia, dovesse necessariamente alludere all'applicazione delle tipiche forme della disciplina dei contratti pubblici<sup>14</sup>. In realtà, questa tesi, che già appariva poco convincente sulla base della natura dei rapporti che sono presi in considerazione nelle due diverse discipline, appare smentita definitivamente dalle novità introdotte dalla legge n. 120 del 2020, che ha determinato tre modifiche agli articoli 30, 59 e 140 del codice dei contratti pubblici. Con tali modifiche finalmente si stabilisce che le regole riguardanti le pubbliche amministrazioni e i soggetti del terzo settore sono distinte chiaramente da quelle dei contratti pubblici e seguono pertanto la disciplina generale sul procedimento amministrativo. Ciò riguarda in primo luogo l'applicazione degli articoli 55 e 56 del codice del terzo settore, ma per quanto sopra riportato è ragionevole estendere tale implicazione anche all'art. 48 del codice antimafia. D'altra parte, il recente intervento del legislatore pare esprimere chiaramente un netto indirizzo: distinguere ciò che ha finalità collaborativa e sociale, che richiede anche un certo tasso di innovazione, come nel caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, dalle relazioni di ordine economico e patrimoniale<sup>15</sup>. Si tratta di una distinzione, peraltro, già presente nel codice antimafia, che prevede l'uso economico dei beni solo nel caso in cui la destinazione a fini sociali attraverso la collaborazione delle organizzazioni civiche non abbia luogo<sup>16</sup>. A sostenere questa tesi c'è anche la considerazione che le esigenze di trasparenza e pubblicità

sono presenti adeguatamente anche nella legge sul procedimento amministrativo e, in particolare, nell'art. 12, cui propriamente può essere ricondotta la fattispecie dell'assegnazione dei beni confiscati, dal momento che pare corretto iscrivere tali rapporti in quelli di sovvenzioni prive di oneri corrispettivi<sup>17</sup>.

Da ultimo merita di essere menzionata l'applicazione di una nuova procedura, prevista nell'art. 48, c. 3, lett. *c-bis*), per effetto della legge n. 161 del 2017, che consente direttamente all'ANBSC di destinare alle organizzazioni sociali suddette gli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

Tale previsione si iscrive nel processo di affrancamento definitivo dell'Agenzia dal ruolo di mero supporto dell'autorità giudiziaria, ma serve anche a realizzare due ulteriori obiettivi contestuali: da un lato, attivare in forma diversa la partecipazione delle organizzazioni civiche, non lasciando solo agli enti territoriali di farsene carico e definendo un circuito di condivisione delle responsabilità che comprende tutti i principali attori di questa complessa disciplina; dall'altro, impedire che l'Agenzia, come è avvenuto in passato, resti il soggetto a cui rimangono in carico i beni che non si è riusciti a destinare, sovraccaricandola di ulteriori compiti rispetto a quelli stabiliti propriamente dalla normativa istitutiva.

La procedura, che ha trovato una prima applicazione nel corso del 2020<sup>18</sup>, prevede il ricorso a un bando speciale, in cui le informazioni riguardanti i beni interessati sono gestite in modo riservato, senza che ciò possa essere assolutamente confuso con i bandi riferiti alla disciplina dei contratti pubblici. L'assegnazione dei bandi si accompagna a finanziamenti dedicati di sostegno alla realizzazione dei progetti selezionati. Rispetto a quanto osservato sin qui, si evidenzia solamente che le linee guida approvate dall'ANBSC hanno posto come ulteriore vincolo per partecipare ai bandi la previsione che i soggetti interessati debbano soddisfare i criteri per essere iscritti al Registro unico nazionale degli enti del terzo settore, con un evidente riflesso restrittivo sulla platea potenziale dei candidati idonei a partecipare alla destinazione dei beni. L'applicazione di questa procedura conferma le osservazioni precedentemente svolte a proposito del coinvolgimento degli enti del terzo settore nell'assegnazione dei beni confiscati, anche se questo ampliamento ha di fatto prodotto una restrizione al momento dell'individuazione dei soggetti effettivamente legittimati a partecipare al bando.

### 3. La partecipazione alla gestione dei beni confiscati come strumento di politiche pubbliche organizzate per la legalità

58

La vicenda da ultimo richiamata, riguardante la prima applicazione dell'assegnazione diretta dei beni confiscati operata direttamente dall'ANB-SC, rientra in una più complessiva opera di riorganizzazione di questa importante politica pubblica per la legalità. Infatti, dopo una prima fase in cui il coinvolgimento delle organizzazioni civiche è stato semplicemente rimesso alle spontanee attivazioni territoriali e ad una sorta di fiducia quasi taumaturgica nelle procedure di avviso pubblico promosse dagli enti territoriali, si è compreso che la corresponsabilità sociale degli interessi alla legalità richiede un adeguamento delle strutture organizzative e anche un'apposita dedizione alla cura di questa funzione. Ciò ha comportato diverse novità in termini di previsioni di rafforzamento quantitativo e qualitativo della dotazione delle risorse umane e finanziarie dell'Agenzia<sup>19</sup>. Soprattutto è stata adottata una vera e propria Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati<sup>20</sup>, che vede coinvolti in un apposito Tavolo nazionale, oltre all'Agenzia, il Dipartimento per le politiche di coesione, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia per la coesione territoriale.

Il Tavolo nazionale svolge una funzione di coordinamento delle funzioni di valorizzazione dei beni confiscati, incide sulla programmazione delle attività a tal fine condotte, verifica la capacità degli enti coinvolti e raccoglie, elabora e cataloga le informazioni registrate sulla base delle esperienze prodotte, con lo scopo di maturare una comune linea di indirizzo sulle assegnazioni dei beni confiscati. Anche per queste ragioni risulta importante la previsione della costituzione di Gruppi regionali permanenti di lavoro, concentrati nei territori maggiormente coinvolti e posti in raccordo con il Tavolo nazionale. Ciò ha dato vita a un sistema organizzato e articolato per la valorizzazione dei beni confiscati, che, sebbene strutturato solo da un punto di vista funzionale, consente di sviluppare ulteriori politiche nella direzione di rafforzare il coinvolgimento delle organizzazioni civiche.

Due esempi possono chiarire quanto detto. Il primo riguarda lo sviluppo dei c.d. «progetti pilota», ovvero la valorizzazione di quelle esperienze di restituzione dei beni confiscati che, per dimensione dei beni interessati, valore simbolico, potenzialità di sviluppo e occupazionali che il riuso comporta, acquistano una forza esemplare in grado di alimentare la fiducia sociale<sup>21</sup>. Il ricorso a questa soluzione ricalca un tipico strumento amministrativo di governo fondato sulla diffusione delle *best practices*

attraverso cui si persegue un bene comune immateriale che sia capace di attivare le organizzazioni civiche a un impegno diretto. L'esemplificazione delle buone esperienze dovrebbe anche aiutare a contrastare i casi di insuccesso, che la stessa ANBSC non nasconde<sup>22</sup>, e promuovere così una spinta all'attivazione positiva della società civile. Tutto ciò, pertanto, significa fare della collaborazione una politica attiva.

L'altro caso che si può citare a proposito dell'attivazione di strumentazioni volte alla valorizzazione della partecipazione è l'ideazione della *sponsorship* pubblica. Nella Strategia di valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sono previsti anche meccanismi concreti che assegnano vantaggi e corsie preferenziali ai soggetti che dimostrano di saper costruire alleanze collaborative tra organizzazioni civiche e amministrazioni territoriali. Così, in occasione della procedura per l'affidamento dei beni confiscati gestita direttamente dall'Agenzia, nel bando sono stati previsti criteri preferenziali a beneficio di quelle organizzazioni che sono state in grado di includere nella proposta progettuale anche una dichiarazione di intenti da parte di un'amministrazione pubblica in cui emergano l'adesione alla realizzazione del progetto e la volontà di acquisire al proprio patrimonio indisponibile il bene interessato<sup>23</sup>. Risulta evidente come anche questo tipo di soluzione amministrativa sia volta a premiare i tentativi di collaborazione tra organizzazioni sociali e pubbliche amministrazioni, facendo sì che la collaborazione – nel frattempo peraltro divenuta principio generale del nostro ordinamento giuridico in virtù dell'introduzione del comma *2-bis* all'art. 1, l. n. 241 del 1990<sup>24</sup> – sia non solamente un esito auspicato, ma uno strumento attivo per le politiche attive di legalità.

#### **4. La collaborazione come «provvista sociale» per ovviare ai difetti di applicazione della normativa antimafia**

Nell'esperienza amministrativa dei beni confiscati alla criminalità organizzata la collaborazione con le organizzazioni civiche costituisce anche una risorsa aggiuntiva che permette, oltre quanto già previsto esplicitamente dalle norme, di rimediare ad alcuni difetti applicativi della normativa. Si tratta di un risvolto di estremo interesse, perché in tal modo i cittadini e le loro organizzazioni possono essere visti come risorse aggiuntive a disposizione delle amministrazioni pubbliche<sup>25</sup>.

Il principale problema che la stessa ANBSC ha segnalato in molte occasioni è costituito dalla lunghezza e dalla farraginosità delle procedure

ordinarie di destinazione dei beni sequestrati e confiscati<sup>26</sup>. Ciò comporta che i beni, anche se sottratti alla criminalità, restano per un tempo lungo, anche di molti anni, inutilizzati, con conseguenze rilevanti in termini di ammaloramento, deterioramento, abbandono e, in definitiva, di perdita di potenzialità e valore del bene stesso, vanificando qualunque tentativo di rigenerazione a fini sociali dello stesso<sup>27</sup>. A produrre questi effetti sono, da un lato, insopprimibili esigenze di garanzia che le procedure giudiziarie portano con sé<sup>28</sup>, dall'altro, però, anche la difficoltà di coinvolgere le amministrazioni territoriali interessate<sup>29</sup>. La disponibilità alla destinazione dei beni resta, infatti, volontaria e spesso a condizionare le amministrazioni territoriali è la consapevolezza del gravame che implica la gestione di questi beni.

Lo strumento della conferenza dei servizi, utilizzato dall'ANBSC per la destinazione dei beni, è senz'altro di aiuto, perché consente alle amministrazioni di definire accordi, incentivi e forme di sostegno utili per la concessione della disponibilità, ma, come la prassi dimostra, tale esito continua a non essere ugualmente assicurato. Non bisogna inoltre trascurare che anche quando le amministrazioni territoriali si rendono disponibili, il fallimento dell'assegnazione si registra a valle della procedura, perché non sempre esse si dimostrano in grado di affidare questi beni alle organizzazioni civiche, con il risultato che l'ANBSC torna in possesso dei beni, mentre quasi mai ricorre allo strumento del commissariamento. Inutile sottolineare che questi esiti sono particolarmente gravi perché palesano le difficoltà del sistema amministrativo e, in fondo, una sconfitta per la legalità<sup>30</sup>.

È in questo contesto che la collaborazione sviluppata concretamente può risultare una risorsa, inserendosi nelle pieghe delle procedure descritte e rivitalizzandone gli effetti<sup>31</sup>. Possono essere indicate in questo senso tre possibilità.

In primo luogo, una via per l'utilizzo strategico della collaborazione con le organizzazioni civiche è quella degli affidamenti temporanei.

Ciò si può verificare in una delle fasi che precede la confisca definitiva, vale a dire in caso di mero sequestro o confisca di primo e secondo grado. Già ora la normativa attribuisce all'ANBSC la possibilità di affidare i beni in questione ai destinatari individuati dall'art. 48, c. 3, con l'assenso dell'ufficiale giudiziario. Attualmente nelle linee guida predisposte dall'Agenzia sembra essere prevista la sola possibilità di ricorrere al coinvolgimento diretto delle amministrazioni interessate in tempi accelerati, mentre nulla è disposto circa l'eventualità, che la normativa non sembra escludere, che vi sia una assegnazione diretta da parte dell'ANBSC. Occorre tener

conto, infatti, che gli affidamenti temporanei sono per natura precari, sia perché la legittimazione delle assegnazioni cessa con la confisca definitiva, sia perché le vicende giudiziarie possono comportare in qualunque momento la revoca della destinazione del bene. Ciò dovrebbe suggerire la possibilità di percorrere strade alternative fondate sulla sollecitazione diretta di organizzazioni civiche presenti sul territorio o su destinazioni mediate dalle amministrazioni territoriali che siano in grado di presentare progetti già concordati con le organizzazioni civiche. Ad esempio, sono diffuse sul territorio nazionale le esperienze di collaborazione civica sperimentate attraverso i patti di collaborazione che molti regolamenti comunali applicano anche ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata<sup>32</sup>. La presenza di questi patti generati sui territori potrebbe rappresentare una valida soluzione per questi affidamenti provvisori<sup>33</sup>. Peraltro, merita di essere comunque precisato il carattere di provvisorietà di queste misure: in realtà, esse sono transitorie perché sono collocate all'interno di fasi giudiziarie di natura cautelare, ma è altrettanto chiaro che l'eventuale buon esito dei progetti sperimentati in via provvisoria potrebbe ragionevolmente costituire un criterio di preferenza nell'assegnazione del bene nel momento in cui si passi alla confisca definitiva. Questa opzione è opportunamente sottolineata nelle linee guida dell'Agenzia e, d'altra parte, a fronte dei problemi registrati, appare del tutto ragionevole procedere in questo senso anche nel silenzio della normativa<sup>34</sup>.

61

Un'altra soluzione percorribile – in cui la collaborazione diviene rimedio per i problemi derivanti dalle procedure ordinarie – potrebbe consistere nel premiare le destinazioni agli enti territoriali che presentano già accordi progettuali con alcune organizzazioni civiche. In questo modo, la destinazione dei beni confiscati agli enti territoriali non è separata dall'affidamento alle organizzazioni civiche. Questa via potrebbe produrre un risultato interessante: la collaborazione è instaurata prima della destinazione del bene confiscato e diviene elemento premiante, come una sorta di «provvista sociale». Ciò potrebbe valorizzare quei casi già citati dei patti di collaborazione o di altre tipologie di convenzione, ma potrebbe anche essere la sede in cui gli enti territoriali sfruttano le potenzialità della co-programmazione e co-progettazione previste dall'art. 55 del codice del terzo settore, specie in quei casi in cui i comuni si ritrovano a dover gestire più immobili.

Infine, proprio le esigenze – che pure sono state avvertite – di contrasto a difetti derivanti dalla lunghezza delle procedure possono essere l'occasione di mettere a frutto la disponibilità anche delle organizzazioni meno strutturate, come le comunità, anche giovanili, citate dall'art. 48

del codice antimafia<sup>35</sup>. Nella disciplina complessiva dei beni confiscati emergono potenzialità per la valorizzazione delle esperienze informali<sup>36</sup>, che possono essere ricondotte dentro un quadro di vincoli e limiti in percorsi di piena legittimazione per conseguire obiettivi di legalità. Sono sentieri che passano necessariamente per strumenti negoziali, quali accordi, patti o protocolli d'intesa, che permettono di coniugare le esigenze della legalità con la capacità di risposta dei territori ottenuta attraverso l'autorganizzazione e l'autoproduzione sociale.

## 5. Dove la collaborazione non può arrivare

Fin qui sono state messe in evidenza tutte le potenzialità che la collaborazione può dispiegare per la legalità. Ciò non vuol dire, evidentemente, che questo strumento d'azione sia senza limiti.

In primo luogo, non si può configurare, né in generale, né con riferimento alla disciplina qui osservata, un diritto alla collaborazione. A monte di ogni approfondimento sulla capacità della collaborazione di saper dare un contributo alla legalità sussiste una valutazione discrezionale delle amministrazioni che resta insopprimibile: a loro spetta, innanzitutto, decidere se l'utilizzo dei beni confiscati, che peraltro presuppone l'inserimento nel patrimonio pubblico indisponibile, avvenga in proprio o attraverso la partecipazione di altri. In questo senso, per quanto la collaborazione radichi la fiducia sociale che permette di enfatizzare la partecipazione diffusa alla cultura della legalità, essa resta un'opzione alternativa a quella che vede anche la gestione diretta delle amministrazioni pubbliche.

Il secondo limite che si frappone alla collaborazione è di ordine tecnico: la destinazione sociale dei beni confiscati è impedita quando il bene, pur confiscato definitivamente, resti gravato da oneri collegati alla soddisfazione dei creditori in buona fede<sup>37</sup>. Sebbene la priorità assegnata ai creditori evidenzia naturalmente un primato degli interessi privati su quelli collettivi, l'ordine giuridico espresso dalla disciplina non consente un esito diverso. La collaborazione per la legalità ha un valore significativo, che è stato rafforzato dalle strategie messe in atto negli anni più recenti, ma non sempre primeggia.

Il terzo limite della collaborazione si basa su un presupposto, che è il riflesso inverso di quello considerato nel primo limite: così come non esiste un diritto alla collaborazione, non esiste neppure un obbligo alla collaborazione. Ciò significa che le organizzazioni civiche non possono essere conculcate nella loro libertà di scelta su cosa e come intervenire. Tra

i beni confiscati, infatti, si trovano anche unità immobiliari di modestissimo valore o che sono danneggiate dall'inizio o prive delle certificazioni idonee per il riuso o anche semplicemente box, cantine o particelle piccolissime, che si prestano poco a riusi interessanti. In queste circostanze, in assenza di specifico interesse da parte delle organizzazioni civiche, non resta che la soluzione di utilizzo economico o la collocazione finale nel patrimonio delle Agenzie del demanio come esito finale del processo<sup>38</sup>.

Per quanto in questo saggio si sia sottolineata la capacità della collaborazione per la diffusione della cultura della legalità, questa non può essere considerata né la via esclusiva, né la soluzione sempre disponibile. Ciò induce a credere che l'amministrazione dei beni confiscati continuerà a poggiare su una varietà di strumenti, collaborativi e non, anche se rimane indubbio che l'attivazione della massima potenzialità della collaborazione risulta un elemento chiave per restituire fiducia sociale.

63

## 6. Conclusioni

L'esame condotto delle modalità attraverso cui i cittadini e le loro associazioni partecipano alla cura della legalità mostra risultati interessanti. Innanzitutto, queste soluzioni non sono solamente un arricchimento degli strumenti tradizionali di carattere repressivo, ma coltivano finalità nuove e complementari: alla legalità intesa come ordine si affianca la legalità come elemento identificativo di appartenenza comunitaria. Se, in un primo momento, si è confidato che tale obiettivo potesse essere conseguito con la messa in pratica delle norme a livello locale, si è poi compreso che la collaborazione sostanzia a sua volta una vera e propria funzione che necessita di organizzazione e adeguamenti degli strumenti di raccordo. Così le modalità di collaborazione si sono moltiplicate sia perché sono aumentati i soggetti che possono esercitarla, sia perché l'Agenzia ha avviato una nuova stagione che la vede direttamente impegnata a sollecitare il coinvolgimento dei soggetti sociali.

Tra i profili più importanti che sono emersi vi è anche la funzione di rimedio che la collaborazione svolge nei confronti di procedure che spesso si rivelano farraginose: mostra un potenziale di applicazione significativo che esalta il valore dell'informalità proprio laddove la formalità legale sembra costituire un problema. La soluzione definitiva della «provvista sociale» o il coinvolgimento delle «comunità giovanili» ne sono un'evidente riprova: in questi casi la partecipazione guadagna nuovi spazi, che vanno anche oltre gli intenti legislativi, supportati dalle amministrazioni

che vedono da vicino i limiti di approcci eccessivamente formalisti. Quasi per un paradosso le politiche di rafforzamento della legalità seguono sentieri che non sono necessariamente tracciati in modo espresso dalle normative e che nondimeno appaiono essenziali ed efficaci.

64 Ciò detto, i rapporti dell’Agenzia segnalano ancora molti problemi nell’attuazione della disciplina della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Esistono limiti oggettivi alla collaborazione che non permettono di riporre solo su di essa le aspettative legate alla tutela della legalità. Inoltre, per quanti progressi si siano fatti in termini di dotazione di strumenti a disposizione resta la difficoltà di governare un fenomeno che si presenta sul territorio fortemente asimmetrico con amministrazioni che sono sottoposte a una «pressione» difficilmente sostenibile senza un sostegno attivo di altre amministrazioni più equipaggiate. Il che evidentemente segnala l’esigenza che sul piano organizzativo si debba realizzare un coinvolgimento più ampio delle amministrazioni interessate che intervengano a sostegno. Potenzialità di questo tipo sono a disposizione, ad esempio, delle città metropolitane, che possono agire in forma di sostegno degli enti comunali, anche se rimangono enti con un’identità ancora poco definita, ma altrettanto potrebbero fare le regioni in supporto di quei comuni con una limitata disponibilità di mezzi.

In ogni caso l’esperienza dei beni confiscati alla criminalità organizzata mostra una vivacità interessante, che reagisce a prime applicazioni sconcertanti e che lascia presagire uno sviluppo ancora meritevole di essere studiato.

## Note

<sup>1</sup> L’apprezzamento suscitato da questa esperienza a livello internazionale, inducendo perfino l’UE a prevedere l’istituzione di appositi uffici centralizzati negli Stati membri per la gestione dei beni confiscati e «congelati» a seguito di reati di rilevanza europea, come individuati dalla direttiva 2014/42/UE, è un’evidente prova della sua importanza. Il fatto che la disciplina italiana sia divenuta un modello anche oltre i confini nazionali rende l’approfondimento ancor già significativo. Tale aspetto è sottolineato con grande attenzione da M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna 2017, pp. 329 ss.

<sup>2</sup> Recentemente ha ripercorso l’evoluzione della disciplina dei beni confiscati alla criminalità organizzata M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata: come rendere formale l’informale*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021,

pp. 96-100. Sul tema, più in generale, si veda lo studio di N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo*, Editoriale scientifica, Napoli 2017.

<sup>3</sup> Lo fa, ad esempio, G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring Club Italiano, Milano 2020, pp. 209-212, che enuclea proprio i beni confiscati tra i beni comuni di cui i cittadini possono diventare curatori attraverso forme di collaborazione con le pubbliche amministrazioni. In modo conforme R. DI MARIA, F. ROMEO, *I beni confiscati alla criminalità come «beni comuni»: brevi considerazioni, tra diritto pubblico e diritto privato*, in «Diritto e società», 2016, pp. 597-598.

<sup>4</sup> In questi termini M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati*, cit., p. 104.

<sup>5</sup> Traccia un profilo molto interessante di queste nuove forme di partecipazione A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in EAD. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli 2016, pp. 5-7.

<sup>6</sup> Dall'ultima *Relazione sull'attività svolta* disponibile e riferita all'anno 2019 si evince che dalla sua istituzione l'ANBSC ha gestito 16473 beni immobili contro appena 2587 beni aziendali. Per un raffronto più recente sui dati riferiti alla gestione dei beni confiscati si veda C. DE BENEDECTIS, *I beni confiscati alla criminalità organizzata: da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2021, pp. 175 ss.

<sup>7</sup> Si esclude dalla trattazione di questo lavoro il riferimento che la norma rivolge anche ad enti e alle associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, dal momento che in questo caso sono compresi soggetti pubblici nettamente distinti dalle organizzazioni sociali. Peraltro, a differenza degli enti territoriali, gli enti pubblici legittimati alla stipula della convenzione devono essere considerati come destinatari ultimi per cui è da escludere che, a loro volta, possono stipulare convenzioni con le altre organizzazioni sociali menzionate dalla norma.

<sup>8</sup> La LAC, libera associazione di Centocelle, riunisce una serie di soggetti a composizione variegata, residenti del quartiere colpito, titolari di esercizi commerciali, associazioni presenti sul territorio e altri gruppi sociali che fanno del presidio territoriale e della cura degli spazi del quartiere al fine di assicurarne la fruizione diffusa la loro specificità con attività sia di ordine culturale sia di ordine sociale; cfr. A. PUTINI, *Azione collettiva, spazi urbani e beni comuni: il concetto di informalità in una prospettiva sociologica*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2021, p. 52.

<sup>9</sup> Sia consentito di rinviare a tal proposito a F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in «Munus», 2019, pp. 505-510. cfr. anche L. GILI, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in «Urbanistica e appalti», 2018, p. 16; V. TONDI DELLA MURA, *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in «Non profit», n. 3, 2017, pp. 47 ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Esi, Napoli 2016, p. 226.

<sup>10</sup> L'associazione è sottolineata da P. MICHARA, *L'ordinamento giuridico del terzo settore. Profili pubblicistici*, in «Munus», 2019, p. 490.

<sup>11</sup> È interessante notare che tale collegamento è svolto direttamente dall'ANBSC, che lo ha fatto nel silenzio della normativa istitutiva, attraverso le *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*: si veda il paragrafo 3, lett. d).

<sup>12</sup> Cfr. sulle convenzioni con gli enti del terzo settore le analisi di A. ALBANESE, *I servizi sociali nel codice del Terzo settore e nel codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in «Munus», 2019, pp. 139 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento degli enti del Terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in «Nomos», n. 2, 2018; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore*, cit., pp. 13 ss.; D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo 117/2017: per una governance della solidarietà*, in «federalismi.it», n. 3, 2018; P. RONCHI, *Le modalità di erogazione dei servizi sociali alternative alla gara*, in L. GALLO, P. MORO (a cura di), *Gli appalti di servizi sociali e l'affidamento alle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Maggioli, Rimini 2018, pp. 109 ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., pp. 234-239; A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in «Non profit», n. 4, 2017, pp. 173 ss.; D. MARRAMA, *Volontariato ed attività amministrativa*, in «Diritto e processo amministrativo», 2017, pp. 1031 ss.; D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del Terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2016, pp. 733 ss.

66

<sup>13</sup> Secondo i dati forniti dall'ANBSC in occasione dell'ultima *Relazione sull'attività svolta*, nell'anno 2019, più del 65 per cento degli immobili interessati a destinazione sono concentrati nelle regioni Campania, Puglia e Sicilia, i cui comuni interessati sono solo 525 per un totale di 10819 immobili. Si tenga conto che gli immobili coinvolti in tale procedura a livello nazionale sono 16473, il che vuol dire che quei 525 comuni, alcuni dei quali piccoli, gestiscono i due terzi degli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>14</sup> Così M. MAZZAMUTO, *L'agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in «Diritto penale contemporaneo», 2015, p. 32 e ID., *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in «Giurisprudenza italiana», 2013, p. 487.

<sup>15</sup> Sulla circostanza che le convenzioni qui in oggetto rientrino nella qualificazione degli accordi si era speso già N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in «Diritto dell'economia», 2014, p. 98, a cui personalmente si è già aderito in altra circostanza: cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2019, pp. 255-262. In proposito va anche tenuto presente che recentemente la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale ha suggellato ulteriormente questa netta distinzione tra accordi e contratti, con riferimento particolare all'art. 55 del codice del terzo settore, sottolineando che esiste tutta una gamma di rapporti alternativi a quelli sinallagmatici, tipici dei contratti, che vanno qualificati in altro modo quando si tratta di valorizzare le esperienze di solidarietà sociale configurando quello che già in dottrina viene individuata come amministrazione condivisa (prima tra tutti si veda natural-

mente sin dal suo scritto G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1997, n. 117-118, pp. 29 ss.. L'importanza di questa sentenza è stata sottolineata da molti autori: cfr. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2020, pp. 1439 ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in «federalismi.it», n. 32, 2020, pp. 88 ss.; L. GORI, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in [www.vita.it](http://www.vita.it), 2020; L. GORI, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in «Rivista impresa sociale», 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in «Avvenire», 1°luglio 2020. Si vedano anche i saggi contenuti nelle pubblicazioni specificamente dedicate a questa sentenza A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli 2020 e S. PELLIZZARI, C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, pubblicazione Euricse, 2020.

<sup>16</sup> Così, ad esempio, G. TORELLI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in «Diritto amministrativo», 2018, pp. 216-218; N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, *cit.*, p. 104.

<sup>17</sup> Tale posizione è stata correttamente sostenuta da L. GILI, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del Terzo settore alla luce del nuovo codice del Terzo settore*, in «Rivista trimestrale degli appalti», 2018, p. 296 e ribadita in molte circostanze anche da Alessandro Lombardi e, da ultimo, in A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, pp. 37 ss.

<sup>18</sup> La procedura è stata espletata nel corso del 2020 dall'ANBSC coinvolgendo enti e associazioni del terzo settore i quali hanno risposto con la proposizione di 160 progetti di assegnazione posti al vaglio dell'Agenzia.

<sup>19</sup> La debolezza organizzativa dell'ANBSC era stata sottolineata anche dalle istituzioni internazionali in modo molto critico come ricorda M. DE BENEDETTO, *op. cit.*, pp. 339-341.

<sup>20</sup> Si fa riferimento alla delibera n. 53 del 2018 approvata dal CIPE sulla base dell'art. 1, c. 161, l.n. 232 del 2016, dopo predisposizione della Strategia da parte dell'ANBSC.

<sup>21</sup> A questo proposito i soggetti impegnati nella Strategia hanno lavorato all'elaborazione di un Piano di valorizzazione dei beni confiscati esemplari, che vada nella direzione di rendere stabile questa modalità di azione come uno dei modi per alimentare l'interesse della comunità. Nella *Relazione dell'attività svolta nell'anno 2019*, l'ANBSC cita il caso della confisca «Canfarotta» del comune di Genova, che presenta proprio quei requisiti essenziali di esperienza esemplare che possono far parte del PVBCE.

<sup>22</sup> A pagina 25 della *Relazione dell'attività svolta nell'anno 2019* l'ANBSC sottolinea che nel 2019 sui 6138 beni immobili realmente riutilizzabili a fini sociali, perché liberati da ogni limite di carattere giuridico e giudiziario, ben 3110

risultano senza richieste e probabilmente destinati a una mancata ricollocazione anche sul mercato, finendo così, al di là della loro destinazione ultima all'Agenzia del Demanio, per costituire un fallimento per gli scopi della disciplina.

<sup>23</sup> La procedura è descritta nel dettaglio nelle *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, al paragrafo 3, lett. d) del documento.

<sup>24</sup> La norma che contiene il principio di collaborazione è stata inserita attraverso l'art. 12, c. 1, lett. 0a), l. n. 120 del 2020.

<sup>25</sup> È la prospettiva che condivide proprio G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., p. 212.

<sup>26</sup> Cfr. per questo giudizio critico F. BATTINI, *La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2011, p. 91.

68

<sup>27</sup> Ciò è evidenziato dall'ANBSC nella *Relazione dell'attività svolta nell'anno 2019*, pagine 27-28.

<sup>28</sup> A sottolineare questi aspetti che rendono particolarmente problematica anche l'azione dell'ANBSC sono G. TORELLI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, cit., pp. 205 ss.; M. CAMMELLI (a cura di), *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*, in [www.forumterzosette.it](http://www.forumterzosette.it), 2015; M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, cit., pp. 477 ss.

<sup>29</sup> Su questi aspetti si sofferma M. DE BENEDETTO, *op. cit.*, pp. 341-346.

<sup>30</sup> Si vedano le considerazioni svolte da G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino 2019, pp. 191-193, che configura il ruolo dell'Agenzia come funzione custodiale che le consente sempre di riappropriarsi dei beni per assicurarne un uso conforme a quanto stabilito dalla disciplina antimafia.

<sup>31</sup> In questa direzione, ad esempio, si muove il protocollo d'intesa stipulato tra ANAC e Labsus, citato da G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., p. 211.

<sup>32</sup> Tra i casi più interessanti si segnalano quelli di Palmi e Reggio Calabria, i cui rispettivi regolamenti comunali riservano ai beni confiscati alla criminalità organizzata una specifica attenzione. Ciò, in realtà, avviene anche in altri comuni, ma i due citati si caratterizzano per attribuire ai patti di collaborazione un importante ruolo nella rigenerazione del loro utilizzo. Il regolamento di Reggio Calabria è oggetto di specifico approfondimento in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino 2020, p. 40.

<sup>33</sup> In questi termini si esprime anche M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati*, cit., p. 102.

<sup>34</sup> Nelle *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, l'ANBSC sottolinea come l'assegnazione provvisoria dovrà «farsi carico delle possibilità di una definitiva assegnazione del bene al medesimo assegnatario, con relativo trasferimento della proprietà del cespite; sicché, per tale profilo, essa non è meno complessa della destinazione definitiva con conseguente attrazione nella competenza del Consiglio direttivo, benché la novella legislativa nulla disponga al riguardo» (p. 5).

<sup>35</sup> Si veda in proposito G. TORELLI, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in «Rivista

giuridica dell'edilizia», n. 2, 2020, pp. 191 ss., che analizza come nell'attuale contesto normativo l'assegnazione di vantaggi anche a organizzazioni non strutturate sia possibile sulla base del nuovo codice del terzo settore e, in particolare, grazie all'art. 71 dello stesso.

<sup>36</sup> A tali aspetti dedica completamente la sua analisi M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati*, cit., pp. 95 ss. Si consenta anche di rinviare in proposito alle considerazioni sviluppate in F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in «Istituzioni del federalismo», 2018, pp. 45-47, dove la confisca dei beni appartenuti alla criminalità organizzata veniva classificata tra i modelli informali del riuso dei beni in transizione.

<sup>37</sup> Deve essere infatti ricordato che, qualora l'autorità giudiziaria riconosca creditori in buona fede e non si trovino le modalità per soddisfarli, l'unico esito possibile per i beni è quello della vendita per assicurare il ristoro dei creditori, il che mette evidentemente la valorizzazione sociale dei beni in una posizione subordinata rispetto alla soddisfazione degli interessi privati. Tra l'altro tale condizionamento è stato rafforzato recentemente in ragione della sentenza n. 26 del 2019 della Corte costituzionale, che ha riscontrato l'illegittimità costituzionale della norma che riserva tale privilegio solo a una categoria specifica di creditori in buona fede.

<sup>38</sup> La chiusura del sistema è descritta in questo modo dalle *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*.