

SVEVA BOCCHINI

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Napoli Federico II\*  
*sveva.bocchini@unina.it*

## **L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEGLI IMMOBILI SOTTRATTI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

### **THE SHARED ADMINISTRATION OF PROPERTIES TAKEN FROM ORGANIZED CRIME**

#### SINTESI

Il contributo indaga su come gli strumenti di amministrazione condivisa possano consentire il superamento delle criticità che ancora persistono nella gestione e destinazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata nella prospettiva di un riuso sociale del bene.

A fronte di un quadro normativo che non prevede espressamente il coinvolgimento delle comunità territoriali nei processi decisionali, a causa dell'assenza nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice antimafia) di disposizioni specifiche in tal senso, il lavoro riflette su come alcuni istituti, quali la co-programmazione e la co-progettazione, disciplinati dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. Codice del Terzo settore), e i patti di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, previsti da numerosi regolamenti comunali e da alcune leggi regionali, possano innestarsi nella procedura che va dal sequestro all'assegnazione definitiva del bene sottratto alla criminalità organizzata.

#### ABSTRACT

The contribution investigates how shared administration tools can help overcome the critical issues that still persist in the management and allocation of property confiscated from organized crime with a view to its social reuse.

Given that the regulatory framework does not expressly provide for the involvement of local communities in decision-making processes, due to the absence of specific provisions to this effect in Legislative Decree No. 159 of 6 September 2011 (the so-called Anti-Mafia Code), the paper reflects on how certain insti-

tutions, such as co-planning and co-design, regulated by Legislative Decree No. 117 of 3 July 2017 (the so-called Third Sector Code), and collaboration agreements for the care and regeneration of urban common goods, provided for by numerous municipal regulations and some regional laws, can be incorporated into the procedure from seizure to final allocation of assets confiscated from organized crime.

The aim is to outline a model of administration based on the involvement of citizens, whether individuals or associations, and on civic co-responsibility in the administration and enhancement of these assets, capable of making the social function of confiscation effective and strengthening the trust of local communities in institutions.

PAROLE CHIAVE: criminalità organizzata - confisca - immobili- amministrazione condivisa - co-programmazione - co-progettazione - patti di collaborazione.

KEYWORDS: organized crime - confiscation - real estate - shared administration - co-planning, co-design - collaboration agreements.

INDICE: 1. Introduzione. - 2. La gestione e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata nel Codice antimafia. - 3. Gli immobili confiscati come beni comuni: il paradigma dell'amministrazione condivisa. - 3.1. La co-programmazione e la co-progettazione degli interventi nel Codice del Terzo settore. - 3.2. I patti di collaborazione per la cura e la rigenerazione di beni comuni urbani. - 4. Prospettive di integrazione degli strumenti di amministrazione condivisa nei procedimenti di gestione e destinazione degli immobili confiscati. - 5. Conclusioni.

\*Lo studio è stato condotto nell'ambito del progetto di ricerca PRIN 2022 PNRR "Confiscated assets. Application strategies between legal technique and digital innovation for social inclusion and territorial cohesion" (PI Prof. U. Ronga) finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU, CUP E53D23021290001, Codice progetto MUR P2022FZFLA

## **1. Introduzione**

La confisca dei beni alla criminalità organizzata, che trae origine dalla l. n. 646 del 1982<sup>1</sup>, ha mutato nel tempo la propria fisionomia: da mezzo esclusivo di

---

<sup>1</sup> La l. 13 settembre 1982, n. 646, c.d. legge "Rognoni-La Torre", oltre a prevedere il reato di associazione mafiosa con l'introduzione dell'art. 416-bis nel codice penale, ha rafforzato le sanzioni di carattere patrimoniale, stabilendo, per un verso, la confisca obbligatoria nei confronti dei condannati per reati di mafia e generalizzando, per altro verso, il sequestro e la confisca quali misure da irrogare in via preventiva attraverso un procedimento *ad hoc* sulla base del mero presupposto dell'illecita provenienza dei beni. L'emanazione di una misura di prevenzione patrimoniale è stata originariamente subordinata alla previa applicazione di una misura di prevenzione personale basata sulla pericolosità sociale del soggetto appartenente ad un'associazione mafiosa, con il d.l. n. 92/2008, convertito nella l. n. 94/2009, invece, le misure di

repressione e prevenzione dell'attività criminale<sup>2</sup>, attraverso la privazione di risorse economiche di presunta provenienza illecita con cui il potere criminale si consolida, a strumento di riaffermazione della legalità attraverso il riuso sociale dei beni confiscati da parte della collettività<sup>3</sup> a partire dalla l. n. 109/1996, che, per la prima volta, ha previsto la loro destinazione a finalità sociali.

L'uso sociale del bene assume, infatti, una forte valenza simbolica di “restituzione alle collettività locali”, le quali sopportano il costo più alto dell'emergenza mafiosa, delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali, contribuendo a indebolirne il radicamento sociale e a favorire “un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità”<sup>4</sup>.

---

prevenzione patrimoniale sono state separate da quelle personali, prevedendosi l'applicabilità a prescindere dalla pericolosità sociale del soggetto. Per una panoramica storico-normativa sul sequestro e la confisca dei beni nella disponibilità, diretta o indiretta, di persona sottoposta a indagini per la quale “si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego”, cfr. G. FIANDACA, (voce) *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. pen.*, Torino, 1994, 108 ss.; P.V. MOLINARI, (voce) *Misure di prevenzione*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Milano, 1998, 550 ss.; E. GALLO, (voce) *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XX, 1996; B. LUPINI, (voce) *Misure di prevenzione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3707 ss.

2 Lo scopo della confisca era originariamente duplice: da un lato, una funzione affittiva; dall'altro, il ripristino del rispetto delle ordinarie regole della convivenza civile. Entrambe le finalità riservavano un ruolo esclusivo allo Stato nell'esercizio di poteri autoritativi, per lo più di natura giudiziaria, poiché è allo Stato che spettano compiti di sicurezza e di giustizia, cfr. F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, 2021, 52 ss.

3 Il riuso sociale dei beni confiscati è stato introdotto dalla l. n. 109/1996, approvata su impulso di una petizione popolare firmata da oltre un milione di persone, la quale si proponeva di dare una sistemazione organica e maggiore incisività alla disciplina dei beni confiscati. La visione innovativa della legge fu la previsione del riutilizzo per fini sociali di tali beni – indicando in particolare il Terzo settore come destinatario – con l'obiettivo di riaffermare i principi di legalità nei territori maggiormente contaminati dalla cultura mafiosa. Sull'ispirazione di fondo della l. n. 109/1996 orientata “uso sociale” dei beni confiscati, cfr. G. LUMIA, *Creare progettualità: mezzi e strumenti*, in *Dal bene al meglio. Ipotesi per un migliore utilizzo dei beni confiscati alle mafie*, Atti del convegno, Venezia, 15 ottobre 2001; G. MONTEDORO, *La legge sulla destinazione sociale dei beni confiscati*, in L. Violante (a cura di), *I soldi della mafia. Rapporto '98*, Roma-Bari, 1998, 152 ss.; M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso sociale dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. Di Lascio – F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 329.

4 Così Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 34, e Corte cost., 8 ottobre 1996, n. 335.

La rigenerazione sociale che deriva dalla riconversione della funzione dei beni, da strumenti di affermazione di un potere criminale alternativo allo Stato a strumenti di coesione delle comunità verso fini sociali, rappresenta inoltre “un vero antidoto culturale al radicamento mafioso”, capace di generare e rafforzare legami sociali e spazi di fiducia collettiva<sup>5</sup>.

L'impiego per fini sociali dei beni confiscati ha trovato riconoscimento anche nella recente direttiva (UE) 2024/1260 del 24 aprile 2024<sup>6</sup>, la quale, accanto al risarcimento delle vittime di reato, incoraggia l'uso dei beni per scopi di interesse pubblico o sociale. La direttiva, pur lasciando ampio margine agli Stati membri, mostra una crescente attenzione alla dimensione sociale della confisca, promuovendo pratiche di “*community benefit*”.

Anche il PNRR, con cui l'Italia ha dato attuazione all'iniziativa eurounitaria denominata *Next Generation EU*, ha previsto una consistente linea di finanziamento per le politiche di recupero sociale del patrimonio sottratto alla criminalità organizzata<sup>7</sup>. Infatti, nell'ambito degli obiettivi di rilievo socio-economico, trova un significativo riconoscimento una misura volta a sostenere gli enti locali nel recupero degli immobili confiscati, sulla base di un'adeguata progettazione per avviare attività di interesse generale.

---

5 Così C. SALATI, *Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione*, in *Labsus*, 2019, 6.

6 Direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sul recupero e la confisca dei beni, in *G.U.U.E.*, L 202, 29 aprile 2024, 1.

7 Nel contesto degli obiettivi di rilievo socio-economico, il PNRR, approvato il 29 aprile 2021 dal Consiglio dei Ministri, che rappresenta il programma di investimenti che l'Italia ha presentato alla Commissione europea nell'ambito del *Next Generation EU*, ha previsto una misura a sostegno degli enti locali per il recupero dei beni confiscati, sulla base di una progettazione idonea ad avviare attività di interesse generale. In particolare, la Missione 5 – Inclusion e coesione – è suddivisa in tre Componenti, di cui la terza, *Interventi speciali per la coesione territoriale*, individua uno specifico intervento (il secondo), rubricato come *Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie*, con uno stanziamento pari a 300 milioni di euro, destinato alla realizzazione di 200 progetti nelle otto Regioni del Mezzogiorno. Tale finanziamento è stato integralmente defanziato con l'art. 6 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. in l. 29 aprile 2024, n. 56, che ha contestualmente disposto il rifinanziamento con risorse nazionali, prevedendo un piano di erogazione distribuito nel tempo.

Tuttavia, il sistema di gestione e destinazione di questi beni presenta ancora criticità rilevanti<sup>8</sup>. Le difficoltà derivano dalla lunghezza della procedura, tale da determinarne, nelle more dello svolgimento, il deperimento e il degrado dei beni; da una gestione non sempre efficace da parte delle amministrazioni; dalla mancanza di risorse economiche; dalla scarsa preparazione tecnica degli assegnatari, e soprattutto dall'assenza di un coinvolgimento strutturato dei cittadini nel processo decisionale, tale da far emergere i bisogni delle comunità locali, senza il quale il riuso sociale rischia di essere più formale che effettiva restituzione alle collettività territoriali.

A queste problematiche si aggiunge la carenza di trasparenza e di accesso ai dati. L'attuale portale Open Re.G.I.O., gestito dall'ANBSC<sup>9</sup>, si limita a fornire informazioni anagrafiche e localizzative, senza offrire elementi sull'effettivo riutilizzo sociale dei beni. Le informazioni più complete sono contenute nella Piattaforma unica delle destinazioni<sup>10</sup>, ma l'accesso è riservato a enti accreditati. Tale lacu-

---

8 V. Corte dei conti, sez. controllo, delib. n. 34/2023/G, 22 marzo 2023, che approva la Relazione sulla gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ove si evidenzia che i provvedimenti di sequestro e confisca superano costantemente i provvedimenti di riutilizzo. Le cause principali sono individuate nella mancanza di un sistema di raccolta dati affidabile e pienamente consultabile, nella ridotta disponibilità finanziaria dei Comuni e degli ETS, e nella lunghezza dei procedimenti di assegnazione. In dottrina, cfr. F. FERRONI, *I beni confiscati tra criticità gestionali e prospettive di valorizzazione*, in *Nomos*, 2021, 1 ss., che richiama, oltre alla scarsità di risorse, la frammentazione istituzionale e la distanza tra disciplina astratta e prassi effettiva; nonché C. SALATI, *Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa*, cit., spec. 9 ss., la quale evidenzia i tempi lunghi dei procedimenti, le difficoltà di gestione da parte dell'ANBSC e le criticità nella fase di assegnazione e riuso.

9 Nel sito dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sono presenti informazioni relative agli immobili assegnati con la confisca non definitiva, i bandi degli enti locali, gli avvisi delle gare delle aste, le informazioni sui beni soggetti alle procedure di confisca [www.openregio.ansc.it](http://www.openregio.ansc.it).

10 Cfr. ANBSC, *Relazione annuale al Parlamento 2023*, 45 ss. La piattaforma digitale "Copernico", sviluppata dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, è uno strumento gestionale a funzione operativa, riservato a soggetti istituzionali ed enti del Terzo settore accreditati. Tale piattaforma consente la gestione informatica integrata dell'intero ciclo di vita dei beni, dal sequestro alla destinazione finale, migliorando la tracciabilità e la cooperazione tra autorità giudiziaria, amministrazioni pubbliche e ANBSC. Al suo interno è compresa la Piattaforma unica delle destinazioni, dedicata alla raccolta e gestione dei dati relativi alla fase di assegnazione degli immobili confiscati, accessibile soltanto agli enti accreditati (enti territoriali, prefetture, agenzie pubbliche).

na ha spinto associazioni e osservatori civici a sviluppare portali autonomi, come *Confiscati Bene* o i rapporti *RimanDati* di Libera<sup>11</sup>, che colmano solo in parte il vuoto informativo, restando iniziative frammentarie.

Obiettivo del lavoro è verificare come gli strumenti di amministrazione condivisa, in particolare la co-programmazione, la co-progettazione e i patti di collaborazione possano essere utilizzati nel procedimento di valorizzazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata, così da rendere effettiva ed efficace la loro restituzione alle comunità locali e riattivare la fiducia nelle istituzioni.

In questa prospettiva, il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni amministrative relative all'uso sociale del bene appare imprescindibile.

La parabola normativa che ha trasformato la confisca da strumento repressivo a strumento di restituzione sociale rimane infatti incompiuta se la gestione e la destinazione dei beni continuano a essere improntate secondo logiche verticali e concessorie, che riducono le comunità a meri beneficiari finali, senza una partecipazione nei processi decisionali.

Il contributo parte da una lettura funzionale della natura dell'immobile confiscato: non solo bene pubblico, ma bene destinato alla collettività locale, che come tale richiede l'utilizzo di istituti di amministrazione condivisa.

È da queste premesse che prende le mosse la presente indagine volta a individuare un modello di amministrazione collaborativa capace di coniugare la funzione di prevenzione della confisca con la sua dimensione costruttiva di rigenerazione sociale e civica.

## **2. La gestione e destinazione degli immobili sottratti alla criminalità organizzata nel Codice antimafia**

Il Codice antimafia prevede una gestione centralizzata e specialistica dei beni sottratti alla criminalità, demandata a un ente pubblico statale *ad hoc*, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati (d'ora in avan-

---

11 Per le esperienze di monitoraggio civico promosse dalla società civile, v. i progetti di Libera, *Confiscati Bene 2.0* (realizzato con OnData e Fondazione TIM), disponibile su: [www.confiscatibene.it](http://www.confiscatibene.it) e i rapporti periodici *RimanDati* disponibile su [www.libera.it](http://www.libera.it), volti a verificare l'effettivo utilizzo sociale degli immobili confiscati e a diffondere strumenti di trasparenza e partecipazione civica.

ti ANBSC)<sup>12</sup>, finalizzata alla destinazione “pubblicistica” del bene immobile. Con la sua istituzione, l'intento del legislatore è stato quello di creare un organismo che assicurasse un'unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, al fine di garantire un rapido riutilizzo degli stessi<sup>13</sup>.

Il procedimento si articola in più fasi, che vedono l'ANBSC coinvolta con funzioni differenti. Nella fase del sequestro, il Tribunale affida la gestione dei beni di presunta provenienza illecita a un amministratore giudiziario, mentre l'ANBSC assume un ruolo di supporto e consulenza all'autorità giudiziaria, ma già da questa fase può chiedere all'amministratore giudiziario l'assegnazione temporanea dell'immobile<sup>14</sup>. Con la confisca di primo grado, accertata l'origine illecita del bene<sup>15</sup>, l'amministrazione è demandata all'ANBSC, che può disporre l'uso

---

12 L'ANBSC è stata istituita con d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, conv. in l. 31 marzo 2010, n. 50, successivamente trasfuso nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice antimafia). L'Agenzia è un ente con personalità giuridica, dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno. La struttura ha sede principale a Roma e sedi secondarie a Reggio Calabria, Palermo, Milano e Napoli. L'Agenzia opera in stretta collaborazione con il Ministero dell'interno, anche attraverso la rete territoriale delle Prefetture, con il Ministero della giustizia e con il coinvolgimento potenziale di tutte le amministrazioni, centrali e locali, in prevalenza dei comuni. Sulle criticità organizzative e funzionali dell'ANBSC, cfr. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 490 ss.; N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in *Dir. econ.*, 2014, 66 ss.

13 Sulle innovazioni introdotte dalla riforma del 2017, che hanno ampliato i compiti dell'ANBSC, prevedendone la partecipazione già nella fase del sequestro, rafforzandone il ruolo propositivo nella destinazione dei beni e consentendo l'assegnazione diretta agli enti del Terzo settore, nonché sul potenziamento organizzativo dell'Agenzia mediante l'incremento dell'organico fino a 200 unità, cfr. N. GULLO, *Il recupero dei beni confiscati tra restyling normativo e opportunità delle politiche di coesione di attuazione del PNRR*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, 77 ss., spec. 83 e 93 ss.

14 Sui presupposti e sulla disciplina del sequestro, nonché sulla facoltà attribuita all'ANBSC di chiedere l'assegnazione temporanea del bene già in fase cautelare cfr. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati*, cit., 491 ss.; N. GULLO, *Il recupero dei beni confiscati tra restyling normativo e opportunità delle politiche di coesione*, cit., 83 ss.

15 Il Tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati quando la persona nei cui confronti il procedimento è instaurato non riesce a provare la legittima provenienza (art. 24, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159). In questo quadro normativo l'ANBSC assume, dunque, una natura giuridica ibrida: organo ausiliario del giudice in fase cautelare e vera e propria autorità amministrativa con poteri di gestione a seguito della confisca, cui si aggiungono, una volta divenuta definitiva la misura, poteri di destinazione e di monitoraggio sulla stessa. Le criticità derivanti dall'incauta sovrapposizione tra giurisdizione e amministrazione nella destinazione dei beni sono state evidenziate in dottrina, cfr. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni*

temporaneo fino alla confisca definitiva, con la quale questi beni vengono acquisiti al patrimonio indisponibile dello Stato, liberi da pesi e vincoli, e l'ANBSC ne decide l'allocazione finale per fini istituzionali o sociali<sup>16</sup>, salvo che gli stessi non debbano essere venduti per soddisfare le vittime del reato.

La decisione sulla destinazione finale<sup>17</sup> da parte dell'ANBSC è caratterizzata da un ampio margine di discrezionalità, da esercitarsi però entro binari predeterminati dal legislatore, che incidono sulla legittimità del provvedimento.

Il Codice antimafia stabilisce, infatti, diverse destinazioni alternative per gli immobili<sup>18</sup>. In particolare, l'art. 48, co. 3, prevede che gli stessi siano “mantenuti al patrimonio dello Stato con finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali”, oppure “trasferiti per finalità istituzionali o sociali, ovvero per finalità economiche con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria al patrimonio indisponibile del Comune ove l'immobile è sito”. Gli enti territoriali possono sia amministrare direttamente il bene, sia assegnarlo, tramite concessione a titolo gratuito e per finalità sociali, a

---

*sequestrati*, cit., 491 ss.; N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati*, cit., spec. 75 ss.

<sup>16</sup> Sul carattere pubblicistico del bene confiscato e sull'inquadramento della destinazione “istituzionale o sociale”, Cons. Stato, sez. III, 22 ottobre 2020, n. 6387; sull'esigenza di un uso sociale effettivo e non meramente formale, TAR Lazio, sez. I, 11 aprile 2024, n. 8228.

<sup>17</sup> La nozione di destinazione, sulla scorta della ricostruzione prevalente in dottrina, può assumere un duplice significato: una prima accezione, di tipo statico, indica la condizione giuridica del bene, contrassegnata dalla preordinazione alla cura di un interesse pubblico o generale, che comporta la sottoposizione del bene al regime pubblicistico previsto dall'ordinamento, come si evince dagli artt. 823, co. 2, 828, co. 2 e 830, co. 2, c.c.; una seconda accezione, di tipo dinamico, richiama invece l'attività con cui l'amministrazione imprime la destinazione pubblica sui beni rientranti nel suo patrimonio, ordinariamente attraverso le procedure amministrative regolate dalle normative di settore. Per un esame delle principali problematiche relative alla destinazione dei beni degli enti pubblici, che può avvenire in alcuni casi anche in assenza di un formale provvedimento di destinazione, cfr. S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; V. CERULLI IRELLI, (voce) *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 273 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, (voce) *Beni pubblici*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1988.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. S. VILLAMENA, *Confisca di prevenzione e destinazione dei beni*, in *Annuario AIPDA*, 2024, 1 ss. L'A. qualifica il bene confiscato come “bene predestinato” a una funzione pubblica già nella fase antecedente alla destinazione, sottolineandone la natura pubblicistica e la valenza restitutoria.

comunità, associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, agli enti a mutualità prevalente e senza scopo di lucro.

Infine, con la riforma dell'art. 48<sup>19</sup> del Codice antimafia, introdotta dalla l. n. 161/2017, si prevede la possibilità che gli immobili siano direttamente assegnati dall'ANBSC alle organizzazioni sociali. In tal modo si promuove un impiego sociale indipendente dall'iniziativa degli enti territoriali, potenziando l'apporto attivo del privato sociale, evitando che i beni non assegnati restino in carico all'Agenzia<sup>20</sup>.

Seppure l'uso sociale degli immobili sia, dunque, solo una delle modalità alternative di destinazione previste dal legislatore, è la stessa Corte costituzionale<sup>21</sup> a osservare che la restituzione alle collettività territoriali delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività criminale, mirando a indebolirne il radicamento sociale e a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità.

In questa logica, la destinazione sociale si configura come criterio prioritario nell'esercizio del potere discrezionale dell'ANBSC, con la conseguenza che le altre modalità di utilizzo dovrebbero avere carattere residuale, ossia essere subordinate all'impossibilità di un riutilizzo sociale del bene.

---

19 L'art. 48, co. 3 e 3-bis (introdotti dalla l. n. 161/2017), consentono ora l'assegnazione a titolo gratuito agli ETS, secondo i criteri fissati dall'Agenzia e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità. Sul punto cfr. C. LEONE, *La sussidiarietà orizzontale nel sistema dei beni confiscati: il ruolo dell'ANBSC e la collaborazione con il terzo settore*, in *Ceridap*, 2025, 108 ss., che evidenzia come i bandi dell'Agenzia abbiano di recente privilegiato l'affidamento diretto, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.

20 Cfr. ANBSC, Avviso pubblico 2023 per l'assegnazione diretta a titolo gratuito di beni confiscati agli ETS (art. 48, co. 3, lett. c-bis, d.lgs. n. 159/2011), relativo a 83 lotti su 14 regioni, con priorità per progetti presentati da enti iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).

21 Cfr. Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 34, ove si afferma che, seppure la scelta sulla destinazione debba essere effettuata, caso per caso, non essendo prevista dalla legge una gerarchia tra i soggetti elencati dall'art. 48, essa deve comunque ispirarsi al principio della restituzione alle collettività territoriali delle risorse economiche illecitamente sottratte; in tal senso, cfr. anche Corte cost., 19 ottobre 2012, n. 234; Corte cost., 8 ottobre 1996, n. 335. Sul principio della restituzione come criterio ispiratore della destinazione v. anche C. LEONE, *op. cit.*, 108 ss.

### 3. Gli immobili confiscati come beni comuni: il paradigma dell'amministrazione condivisa

La destinazione sociale degli immobili confiscati, come forma di restituzione alla collettività territoriale che ha subito il fenomeno criminoso, fa emergere una nuova dimensione giuridica del bene: non più solo bene di appartenenza dello Stato o dell'ente territoriale assegnatario, ma bene "comune", in quanto volto alla soddisfazione di diritti fondamentali dei membri delle comunità locali colpite dal fenomeno mafioso.

Secondo la prospettiva delineata dalla Commissione Rodotà,<sup>22</sup> è la destinazione funzionale alla tutela dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona a fondare l'intrinseca natura "comune" del bene (v., ad esempio, le risorse idriche, i parchi, le foreste, i litorali; i beni culturali e il paesaggio).

---

22 La Commissione sui beni pubblici presieduta da Stefano Rodotà, nominata con decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007, è stata istituita per la riforma di alcune norme del c.c. contenute nella disciplina dei beni pubblici. Nella Relazione i beni comuni vengono definiti come quei beni che «esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona». Hanno poi fatto seguito le note pronunce gemelle delle Sezioni unite della Corte di cassazione, che hanno rigettato le pretese di imprese ittiche di acquisire la proprietà di valli da pesca della laguna di Venezia, accertandone la natura demaniale e richiamandone la natura comune, funzionale alla realizzazione di diritti fondamentali della collettività quali il diritto all'ambiente: Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665; Cass., sez. un., 16 febbraio 2011, nn. 3811 e 3812; Cass., sez. un., 18 febbraio 2011, nn. 3936-3939. In dottrina, cfr. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 331 ss.; ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2015; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; ID., *Il benecomunismo e i suoi nemici*, Bari, 2014; A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, 87 ss.; ID., *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013; ID., (voce) *Beni comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Milano, 2021, 21 ss.; V. CERULLI IRELLI – L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 1, 3 ss.; S. STAIANO, «Beni comuni». *Categoria ideologicamente estenuata*, in *Dir. e soc.*, 2016, 3, 415 ss.; ID. (a cura di), *Acqua. Bene pubblico. Risorsa non riproducibile. Fattore di sviluppo*, Napoli, 2017; E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, 2013; R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 2019, 2; ID., *Il diritto all'acqua*, Napoli, 2012. Per una ricostruzione del concetto di bene comune in ambito internazionale, cfr. G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, New Series, vol. 162, n. 3859, 1968, 1243-1248; E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.

Una parte della dottrina<sup>23</sup> sottolinea come la qualifica di bene comune deriva dall'attivazione di pratiche collaborative, che coinvolgano direttamente la società civile, rendendo comune la responsabilità della loro gestione, sicché i beni confiscati assumerebbero natura di beni comuni se e in quanto oggetto di patti di collaborazione o altre forme di amministrazione condivisa.

Nella prospettiva qui adottata, gli immobili confiscati non devono considerarsi beni comuni<sup>24</sup> *ab origine*, come le risorse naturali, i beni culturali o il paesaggio, ma perché una volta sottratti alla criminalità organizzata devono essere funzionalmente destinati alla soddisfazione degli interessi delle comunità locali, quale mezzo di rigenerazione sociale dei territori colpiti dalla criminalità organizzata. Ed è da tale qualificazione dell'immobile che discende la necessità di assicurare tecniche idonee a garantire la partecipazione dei cittadini nelle scelte di utilizzo, gestione e controllo dei beni. In questo senso, il passaggio dall'“uso sociale” alla “codecisione” rappresenta l'elemento qualificante della restituzione alla collettività locale<sup>25</sup> tale da rendere effettiva la natura comune del bene. In altri termini, non è sufficiente la mera destinazione sociale stabilita dall'amministrazione: la natura di bene comune si realizza attraverso la co-decisione e la corresponsabilità con i cittadini attivi.

È in tal contesto che assume rilievo il paradigma dell'amministrazione condivisa, elaborato da Arena<sup>26</sup>, quale modello di esercizio della funzione ammini-

---

23 Cfr. G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2011, 183; ID., *Cittadini e beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 652; ID., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. e pol. cost.*, 1997, 117-118, 29 ss.; ID., *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 662, ove l'A. richiama, tra gli esempi di beni suscettibili di gestione collettiva, anche i beni confiscati di cui all'art. 48, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Più di recente riprende questa impostazione C. SALATI, *I beni confiscati alle mafie come beni comuni*, cit., 3.

24 Sulla natura comune dei beni confiscati, cfr. R. DI MARIA – F. ROMEO, *I beni confiscati alla criminalità come “beni comuni”: brevi considerazioni, tra diritto pubblico e privato*, in *Dir. soc.*, 2016, 589 ss., i quali prospettano la qualificazione dei beni confiscati come beni comuni in ragione della loro funzionalizzazione all'“utilità sociale” ex artt. 41-43 Cost.

25 In tema, cfr. da ultimo M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 599 ss. Si rinvia inoltre a S. PELLIZARI, *New Commons e servizi sociali: il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, in M. Bombardelli, (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, 249 ss.

26 G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, cit., 29 ss. Le origini di tale impostazione si rinvergono tuttavia già negli

strativa fondato sul coinvolgimento diretto dei cittadini.

Arena ha definito l'amministrazione condivisa come un rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, in cui questi ultimi escono dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che integrano le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione e si assumono una parte di responsabilità nel perseguimento dell'interesse generale. Attraverso l'amministrazione condivisa la p.a. si serve di cittadini nella costruzione di decisioni<sup>27</sup> che si facciano interpreti dei bisogni della collettività secondo una logica solidale che trova fondamento nell'art. 2 Cost., e che, in coerenza con l'art. 3, co. 2, Cost., contribuisce a rimuovere quegli ostacoli che limitano il pieno sviluppo della persona e alimentano situazioni di diseguaglianza sostanziale<sup>28</sup>.

Nella prospettiva del bene confiscato come bene comune, l'amministrazione condivisa<sup>29</sup> si configura come paradigma "necessario" per la gestione e la destinazione degli immobili confiscati: una forma di amministrare in cui i cittadini –

---

scritti di G.B. BENVENUTI, *Funzioni amministrative e ordinamento giuridico*, Padova, 1968, 42 ss., ove si sottolinea che la funzione amministrativa non è monopolio esclusivo della pubblica amministrazione, ma una funzione "aperta" al concorso dei cittadini e delle formazioni sociali, in coerenza con il pluralismo dell'ordinamento. In questa prospettiva, il cittadino non è più soltanto titolare di libertà passive (di difesa nei confronti dei poteri pubblici), ma anche di libertà attive, che si traducono in forme di partecipazione diretta e responsabile all'amministrazione, aprendo la strada al modello della "demarchia". In questa prospettiva si colloca G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Torino, 2005, 1752 ss., il quale riprende gli studi di Benvenuti ed elabora la nozione di amministrazione diffusa, intesa come integrazione funzionale dei privati nell'esercizio delle funzioni pubbliche in attuazione dell'art. 118, co. 4, Cost.

<sup>27</sup> Sul rilievo organizzativo dell'amministrazione condivisa e sulla necessità di strutture stabili di cooperazione tra enti pubblici e soggetti sociali, cfr. N. BERTI, *Profili organizzativi dell'amministrazione condivisa*, in B. Boschetti (a cura di), *L'amministrazione condivisa. Appunti e indicazioni per il futuro prossimo delle politiche pubbliche*, Napoli, 2024, 111 ss.

<sup>28</sup> Cfr. D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena – M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, 31 ss., la quale evidenzia che l'amministrazione condivisa trova fondamento, oltre che nell'art. 118, co. 4, anche negli artt. 2 e 3, co. 2, Cost.: il primo, riconoscendo i diritti inviolabili e i doveri di solidarietà, legittima la partecipazione dei cittadini alla cura dell'interesse generale; il secondo, imponendo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona, richiede di rendere effettiva tale partecipazione come mezzo per realizzare uguaglianza e inclusione sostanziale.

<sup>29</sup> Cfr. G. ARENA, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, cit., 647.

singoli o associati – condividono con l'amministrazione non l'esercizio della funzione, bensì solo le modalità di svolgimento<sup>30</sup>.

Questo modello trova il proprio riconoscimento costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale, espresso dall'art. 118, ult. co., Cost., che impegna Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni a favorire le autonome iniziative dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>31</sup>.

Da ultimo, l'amministrazione condivisa ha ricevuto consacrazione nelle recenti sentenze della Corte costituzionale n. 131 del 2020 e 52 del 2021<sup>32</sup>, ove, con riferimento agli istituti della co-programmazione e co-progettazione previsti negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (v. *infra*), la Corte ha ravvisato espressamente nell'amministrazione condivisa una forma di amministrazione diversa sia da quella tradizionale autoritativa, sia da quella di prestazione o di regolazione della con-

---

30 Così F. GIGLIONI, *Forme e strumenti di amministrazione condivisa*, in G. Arena – M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, 78, il quale osserva anche che è possibile sostenere che l'amministrazione condivisa delinea la ricerca di risorse ulteriori con la partecipazione dei cittadini per svolgere al meglio le proprie funzioni. In senso critico cfr. S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 83 ss., che richiama il principio di legalità e sottolinea come soltanto un'esplicita attribuzione normativa di poteri al privato consenta di parlare di vero coesercizio di funzioni, altrimenti riducendosi l'"amministrazione condivisa" a mera collaborazione procedimentale o materiale.

31 P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus.*, 2000, 95-145; ID., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004; ID., *L'"amministrazione della società" e l'emersione del principio della sussidiarietà sociale*, in *Amministrare*, 2018, 219-233; ID., *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Napoli, 2023.

32 Cfr. Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, e Corte cost., 25 marzo 2021, n. 52. Per i commenti alla prima sentenza si vedano: G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 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*, 2020, 88 ss.; L. GORI, *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Riv. impresa sociale*, 2020, nonché i contributi raccolti in A. FICI – L. GALLO – F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, e in S. PELLIZZARI – C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Trento, 2020. Per un commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2021, si veda V. CIACCIO, *Il valore di sostegno attivo della sussidiarietà orizzontale*, in *www.labsus.org*, 2021; L. GORI, *Un nuovo contributo giurisprudenziale sulla portata del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, u.c. Cost.*, in *Giur. cost.*, 2021, 703.

correnza, fondata su un sistema di regole che si basa sulla collaborazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini e ETS, quali componenti qualificati della società civile, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

In conclusione, solo riconoscendo l'immobile confiscato come bene comune e adottando il paradigma dell'amministrazione condivisa è possibile realizzare una restituzione autentica alla collettività: non semplice assegnazione dall'alto, ma processo di co-decisione in cui la comunità diviene corresponsabile delle finalità e delle modalità di gestione, trasformando la destinazione stessa in atto di cittadinanza attiva e in momento di ricostruzione della fiducia pubblica.

### 3.1. La co-programmazione e la co-progettazione degli interventi nel Codice del Terzo settore.

Ai fini del nostro studio, assumono rilievo innanzitutto la co-programmazione e la co-progettazione<sup>33</sup> con gli enti del Terzo settore previsti dall'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), i quali, come si è visto, sono rico-

---

33 Si tratta di modelli già sperimentati per l'esercizio di altre funzioni amministrative tradizionali, in cui ai privati – singoli e/o organizzati anche in forma imprenditoriale – è consentito incidere attivamente sui processi decisionali secondo una logica di condivisione, consensualità e sinergia operativa. Emblematico al riguardo è il settore dell'urbanistica, in cui si registra il ricorso a modelli consensuali e co-progettuali per l'attuazione delle politiche del governo del territorio. Come osserva G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. e app.*, 2011, 508 ss., l'insieme degli strumenti di pianificazione attuativa e integrata ha dato vita a un fenomeno che può essere denominato «urbanistica per progetti». Con tali istituti non si intende semplicemente esprimere la negoziabilità degli interessi rilevanti per un dato intervento, ma perseguire scopi più ampi di natura sociale e ambientale, beneficiando anche dell'apporto di privati al fine di realizzare programmi e progetti complessi. In tema si vedano anche: F. PELLIZARI – L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 1999, 283 ss.; M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Dir. amm.*, 1999, 511 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo*, Napoli, 2000; T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2010, 212 ss.; M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 279 ss.; ID., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015. Sull'evoluzione della co-programmazione, cfr. G. GOTTI, *La co-programmazione tra principio di sussidiarietà e trasformazioni dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2024, 4 ss., che ricostruisce la genesi dell'istituto e ne evidenzia il radicamento negli artt. 2, 3 e 118 Cost., nonché i collegamenti con la normativa previgente al Codice del Terzo settore.

nosciuti dalla Corte costituzionale come espressione tipica dell'amministrazione condivisa<sup>34</sup>.

Tali istituti prevedono il coinvolgimento nelle decisioni amministrative degli enti del Terzo settore (ETS)<sup>35</sup>, le cui caratteristiche sono delineate dal Codice del Terzo settore, che li definisce come formazioni sociali, costituite nelle diverse forme civilistiche, che, per iscriversi al Registro unico nazionale, devono possedere specifici requisiti di legge e assumere uno statuto particolare, con connessi vantaggi e obblighi<sup>36</sup>. Pur con queste limitazioni nell'individuazione dei soggetti "qualificati"<sup>37</sup> con cui interloquire, il CTS istituzionalizza un modo di ammini-

---

34 Sul rapporto generale tra pubblica amministrazione e Terzo settore, v. M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni di sintesi sul rapporto tra pubblica amministrazione e Terzo settore*, in S. Pellizzari – A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Napoli, 2020, 230 ss.; ID., *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena – M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, 2022, 131, nonché B. GILIBERTI, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2024.

35 Quanto agli ETS, l'art. 4 del Codice del Terzo settore individua le categorie di enti cui si applica la disciplina del Codice. Ne restano esclusi i soggetti con forma societaria che perseguono prevalentemente finalità lucrative, le pubbliche amministrazioni — pur operando anch'esse per interessi generali, ma secondo regole proprie — e le formazioni politiche e sindacali per il ruolo particolare che la Costituzione riconosce loro. Gli ETS devono quindi essere enti che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività di interesse generale tra quelle elencate all'art. 5 CTS.

36 La letteratura sugli ETS è ampia. Tra i contributi più significativi si vedano: A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2017; A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Torino, 2017; ID., *Diritto dell'imprenditoria sociale. Dall'impresa sociale all'impact investing*, Milano, 2019; F. DONATI – F. SANCHINI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Milano, 2019; AA.VV., *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai protagonisti*, Bari, 2019; C. CONTESSA – D. SIMEOLI – I. VOLPE, *Codice del Terzo settore*, Piacenza, 2019; P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2021; M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, in ID. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, 2021, 9 ss. Sul rapporto fra diritto civile e diritto del Terzo settore, v. M.V. DE GIORGI, *Enti del primo libro e del Terzo settore*, Pisa, 2021. Per le implicazioni costituzionali del riconoscimento, cfr. E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e Terzo settore*, Modena, 2019; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Milano, 2020; F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, in *Diritto costituzionale*, 2021, 137 ss.; D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021.

37 La Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, ha riconosciuto la legittimità della riserva agli enti del Terzo settore nelle procedure di co-programmazione e co-progettazione, sottolineando che solo tali soggetti garantiscono la comunanza di interessi con l'amministrazione e l'effettiva terzietà dell'azione, mentre l'ammissione generalizzata di qualsiasi operatore privato, con o senza scopo di lucro, finirebbe per includere soggetti privi di quelle caratteristiche di meritevolezza "certificata"

strare orientato al perseguimento di interessi generali aventi a oggetto la realizzazione dei diritti fondamentali della persona, dando a questi istituti una disciplina generale, al di là dei singoli settori in cui l'amministrazione condivisa era stata confinata (v. l. 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro sui servizi sociali).

Anche se la co-programmazione e la co-progettazione non sono previste dal Codice antimafia, l'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), nell'indicare alla lett. z) tra le finalità generali perseguibili dagli ETS la riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, fornisce un fondamento normativo implicito all'applicabilità delle forme di collaborazione tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore previste dall'art. 55<sup>38</sup> con riguardo alla gestione e destinazione dei beni confiscati.

Occorre, dunque, verificare la portata di tali strumenti a partire dall'attuale disciplina contenuta nel titolo VII del d.lgs. n. 117/2017, per poi valutarne l'applicabilità in concreto ai procedimenti aventi ad oggetto gli immobili confiscati.

Va, a tal scopo, in primo luogo, evidenziato che i due istituti si collocano su un piano di complementarità necessaria<sup>39</sup>. La co-programmazione, "a monte", è volta infatti all'individuazione dei bisogni, delle priorità e delle risorse; la co-progettazione, "a valle", è diretta alla definizione e realizzazione di specifici interventi sulla base della co-programmazione effettuata. In questo modo, il coinvolgimento degli ETS si sviluppa lungo l'intero ciclo decisionale, che va dalla "presa in

---

richieste dall'ordinamento. La successiva Corte cost., 25 marzo 2021, n. 52, ha ribadito che l'art. 55 CTS costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, co. 4, Cost., precisando che gli istituti di co-programmazione e co-progettazione non sono riconducibili agli appalti pubblici, ma rappresentano strumenti collaborativi volti alla realizzazione di interessi generali. Per un commento a tali sentenze v. nota 29.

38 L'art. 55 del Codice del Terzo settore prevede che, in attuazione dei principi di sussidiarietà e cooperazione, di efficienza e di efficacia e economicità, le amministrazioni pubbliche assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, nel rispetto dei principi della l. 7 agosto 1990, n. 241, e delle norme che disciplinano specifici procedimenti, in particolare quelli relativi alla programmazione sociale di zona prevista dall'art. 19 della l. 8 novembre 2000, n. 328.

39 L. GILI, *Il Codice del Terzo Settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, in *Urb. e app.*, 2018, 3 ss., ove l'A. sottolinea come co-programmazione e co-progettazione si collochino su un piano di complementarità, dando vita a un ciclo decisionale completo che va dall'individuazione dei bisogni alla realizzazione degli interventi.

carico” dei bisogni sociali da parte dell’amministrazione – chiamata a pianificare le linee di azione atte a soddisfarli – all’ideazione e alla successiva erogazione delle singole prestazioni assistenziali, da svolgersi con l’apporto qualificato degli ETS, garantendo una collaborazione continuativa tra amministrazione e privato sociale.

La norma statale non chiarisce quale sia l’esito finale della co-programmazione; le Linee guida ministeriali sui rapporti collaborativi tra p.a. e ETS<sup>40</sup> lo individuano nell’elaborazione condivisa di un documento istruttorio di sintesi, che costituisce la base per le determinazioni di competenza dell’amministrazione. Rispetto alla partecipazione tradizionale, che interviene su atti già elaborati dall’amministrazione e si limita alla possibilità di presentare osservazioni, la co-programmazione consente un apporto dal basso nella costruzione della decisione, delineando un modello di collaborazione strutturata<sup>41</sup>.

Diversamente dalla co-programmazione, la co-progettazione<sup>42</sup> sfocia in un vero e proprio accordo. Le Linee guida ministeriali<sup>43</sup> prevedono infatti espressamente la stipulazione di una convenzione, avente ad oggetto la predisposizione di un progetto e, solo eventualmente, anche la sua realizzazione, attraverso la condivisione di risorse economiche, materiali o immateriali.

---

40 Il d. m. 31 marzo 2021, n. 72, adotta le Linee guida sul rapporto tra P.A. e ETS negli artt. 55–57 CTS, richiamando i principi della l. 7 agosto 1990, n. 241.

41 Cfr. L. GILI, *Il Codice del Terzo Settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, cit., 3 ss., che attribuisce alla co-programmazione una funzione non meramente consultiva, ma co-decisiva, in quanto consente agli ETS di concorrere alla formazione dell’atto amministrativo già nella sua fase genetica. Diversamente una parte della dottrina conduce l’istituto all’art. 13 della l. n. 241/1990, intravedendo nell’art. 55, co. 2, una delle ipotesi in cui il legislatore ammette la partecipazione del privato ai procedimenti aventi ad oggetto atti generali di pianificazione o programmazione, cfr. M. TIBERII, *Il ruolo degli enti no profit nell’attività pubblica di programmazione e co-progettazione*, in *Amministrativamente*, 2019, 484 ss., il quale sottolinea come la co-programmazione, pur valorizzata dall’art. 55 CTS, si configuri più come partecipazione consultiva ad atti generali che come esercizio co-decisionale.

42 Le origini dell’istituto si rinvergono nell’art. 7 del d.P.C.m. 30 marzo 2001, adottato in attuazione della l. 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che per la prima volta ha attribuito alle organizzazioni del Terzo settore un ruolo nella progettazione di interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale.

43 V. d. m. 31 marzo 2021, n. 72.

Quanto alla natura giuridica, non vi è, a mio avviso, dubbio che tali convenzioni debbano essere ricondotte agli accordi pubblicistici, disciplinati dalla l. n. 241/1990, e non a contratti di diritto privato<sup>44</sup>. Depone in tal senso sia l'oggetto della convenzione – vale a dire la modalità di esercizio di un potere di organizzazione di un servizio riservato alla p.a. – sia il richiamo, contenuto nell'art. 55, ai principi della stessa legge n. 241/1990<sup>45</sup>.

In questa logica, la co-progettazione si differenzia radicalmente dai contratti pubblici: mentre questi concernono attività di mercato e sono disciplinati dal diritto della concorrenza e dalle regole di evidenza pubblica<sup>46</sup>, la co-progettazione configura uno strumento amministrativo autonomo, volto alla realizzazione di finalità solidaristiche e non allo svolgimento di prestazioni economiche.

---

<sup>44</sup> Diversamente, in dottrina v. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. Arena – M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, 21 ss., il quale assimila i patti di collaborazione ad accordi negoziali atipici e, come tali, sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, a differenza degli accordi pubblicistici disciplinati dall'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241, sottoposti invece alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

<sup>45</sup> In dottrina, cfr. F. GIGLIONI – A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2019, 239; nonché F. GIGLIONI, *Forme e strumenti di amministrazione condivisa*, cit., 65 ss., i quali inquadrano la co-progettazione nell'alveo degli accordi ex art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Sul punto diffusamente cfr. E. FREDIANI, *La co-progettazione nei servizi sociali*, Torino, 2017, 200 ss., che qualifica la co-progettazione come accordo procedimentale riconducibile allo schema pubblicistico dell'art. 11, con ampio approfondimento sugli aspetti applicativi. Nello stesso senso cfr. L. GORI, *L'«amministrazione condivisa»: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, in *Studium iuris*, 2022, 842 ss., che valorizza la prospettiva della sussidiarietà orizzontale e conferma la riconduzione della co-progettazione agli accordi ex art. 11.

<sup>46</sup> Nelle Linee guida Anac recanti *Indicazioni in materia di affidamenti dei servizi sociali*, approvate con Delib. n. 382 del 21 luglio 2022, si chiarisce che tali indicazioni riguardano esclusivamente gli affidamenti di servizi sociali assoggettati al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ora d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), escludendo espressamente le forme collaborative previste dagli artt. 55–57 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (CTS). In senso opposto, il parere Cons. Stato, 20 agosto 2018, n. 2052, aveva ritenuto che la co-progettazione costituisca un momento selettivo funzionale all'affidamento di servizi, con conseguente attrazione nell'ambito della normativa europea sulla concorrenza. Tale impostazione è stata superata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che ha distinto gli affidamenti soggetti al Codice dei contratti pubblici dalle forme collaborative previste dal CTS, fondate sull'art. 118, ult. co., Cost.: v. Corte cost., nn. 131/2020 e 52/2021; Cons. Stato, sez. III, 13 maggio 2020, n. 3195; sez. V, 30 marzo 2021, n. 2643; sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217; TAR Liguria, sez. I, 3 maggio 2024, n. 310.

La piena alternatività tra co-progettazione e disciplina dei contratti pubblici è del resto oggi sancita dall'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici)<sup>47</sup>, che esclude espressamente l'applicabilità della disciplina codicistica alle forme di collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore previste dal Codice del Terzo settore. Le esigenze di trasparenza e pubblicità, a garanzia della parità di trattamento tra ETS nell'ambito della co-progettazione, sono assicurate dal richiamo ai principi della legge sul procedimento amministrativo. Inoltre, il comma 4 dell'art. 55 del Codice del Terzo settore impone alla p.a. di specificare gli "obiettivi generali e specifici" di ciascun intervento, oltre alla "durata" e alle "caratteristiche essenziali" degli stessi. Infine, l'art. 12 della l. n. 241/1990<sup>48</sup>, applicato ai rimborsi e ai contributi riconosciuti agli ETS, estende alla co-progettazione le garanzie proprie delle sovvenzioni; ne consegue l'obbligo per l'amministrazione di predeterminare criteri e modalità di attribuzione, assicurando conformità a trasparenza, pubblicità e parità di trattamento.

In definitiva, la co-progettazione non rappresenta uno strumento di esternalizzazione, ma un metodo di aggregazione di interessi pubblici e privati differenziati, in funzione della gestione di utilità collettive secondo uno schema di partenariato pubblico-sociale pienamente compatibile con l'ordinamento europeo e nazionale. Ciò trova riscontro nel diritto dell'Unione europea<sup>49</sup> che consen-

---

47 Sulla portata sistematica dell'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici cfr. G. NAPOLITANO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 287 ss., spec. 300, ove si osserva che la norma recepisce i principi affermati dalla Corte cost. n. 131/2020, consacrando l'idea di un'alternatività tra la disciplina della solidarietà e quella della concorrenza. In tal modo il legislatore ha inteso superare definitivamente le incertezze interpretative emerse in passato e sancire il distinto ambito applicativo degli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore rispetto agli affidamenti soggetti alla disciplina concorrenziale.

48 Quanto ai sostegni economici nella co-progettazione, essi non assumono natura di corrispettivo, ma di contributi pubblici soggetti all'art. 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che impone la predeterminazione di criteri e modalità in atti generali pubblicati e la rendicontazione analitica dei costi effettivamente sostenuti. In tal senso, cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti di amministrazione condivisa*, cit., 90 ss., che richiama l'obbligo di trasparenza e predeterminazione quale garanzia tipica dell'art. 12; L. GORI, *L'«amministrazione condivisa»: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, cit., 845, che sottolinea la natura di rimborso dei soli costi documentati; nonché TAR Lazio – Latina, 28 marzo 2022, n. 281, che conferma l'applicabilità ai rimborsi della disciplina prevista dall'art. 12 della l. n. 241/1990.

49 V. art. 14 TFUE e Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, che riconoscono agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione dei servizi sociali; nonché artt.

te agli Stati membri, per attività di spiccata valenza sociale, di adottare modelli organizzativi ispirati non alla concorrenza, ma alla solidarietà.

La peculiarità di questi istituti emerge, in ultimo, dalla facoltà, riconosciuta dalle linee guida, degli ETS di proporre un'istanza per l'avvio del procedimento, a conferma ulteriore della natura condivisa, quale espressione nell'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati prevista dall'art. 118, co. 4, Cost.

### 3.2. I patti di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani

Un ulteriore strumento di amministrazione condivisa che assume rilievo per il nostro studio è rappresentato dai patti di collaborazione per la cura dei beni comuni urbani previsti da numerosi regolamenti comunali<sup>50</sup> a partire da quello adottato dal Comune di Bologna nel 2014<sup>51</sup>, e, successivamente, da due leggi re-

---

34 e 36 della Carta dei diritti fondamentali UE. In giurisprudenza, Corte giust., 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*; Corte giust., 17 giugno 1997, C-70/95, *Sodemare*; Corte giust., 21 settembre 1999, C-57/96, *Albany*, che hanno escluso l'applicazione delle regole di concorrenza a regimi improntati alla solidarietà. In dottrina, S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: "conflitto" o "concorso"?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2004, 1, 75 ss.; L. GORI, *L'«amministrazione condivisa»: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, cit., 837 ss.

50 P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, cit., spec. 359 ss. e 399 ss., ove i patti di collaborazione sono qualificati come "apice della scala della sussidiarietà" ed espressione di una vera "demarchia presa sul serio", in quanto epifania di una funzione diffusa che consente l'"integrazione funzionale intrinseca dei soggetti privati nell'azione dei pubblici poteri".

51 Il primo e più noto esempio è rappresentato dal *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, approvato con Delib. Cons. comunale Bologna, 19 maggio 2014. A questo hanno fatto seguito, tra gli altri, il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, approvato con Delib. Cons. comunale Torino, 11 gennaio 2016, n. 375; il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadine e cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, approvato con Delib. Cons. comunale Firenze, 30 ottobre 2017, n. 54, nonché il *Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani*, approvato con Delib. Cons. comunale Napoli, 29 settembre 2016, n. 446. Sull'esperienza bolognese v. anche G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015; nonché ID., *Un Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *Labsus.org*, 2014, che illustra la genesi del prototipo di regolamento poi adottato dal Comune di Bologna e da numerosi altri enti locali.

gionali (l. reg. Lazio n. 10/2019<sup>52</sup> e l. reg. Toscana n. 71/2020)<sup>53</sup>. Pur pensati in origine per la valorizzazione dei beni comuni urbani, i patti di collaborazione si prestano a essere utilizzati anche per l'amministrazione degli immobili confiscati (v. *infra*).

La diffusione e l'elaborazione teorica di questo istituto si devono in gran parte a *Labsus*, Laboratorio per la sussidiarietà, che ne ha promosso l'adozione e ne ha accompagnato la diffusione culturale e pratica. Il riconoscimento a livello normativo, tramite regolamenti comunali e leggi regionali, ha consentito di istituzionalizzare prassi collaborative nate dall'iniziativa dei cittadini per la cura di beni urbani abbandonati o degradati, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

I patti di collaborazione sono accordi tra cittadini e amministrazione finalizzati alla cura o rigenerazione di beni urbani, nei quali si condividono obiettivi, azioni da intraprendere, soggetti coinvolti, obblighi reciproci, vantaggi assicurati dall'amministrazione, durata e modalità di risoluzione delle eventuali controversie.

La peculiarità dell'istituto risiede nella capacità – diversamente dalla co-progettazione – di coinvolgere non solo soggetti “qualificati” come gli ETS, ma i cittadini, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale.

Ciò che caratterizza i patti è la loro ampia flessibilità: possono avere finalità diverse, dalla cura occasionale alla riqualificazione del bene, e restano aperti alla partecipazione di altri componenti della collettività<sup>54</sup> che successivamente ne condividano i fini. Tale flessibilità riflette un modello di legalità “morbida”, distinto da quello “rigido” tipico dell'amministrazione autoritativa.

---

52 Si tratta della prima legge – la l. r. Lazio 26 giugno 2019, n. 10, *Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni* – che estende alle amministrazioni il modello dell'amministrazione condivisa. Essa svolge una funzione di promozione attiva dell'adozione dei regolamenti comunali, prevedendo varie forme di incentivo per i comuni laziali e offre la cornice giuridica entro la quale le articolazioni territoriali interne ai comuni possono applicare tale modello, anche nel caso in cui il comune non adotti un proprio regolamento.

53 La l. r. Toscana 2 dicembre 2020, n. 71, *Disposizioni in materia di beni comuni*, prevede l'adozione di un regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni e si pone anch'essa a sostegno degli enti locali che decidano di adottarlo.

54 In questi casi esistono solo oneri di comunicazione da parte dei sottoscrittori a beneficio dell'amministrazione.

Diversamente dalle convenzioni di co-progettazione, i patti di collaborazione non richiedono un ulteriore atto della p.a., ma hanno efficacia direttamente vincolante.

Dal punto di vista della qualificazione giuridica<sup>55</sup>, anche se una parte della dottrina nega la natura pubblicistica dei patti<sup>56</sup>, non possono, a mio avviso, esserci dubbi sulla riconduzione agli accordi di natura pubblicistica<sup>57</sup>, poiché attraverso gli stessi si regolano vicende che riguardano l'uso a fini pubblici di beni e risorse che riguardano una comunità di soggetti.

---

55 In giurisprudenza, l'unico precedente diretto è rappresentato da TAR Emilia-Romagna, Bologna, ord. 26 marzo 2015, n. 293, riformata da Cons. Stato., sez. V, ord. 26 gennaio 2016, n. 192, relative all'applicazione del Regolamento del Comune di Bologna. Le decisioni, pur senza soffermarsi compiutamente sulla natura giuridica dei patti, segnalano le difficoltà del loro inquadramento sistematico e pongono la questione della tutela dei terzi coinvolti.

56 In dottrina, per la riconduzione dei patti ai contratti di diritto privato – in particolare ai contratti plurilaterali con causa solidale, aperti all'ingresso di nuovi partecipanti e a formazione progressiva, anche sulla base del richiamo contenuto in molti regolamenti agli atti di natura non autoritativa, che evoca l'applicazione dell'art. 1, co 1-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241, cfr. L. CASALINI, *Commons, commoning and community. I patti di collaborazione*, in *Persona e Mercato*, 2022, 44; R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020, 278 ss.; A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in R.A. Albanese – E. Michelazzo – A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani: modelli e prospettive*, Atti del convegno di Torino, 27–28 febbraio 2019, Torino, 2020, 19 ss.; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, 58 ss. Per una più recente presa di posizione nello stesso senso, cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., 29 ss.

57 In tal senso, cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in R.A. Albanese – E. Michelazzo – A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani: modelli e prospettive*, Atti del convegno di Torino, 27–28 febbraio 2019, Torino, 2020, 299; F. GIGLIONI – A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2019, 275; A. NERVI, *La gestione dei beni comuni urbani. Modelli normativi*, in R.A. Albanese – E. Michelazzo – A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani: modelli e prospettive*, cit., 39 ss.; G. CALDEROLI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 35 ss. Si veda anche, da ultimo, F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, cit. 86 ss.; nonché G. MARLETTA, *La legge sul procedimento e i patti di collaborazione*, cit., 462. In questa linea si colloca anche M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 9 ss., che, pur riconoscendo il carattere pubblicistico dei patti, non li riconduce agli accordi ex art. 11 della l. 7

Il modello di riferimento più prossimo è quello degli accordi sostitutivi previsti dall'art. 11 della l. n. 241/1990, la cui disciplina può essere applicata in via analogica. Infatti, anche se i patti non sostituiscono un provvedimento tipico, come avviene in caso di attività consensuale, essi rappresentano pur sempre una modalità di perseguimento dell'interesse generale.

Come gli accordi di co-progettazione, i patti costituiscono pertanto un modello ben lontano dalla logica degli appalti pubblici, caratterizzati da logiche di profitto e mercato, ma neppure possono essere assimilati ai contratti di diritto privato con comunione di scopo, che, ai sensi dell'art. 1321 c.c., sono pur sempre accordi volti a costituire, regolare o estinguere rapporti giuridici di natura patrimoniale.

La riconduzione dei patti agli accordi disciplinati dall'art. 11 della l. n. 241/1990 consente inoltre alla pubblica amministrazione di monitorarne l'attuazione ed eventualmente recedere per sopravvenuti motivi di pubblico interesse<sup>58</sup>. Ciò è pienamente coerente con il paradigma dell'amministrazione condivisa, che non implica un'abdicazione della responsabilità pubblica, ma ne propone una diversa modalità di esercizio, fondata sulla cooperazione con i cittadini.

In definitiva, i patti di collaborazione si affiancano alla co-programmazione e alla co-progettazione, consentendo di attivare la cittadinanza diffusa e di garantire spazi di responsabilità condivisa nella gestione dei beni confiscati. Se gli istituti previsti dal Codice del Terzo settore valorizzano il ruolo qualificato degli ETS in un partenariato strutturato, i patti aprono invece la possibilità di un coinvolgimento diretto di tutti i cittadini, grazie alla loro flessibilità e immediatezza.

---

agosto 1990, n. 241 – i quali presuppongono la sostituzione o integrazione di un provvedimento tipico – ma piuttosto agli accordi di cooperazione ex art. 15 della stessa legge, in quanto strumenti fondati sulla collaborazione tra più soggetti per il perseguimento solidale dell'interesse generale.

58 L'art. 11, co. 4, l. 7 agosto 1990, n. 241 consente alla p.a. di recedere unilateralmente dagli accordi “per sopravvenuti motivi di pubblico interesse”, con obbligo di indennizzo. Applicando tale disciplina ai patti di collaborazione, la p.a. può recedere dall'accordo qualora l'attività non risulti più conforme all'interesse pubblico, previa motivazione e nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. In dottrina, cfr. G. MARLETTA, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, cit., 448 ss., che richiama l'estensione agli stessi patti delle garanzie e dei rimedi previsti dalla l. n. 241/1990.

#### **4. Prospettive di integrazione degli strumenti di amministrazione condivisa nei procedimenti di gestione e destinazione degli immobili sottratti alla criminalità organizzata.**

Occorre a questo punto stabilire quando e quali strumenti di amministrazione condivisa possano essere utilizzati nella gestione e destinazione degli immobili sottratti alla criminalità organizzata.

L'indagine investe l'intero procedimento dal sequestro alla destinazione finale, poiché in ciascuna fase emerge la necessità di coinvolgere i cittadini attivi sia per assicurare la conservazione del bene, sia per garantire che la fruizione risponda realmente alle esigenze delle comunità locali.

Prima della destinazione finale si pone l'esigenza di individuare forme di utilizzo provvisorio idonee a evitare l'abbandono dell'immobile e a garantirne la continuità nell'uso.

Sebbene l'art. 40, co. 3-ter, del Codice antimafia preveda la possibilità di concedere in comodato gli immobili sequestrati agli enti territoriali, la misura si è rivelata inefficace a garantire la conservazione dei beni<sup>59</sup>.

La temporaneità della misura cautelare e l'incertezza sull'esito finale del procedimento, da un lato, scoraggiano i Comuni o altri enti territoriali dal richiedere l'assegnazione provvisoria, dall'altro, anche quando concessi in comodato a questi ultimi, gli immobili vengono spesso abbandonati, con il rischio di un ritorno alla gestione dell'ANBSC.

Fin dal sequestro emerge pertanto la necessità di un coinvolgimento diretto della collettività attraverso la messa a disposizione di idee e risorse, tali da consentire un utilizzo temporaneo dei beni e garantire, al contempo, un impiego effettivamente aderente ai bisogni delle comunità territoriali<sup>60</sup>.

---

59 Cfr. G. TORELLI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Dir. amm.*, 2018, 1, 205 ss., osserva come la natura pubblicistica del bene e la stessa efficacia del provvedimento di destinazione siano fortemente condizionate dalle decisioni del giudice penale nella fase cautelare, generando incertezze nella gestione e nei rapporti tra autorità giudiziaria e Agenzia nazionale.

60 Sul punto cfr. F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità. Amministrazione condivisa*, 60; 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*, Roma, 2021, 100 ss.

È in questa fase intermedia che, a mio avviso, i patti di collaborazione possono svolgere un ruolo decisivo<sup>61</sup>. Essi, infatti, sono strumenti flessibili e temporanei, capaci di consentire un utilizzo immediato del bene da parte della comunità di riferimento. Pur non essendo previsti dal Codice antimafia, i patti permettono di mantenere vivo il legame tra comunità locali e bene, creando un circuito di responsabilizzazione civica che funziona come un ponte tra il vincolo cautelare e la destinazione finale<sup>62</sup>.

La loro vocazione appare dunque principalmente connessa alla fase cautelare o comunque precedente la destinazione finale, ma il loro impiego appare utile anche successivamente in fase di destinazione definitiva a fronte di interventi di riqualificazione non complessi<sup>63</sup>.

---

61 Si vedano i regolamenti che prevedono espressamente l'applicazione dei patti di collaborazione anche ai beni confiscati: Regolamento del Comune di Bologna per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (delib. Cons. comunale 19 maggio 2014, n. 19); Regolamento del Comune di Bagheria (delib. Cons. comunale 26 febbraio 2019, n. 11) per l'amministrazione condivisa dei beni confiscati, nonché il Prototipo di Regolamento elaborato da Labsus.

62 Sul rapporto tra patti di collaborazione e beni confiscati v. G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, cit., 655 ss., nonché C. SALATI, *Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione*, cit., 24 ss., che mette in luce come i patti possano costituire strumenti di rigenerazione partecipata, capaci di convogliare risorse e competenze eterogenee attorno a un obiettivo comune e di trasformare i beni confiscati in luoghi di comunità.

63 Alcune esperienze recenti mostrano l'applicazione dei patti di collaborazione agli immobili confiscati alla criminalità organizzata, come strumento di gestione condivisa fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. co. Cost.). Un caso significativo è quello di Villa Celestina a Bologna, bene confiscato e affidato nel 2019 in gestione temporanea all'associazione Libera Bologna tramite un patto di collaborazione con il Comune, volto alla cura dell'area verde, all'apertura al pubblico e alla promozione di attività sociali e culturali. Un secondo esempio è la Biblioteca di condominio Espinasse a Milano, ricavata da un appartamento confiscato e rigenerato attraverso un patto tra Comune, associazioni locali e cittadini, che ha dato vita a uno spazio civico autogestito con funzioni sociali e culturali. In Sicilia, il Comune di Bagheria ha sperimentato un patto di collaborazione per la gestione di Villa Castello, bene confiscato alla mafia e trasformato nel Centro Don Milani, gestito congiuntamente da una rete di associazioni e dal CeSVoP, centro di servizi per il volontariato di Palermo, con funzioni di facilitazione e coordinamento. Questi casi, pur diversi per contesto e scala, mostrano come il patto di collaborazione possa rappresentare una forma innovativa di amministrazione condivisa dei beni confiscati, capace di integrare soggetti pubblici e cittadini attivi nella rigenerazione e destinazione sociale.

Diversamente, gli istituti di co-programmazione e co-progettazione con gli ETS si prestano meglio a essere utilizzati nella fase definitiva, poiché vedono il coinvolgimento di soggetti qualificati, dotati di competenze tecniche e capacità organizzative necessarie per elaborare piani e progetti di valorizzazione stabile del bene e per sostenere processi decisionali articolati, e che presentano al contempo maggiori requisiti di affidabilità e trasparenza, particolarmente rilevanti nelle scelte strategiche e negli interventi complessi, dove il rischio di infiltrazioni mafiose è più elevato.

In merito alla destinazione finale degli immobili<sup>64</sup>, il Codice antimafia si limita a prevedere il riuso a fini sociali mediante concessione a titolo gratuito. L'art. 48, co. 3, lett. c), dispone che gli enti territoriali assegnatari possano concedere i beni gratuitamente a comunità giovanili, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali; la successiva lett. c-bis) estende tale facoltà anche all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (ANBSC).

Se in tal modo si riconosce la rilevanza dei privati nella rigenerazione sociale del bene, ciò nondimeno non può parlarsi di amministrazione condivisa, poiché manca la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, nella fase di formazione della scelta amministrativa. In altri termini, la disciplina riconosce alle organizzazioni senza scopo di lucro un ruolo nell'uso sociale, ma non di co-decisione.

È in questo vuoto normativo che possono trovare spazio gli strumenti di co-programmazione e co-progettazione introdotti dal codice del Terzo settore. Anche se il codice antimafia non li richiama espressamente, la loro applicabilità si ricava dalle finalità attribuite agli ETS, tra cui rientra, come visto, la riqualificazione dei beni confiscati (art. 5, co. 1, lett. z)<sup>65</sup>. L'impiego di questi istituti con-

---

<sup>64</sup> Sul piano della destinazione definitiva, v. ancora M.V. FERRONI, *Il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, cit., 103, che collega le forme di comodato e concessione, previste dall'art. 48, co. 3, lett. c) e c-bis), del Codice antimafia, al paradigma dell'amministrazione condivisa. L'Autore evidenzia come tali convenzioni, qualificabili alla stregua di accordi ex art. 11 ss. l. n. 241/1990, si collochino nel più ampio quadro degli istituti di co-programmazione e co-progettazione del Codice del Terzo settore, funzionali a garantire stabilità gestionale e restituzione effettiva dei beni alle comunità locali.

<sup>65</sup> Cfr. F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, cit., spec. 56 ss., il quale osserva che, pur non essendo espressamente richiamati dal Codice antimafia, gli strumenti di cui all'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 (co-programmazione, co-

sente di superare la logica dell'affidamento unilaterale, instaurando un processo di decisione condivisa che valorizza competenze tecniche e responsabilità organizzative<sup>66</sup>.

La distinzione segna il discrimine tra due modelli: da un lato, il coinvolgimento ampio e generalizzato del privato sociale, quale emerge dall'art. 48, co. 3, lett. c) del Codice antimafia in tema di affidamento gratuito; dall'altro, il coinvolgimento selettivo e qualificato degli ETS, previsto dal Codice del Terzo settore per i procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione<sup>67</sup>, caratterizzati da forme di co-decisione. Nel primo caso rileva la destinazione del bene a finalità sociali, indipendentemente dalle capacità tecnico-gestionali dell'affidatario; nel secondo, invece, il legislatore richiede la sola partecipazione di soggetti qualificati, gli ETS, dotati di competenze e responsabilità organizzative, idonei a condividere scelte che incidono sul futuro del bene e a garantire la sostenibilità degli interventi programmati.

---

progettazione e accreditamento) possono trovare applicazione anche in materia di beni confiscati, integrando la disciplina speciale di cui all'art. 48.

<sup>66</sup> In alcune regioni, in particolare in Lombardia, già si sta affermando un approccio sistematico alla co-programmazione e co-progettazione applicate ai beni confiscati, in linea con gli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore. La Delibera G.R. Lombardia n. 1923 del 19 febbraio 2024 ha approvato il Piano strategico di legislatura per i beni confiscati, che individua nella co-progettazione tra enti locali, ANBSC e organizzazioni del Terzo settore lo strumento principale per la definizione condivisa degli interventi di recupero e gestione dei beni. Tale orientamento trova continuità nella Delibera n. 2531 del 26 novembre 2019, modificata dalla Delibera n. 4347 del 22 febbraio 2021, che riconosce il ruolo delle reti sociali nella progettazione degli interventi finanziabili. L'Accordo istituzionale tra Regione Lombardia, ANBSC e ANCI Lombardia del 19 febbraio 2024 e il Protocollo d'intesa del 17 luglio 2025 tra Tribunale di Milano, Prefettura, Regione e ANBSC traducono tali principi in cooperazioni operative, favorendo percorsi di co-programmazione e co-progettazione territoriale per la destinazione sociale dei beni. Si vedano, tra gli esempi più significativi di applicazione concreta, il Protocollo d'intesa per la gestione e il riuso dei beni sequestrati e confiscati, sottoscritto il 16 giugno 2021 tra il Tribunale di Bologna, la Prefettura di Bologna, il Comune di Bologna e la Regione Emilia-Romagna, nonché le esperienze maturate nell'ambito del progetto "Beni confiscati e cittadinanza attiva", promosso dalla Città Metropolitana di Reggio Calabria (2021-2024), che ha sperimentato forme di co-programmazione e co-progettazione con cooperative sociali e associazioni territoriali.

<sup>67</sup> Sul punto cfr. F. GIGLIONI, *op. cit.*, spec. 57 ss., il quale evidenzia che l'introduzione dell'art. 48, co. 3, lett. *c-bis*), d.lgs. n. 159/2011 segna una svolta, in quanto consente all'ANBSC di procedere direttamente all'affidamento dei beni agli stessi soggetti sociali già menzionati dal comma precedente. Nella prassi, tuttavia, le linee guida adottate dall'Agenzia hanno richiesto ai partecipanti l'iscrizione al RUNTS, con un effetto restrittivo sulla platea dei possibili destinatari.

Con riferimento agli immobili confiscati emerge poi l'assoluta rilevanza di coinvolgere ETS radicati sul territorio, conoscitori dei bisogni locali, nonché la previsione di criteri di pubblicità e trasparenza, per evitare fenomeni di cooptazione da parte delle organizzazioni criminali e, al contempo, assicurare un pluralismo di esperienze e saperi.

Chiarito il ruolo dei soggetti coinvolti, occorre ora considerare, su un piano oggettivo, la co-programmazione e la co-progettazione, le quali svolgono funzioni diverse e si collocano in momenti distinti del processo decisionale.

La co-programmazione consente di costruire una pianificazione strategica, utile soprattutto quando l'ente territoriale assegnatario dispone di più immobili da destinare, elaborando una visione complessiva ed equilibrata che permetta di soddisfare i diversi bisogni delle comunità locali con il coinvolgimento di più ETS operanti sul territorio. Ciò non esclude che la co-programmazione possa essere attivata anche in presenza di un singolo bene, per valutare come esso si inserisca nelle politiche sociali, culturali o di rigenerazione dell'ente, garantendo comunque la partecipazione qualificata degli ETS.

La co-progettazione interviene invece nella fase operativa per definire nel concreto le modalità di riqualificazione e di gestione del singolo immobile, specificando gli interventi da realizzare, le forme di utilizzo sociale e le modalità di controllo. In questo modo si passa da una logica di policy a una logica attuativa, garantendo coerenza e continuità tra indirizzo e realizzazione.

Tuttavia, il ricorso a tale strumento può essere anticipato già nella fase cautelare, quando la natura complessa degli interventi renda necessario un percorso condiviso con enti qualificati (ETS) radicati nel territorio sin dall'inizio. In questa direzione si collocano, ad esempio, il protocollo del Tribunale di Bologna<sup>68</sup>, che ha sperimentato forme di co-progettazione interistituzionale volte a preservare la continuità d'uso dei beni e a predisporre tempestivamente la valo-

---

<sup>68</sup> Per utilizzo già in fase cautelare della co-progettazione si veda il Protocollo d'intesa per la gestione e il riuso dei beni sequestrati e confiscati, sottoscritto il 16 giugno 2021 tra il Tribunale di Bologna, la Prefettura, il Comune e la Regione Emilia-Romagna, che applica già nella fase cautelare strumenti di co-progettazione interistituzionale, coinvolgendo enti territoriali, associazioni del Terzo settore (tra cui Libera, Avviso Pubblico, cooperative sociali) e rappresentanze sindacali, al fine di garantire la continuità d'uso dei beni e prevenire fenomeni di abbandono.

rizzazione sociale anche nella fase cautelare.

Infine, può osservarsi che a seguito dell'introduzione della possibilità di affidamento diretto alle organizzazioni del privato sociale (art. 48, co. 3, lett. *c-bis*), l'Agenzia nazionale non può essere annoverata tra i soggetti legittimati a esperire procedure di co-programmazione o co-progettazione. La co-programmazione, infatti, implica la definizione congiunta di obiettivi generali e priorità di intervento, attività che richiede potestà programmatica e che deve avvenire a livello locale, in capo agli enti territoriali, per far emergere i bisogni concreti delle comunità. La co-progettazione, a sua volta, riguarda la fase operativa di definizione delle modalità di gestione e valorizzazione dei beni, e, proprio in ragione del legame con i bisogni delle comunità, è preferibile che si svolga a livello locale attraverso il coinvolgimento diretto dei Comuni insieme agli ETS.

Il ruolo dell'Agenzia deve essere piuttosto quello di stimolare indirettamente percorsi collaborativi attraverso i propri bandi. In questo senso la Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati mediante le politiche di coesione (Delibera CIPE n. 53/2018)<sup>69</sup> ha previsto meccanismi premiali a favore degli ETS che presentino progetti corredati dall'adesione di enti territoriali disponibili ad acquisire il bene al patrimonio indisponibile e a sostenerne la valorizzazione. In tal modo non si configura una co-progettazione tra ANBSC e ETS, bensì una forma di selezione incentivata che favorisce l'attivazione di processi di co-progettazione tra enti territoriali ed enti del Terzo settore<sup>70</sup>. Ne risulta un modello nel quale l'ANBSC conserva la propria funzione tipica di assegnazione, ma orienta il riutilizzo dei beni verso forme di amministrazione condivisa radicate nelle esigenze delle collettività territoriali.

---

<sup>69</sup> La delib. CIPE n. 53/2018 ha dato avvio alla Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati mediante le politiche di coesione, con l'obiettivo di coordinare risorse europee e nazionali per la riqualificazione del patrimonio confiscato. Un tratto innovativo è stata l'introduzione di criteri premiali nei bandi, volti a favorire progetti costruiti congiuntamente da enti locali ed ETS. Si tratta di un modello che, pur non qualificandosi come "co-progettazione" in senso tecnico-giuridico, orienta verso pratiche collaborative strutturate e anticipa l'applicazione della logica degli artt. 55 ss. CTS al settore dei beni confiscati.

<sup>70</sup> Cfr. Protocollo d'intesa Regione Lombardia – ANBSC – ANCI Lombardia, Prefettura Milano, 19 febbraio 2024; Tavolo regionale sui beni confiscati Emilia-Romagna (art. 2, l.r. n. 18/2016). Questi esempi mostrano che l'amministrazione condivisa può riguardare non solo il rapporto con gli ETS, ma anche la cooperazione tra amministrazioni diverse e soggetti privati.

## 5. Conclusioni

Il *Codice antimafia*, pur avendo consolidato la finalità di destinazione sociale degli immobili confiscati, resta ancorato a una logica prevalentemente concessoria, fondata sull'affidamento gratuito a favore di una platea ampia di soggetti del privato sociale. Tale modello, tuttavia, riduce questi soggetti a meri destinatari del bene, senza un reale coinvolgimento nei processi decisionali.

Occorre invece superare questo approccio, riconoscendo che gli immobili confiscati, in quanto beni da restituire alle comunità colpite dal fenomeno mafioso, sono beni comuni, che richiedono, in quanto tali, forme di amministrazione basate sulla co-decisione con gli attori sociali radicati nel territorio.

Ad oggi manca un riconoscimento normativo espresso degli strumenti giuridici per la gestione e la destinazione condivisa di tali beni. Ne consegue che il coinvolgimento delle comunità territoriali resta affidato a pratiche locali non codificate e frammentate.

Gli istituti dell'amministrazione condivisa – già disciplinati, seppur per altri ambiti, sia a livello locale (patti di collaborazione) sia a livello statale (co-programmazione e co-progettazione) – devono invece costituire il modello di riferimento nei processi di rigenerazione sociale degli immobili confiscati. Come si è visto, questi strumenti si adattano infatti alle diverse fasi del percorso decisionale e alle varie tipologie di intervento, delineando un modello alternativo alla logica concessoria e capace di radicare l'uso dei beni nei bisogni reali delle comunità locali.

In tal modo il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.) non opera soltanto come clausola programmatica, ma come criterio ordinatore dell'intera procedura di destinazione, facendo emergere la dimensione dei beni confiscati come beni comuni.

Ma affinché tale modello trovi piena attuazione, è necessario un quadro nazionale di riferimento che integri nel *Codice antimafia* gli strumenti dell'amministrazione condivisa, rendendoli componenti strutturali di una strategia di lungo periodo volta a consolidare l'efficacia della confisca, rafforzare la fiducia nelle istituzioni e dar vita a un vero e proprio "diritto dei beni comuni confiscati".

Solo tale intervento può assicurare certezza giuridica e stabilità applicativa, trasformando la restituzione sociale in un processo strutturale e verificabile, fondato su responsabilità pubbliche e civiche integrate.

L'effettività di tale forma di amministrare richiede inoltre strumenti di trasparenza sostanziale, indispensabili per consentire un controllo diffuso da parte dei cittadini sulle modalità di rigenerazione dei beni e garantire una rendicontazione pubblica dell'azione amministrativa. L'attuale sistema informativo, imperniato sul portale *Open Re.G.I.O.* e sulla *Piattaforma unica delle destinazioni*, presenta ancora limiti significativi: la frammentarietà dei dati, l'assenza di aggiornamenti costanti e la mancanza di accesso pubblico alle informazioni impediscono una conoscenza completa del ciclo di vita dei beni confiscati e una valutazione condivisa dell'efficacia delle politiche di riuso sociale.

Appare quindi necessario introdurre un sistema informativo unico e interoperabile, che integri le informazioni su sequestro, gestione e destinazione, assicurando un effettivo monitoraggio e una rendicontazione civica continua. In tale prospettiva, la piattaforma *Open Re.G.I.O.* dovrebbe essere potenziata con dati sull'uso sociale dei beni e sui soggetti coinvolti, così da favorire la diffusione di buone pratiche e rendere concreta la trasparenza sostanziale, presupposto di effettività dell'amministrazione condivisa.

In definitiva, la prospettiva di forme collaborative tra amministrazione e cittadini applicata agli immobili confiscati non si limita a proporre nuove tecniche di gestione, ma ridefinisce la funzione amministrativa in chiave cooperativa: un'amministrazione che unisce la tutela della legalità alla costruzione di fiducia e corresponsabilità sociale, segnando il passaggio da una logica di concessione a una logica di condivisione.