

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo  
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

**Redazione**

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

**FASCICOLO N. 2/2020**

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



#### Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

#### Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

#### Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



# La rigenerazione urbana dei beni confiscati alle mafie: i cittadini singoli o associati come parti dell'attività amministrativa\*

di Carlo Pezzullo

(Laureato in Giurisprudenza presso la LUISS)

## Sommario

1. L'istituto della confisca antimafia: le fonti normative e i contributi della dottrina. 1.1 (segue): la gestione dei beni confiscati e la rigenerazione urbana. 2. Il problema della titolarità del bene da rigenerare. 3. Il caso singolare di Villaggio Coppola. 4. Beni confiscati come «beni comuni urbani»: il partenariato sociale. 5. Considerazioni conclusive.

## Abstract

The "final use" of confiscated urban assets is one of the greatest challenges of the decade. Many of them are in a state of disrepair and neglect, far from their function provided by the anti-mafia Law. Villaggio Coppola is the most important example of a gap on "confiscated areas". If Urban Commons are generally defined as «material, intangible and digital assets recognized by citizens and Public Administration as useful for individual and collective well-being», confiscated assets which are (usually) private assets can be classified as "Urban Commons". Individuals and groups are no longer mere beneficiaries of administrative acts and procedures but – in a way – parts of them. In this very context, the regeneration of confiscated urban assets can be located, not only in renewal purposes, but as well in the involvement of city inhabitants. The public procurement on social partnership should play an important role.



### 1. L'istituto della confisca antimafia: le fonti normative e i contributi della dottrina

Le attività di tipo mafioso inserendosi – sempre più nel corso del tempo – nelle attività politiche, sociali ed economico-finanziarie del nostro ordinamento, hanno dato luogo, sin dagli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, all'emanazione di leggi "dirette a contenere e debellare"<sup>1</sup> tali attività. Dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423, al d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, c.d. Codice antimafia, d'altronde recentemente riformato dalla legge n. 161 del 2017, si è assistito ad un progressivo intervento del legislatore sulle misure di prevenzione, personali e patrimoniali. Queste ultime, in quanto mirano non a *reprimere* bensì a *prevenire*, si inquadrano nella più ampia disciplina amministrativistica dei provvedimenti antimafia.

In particolare, la legge n. 575 del 1965 introduce – per la prima volta nel nostro ordinamento – l'istituto della confisca, quale misura patrimoniale in funzione preventiva<sup>2</sup>, attualmente disciplinato nel Codice antimafia all'art. 24<sup>3</sup>, nonché nel titolo III interamente dedicato *all'amministrazione, alla gestione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati*.

Per una chiara visione dell'istituto in esame, è opportuno precisare sin da subito quali sono i suoi presupposti applicativi.

Partendo dal requisito soggettivo, l'applicazione della misura patrimoniale di prevenzione non dipende dall'esistenza in vita del proposto né tantomeno dal permanere dello stato di "*socialmente pericoloso*", ma è necessario che tale *status* sussista nel momento in cui il bene viene acquistato dal proposto, senza che rilevi se il giudizio di pericolosità sia venuto meno o se ne sia poi pervenuta la morte.<sup>4</sup>

D'altra parte, i requisiti oggettivi sono due: la disponibilità diretta o indiretta del bene da parte del soggetto, intesa in senso effettivo e sostanziale, e la sussistenza di sufficienti indizi che consentano di condurre alla illiceità della provenienza dei beni

---

\* Il paragrafo 2 del presente articolo è stato curato da Caterina Clemente.

<sup>1</sup> E. GIANFELICI, F. GIANFELICI, *L'impresa e le norme antimafia*, Buffetti Editore, Roma, 1989, cit.

<sup>2</sup> Sul punto, la Corte di cassazione a Sezioni Unite ha affermato, ancora una volta, la natura preventiva della confisca di cui al Codice antimafia, Cass., Sez. Un., 26 giugno 2014, n. 4880, Pres. Santacroce, Rel. Bruno, Ric. Spinelli.

<sup>3</sup> Per esigenza di completezza, si riporta il testo integrale e aggiornato dell'art. 24, comma 1, del Codice antimafia: "Il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. In ogni caso il proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale. Se il tribunale non dispone la confisca, può applicare anche d'ufficio le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti."

<sup>4</sup> Cfr. L. DEGENNARO, N. GRAZIANO, *La nuova legislazione antimafia. Commento organico alla L. 17 ottobre 2017, n. 161, di riforma del codice antimafia*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2017.



oggetto di confisca. Rispetto al secondo requisito, il legislatore individua uno degli indizi precisamente nella sproporzione tra il valore dei beni facenti capo al soggetto ed il suo reddito dichiarato ai fini tributari per le imposte.

Ciò premesso, per poter comprendere il funzionamento della confisca ed il suo inquadramento nel Diritto amministrativo bisogna individuarne l'*iter*, che ha inizio con il sequestro preventivo dei beni appartenenti al proposto. Tale sequestro, *ex art.* 321<sup>5</sup> c.p.p., rappresenta la *condicio iuris* del procedimento di confisca, gravando in capo all'indagato l'onere di provare la provenienza lecita del bene ovvero la fonte legittima della proprietà. Ove venga confermata l'accusa in sede penale, ma prescindendo da una futura condanna, verrà pronunciata la confisca di primo grado, seguita eventualmente dalla confisca di secondo grado e in ultimo, sempre eventualmente e nei limiti dei presupposti, la confisca definitiva con sentenza della Corte di cassazione. Prima di soffermarsi sulla gestione dei beni confiscati, è opportuno tener conto che l'analisi della confisca non può prescindere, d'altronde, da un dibattito sollevato in dottrina circa la natura stessa dell'istituto e il suo stretto legame con la disciplina del sequestro nel processo penale.

Infatti, dottrina penalistica<sup>6</sup> sostiene che nell'impianto codicistico "si esalta l'estraneità all'oggetto principale del processo (ossia all'imputazione) delle componenti patrimoniali sanzionatorie del reato alla luce di una presupposta (ma non più giustificabile) natura solo amministrativa della confisca e di una asserita estraneità al bene primario della libertà personale del correlativo sequestro. Da qui, un vero e proprio atto di abdicazione della legge processuale a favore della legge sostanziale nell'individuare i presupposti da cui far dipendere la misura cautelare reale", così mostrando un intrecciarsi di interrelazioni tra rami del diritto del tutto peculiare e che bisogna attentamente considerare.

### 1.1 (segue): la gestione dei beni confiscati e la rigenerazione urbana

La confisca antimafia è, dunque, un provvedimento amministrativo<sup>7</sup> operante *ex ante* che, prestandosi nel corso del tempo ad usi vari e molteplici, sia pur in contesti piuttosto diversi, ha mostrato una certa duttilità<sup>8</sup> all'interno della gamma degli atti amministrativi.

---

<sup>5</sup> Si riporta il testo dell'art. 321 c.p.p.: "Quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, a richiesta del pubblico ministero il giudice competente a pronunciarsi nel merito ne dispone il sequestro con decreto motivato. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari. Il giudice può altresì disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca".

<sup>6</sup>G. VARRASO, *Il sequestro a fini di confisca: dalle scelte del codice del 1988 alla legge n. 161 del 2017*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018.

<sup>7</sup>Si ricorda il dubbio sollevato da dottrina penalistica circa la sua rigida collocazione nella materia amministrativa, nonché Cass., sez. un., 26 giugno 2015, Lucci, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1362 ss.

<sup>8</sup> Al riguardo, M. DE BENEDETTO, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.



Già la legge 7 marzo 1996, n. 109, contenente *disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati*, apportando modifiche alla precedente L. 575/1965, ha previsto l'introduzione di uno scopo sociale nell'uso dei beni confiscati "con la prospettiva di indebolire (economicamente) il crimine, di infragilirne il radicamento sociale e di riaffermare la legalità"<sup>9</sup>.

Per il perseguimento del medesimo scopo, il d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante la *riforma dell'organizzazione del Governo*, affida all'Agenzia del Demanio la competenza in materia di gestione dei beni confiscati che, con il decreto-legge 4 febbraio 2010 n. 4 (convertito in legge 31 marzo 2010, n. 50), viene devoluta all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (da ora, ANBSC<sup>10</sup>) appena istituita, con il compito precipuo di accompagnare il bene dal momento del sequestro fino alla destinazione.

Più precisamente, come prima accennato (par. I), per poter comprendere il funzionamento della confisca è opportuno individuarne l'*iter*, che ha inizio con il sequestro preventivo dei beni appartenenti al proposto, fino all'eventuale destinazione dei beni.

Dal sequestro alla confisca c.d. di primo grado, beni immobili e aziende sono gestiti da un amministratore giudiziario, nominato dal Tribunale delle misure di prevenzione contestualmente al provvedimento di sequestro, cui spetta la custodia e la normale amministrazione dei beni stessi. Dalla confisca di primo grado alla confisca c.d. di secondo grado, la gestione dei beni viene affidata all'ANBSC, che provvede alla nomina di un coadiutore, che assolve alla stessa funzione dell'amministratore giudiziario, e che accompagna i beni fino all'eventuale confisca definitiva pronunciata dalla Corte di cassazione.

In questa sede, richiede particolare attenzione il momento amministrativo immediatamente successivo alla confisca definitiva, vale a dire "la restituzione alle collettività territoriali delle risorse economiche acquisite illecitamente"<sup>11</sup>, quale fondamentale strumento di contrasto alle attività mafiose, nell'ottica di un "utilizzo virtuoso" dei beni confiscati, come peraltro affermato dalla Corte costituzionale.

A tal riguardo, l'art. 48<sup>12</sup>, comma 3, del Codice antimafia prevede che i beni confiscati

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, cit., pag. 334; "Le realtà sociali gestiscono principalmente appartamenti, ville e terreni. La regione con il maggior numero di realtà sociali che gestiscono beni confiscati alle mafie è la Sicilia con 188 soggetti gestori, segue la Lombardia con 144, la Campania con 116, la Calabria con 101 seguita dalla Puglia con 68 e il Lazio con 41", da libera.it.

<sup>10</sup> L'ANBSC, quale agenzia governativa sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno e al controllo della Corte dei conti, ha sede principale a Roma, nonché altre sedi a Reggio Calabria, Napoli, Palermo, Milano. Assolve a diverse funzioni, tra cui principalmente quella di amministrare e destinare beni confiscati in esito al procedimento di prevenzione ovvero in esito ai procedimenti penali, cui fa espresso riferimento l'art. 110 del Codice antimafia.

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza 15 febbraio 2012, n. 34.

<sup>12</sup> Sulla disposizione in esame è recentemente intervenuto il d.l. 113/2018, c.d. decreto sicurezza, convertito in legge n. 132 del 2018 che, modificando i commi 5, 6, 7 dell'art. 48 ha introdotto la destinazione alla vendita con provvedimento ANBSC.



siano – alternativamente – mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia e di ordine pubblico, ovvero trasferiti per finalità *istituzionali o sociali* al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, della provincia, della città metropolitana o della regione. Dal punto di vista procedurale, l'ANBSC può assegnare direttamente il bene ad un'istituzione statale ovvero può, in un momento di consultazione attraverso un comitato di indirizzo, destinarlo – con c.d. decreto di destinazione – all'ente locale che ne faccia manifestazione d'interesse<sup>13</sup>. Quando il bene viene acquisito al patrimonio dell'ente locale, quest'ultimo può scegliere se impiegarlo per fini istituzionali o per fini sociali, assegnandolo con bando di gara ad una realtà del terzo settore, che ne diventa assegnataria con un contratto di comodato d'uso, generalmente gratuito.

Tra le altre, "Libera Associazione contro le mafie" che – come ricorda Tatiana Giannone<sup>14</sup> – si occupa precisamente di promozione e sensibilizzazione sull'utilizzo sociale dei beni confiscati attraverso momenti di formazione e coordinamento, pur senza entrare nel merito della scelta dei soggetti affidatari, contribuisce attivamente alla fase di destinazione degli stessi beni. L'operato di Libera Associazione è soltanto il sintomo di un mutamento<sup>15</sup> evolutivo della posizione dei cittadini, singoli e associati, non più meri destinatari dell'attività amministrativa ma, in un certo qual modo, parte di essa. Ed è in questo contesto che si colloca la rigenerazione dei beni urbani, tanto per le finalità di riqualificazione e di coinvolgimento dei privati, quanto per gli strumenti di riuso che vi vengono adoperati. Più precisamente, la rigenerazione viene definita come "*il recupero, la trasformazione e l'innovazione dei beni comuni*"<sup>16</sup>, strumentale alla promozione della "*creatività urbana*", al fine di garantirne e migliorarne la qualità e la fruibilità.

Perché possa aversi rigenerazione urbana deve trattarsi di «beni comuni urbani»: ma cosa sono precisamente e come vanno individuati? D'altronde, se costituiscono il presupposto per l'attività di rigenerazione, è proprio da questi che bisogna partire.

Il regolamento del Comune di Bologna viene tradizionalmente identificato come la prima fonte in materia, che all'art. 2, comma 1, lett. a), in virtù di una clausola generale, definisce i «beni comuni urbani» come «*beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo*». Altri regolamenti comunali vi affiancano anche la definizione di «spazi pubblici», elencandovi aree verdi, marciapiedi e strade, nonché altri spazi aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico.

<sup>13</sup> Basti pensare, tra gli altri, al Comune di Genova: <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/70>.

<sup>14</sup> Tatiana Giannone, Responsabile del settore Università - Libera Associazione contro le mafie, in una nostra intervista presso il Palazzo delle Acli in Roma, 7 dicembre 2018.

<sup>15</sup> Al riguardo, E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>16</sup> *Ibidem*.



Come sostenuto in dottrina<sup>17</sup>, dalla definizione offerta dai regolamenti ne discende “un’accezione di tipo relazionale, legata cioè alla loro relazione qualitativa con i cittadini attivi e con le Amministrazioni [...]. Si tratta di una relazione costituzionalmente qualificata, in quanto funzionale, innanzitutto, all’esercizio dei diritti fondamentali della persona, sebbene in una prospettiva non esclusiva ed egoistica”<sup>18</sup>, ma come espressione di quella doverosità in ottica solidaristica sancita all’art. 2, comma 2, Cost. Ne deriva – come sostiene anche A. GIUSTI, riprendendo le disposizioni del regolamento del Comune di Bologna – che sono beni comuni urbani non soltanto i beni essenzialmente pubblici, ma anche quegli immobili privati in stato di totale o parziale disuso, che si rivelino “concretamente funzionali ad attivare un modello amministrativo diverso da quello tradizionale”, e che siano suscettibili di interventi di cura e di rigenerazione in applicazione dell’art. 838<sup>19</sup> c.c..

E quando si parla di beni colpiti da confisca antimafia, il riferimento non può che essere a beni privati immobili o aziende che, in quanto tali e talvolta realizzati in difetto di procedura (basti pensare al caso singolare di Villaggio Coppola, in provincia di Caserta), sollevano un problema piuttosto rilevante circa la loro titolarità. Senza individuarne la titolarità, risulterebbe alquanto difficile stabilire chi e come possa *riqualificarli*, nonché – e soprattutto – chi conseguentemente possa inserirsi nella fase della gestione, sopperendo alla frequente incuria<sup>20</sup> da parte di chi *ex lege* ne risulta il titolare.

## 2. Il problema della titolarità del bene da rigenerare (di Caterina Clemente)

Tenendo conto di che cos’è la confisca e di cosa s’intende per «beni comuni urbani», pronunciata la confisca c.d. definitiva e iniziato il momento “della restituzione alle collettività territoriali”, si pone il problema della titolarità del bene da rigenerare. Vale a dire, di chi abbia la titolarità del bene, dopo che esso sia stato confiscato.

Tra i principali protagonisti della gestione di tali beni, svolge un ruolo centrale l’ANBSC che, oltre a svolgere funzioni di ausilio e supporto nella cura del bene, si occupa della gestione diretta dello stesso e dovrebbe essere il solo soggetto competente a stabilire la destinazione degli immobili dopo la confisca definitiva, nonché a determinarne il regime giuridico. Tuttavia, il potere di destinazione dell’ANBSC risente delle determinazioni di soggetti esterni (basti pensare al giudice penale) di non poca rilevanza, e dalle quali non si può prescindere nell’analisi della fase di

<sup>17</sup> Al riguardo, C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE, (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, Roma, 2012; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, pagg. 63-108, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>18</sup> A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, cit., pag. 143, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>19</sup> Bisogna badare che buona parte della dottrina – tra gli altri M.R. SAN GIORGIO – ritiene superata la centralità della norma di cui all’art. 838 c.c., a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 44 Cost..

<sup>20</sup> Per l’incuria, si veda A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.



destinazione.

Di centrale importanza è, senza dubbio, il momento in cui viene impresso il vincolo di destinazione sull'immobile, che comporta il passaggio del bene confiscato dal regime privatistico al regime pubblicistico, con la conseguente impignorabilità del bene stesso e l'impossibilità di sottrarlo alla sua propria funzione.

In particolare, l'art. 45 del Codice antimafia fa riferimento al passaggio del bene immobile nel patrimonio dello Stato, il quale bene, come accennato precedentemente, potrà essere utilizzato e gestito solamente in modo conforme alla volontà dell'ANBSC, secondo le prescrizioni aggiornate alla L. 161/2017.

A tal punto, il problema principale che si pone è di ricondurre il bene colpito da confisca tra i beni demaniali e del patrimonio indisponibile, ovvero tra i beni del patrimonio disponibile. L'una o l'altra categoria comportano una serie di variazioni. Più precisamente, un bene confiscato che rientra nei beni del patrimonio disponibile è suscettibile di essere utilizzato in modo conforme alle regole del codice civile, senza le restrizioni che insistono sugli altri beni indisponibili.

Un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato<sup>21</sup>, attribuisce un'impronta pubblicistica al bene con conseguente sua riconduzione al regime del patrimonio indisponibile. Anche la dottrina prevalente<sup>22</sup> sostiene che la confisca vada ad attribuire un'impronta pubblicistica all'immobile da cedere in via prioritaria, con la conseguente riconduzione nella categoria del patrimonio indisponibile dello Stato.

Tuttavia, non mancano ipotesi in cui il bene confiscato può essere ceduto a terzi, sia pur nei limiti individuati. Infatti, ai sensi dell'art. 48, comma 3, del Codice antimafia la lett. c) prevede che "gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione".

### 3. Il caso singolare di Villaggio Coppola

La legge regionale Puglia del 2008 ha aperto quella che viene definita "quarta

---

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, sez. III, 5 luglio 2016, n. 2993, viene affermato che "l'Agenzia ha il potere-dovere di ordinare ai ricorrenti di lasciare libero il bene, avendo lo stesso acquisito, per effetto della confisca, un'impronta rigidamente pubblicistica, che non consente di distoglierlo, anche solo temporaneamente, dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche, che determinano l'assimilabilità del regime giuridico del bene confiscato a quello dei beni facenti parte del *patrimonio indisponibile*"; nonché Tar Lazio sez. I, 10 marzo 2015, n. 3993; Consiglio di Stato sez. III, 23 giugno 2014, n. 3169; Tar Lazio sez. I, 1 dicembre 2014, n. 12015.

<sup>22</sup> In particolare, G. TORELLI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, Diritto amministrativo, fasc.1, 1 marzo 2018, pag. 205.



generazione"<sup>23</sup> dell'urbanistica che, nel corso del tempo, ha assunto le più varie declinazioni. Tra queste, la diffusione di forme di collaborazione e coordinamento tra Pubbliche Amministrazioni portatrici di interessi pubblici eterogenei per lo svolgimento di attività in comune. Per meglio dire, al modello classico e alla rigidità del provvedimento amministrativo si è sostituito un modello collegiale caratterizzato da una maggiore duttilità che ha reso più efficace la stessa attività amministrativa. Le modalità collaborative in esame rivestono, per lo più, la forma giuridica dell'accordo *ex art. 15, legge n. 241 del 1990* e, in urbanistica ha riscontrato grande successo l'accordo di programma, previsto e disciplinato all'art 34 del d.lgs. n. 267 del 2000, c.d. TUEL. Si tratta di uno strumento utilizzato per la definizione, l'attuazione di opere, e per i programmi d'intervento<sup>24</sup> che richiedono l'azione *integrata* di Comuni, Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici. Il compito principale è quello di coordinare le azioni e determinare i tempi, le modalità e il finanziamento.

Questa forma di collaborazione è stata utilizzata<sup>25</sup> anche dal Comune di Castel Volturno insieme con la Regione Campania, la provincia di Caserta e il consorzio "Rinascita" per la riqualificazione e il risanamento ecologico e ambientale, nonché il rilancio socio-economico della località Pinetamare di Castel Volturno (CE) ed aree attigue. La località in questione, meglio nota come "Villaggio Coppola"<sup>26</sup>, viene interamente edificata nella seconda metà degli anni '60 per volere dei due omonimi imprenditori casalesi, i fratelli Coppola. "*Gli stessi realizzano, senza alcuna concessione e/o autorizzazione, una vera e propria città abusiva (completa di opere di urbanizzazione primaria e secondaria) sedente su di un territorio di proprietà dello Stato (per una superficie di 1.500.000 metri quadrati) che prima dell'intervento era costituito da una riserva naturale*"<sup>27</sup>. A metà strada tra la pineta e il mare e lungo ben 5 km, il Villaggio viene realizzato prima dell'apposizione dei vincoli paesaggistici (che si avrà solo nel 1985)<sup>28</sup> sul modello urbanistico di Baia Domizia, un'area turistico-residenziale al confine con il Lazio.

Il progetto facente parte dell'accordo di programma si è visto sempre più svanire, da un lato, a causa di diverse delibere del Comune di Castel Volturno, che dispongono la reintegra dei beni nel demanio, dall'altro, a seguito della pronuncia del TAR Campania –

<sup>23</sup> Tra gli altri, il prof. C. IAIONE durante le sue lezioni di Diritto urbanistico nel Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli, Roma.

<sup>24</sup> Per i programmi d'intervento si veda P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

<sup>25</sup> L'accordo di programma in questione è stato firmato in data 1 agosto 2003.

<sup>26</sup> Piuttosto interessante è la ricerca condotta nel 2017 dal New York Times: "*When Villaggio Coppola was built in the 1960s along the western Mediterranean coast of Italy, just north of Naples, the aspiration was of a utopian residential area. But as it turns out, utopia quickly took a wrong turn. Around 12,000 apartments, along the seaside and in the nearby town of Castel Volturno, were built in violation of zoning laws, at a time when local authorities ignored development along the coast. Eventually, many residents were forced to leave*", G. PIANIGIANI, *Forsaken Village on Italy's Coast tells tale of a Paradise Lost*, in *The New York Times*, 17 marzo 2017.

<sup>27</sup> Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sez. I penale, 24 luglio 2006, Sentenza n. 1104.

<sup>28</sup> V. LO CASCIO, *Villaggio Coppola*, da *nautipedia.it*, 2011.



Napoli, sez. VII, 6 febbraio 2015, n. 916, che dichiara l'improcedibilità del ricorso promosso contro l'annullamento delle delibere in questione dalla società aggiudicataria della procedura di *project financing* per l'ampliamento del porto.

Riferendosi ad un'area territoriale realizzata in completo difetto di procedura e per l'80% sul territorio demaniale, la Pinetamare di Castel Volturno "*risulta davvero unica quanto a vastità dell'intervento edilizio incriminato*"<sup>29</sup>. Quel che rimane oggi è una città fantasma che sembra essere più un'area frutto di utopia che un "paradiso terrestre", un luogo di abbandono e degrado divenuto sede di criminalità ed estrema povertà.<sup>30</sup> Per quanto singolare nel panorama nazionale dei beni confiscati alle mafie, il Villaggio Coppola è soltanto uno dei tanti casi i cui beni non hanno ancora trovato concreta destinazione. Però, trattandosi di un *unicum* nel nostro ordinamento, non sussiste forse un interesse diverso, più esteso, rispetto a quello cui normalmente ci si riferisce in ordine alla destinabilità di un singolo bene immobile colpito da confisca antimafia? E se così fosse, non costituirebbe eccezione rispetto alla regola? Quale sarebbe l'attività amministrativa più adatta?

#### 4. Beni confiscati come «beni comuni urbani»: il partenariato sociale

La natura della confisca e il rispetto delle norme antimafia importano una particolare attenzione all'astratta destinabilità dei beni confiscati e alla loro concreta destinazione, nella prospettiva di mantenersi sempre entro i confini della *ratio* cui risponde tale istituto.

Fino a che punto deve rilevare la fonte di provenienza del bene? E ove le si volesse attribuire notevole rilevanza, non è compito del giurista individuare e trovare la migliore soluzione all'utilizzabilità dello stesso? Non è comunque una vittoria delle mafie vedere un bene prima usato dai mafiosi ora in completo stato di incuria?

A tal riguardo, trattandosi i beni confiscati di beni privati, e potendo questi ultimi qualificarsi come «beni comuni urbani», assume rilievo anche per essi il tema della partecipazione del privato all'attività amministrativa che – come già evidenziato in tempi non recenti dal prof. Sabino Cassese<sup>31</sup> – va ad assolvere a tre funzioni, quali: tutela degli interessi privati, buon andamento dell'azione amministrativa, integrazione della volontà popolare mediata.

È in questo contesto e per il raggiungimento di tali finalità che si colloca il c.d. partenariato sociale, previsto e disciplinato all'art. 190 del d. lgs. 50/2016, c.d. Codice dei contratti pubblici, rivisitato dal correttivo d. lgs. 56/2017, e di cui si rende opportuno precisarne la natura ed il funzionamento.

<sup>29</sup> Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sez. I penale, 24 luglio 2006, Sentenza n. 1104.

<sup>30</sup> G. PIANIGIANI, *Ibidem*.

<sup>31</sup> DI LASCIO, F. GIGLIONI, (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.



La disposizione in esame, che porta la rubrica di "baratto amministrativo", stabilisce che, con apposita delibera, gli enti territoriali "possono definire i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale." Le principali esigenze che hanno portato alla stesura dell'art. 190, e poi all'ampliamento del suo campo d'applicazione, risiedono<sup>32</sup> nell'incapacità degli enti territoriali di fornire servizi, nello scarso utilizzo dei beni pubblici, nonché nella necessità di rispettare le esigenze finanziarie per evitare il danno erariale. Si tratta, quindi, di un contratto atipico che, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>33</sup>, non può essere ricondotto alla concessione di beni né tantomeno alla concessione di servizi. Così, essendo sottratto all'integrale applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, se ne applicano i soli principi.

Per essere più precisi, il partenariato sociale prevede la redazione di un vero e proprio bando in cui "mettere a gara le idee"<sup>34</sup> per la destinabilità dei beni, pur tuttavia nei limiti individuati dalla giurisprudenza contabile<sup>35</sup> che afferma la ricorrenza di determinati elementi *previamente* disciplinati dall'ente territoriale interessato: i casi concreti di attuazione, la natura di lavori e servizi, le modalità di individuazione dei soggetti che possono avvalersi dell'istituto.

D'altronde, il ricorso all'art. 190, costituendo espressione di discrezionalità amministrativa, – come da orientamento giurisprudenziale – non può essere sollecitato da parte dei cittadini, né singoli né associati.

##### 5. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto detto, laddove si tratti di «beni comuni urbani» in stato di disuso e di incuria e l'ente territoriale intenda provvedere alla loro valorizzazione "mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale"<sup>36</sup> potrà indire un bando di gara per l'idea da attuare e, successivamente, stipulare il contratto di partenariato sociale. Dunque, se è vero che i beni privati (in questa sede, beni immobili), pur essendo tali, possono qualificarsi come «beni comuni urbani», anche per i beni confiscati, che sono generalmente beni privati, si può far ricorso al medesimo procedimento di cui all'art. 190, d.lgs. n. 50

---

<sup>32</sup> Sul punto, la Consigliera di Stato Antonella Manzione, durante una lezione tenuta presso la LUISS Guido Carli, martedì 20 novembre 2018.

<sup>33</sup> TAR Lazio, sez. II, 6 aprile 2016, nn. 4157, 4158 e 4184, in cui si afferma più volte che nel caso di procedure volte a incentivare la finalità culturale di un bene e in cui il fine sociale è preponderante rispetto all'interesse economico, non si applicano i principi generali degli appalti pubblici, riconducendo altresì la fattispecie all'art. 12 della legge n. 241/1990.

<sup>34</sup> Si riportano le parole della Consigliera di Stato Antonella Manzione, sempre in LUISS, 20 novembre 2018.

<sup>35</sup> *Ex multis*, Corte dei Conti, sez. reg. controllo per l'Emilia Romagna, del 23 marzo 2016, n. 27; Corte dei Conti, sez. reg. controllo per la Lombardia, 6 settembre 2016, 225.

<sup>36</sup> Art. 190, d.lgs. 50/2016.



del 2016. Un primo ostacolo potrebbe rinvenirsi nella *ratio* stessa della confisca, per perseguire la quale, dovrebbero trovare ferma applicazione le disposizioni antimafia, non essendo possibile allontanarsi dalle finalità meramente istituzionali o sociali prescritte dal Codice.

Pertanto, la questione va inquadrata nel più ampio tema del bilanciamento tra interessi. Da un lato, l'interesse pubblico all'efficacia della politica di contrasto alle mafie, nel rispetto delle sue regole sostanziali e procedurali; dall'altro, l'interesse dei cittadini (singoli o associati) all'uso di beni in stato di abbandono e degrado, indipendentemente dalla fonte da cui essi provengano, nell'ottica del raggiungimento del benessere non soltanto collettivo ma anche individuale.