

Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione

*Chiara Salati**

Abstract

Una rilettura della disciplina sui beni confiscati alla criminalità organizzata nella prospettiva più ampia dei beni comuni potrebbe condurre alla elaborazione di nuove proposte per la gestione degli stessi e per la risoluzione di alcune delle problematiche ad essi collegate. Mettendo a confronto questi due filoni tematici emerge infatti come, attingendo alla pratica dei Patti di collaborazione già in uso negli ultimi anni su beni comuni nel nostro Paese, potrebbero dischiudersi modalità innovative di rigenerazione e di restituzione di questi beni – di natura criminale – alla collettività. Una lettura congiunta di beni confiscati e beni comuni e delle rispettive discipline si pone dunque come l'orizzonte di riferimento per una nuova proposta.

Sommario: *1. Introduzione 2. I beni confiscati: evoluzione normativa 2.1 Dagli esordi alla previsione della confisca dei beni 2.2 Dalla confisca alla destinazione sociale 2.3 Recenti sviluppi sui beni confiscati 3. Riutilizzo del bene confiscato: alcuni problemi da risolvere 3.1 Restituzione alla comunità del bene: spazio per una nuova proposta? 4. I beni comuni: una nuova categoria 4.1 Di quali beni comuni stiamo parlando 4.2 Amministrazione condivisa e principio di sussidiarietà 4.3 Il Regolamento dei beni comuni e i Patti di Collaborazione 5. Beni confiscati come beni comuni: per una lettura congiunta 6. Conclusioni. Cosa si sta muovendo a livello nazionale*

1. Introduzione

Frequentemente ci si riferisce al tema dei beni confiscati qualificandoli come “beni comuni”. Capita spesso infatti di trovarli descritti come “beni collettivi”, “capitale sociale”, “beni della comunità”. È tutto corretto, e rispondente a quel bisogno di riappropriazione sotto nuova forma – in ottica comunitaria appunto – di questi beni, in linea con la destinazione del riutilizzo sociale prevista dalla legge n.109/1996.¹ Tuttavia, si rende opportuno comprendere a fondo quanto il termine “bene comune” dischiuda e quale sia il percorso potenzialmente

* Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Trento, è collaboratrice di Labsus.

¹ Legge 7 marzo 1996, n. 109 recante “Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'articolo 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282”. Si tratta della normativa in materia di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, una legge di iniziativa popolare sostenuta dalla raccolta di un milione di firme da parte dell'associazione *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, costituitasi l'anno precedente.

rivoluzionario dietro questa nozione se applicata ai beni confiscati, che ancora solo si intravede.

La ragione principale per cui sembra necessaria una rilettura del tema dei beni confiscati è la piena collocazione degli stessi nella categoria più ampia dei beni comuni: beni comuni intesi come quei beni alla cui cura si propongono i cittadini, i quali si inseriscono in una dinamica nuova di amministrazione condivisa, sotto l'egida più alta del principio di sussidiarietà ex art.118 ultimo comma della Costituzione. Questa rilettura è importante proprio in quanto la potenza evocativa del concetto di bene comune va ben oltre quello di proprietà: non è sufficiente descrivere la confisca di un bene come il passaggio da una proprietà criminale ad una proprietà pubblica, ma serve mettere in pratica la funzione rigenerativa di questo bene comune, trasformandolo da bene esclusivo a bene inclusivo per tutti attraverso cui cercare nuove modalità di sviluppo, stimolare cooperazione e costruire comunità alternative a quelle mafiose che si erano radicate su quel bene e nel suo contesto territoriale e sociale. Inoltre, non basta trasferire la proprietà di quel bene ad una destinazione sociale sperando che questo passaggio riesca da solo a trasformare la realtà sociale in cui quel bene si trova: serve stimolare una fattiva collaborazione dei cittadini nella gestione di quel bene.

A questo punto si svela il valore aggiunto della lettura dei beni confiscati collegati al significato di beni comuni: da beni esclusivi di proprietà privata criminale a "beni di tutti" in quanto restituiti alla collettività; da beni di tutti a "beni per tutti",² in quanto questi beni devono poi anche essere intesi come risorse secondo la definizione di bene comune elaborata attraverso i lavori della Commissione Rodotà, ossia *"cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona"*.³ Il punto di forza di questa nuova chiave di lettura dei beni confiscati consisterebbe così proprio nell'estendere i modelli di partecipazione civica attuati sui beni comuni anche ai beni confiscati: partendo dal coinvolgimento della comunità che ha "vissuto" un dato bene prima della confisca, il coinvolgimento di quella data comunità nella fase successiva alla confisca può essere la strategia di restituzione e rigenerazione di quel bene.

2. I beni confiscati: evoluzione normativa

I beni confiscati vantano ormai tanti anni di attenzione legislativa: dalla legge "Rognoni-La Torre" (L. n. 646/1982) che ha previsto misure patrimoniali applicabili all'accumulazione illecita di capitali – sequestro e confisca dei beni, – alla legge n.109/1996 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata; dalla istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC, d.l. n.4/2010), alla redazione e riforma del Codice Antimafia (d.lgs. n.159/2011 e L. n. 161/2017); da ultimo, al decreto legge n.113/2018 – c.d. "decreto

² DI MAGGIO, U., "Cose nostre. Per una rigenerazione partecipata, 'per tutti', dei beni confiscati alle mafie", in *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, 31 Luglio 2017.

³ Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Proposta di articolato, disponibile al sito www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47624.

sicurezza” – come convertito in legge e modificato dalla L. n.132/2018. Tra vari provvedimenti normativi, questi sono solo i principali passaggi dell’evoluzione della disciplina sui beni confiscati, sviluppatasi di pari passo con una sempre maggiore consapevolezza di questo “fenomeno umano”⁴ non solo da parte dei tecnici chiamati ad interfacciarsi, ma anche della società civile.

Nella lotta alla criminalità organizzata, tanti anni di contrasto e approfondimento hanno portato dapprima misure di prevenzione personali, poi strumenti di contrasto economici, e infine strumenti di contrasto sociale, volti al ritorno di questi beni di natura criminale all’interesse generale della comunità.⁵ Un ulteriore passaggio potrebbe consistere proprio in una previsione legislativa della possibilità di modalità di partecipazione civica alla gestione di questi beni tramite le dinamiche collaborative indicate dal modello dell’amministrazione condivisa, fiorito in tantissime realtà nazionali negli ultimi anni ideando un nuovo paradigma fondato sul principio di sussidiarietà (art.118 ultimo comma Costituzione).

2.1 Dagli esordi alla previsione della confisca dei beni

La previsione della confisca quale strumento a carattere patrimoniale di lotta alle mafie fu la invenzione di una legge intransigente,⁶ la legge n.646 del 1982, c.d. Rognoni-La Torre, risultato del lavoro parlamentare sulle proposte di legge presentate nel giro di pochi mesi dall’on. Pio La Torre e dall’allora Ministro di Grazia e Giustizia Virginio Rognoni.⁷ La radicale innovatività di questa legge fu la previsione di misure di prevenzione patrimoniali sui beni appartenenti alle persone indiziate di far parte di associazioni di tipo mafioso, in aggiunta a quelle di tipo personale già previste dalla legge recante “Disposizioni contro la mafia” del 1965.⁸ La legge del ’65 costituisce infatti, ad oggi, il punto di partenza della legislazione antimafia in quanto per la prima volta vennero previste le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell’obbligo di soggiorno anche in capo ai soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, andando ad integrare l’elenco delle persone socialmente pericolose cui queste misure potevano essere applicate.⁹

Con l’introduzione della legge Rognoni-La Torre il 13 settembre 1982, promulgata nell’urgenza del contesto provocato dall’assassinio, a Palermo, dello stesso La Torre e del generale Dalla Chiesa, due furono le novità apportate: l’introduzione dell’art.416-bis nel

⁴ FALCONE, G. e PADOVANI, M., *Cose di Cosa Nostra*, BUR, 2004.

⁵ Rileva qui menzionare anche il passaggio fatto in sede di Unione Europea con l’adozione della *Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione europea*, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>.

⁶ ROGNONI, V. e ZANFEI, L., “Una legge intransigente” in *I beni della Comunità*, *Communitas* 51, Aaster, 2011.

⁷ Proposta di legge n. 1581, presentata alla Camera dei deputati il 31 marzo 1980, firmatari La Torre e altri, recante “*Norme di prevenzione e di repressione del fenomeno della mafia e costituzione di una Commissione parlamentare permanente di vigilanza e controllo*”, consultabile al link www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/15810001.pdf#nav; disegno di legge n.2982, presentato alla Camera il 20 novembre 1981 dal Ministro dell’Interno Virginio Rognoni, di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia Clelio Darida e col Ministro delle Finanze Rino Formica, recante “*Disposizioni in materia di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423*”, disponibile al link www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/29820001.pdf#nav.

⁸ Legge n. 575/1965, “*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera*”.

⁹ Il riferimento qui è alla legge n. 1423 del 1956 recante “*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*”, che si limitava ad individuare alcune categorie di persone socialmente pericolose per le quali la magistratura poteva applicare misure di prevenzione personale.

codice penale italiano sul reato di associazione di tipo mafioso, e la previsione dello strumento del sequestro e confisca dei beni nella disponibilità, diretta o indiretta, di persona sottoposta alle indagini per i quali *“si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego”*.¹⁰

A partire dalla legge 646/1982 in avanti, dunque, la confisca si pone come strumento di contrasto economico alla criminalità organizzata attraverso due modalità: la confisca è obbligatoria sempre nei confronti del condannato ex art.416-bis del codice penale; è prevista invece come misura di prevenzione a carattere patrimoniale insieme al sequestro da disporsi in esito ad un procedimento *ad hoc* basato sul presupposto della provenienza illecita dei beni.¹¹ La misura di prevenzione a carattere patrimoniale riesce a recidere il collegamento tra il bene e la persona, anche in assenza di una condanna penale. La legge ha infatti reso possibili nei confronti dell'indiziato indagini su patrimonio e disponibilità finanziarie dello stesso, dei loro familiari e conviventi, e di tutte le persone fisiche e giuridiche dei cui patrimoni risultasse poter disporre.¹² Quale misura preventiva si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana nelle strategie di contrasto alla criminalità organizzata, in quanto è consentito da parte del tribunale (che agisce anche d'ufficio) il sequestro dei beni ritenuti frutto di attività illecite, o che ne costituiscano il reimpiego, con il solo presupposto che questi siano nella disponibilità dell'indiziato di mafia, anche se intestati a prestanome. Con una sostanziale inversione dell'onere della prova in capo all'indiziato, sarà questo a dover dimostrare la lecita provenienza e la proporzione rispetto al reddito e alla propria attività: se questo non dovesse accadere, il tribunale disporrà la successiva confisca dei beni sequestrati.¹³

Nonostante le successive evoluzioni dello strumento della confisca sui beni appartenenti a persone indagate o condannate per criminalità organizzata di stampo mafioso,¹⁴ la

¹⁰ Art.14, c.5, legge n.646/1982.

¹¹ Art.2-ter L.575/1965 per come introdotto dalla legge n.646/1982.

¹² GIANNONE, T., *Dal bene confiscato al bene comune*, Ecri, 2013, pp.19-23.

¹³ PELLEGRINI, S. (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, 2015, pp.20-24.

¹⁴ Per quanto riguarda il contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, lo strumento della confisca è stato progressivamente aggiustato per superare la facoltatività prevista dalla confisca tradizionale ex art.240 c.p.: la sua inadeguatezza e necessità di ampliare l'area di intervento ha portato alla creazione di nuovi tipi di confisca, accentuando sempre più la valenza general-preventiva e afflittiva di questo strumento. A fianco dei due tipi di confisca fin qui analizzati – la confisca obbligatoria e la confisca di prevenzione – due sono gli altri tipi di confisca elaborati dalla normativa successiva alla L.646/1982: la confisca allargata e la confisca nei confronti dell'Ente. La confisca allargata (art. 12-sexies d.l. n. 306/92, convertito dalla L. n. 356/92) è una misura di sicurezza patrimoniale applicata a reati molto gravi, quali quelli di associazione per delinquere, che si applica tutte quelle volte in cui la persona condannata non riesca a giustificare il suo particolare tenore di vita, del tutto sproporzionato rispetto al reddito che dichiara. Questo tipo di confisca non richiede nessuna sufficienza indiziaria della illecita provenienza del bene, ma la sua *ratio* è la aggressione delle ricchezze che quel soggetto – condannato – ha accumulato; si dimostra essere così un provvedimento ablativo di notevole ampiezza, che accentua il profilo punitivo in senso general-preventivo della misura. Sulla differenza tra confisca allargata e confisca di prevenzione si sono pronunciate le Sezioni Unite (Cass., Sez. Unite, 29 maggio 2014 ,n. 33451) considerandole *“provvedimenti ablatori che agiscono in campi diversi e hanno diverse latitudini”*: la prima è una misura di sicurezza atipica che, attraverso l'ablazione del patrimonio di cui la legge presume l'origine illecita in ragione della sproporzione tra il valore dei beni e i redditi dichiarati o l'attività economica svolta dal condannato per alcuni delitti di particolare gravità *“mira principalmente ad impedire la commissione di nuovi reati”*; la seconda è una misura di prevenzione di natura formalmente amministrativa che mira a sottrarre alla disponibilità dell'indiziato tutti i beni che siano frutto di attività illecite o che ne costituiscano il reimpiego, in questo modo impedendo che tali beni siano utilizzati per realizzare ulteriori vantaggi (non necessariamente reati) e che il funzionamento del sistema economico legale sia alterato da anomali accumuli di ricchezza. Su questo punto MENDITTO, F., *La confisca allargata o per sproporzione di cui all'art. 12 sexies d.l. n. 356/92, conv. dalla l. n. 356/92, profili sostanziali e procedurali (cenni), con particolare riferimento agli orientamenti giurisprudenziali aggiornati al novembre 2014*, 2 dicembre 2014, disponibile al link www.questionegiustizia.it/doc/confisca_allargata_profili_sostanziali_.pdf e TRINCHERA, T., *La sentenza delle Sezioni Unite sulla*

mancanza di disposizioni incisive sulla fase post-confisca si rivelò come il limite principale della nuova disciplina; questa incompiutezza di previsioni preparò terreno fertile alla successiva nuova conquista riguardante le previsioni sulla destinazione dei beni confiscati.

2.2 Dalla confisca alla destinazione sociale

L'enorme passo in avanti che lo strumento della confisca patrimoniale ha permesso di fare nel contrasto alla criminalità organizzata si rivelò ben presto insufficiente alla gestione della questione, poiché mancava una struttura in grado di proporre un seguito positivo a tutti quei beni che venivano confiscati. Una prima, seppur minima, intuizione è arrivata con l'introduzione del decreto legge 230/1989,¹⁵ attraverso la previsione di un amministratore giudiziario nominato dal Tribunale (mediante lo stesso provvedimento con il quale dispone il sequestro dei beni) incaricato di provvedere a custodia, conservazione e amministrazione di questi beni, anche al fine di incrementarne, se possibile, la redditività. Nello stesso decreto si è disposto che i beni confiscati siano devoluti allo Stato e le eventuali somme di denaro sequestrate versate dall'amministratore all'ufficio del registro, salvo che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati. Sono state introdotte quindi le prime disposizioni per il reimpiego delle somme ricavate dalla confisca dei beni, primo passo per il riutilizzo di questo patrimonio di natura criminale.

La grande svolta è arrivata però con la l.109/1996 con una rielaborazione generale della disciplina della destinazione dei beni confiscati. Come è stato sostenuto da don Ciotti, *"la 109 non poteva essere una legge calata dall'alto, visto che proprio i cittadini avrebbero dovuto diventarne protagonisti"*:¹⁶ è stata infatti approvata su impulso di una petizione popolare firmata da oltre un milione di persone,¹⁷ che si proponeva di dare una sistemazione organica e maggiore incisività alla disciplina dei beni confiscati. La rivoluzionaria visione di questa legge fu la previsione del riutilizzo per fini sociali di questi beni – indicando nello specifico il terzo settore come destinatario dei beni confiscati – con l'obiettivo di riaffermare i principi di legalità nei luoghi maggiormente contaminati dalla cultura mafiosa. La strategia di contrasto alla criminalità organizzata ha subito qui un passaggio: da contrasto giudiziario e attraverso

rilevanza dei redditi non dichiarati al fisco ai fini della confisca di prevenzione, 23 settembre 2014, cfr. www.penalecontemporaneo.it/d/3265-la-sentenza-delle-sezioni-unite-sulla-rilevanza-dei-redditi-non-dichiarati-al-fisco-ai-fini-della-c. Per quanto riguarda la confisca nei confronti dell'Ente (art. 24-ter, d.lgs. n. 231/01), è prevista una forma di responsabilità amministrativa nei confronti di un Ente o persona giuridica per delitti di criminalità organizzata attraverso la confisca del profitto. Per una accurata disamina del tema della confisca nei confronti della criminalità organizzata si rimanda a MENDITTO, F., *Le confische nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità 'da profitto' (mafie, corruzione, evasione fiscale)*, Diritto penale contemporaneo, 2 febbraio 2015, disponibile al link www.penalecontemporaneo.it/d/3627-le-confische-nella-prevenzione-e-nel-contrasto-alla-criminalita--da-profitto--mafie-corruzione-evas; DI BUCCIO, S. "Gli strumenti di aggressione patrimoniale: dall'ablazione al riutilizzo" in PELLEGRINI, S. (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, Roma, 2015, pp.43-84. Più in generale, sulla confisca quale misura di sicurezza patrimoniali e sulle misure di prevenzione consulta FIANDACA, G. e MUSCO, E., *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2010, pp. 845-849 e pp. 869-885.

¹⁵ D.L. 14 giugno 1989, n. 230, convertito in legge dalla L. 282/1989 recante "Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della L. 31-5-1965, n. 575".

¹⁶ CIOTTI, DON LUIGI, "Il segno della riconversione" in *I beni della Comunità*, Communitas 51, Aaster, 2011.

¹⁷ Questa legge di iniziativa popolare fu proposta dall'associazione *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, di cui don Luigi Ciotti è Presidente, nata il 25 marzo 1995 con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia, favorendo la creazione di una comunità alternativa alle mafie stesse. Oggi Libera coordina più di 1600 realtà nazionali e internazionali che si occupano con modalità diverse del contrasto alla criminalità organizzata.

strumenti giuridici, si è passati ad un approccio positivo per cui il bene confiscato non è più solo considerato sottrazione di risorse alla criminalità organizzata, ma occasione di sviluppo e crescita a partire dal territorio stesso, che attraverso la restituzione di quel bene alla comunità può trovare occasione di riscatto.

Ad oggi, per quanto riguarda il regime giuridico dei beni confiscati/sequestrati, è diverso a seconda della loro destinazione. Mentre i beni mobili possono essere venduti anche tramite trattativa privata non antieconomica a cura dell'amministratore, i beni immobili e le aziende hanno una diversa procedura. I beni immobili possono essere *"mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile"*, oppure *"trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, per finalità istituzionali o sociali. Il comune può amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, a organizzazioni di volontariato [...], a cooperative sociali [...], o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossico dipendenti."*¹⁸ Per quanto riguarda i beni aziendali, la legge prevede che siano mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati all'affitto (a titolo oneroso o gratuito), alla vendita in caso di maggiore utilità per l'interesse pubblico, o alla liquidazione; in ogni caso le somme derivanti da queste operazioni vengono versate all'ufficio del registro, e affluiscono in un fondo volto a prestare contributi per progetti con fine istituzionale, sociale o di interesse generale.¹⁹

La previsione del riutilizzo sociale dei beni confiscati ha rappresentato l'inizio di una nuova fase storica del contrasto alla criminalità che ha riconosciuto un ruolo di centralità assoluta alla comunità: la comunità, infatti, da soggetto passivo è divenuta *incubatore*²⁰ di progetti volti alla riappropriazione di quel consenso sociale che la mafia aveva tolto allo Stato. È la normativa stessa sui beni confiscati a ritenere determinante la partecipazione civica. Il primo valore aggiunto apportato dal riuso a fini sociali di un bene confiscato è il valore simbolico: questo consiste – al di là della repressione dello Stato – in un utilizzo virtuoso dei beni, che dovrebbe scardinare sul piano sociale la legittimazione mafiosa. Il concetto che subentra qui è quello di *rigenerazione*:²¹ rigenerazione di questi beni intesa come restituzione alla comunità e conversione della loro finalità, da strumenti di affermazione di un potere criminale, alternativo allo Stato, a strumenti di convergenza di reti di associazionismo civico, di cooperazione e partecipazione dei cittadini alla re-immissione nel circuito legale di questi beni. Inoltre, come è stato giustamente sottolineato,²² la previsione del riutilizzo sociale dei beni confiscati ha fatto emergere chiaramente anche una nuova dimensione del ruolo dell'amministrazione dei beni: non più statico e volto alla conservazione del bene, ma dinamico e proattivo, volto a reintrodurre il bene in un contesto sociale sano, attraverso il coinvolgimento di nuovi soggetti provenienti dalla società civile e dal mondo del terzo settore.

¹⁸ Art. 2-undecies L.n.109/1996.

¹⁹ Art. 2-duodecies L.n.109/1996.

²⁰ PELLEGRINI, S. (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, 2015, p. 27. Cfr. OFRIA, F. a DAVID, P., *L'economia dei beni confiscati*, Franco Angeli, Milano, 2014.

²¹ DE BENEDETTO, M., "Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità" in DI LASCIO, F. e GIGLIONI, F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 329-354.

²² PELLEGRINI, S. (a cura di), *op. cit.*, 28.

Da ultimo, potrebbe essere proprio una nuova concezione dell'amministrazione di questi beni una concreta ipotesi per rimediare alle numerose difficoltà rilevate in tutti questi anni circa lo snellimento delle procedure di gestione, destinazione e rigenerazione dei beni confiscati alle mafie: il percorso delineato negli ultimi anni dall'amministrazione condivisa – intesa come approccio della pubblica amministrazione diretto a favorire iniziative di cittadini attivi per la cura del bene comune – permesso dall'art.118 Costituzione, si sta facendo avanti come proposta per liberare il potenziale racchiuso nell'immenso patrimonio dei beni confiscati nel nostro Paese. Nonostante l'evoluzione normativa, svariate, infatti, sono ancora oggi le criticità che non permettono ai beni confiscati di fungere da mezzi di rigenerazione e rilancio del territorio.

2.3 Recenti sviluppi sui beni confiscati

In seguito all'emanazione della legge sulla destinazione a scopo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ci sono state altre riforme volte a regolare la disciplina dei beni confiscati. Fondamentale è stata la creazione dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC),²³ con le funzioni di coadiuvare l'Autorità Giudiziaria fino alla confisca di secondo grado, amministrare i beni dopo la confisca di secondo grado, destinare i beni confiscati definitivamente, e in seguito monitorarli. Con la sua istituzione, l'intento del legislatore era quello di creare un organismo che assicurasse una unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, al fine di garantire un rapido riutilizzo degli stessi.

Con il passaggio successivo della promulgazione del Codice delle leggi antimafia,²⁴ poi riformato nel 2017,²⁵ è avvenuta poi una armonizzazione della normativa, che ha riorganizzato tutta la disciplina dei decenni precedenti in un unico testo,²⁶ senza grandi cambiamenti per quanto riguarda la confisca e destinazione dei beni. Una modifica degna di nota che qui invece ci riguarda circa la destinazione dei beni confiscati è stata prevista dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, che ha ampliato la platea dei possibili acquirenti:²⁷ si

²³ È stata istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, modificato e convertito in legge dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, oggi recepita dal decreto legislativo n.159 del 6 settembre 2011 (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, nell'amministrazione e destinazione dei beni oggetto di confisca, opera in stretta collaborazione con il Ministero dell'Interno, anche attraverso la rete territoriale delle Prefetture, con il Ministero delle Giustizia e con il coinvolgimento potenziale di tutte le Amministrazioni, centrali e locali, in prevalenza Comuni. La definizione di progetti di valorizzazione e riuso di beni confiscati vede anche il coinvolgimento attivo delle organizzazioni del terzo settore e delle comunità di riferimento.

²⁴ D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 recante *"Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136"*.

²⁵ Legge 17 ottobre 2017, n. 161, *"Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate"*. Circa l'amministrazione, gestione e destinazione dei beni confiscati vedi D'ANGELO, N., DI TULLIO D'ELIUS, A., *Riforma del codice antimafia. Guida commentata alla legge 161/2017*, Maggioli Editore, 2017, pp.83-155.

²⁶ Tuttavia, mentre l'intento originario del legislatore era quello di formulare un Testo Unico che comprendesse tutta la normativa antimafia, ad oggi si rivela quale un'opera incompiuta, in quanto l'originario Libro I che comprendeva le norme di diritto sostanziale e processuale venne soppresso, lasciando invece i soli tre Libri relativi a misure di prevenzione, documentazione antimafia, e ANBSC.

²⁷ Il riferimento è all'Art.36, c.3, lett. b) decreto legge n.113/2018 – c.d. "decreto sicurezza" – come convertito in legge e modificato dalla L. n.132/2018.

prevede infatti la possibilità di aggiudicazione al “*migliore offerente*”, con il bilanciamento di rigorose preclusioni e controlli, allo scopo di assicurare che comunque il bene non torni all'esito dell'asta nella disponibilità della criminalità organizzata. L'introduzione della possibilità di destinare il bene confiscato al migliore offerente invece che agli “*enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie*”²⁸ significa che, al contrario di quanto avveniva in precedenza, per la prima volta viene autorizzata la vendita anche a privati, i quali dunque non perseguiranno più l'interesse generale di destinazione sociale previsto dalla L.109/1996. Infatti, va detto che nonostante il reperimento di informazioni sull'acquirente possa essere approfondito tramite le previsioni della normativa antimafia – la cui accuratezza presenta comunque varie perplessità²⁹ – il nodo problematico sembra rimanere proprio nella destinazione di questi beni: sembra lecito chiedersi se sia giusto che questi beni, di provenienza criminale, possano tornare ad essere proprietà di un privato, o se invece la loro destinazione debba rimanere legata a finalità sociali, in modo da tornare ad essere patrimonio della comunità, in virtù anche di quel valore simbolico di restituzione e rigenerazione di cui si parlava in precedenza.

3. Riutilizzo del bene confiscato: alcuni problemi da risolvere

Il punto attuale di evoluzione della disciplina sui beni confiscati può dirsi non soddisfacente in termini di efficacia delle previsioni: l'obiettivo di destinazione sociale e ritorno alla comunità di questi beni di natura criminale presenta ad oggi delle oggettive difficoltà che non permettono un pieno e funzionante raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione di questi beni e della loro restituzione alla comunità.³⁰ Diverse sono le difficoltà e gli ostacoli che si frappongono alla loro valorizzazione: in particolare in questa sede ci si concentrerà sulle problematiche legate ai beni confiscati classificati come immobili,³¹ in quanto funzionale alla rilettura di questi beni congiuntamente ai beni comuni che qui si vuole proporre.³²

²⁸ Art.48 c.5 d.lgs. n.159/2011 prima della riforma del “decreto sicurezza”.

²⁹ Sul punto vedi GIANFROTTA, F., “La vendita dei beni confiscati? In questo modo, no grazie”, in *Questione Giustizia*, 29 ottobre 2018, http://questionegiustizia.it/articolo/la-vendita-dei-beni-confiscati-in-questo-modo-no-grazie_29-10-2018.php#_ftn3.

³⁰ Numero di beni confiscati totale (in gestione all'ANBSC e destinati) secondo i dati ufficiali di Openregio, aggiornati al 30 settembre 2018, è di 35.745 beni, di cui destinati 15.115, e 20.630 in gestione. Dati reperibili al sito di Confiscati Bene 2.0 www.confiscatibene.it/mappa. Confiscati Bene 2.0 è una piattaforma online non ufficiale che per la prima volta in Italia propone la valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata favorendone la conoscenza attraverso il monitoraggio civico. Realizzato dall'associazione Libera con la collaborazione di OnData e Fondazione Tim, il portale – utilizzando dati di Openregio – promuove con trasparenza il riutilizzo dei patrimoni sottratti raccogliendo e presentando informazioni complete, fruibili, aggiornate, tanto sul bene quanto sulla sua destinazione.

³¹ I beni confiscati sono classificabili in tre categorie: beni immobili, beni mobili (compresi beni mobili registrati e beni finanziari), e beni aziendali.

³² Analisi delle criticità legate ai beni confiscati condotta in particolare su queste fonti: *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, documento a cura di ANBSC e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, Febbraio 2018, disponibile sul sito www.benisequestratificati.it/dox/news/48/204/strategia-nazionale-beni-confiscati-e-politiche-di-coesione.pdf; PELLEGRINI, S. (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, 2015; DE BENEDETTO, M., “Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità” in DI LASCIO, F. e GIGLIONI, F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017; *L'amministrazione dei beni*

Le criticità, di vario ordine, possono essere classificate secondo tre gruppi: difficoltà durante la fase giurisdizionale del sequestro e della confisca; difficoltà durante la fase di gestione del bene; difficoltà inerenti la fase di utilizzo del bene confiscato e sua restituzione alla comunità.

Il primo ordine di difficoltà che si riscontra attiene alle tempistiche: la lunghezza dei procedimenti e dei processi (di prevenzione e penali) – nell'*iter* dal sequestro alla confisca definitiva – e i ritardi nella trasmissione degli atti processuali, dall'adozione della misura di prevenzione o cautelare patrimoniale alla sua comunicazione all'Agenzia. Se questi tempi non vengono ridotti, il rischio è quello oggettivo di una crisi del sistema stesso di contrasto alle mafie tramite la rigenerazione dei beni confiscati: dal momento che l'assegnazione di un bene prima della sua confisca definitiva³³ è ipotesi ad oggi di difficile attuazione, i ritardi procedurali causano degrado e abbandono di questi beni che, non riuscendo ad essere immediatamente riutilizzati, deperiscono e spesso sono danneggiati e vandalizzati dalla criminalità organizzata stessa come atto di ritorsione, mettendo in dubbio credibilità e autorevolezza delle istituzioni. Un utilizzo immediato del bene confiscato sarebbe auspicabile dunque come primo punto per evitarne l'abbandono e le conseguenze che ciò può portare, *in primis* le spese di ristrutturazione o manutenzione per gli eventuali danni subiti. L'affermazione della legalità non può ritenersi realizzata con il semplice intervento repressivo (apposizione dei sigilli di sequestro o provvedimento di confisca che definisce il procedimento giudiziario): se a quei provvedimenti segue una lunga fase di abbandono, è probabile che, in seguito, non ci saranno risorse sufficienti da spendere per far partire attività utili sul piano sociale o istituzionale, capaci di produrre sviluppo e occupazione nella legalità.

Il secondo piano di criticità, che si aggiunge alla questione ritardi nelle tempistiche procedurali, riguarda la fase di gestione del bene confiscato, ossia la fase in cui il bene è in gestione all'ANBSC, sia che sia stato confiscato in via definitiva, sia che l'*iter* giudiziario sia ancora in corso. La gestione del bene si rivela complessa non solo per quanto riguarda il mantenimento in corretto stato dell'immobile. Capita infatti spesso che le persone con legami di parentela verso il condannato/indagato continuino a vivere dentro all'immobile, rifiutandosi di abbandonarlo: l'occupazione può andare avanti anche per anni, facendo emergere l'impotenza delle istituzioni nel far valere il rispetto dovuto ad un accertamento giudiziale. Varie sono le altre cause che possono rendere difficile la gestione del bene: dall'abusivismo di alcuni immobili, all'appartenenza di un bene ad un contesto fallimentare;

sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'Agenzia nazionale (ANBSC), a cura della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 23 giugno 2016, n. 5/2016/G., cfr. www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2016/delibera_5_2016_g.pdf.

³³ La confisca definitiva avviene alla fine dei tre gradi di giudizio, con passaggio in giudicato della sentenza. L'*iter* processuale è così definito: fase iniziale di sequestro; convalida del sequestro in confisca durante il primo grado di giudizio; confisca di secondo grado in caso di appello; confisca definitiva. Il bene entra nella gestione temporanea di un Amministratore giudiziario con il sequestro, fino alla confisca definitiva; con la confisca definitiva il bene entra nel patrimonio dello Stato, passando sotto l'egida della ANBSC. L'Agenzia a questo punto deve provvedere alla destinazione del bene confiscato, secondo i criteri stabiliti all'art.48 del Codice Antimafia. Due sono i percorsi possibili: i beni possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità istituzionali; oppure possono essere trasferiti per finalità istituzionali o sociali al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali, a loro volta, possono amministrare direttamente il bene, oppure in alternativa assegnarlo in concessione a titolo gratuito nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento ad associazioni no profit per la realizzazione di finalità sociali.

dal possesso per quote indivise del bene da parte di diversi soggetti, alla possibilità di diritti di terzi gravanti sui beni; dalla condizione strutturale degli stabili e dei locali confiscati, alla mancanza di risorse umane in grado di occuparsene. Molti immobili subiscono nel corso dei provvedimenti vicende complicate, le quali investono uno dopo l'altro i passaggi dell'*iter* di restituzione del bene alla comunità, spesso pregiudicandone totalmente il suo riutilizzo.

Alla luce di quanto esposto fino ad ora, si giunge al terzo frangente problematico in tema beni confiscati: proprio in questo snodo si inserisce la tesi portata avanti da questo contributo, riguardante cioè la fase di destinazione e riutilizzo del bene, nella quale si ritiene che l'esperienza dell'amministrazione condivisa possa positivamente inserirsi quale nuova proposta volta a creare una alternativa – rapida e funzionale – alla rigenerazione di questi beni.

3.1 Restituzione alla comunità del bene: spazio per una nuova proposta?

Volendo analizzare più nel dettaglio le criticità legate alla terza fase – la fase di restituzione del bene alla comunità – anche qui vi sono una complessità di ragioni che necessitano di essere considerate. In primo luogo vi è una difficoltà nell'assegnazione del bene confiscato. Complice il timore di ritorsione da parte degli ex proprietari, può accadere che il Comune stesso non voglia risultare destinatario di quel bene, oppure che la gara per la sua assegnazione vada vuota perché nessuno ha il coraggio di entrare nella gestione del bene. Ci sono anche poi situazioni nelle quali il bene risulta assegnato sulla carta, ma nella realtà non è utilizzato, per una serie di motivi, dall'ente destinatario, e versa in stato di abbandono oppure di occupazione abusiva. Le tempistiche di assegnazione possono inoltre richiedere molto tempo anche per mancanza di interesse sociale o istituzionale. Spesso mancano informazioni sulla tematica stessa di bene confiscato, e culturalmente non si ha la percezione del valore di questi beni. Problemi possono poi essere dovuti al fatto che non si ha un'idea ben chiara di cosa fare dell'immobile, e può diventare difficile ottenere dei finanziamenti per ristrutturarli. In questi casi, il giudizio non può che essere negativo: si tratta di casi di sconfitta per lo Stato.

Passando ai beni confiscati per i quali si arriva, invece, ad assegnazione, i problemi in cui si incorre attengono alla difficoltà di gestione di situazioni spesso molto complesse. Oltre alla possibilità di uno stato di abbandono, occupazione o atti di vandalismo sul bene, la problematica più rilevante qui riguarda la ristrutturazione dell'immobile: le associazioni o cooperative³⁴ e le stesse istituzioni spesso non sanno come muoversi sul piano dei finanziamenti e mancano risorse economiche per la ristrutturazione dei beni. Secondariamente, si è rilevato come anche il mancato apprestamento di efficaci strumenti per il monitoraggio dei beni confiscati, assegnati con valutazioni estese all'impatto sociale ed economico sul territorio nel quale insiste il bene, sia un punto fondamentale per la

³⁴ Con l'assegnazione a cooperative sociali, i beni confiscati vanno incontro a problemi di accesso al credito. La ragione principale si ritrova proprio nella modalità con cui vengono affidati i beni alle cooperative: il comodato d'uso gratuito da parte dei Comuni. Questa modalità non trasferisce difatti il bene nel patrimonio delle cooperative stesse, rendendolo non utilizzabile come garanzia per la concessione di finanziamenti.

verifica del loro utilizzo. In tale direzione si è mosso il portale online Confiscati bene 2.0, e sembra essere una positiva evoluzione:³⁵ attivo dalla fine del 2018, propone la conoscenza e valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata attraverso il monitoraggio civico; ad oggi ha il potenziale di rivelarsi un fondamentale strumento per il monitoraggio dei beni confiscati – numeri e pratiche di riutilizzo – alla pari di Openregio, e sta a rappresentare una fruttuosa collaborazione tra pubblica amministrazione e società civile, anche se è ancora molto presto per dirlo.

La permanenza di tutti questi difetti che compromettono le finalità della destinazione a scopo sociale dei beni confiscati prevista nella legge del '96 e la loro restituzione alla comunità ci impone oggi, ad oltre vent'anni di distanza, di provare a pensare a nuove proposte, nuovi strumenti, che possano creare alternative al di là di quelle già in campo, al fine di liberare il potenziale aggregativo e di rigenerazione per la collettività rinchiuso nei beni confiscati alla criminalità organizzata. Si tratta di beni che da fattori inquinanti di un contesto pulito possono invece trovare riscatto diventando motore di sviluppo locale e di coesione territoriale, se riutilizzati con criteri di innovazione, trasparenza, creatività. La comunità stessa, attorno a questi beni, può ritrovarsi unita per reagire ai soprusi da parte della criminalità organizzata ed economica, rimettendo in circolo beni che da simbolo dell'arroganza mafiosa diventano beni comuni a vantaggio dell'intera collettività e modello di rinascita culturale e sociale.

La proposta che qui si inserisce rimanda al lavoro di alcune sperimentazioni che a livello nazionale stanno avvenendo, di recente, su beni confiscati alla criminalità organizzata in cui lo scopo è di intercettare dinamiche di attivismo civico attive localmente per inserirle all'interno di una progettualità volta a restituire un dato bene alla collettività del territorio in cui si trova.³⁶ L'esigenza forte che si avverte su questi beni sembra essere la necessità di una rete di attori, volta a colmare invece una mancanza di rete. Rete è parola fondamentale quando l'intento è quello di creare un impatto: è attraverso la rete che si possono creare relazioni, è attraverso la rete che competenze diverse possono essere riunite per un unico scopo, è attraverso la rete che si rende più semplice creare *best practices* ed esportarle. L'esistenza di una rete di soggetti attorno al riutilizzo di un bene confiscato alla mafia sembra essere necessaria per far operare in maniera congiunta e corale tutte le forze del territorio; le associazioni e cooperative infatti non possono essere lasciate sole nella gestione del bene, ma necessitano di essere accompagnate. Inoltre, la mancanza di mediatori, facilitatori, di questi processi di riutilizzo e rigenerazione dei beni confiscati necessita la condivisione di competenze da parte di più soggetti, motivo per cui, affinché si riesca nell'obiettivo di restituire a beneficio della collettività beni di natura privata criminale, si richiede con forza la previsione di nuovi meccanismi innovativi. Infine, questa rete deve essere in qualche modo strutturata: lo strumento che qui si pone come calzante è quello del *Patto di collaborazione*, strumento che può essere preso in prestito dal suo contesto da cui trae origine, quello

³⁵ Vedi nota 30.

³⁶ Significativi spunti di riflessioni sono qui sorti dal confronto con Pasquale Bonasora (Labsus) e Umberto Di Maggio (Università Lumsa, Palermo e Libera). DI MAGGIO, U., NOTARSTEFANO, G., RAGUSA, G., "Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza" in INGRASSIA, R. (a cura di) *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, Aracne editrice, 2018, 161-178.

dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, per divenire strumento di facilitazione di processi di rigenerazione su beni confiscati. Al fine di arrivare ad una riflessione più chiara in merito a questa proposta di lettura congiunta dei beni confiscati quali beni comuni gestibili tramite lo strumento giuridico del patto di collaborazione, si procederà ora a tracciare i punti fondamentali attorno cui si incardina la pratica, recentissima, dei beni comuni, in modo da arrivare, con consapevolezza, al cuore della proposta qui portata avanti.

4. I beni comuni: una nuova categoria

A differenza dei beni confiscati, sui quali già da tanti anni si scrive, per quanto riguarda invece i beni comuni si tratta di una nuova categoria del diritto – se di categoria si può parlare – che ha destato l'attenzione di giuristi (e non solo) per l'inevitabile processo di trasformazione che ha innescato nella nostra società. Da sempre si parla di "bene comune" per far riferimento all'interesse di una collettività, all'interesse di tutti: solo con le evoluzioni degli ultimi anni, però, si è iniziato ad usare questa nozione con una accezione più particolare, che qui ora senza pretesa di esaustività si tenterà di approfondire. Rileva sottolineare quanto ad oggi, tuttavia, non si sia delineata una definizione giuridica o univoca di "bene comune", quanto piuttosto siano diversi i filoni interpretativi che vogliono poter definire e riempire di contenuto questo concetto, tanto a livello nazionale quanto internazionale. Ai fini del percorso esplorativo qui portato avanti, l'auspicio è quello di riuscire a trasmettere quanto l'accezione di "bene comune" per come portata avanti dai Comuni che hanno approvato il *Regolamento comunale per l'amministrazione condivisa e la cura dei beni comuni urbani* sia riuscita a liberare energie e percorsi di partecipazione attivando cittadini e comunità che hanno deciso di proporsi quali collaboratori della pubblica amministrazione, dando vita ad un paradigma totalmente nuovo. L'innovatività di un attivismo civico volto a prendersi cura e perseguire l'interesse generale al pari dell'amministrazione statale si configura come un epocale cambiamento di prospettiva:³⁷ la possibilità che cittadini portatori di un problema siano anche parte integrante per la sua soluzione richiede un serio studio per poter essere poi eventualmente presa in considerazione come strumento di liberazione anche di tutti quei beni di provenienza criminale privata che devono essere rigenerati e restituiti alla comunità che hanno contaminato, quali si configurano i beni confiscati alla criminalità organizzata.

4.1 Di quali beni comuni stiamo parlando

Come accennato, diversi sono i percorsi interpretativi che hanno riempito di contenuto la nozione di "bene comune". Il dibattito è ampio e variegato, e soprattutto interdisciplinare, diramandosi non solo in campo giuridico, ma anche in quello economico, politico e sociale.³⁸

³⁷ ARENA, G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

³⁸ Ai fini del presente studio, due contributi giuridici significativi per comprendere il dibattito nazionale e internazionale sui beni comuni sono CORTESE, F., "Che cosa sono i beni comuni?" in BOMBARDELLI, M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Quaderni della Facoltà di giurisprudenza, n.23, Università degli studi di Trento, 2016, 37-62, disponibile al seguente indirizzo:

Centrali sono gli studi socio-economici nel panorama internazionale di Elinor Ostrom,³⁹ che hanno il merito di aver ipotizzato l'esistenza di una terza via tra Stato e mercato nella gestione dei "commons". Partendo dal dilemma posto da Hardin qualche anno prima,⁴⁰ Ostrom prova a tracciare una via nuova di risposta alla *tragedia dei beni comuni*, problema per cui se un bene non appartiene a nessuno ma è liberamente accessibile, vi sarà una tendenza a sovrasfruttarlo: in questo modo lo scenario che si verificherà è un saccheggio di quel bene che diventerà non più usufruibile dalle comunità future.⁴¹ Ostrom, in risposta, attraverso la definizione di otto principi funzionali ad una corretta gestione del bene comune,⁴² approfondisce la modalità in cui comunità di individui possono governare i *commons* attraverso una gestione collettiva auto-organizzata. L'autogestione dei beni comuni consente alle comunità locali di definire e di far rispettare in modo autonomo i propri regolamenti per l'utilizzo appropriato delle risorse comuni, in questo modo ponendosi come alternativa sia alla gestione statale che a quella del mercato: alla prima in quanto permette, attraverso la prossimità, una più efficace gestione; alla seconda in quanto i diritti di utilizzo della risorsa comune sono allocati in modo più equilibrato rispetto al mercato. Interessante è estrapolare dal lavoro di Ostrom l'importanza data proprio alla comunità: la studiosa infatti enfatizza il vantaggio di comportamenti cooperativi, e la necessità di forme di democrazia partecipata, di una società civile organizzata, di regole rispettate in quanto condivise.

Senza volersi addentrare più a fondo nel vastissimo tema dei *commons* portato al centro del discorso da Ostrom, questa breve introduzione è qui funzionale ad introdurre il dibattito italiano per inquadrarlo nel più ampio contesto internazionale cui è da ricondurre, legato essenzialmente al significato del termine "comune".⁴³

<https://iris.unitn.it/retrieve/handle/11572/145524/80257/COLLANA%20QUADERNI%20VOLUME%2023.pdf>; e VANNI, M.B., "Understanding the Commons: the reception of Elinor Ostrom's work" in *Italian legal scholarship, Ius Publicum*, n.2, 2014, al sito www.ius-publicum.com/repository/uploads/02_12_2014_10_52-M_B_Vanni.pdf.

³⁹ Per il suo lavoro, Ostrom fu insignita del Premio Nobel per l'economia nel 2009. L'opera pionieristica cui ci riferiamo è OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.

⁴⁰ HARDIN, G., "The Tragedy of the Commons", in *Science*, n.162, 1968, 1243-1248.

⁴¹ "[...] *Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all. [...] Every new enclosure of the commons involves the infringement of somebody's personal liberty.*" HARDIN, G., *op.cit.* 1244, 1248.

⁴² Nel riferirsi al "comune" Ostrom usa il termine Common Pool Resources (CPR) definendoli così: "*these cases, where a resource is held in common by many individuals - that is, well-defined individual property rights over the resource are absent - are often held by economists to be exploitable only where the problem of overconsumption is solved by privatization or enforcement imposed by outside force*" (OSTROM, E. *op.cit.*, xi). La risposta della Ostrom – alternativa alle due vie considerate a quel tempo dell'intervento dello Stato e della privatizzazione – è in una auto-organizzazione delle comunità secondo otto principi definiti "design principles", che consistono in "*an essential element or condition that helps to account for the success of these institutions [le CPR institutions] in sustaining the CPRs and gaining the compliance of generation after generation of appropriators to the rules in use*". Gli otto principi teorizzati sono: "1) *Clearly defined boundaries [of the CPR, for individuals who have the rights to withdraw resources unit from it]; 2) Congruence between appropriation and provision rules and local conditions; 3) Collective-choice arrangements; 4) Monitoring; 5) Graduated sanctions [for those who violate operational use]; 6) Conflict-resolution mechanisms; 7) Minimal recognition of rights to organize [external government authorities should not challenge CPR institutions]; 8) Nested enterprises. Appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises.*", OSTROM, E. *op.cit.*, 90.

⁴³ Il concetto di bene comune in origine può essere ricondotto al diritto romano del II-III secolo d.C., nel significato di *res communes omnium*. Nella letteratura giuridica romana il riferimento va al giurista Marciano, che distingue questa categoria dalle *res publicae*. Le *res communes omnium* consistono in quelle cose comuni a tutti non classificabili nel settore privato e nemmeno in quello pubblico, e quindi non appartenenti a nessuna comunità in particolare (le acque fluenti, l'aria, il mare e il lido marino). Per un approfondimento vedi VANNI, M.B., *op.cit.*, 10-13 e TALAMANCA, M., *Istituzioni di diritto romano*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 382-382. Qualche secolo più tardi, un'altra definizione di bene comune può essere riscontrata nel concetto di *usi civici*: con uso civico si fa riferimento alla pratica medievale di fruizione di risorse su un terreno garantito dal feudatario

A livello italiano due sono le principali linee interpretative – e pratiche – di studio e applicazione del concetto di bene comune, entrambe sviluppatesi a partire dalla esigenza di risolvere l’insoddisfazione per determinati modelli di gestione del bene comune: la prima corrente può essere inquadrata come più ideologica, mentre la seconda più pragmatica.⁴⁴ La prospettiva abbracciata ai fini di questo studio è la seconda.

Il primo binario interpretativo è rappresentato da quel filone di studiosi che, a livello ideologico, contestano la gestione dei beni comuni degli ultimi decenni in quanto – dal loro punto di vista – improntata ad una estrema privatizzazione.⁴⁵ Il paradigma portato avanti da questa linea interpreta i beni comuni come una tipologia di diritti fondamentali di ultima generazione, scollegati sia dal paradigma individualistico sia da quello autoritario statale: i beni comuni in questo senso dovrebbero diventare una nuova categoria giuridica, alternativa tanto alla proprietà privata quanto a quella pubblica. A questo proposito si inserisce qui il rilevante tentativo di riforma delle norme del codice civile in materia di beni pubblici – dal 1942 mai modificate nonostante l’entrata in vigore della Costituzione e successive modifiche – proposto dalla Commissione istituita nel 2007 e presieduta da Rodotà. Tentativo di questo disegno di legge era proprio quello di introdurre a livello legislativo la prospettiva ideologica che si stava portando avanti a livello dottrinale. Il disegno di legge proposto definisce i beni comuni come *“tutto ciò che è utile all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona”*: i beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati anche a beneficio delle generazioni future, e devono avere fruizione collettiva, sia che appartengano al pubblico che al privato.⁴⁶ La loro cura è in grado di dare luogo a nuovi modelli di amministrazione e di attivare dinamiche virtuose nelle relazioni tra istituzioni pubbliche e soggetti privati capaci di creare del valore sociale aggiunto. Sebbene il disegno di legge presentato alla fine non sia stato approvato,⁴⁷ tuttavia il merito che deve essere attribuito ai lavori di questa Commissione è lo sforzo intellettuale di riempire di contenuto la nozione di “bene comune”

alla comunità locale. Gli usi civici sono stati da ultimo disciplinati nella L. n. 168/2017 recante *“Norme in materia di domini collettivi”*; per un approfondimento si rimanda a DI GENIO, G., BENEVENTO, E., CONTE, E., *Beni comuni e usi civici*, Libreriauniversitaria, Padova, 2016, e per un contributo critico si veda DI GENIO, G., *“Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente”*, in *Federalismi.it*, n.18, 2018, cfr. www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=37117&dpath=document&dfile=24092018234356.pdf&content=Gli%2Busi%2Bcivici%2Bnella%2Blegge%2Bn%2E%2B168%2Bdel%2B2017%2Bsui%2Bdomini%2Bcollettivi%2B-%2Bstato%2B-%2Bdottrina%2B-%2B

⁴⁴ CORTESE, F., *op. cit.* pp. 38-41.

⁴⁵ Come principale contributo di riferimento vedi MATTEI, U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.

⁴⁶ Art.1, c.3 c) *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Proposta di articolato: “[...] beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all’ esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall’ ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. [...] Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l’ aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate”*. Lavori della Commissione disponibili al sito www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47624.

⁴⁷ L’ultima evoluzione di questo percorso è giunta il 30 Novembre 2018 quando, al Convegno tenutosi presso l’Accademia nazionale dei Lincei *“A 10 anni dai lavori dalla Commissione Rodotà quale futuro per i beni pubblici?”*, è stata presentata ufficialmente la proposta di rilancio del progetto di legge Rodotà sui beni comuni. Il 18 dicembre 2018 la legge di iniziativa popolare è stata presentata in Cassazione, e l’8 febbraio 2019 è partita la campagna di raccolta firme promossa dal Comitato Popolare di Difesa dei Beni Pubblici e Comuni *“Stefano Rodotà”*.

che, al di là di tutto, oggi va delineandosi anche nella pratica come punto di riferimento nel nostro contesto nazionale.

La seconda linea interpretativa che è riuscita a dare sostanza alla nozione di bene comune al di là di una sua definizione giuridica è il filone dell'amministrazione condivisa, che ha portato al centro il ruolo della comunità quale agente di trasformazione di un bene privato o pubblico in bene comune:⁴⁸ l'atto normativo ideato all'interno di questa seconda impostazione è il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*, che si configura come lo strumento pratico per applicare sul campo il concetto di amministrazione condivisa e il principio di sussidiarietà per come introdotto all'articolo 118 Costituzione dalla riforma costituzionale del 2001. Per amministrazione condivisa si intende un modello di gestione della cosa pubblica innovativo: da una parte l'amministrazione riconosce i cittadini come portatori di conoscenze e capacità che possono essere da questi messe in pratica a vantaggio dell'interesse generale; dall'altra parte sono i cittadini stessi che possono diventare parte attiva nei processi di costruzione di proposte nuove volte a rispondere ai bisogni della collettività, assumendosi parte della responsabilità. In base al principio di sussidiarietà orizzontale (art.118 ultimo comma Costituzione), infatti, le amministrazioni "*favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*": da amministrati i cittadini si trasformano così in cittadini attivi che, su un livello paritario con la pubblica amministrazione, si occupano del bene comune. Secondo questo filone dunque il bene comune è inteso interamente nella sua ottica funzionalistica al di là di definizioni normative riguardanti la sua titolarità, attraverso un ripensamento nel modo di concepire il rapporto tra amministrazione e cittadino. Questa seconda interpretazione considera come beni comuni quelle "cose" che si rivelano cioè concretamente funzionali ad attivare un modello amministrativo diverso da quello tradizionale.⁴⁹

All'interno della più ampia categoria di beni comuni, la nostra attenzione si concentra qui sui beni comuni urbani, in quanto funzionali a rispondere alle esigenze che si pongono alla

⁴⁸ È opportuno qui sottolineare come il bene comune non rappresenti un *tertium genus* rispetto ai beni pubblici e ai beni privati, ma piuttosto una qualifica che ad essi è possibile aggiungere, senza che perdano la loro qualifica privata o pubblica. Il primo contributo che ha iniziato ad occuparsi del tema dell'amministrazione condivisa – e di definirlo – è stato un saggio del 1997: ARENA, G. "Introduzione all'amministrazione condivisa" in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.117-118, 1997, disponibile al link www.labsus.org/wp-content/uploads/2015/02/ARENA.INTRODUZIONE-ALLAMMINISTRAZIONE-CONDIVISA.pdf. Senza dubbio, il punto di riferimento in Italia che è riuscito a conciliare un approfondimento accademico in parallelo ad un serio lavoro sul campo sul tema dell'amministrazione condivisa è il lavoro di *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà* (www.labsus.org). Labsus è una associazione che – anche attraverso la sua rivista a carattere giuridico-sociologico – mira a promuovere approfondimenti scientifici ed esperienze di amministrazione condivisa sul territorio nazionale. Si tratta di un vero e proprio laboratorio volto alla ricerca e proposta di un paradigma di amministrazione totalmente innovativo, che affonda le sue radici nella riforma del Titolo V della Costituzione con l'inserimento del principio di sussidiarietà all'articolo 118. Centrale è l'esperienza di Labsus nell'affiancamento al Comune di Bologna in un percorso che ha portato nel 2014 quest'ultimo all'approvazione del primo *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*: il c.d. "Regolamento di Bologna" è stato pioniere in Italia nell'applicare il principio dell'amministrazione condivisa e, ad oggi, è modello per un numero sempre crescente di Comuni in cui viene portato avanti questo nuovo paradigma. Ultimi dati aggiornati al 13 febbraio 2019: 184 sono i Comuni italiani in cui il Regolamento è stato approvato (tra questi, si segnala anche il caso di una Unione di Comuni), e 56 quelli in cui la procedura di approvazione è ad oggi pendente. Se non diversamente annotato, quando in questo contributo parliamo del "Regolamento" ci riferiamo a quello di Bologna per come redatto nel 2014; si vuole sottolineare che, pur essendo questo stato il primo Regolamento e ispiratore di tutti gli altri, ogni Comune ha fatto proprie le peculiarità locali e adattato il regolamento in modo orientativo e non tassativo modificandolo in base alle proprie esigenze.

⁴⁹ CORTESE, F., *op cit.*, pp. 40-41.

collettività con i beni immobili confiscati alle mafie. Secondo la definizione di beni comuni urbani elaborata dal Regolamento di Bologna questi consistono in tutti quei “*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, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell’art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l’amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva*”.⁵⁰ Anche per i beni comuni urbani vale la “tragedia dei beni comuni” di cui si parlava sopra: tradizionalmente essi sono stati affidati all’ente pubblico oppure privatizzati mediante le dinamiche di mercato. Tuttavia, l’insufficienza di queste due strade ha creato spazio per l’elaborazione di nuove alternative sulla scia delle dinamiche partecipative, in forza del contenuto dell’art. 118 Cost. Ciò che si profila sempre più chiaramente è come l’amministrazione condivisa consenta di innescare un circolo virtuoso: la collaborazione tra cittadini e amministrazione si pone come “cura” alla *tragedia* dei beni comuni urbani; allo stesso tempo questa nuova forma di gestione paritaria dell’interesse generale si rivela essere “vaccino” per creare le giuste condizioni per prevenire la *tragedia* stessa.⁵¹ In riferimento poi ai beni confiscati, la tragedia di questi beni è ancora più evidente: un uso indiscriminato di questi beni ma soprattutto un loro disuso – come spesso avviene in relazione ai beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata – riduce i benefici che essi potrebbero generare per tutta la collettività, non permettendo l’innescarsi di dinamiche partecipative da parte di quei gruppi di cittadini desiderosi di prendere parte alla vita della comunità. È chiaro allora a questo punto come la chiave di lettura portata avanti sia sicuramente la seconda, ossia quella dell’amministrazione condivisa. Questa infatti ha la capacità di poter essere applicato a livello pratico nell’immediato sui beni confiscati alla criminalità organizzata: se letti, infatti, nell’ottica dei beni comuni, i beni confiscati hanno il potenziale di essere un nuovo ambito di sperimentazione di tutte quelle dinamiche di amministrazione condivisa attraverso azioni di cittadinanza attiva e partecipazione che l’articolo 118 ultimo comma Costituzione vuole favorire a vantaggio dell’interesse generale della comunità.

4.2 Amministrazione condivisa e principio di sussidiarietà

Punto di partenza di questa nuova corrente su un modello alternativo di amministrazione è la riforma⁵² del Titolo V della Costituzione nel 2001 che attraverso l’introduzione dell’art.118 ha inserito il principio di sussidiarietà, di fatto aprendo la breccia necessaria ad avviare azioni pratiche sul campo dell’amministrazione condivisa.

⁵⁰ Art.2 c.1 a), Regolamento disponibile su www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/11/Regolamento-amministrazione-condivisa.pdf.

⁵¹ Questa ultima riflessione è stata presa in prestito dall’approfondito lavoro di tesi di BONAPACE, V., dal titolo *I beni comuni urbani. Il Regolamento sull’amministrazione condivisa nel Comune di Trento*, Università degli studi di Trento, a.a. 2015-2016, disponibile al link www.labsus.org/2017/04/tesi-di-laurea-i-beni-comuni-urbani-il-regolamento-amministrazione-condivisa-nel-comune-di-trento/.

⁵² La revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione fu approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

Di amministrazione condivisa si era già iniziato a parlare verso la fine degli anni '90, allora ancora come proposta utopistica per la risoluzione di problemi nella società, in cui di certo non ci si aspettava che le idee potessero portare così lontano.⁵³

L'amministrazione condivisa si fonda sull'idea che una positiva collaborazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione possa consentire una soluzione dei problemi di interesse generale in modo più efficace rispetto al modello di amministrazione ad oggi tradizionalmente utilizzato, in cui non c'è una condivisione di progettualità tra amministrazione e cittadini, ma piuttosto una separazione gerarchica dei ruoli.⁵⁴ Già nel 1997 si rifletteva su come il contesto sociale che si andava sviluppando – in aggiunta ai cambiamenti nel sistema amministrativo⁵⁵ – potesse essere terreno fertile per superare l'impostazione tradizionale dell'amministrazione pubblica, secondo la quale questa aveva il monopolio dell'interesse pubblico e i cittadini erano semplicemente considerati soggetti passivi di una relazione di tipo gerarchica e bipolare (fondata sul conflitto tra interesse pubblico e interesse privato).⁵⁶ La complessità delle questioni che quotidianamente ci interrogano e si pongono in cerca di risoluzione nelle nostre comunità è così elaborata che un nuovo approccio risulta sempre più necessario, e l'evoluzione odierna delle cose può oggi confermare l'indirizzo anticipato negli anni '90 dall'innovativo percorso dell'amministrazione condivisa. In linea con questo nuovo paradigma, sta oggi avvenendo un passaggio di ruolo da parte di entrambi – cittadini e amministrazione – rivolto ad una condivisione di responsabilità e di alcuni processi decisionali volti alla cura del bene comune.⁵⁷ Da sempre considerati quali utenti e soggetti amministrati da parte della pubblica amministrazione, i cittadini stanno diventando di questa alleati in un numero sempre maggiore di contesti: si tratta di soggetti che, singoli o associati, in piena autonomia collaborano con l'amministrazione mettendo a disposizione le loro competenze e conoscenze nel perseguimento dell'interesse generale o, in altro modo, della cura dei beni comuni, attraverso una assunzione di responsabilità verso una data comunità che li porta ad essere cittadini attivi. Da parte sua l'amministrazione, invece, in numerosi contesti locali, sta iniziando a percepire il cittadino non più come subordinato

⁵³ Il punto di riferimento di questo dibattito risale ad ARENA, G., "Introduzione all'amministrazione condivisa" in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.117-118, 1997, disponibile al sito www.labsus.org/wp-content/uploads/2015/02/ARENA.INTRODUZIONE-ALLAMMINISTRAZIONE-CONDIVISA.pdf.

⁵⁴ Ai fini del presente elaborato, si è scelto di non soffermarsi sull'approfondimento del concetto di cittadinanza amministrativa, sul quale ci sarebbe molto da disquisire. Per un approfondimento si rimanda a ARENA, G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, 2006, pp. 142-156; cfr ARENA, G., "La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione", in *Espazo Jurídico*, 2010, 11, 2, 522-529; cfr CORTESE, F., SANTUCCI, G., SIMONATI, A., "Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza", in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, n. 2, Università di Trento, 2014. Cfr. [http://eprints.biblio.unitn.it/4391/1/COLLANA_QUADERNI_VOLUME_2_CORTESE_SANTUCCI_SIMONATI_02.09.2015_\(2\).pdf](http://eprints.biblio.unitn.it/4391/1/COLLANA_QUADERNI_VOLUME_2_CORTESE_SANTUCCI_SIMONATI_02.09.2015_(2).pdf).

⁵⁵ In particolare il grande cambiamento è stato introdotto dalla L.n.241/1990 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Con questa legge viene di fatto segnato il primo spartiacque tra due diversi modi di intendere il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, andando verso la direzione di una riscoperta del ruolo del cittadino, quale non mero amministrato ma anche portatore di interessi e di diritti: con questa legge vengono infatti stabiliti il diritto alla trasparenza, diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, il diritto a tempi certi nella conclusione dei procedimenti, alla semplificazione dell'azione amministrativa. Di centrale importanza è come sia perseguito, attraverso questa legge, l'obiettivo di evolvere il *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni in modo più partecipato insieme ai cittadini. FALCON, G. *Lezioni di diritto amministrativo I*, Cedam, Padova, 2013, pp. 67-70.

⁵⁶ ARENA, G., *op. cit.* 29-30; ARENA, G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2006, pp. 3-24.

⁵⁷ ARENA, G., IAIONE, C. (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carrocci editore, Roma, 2015, pp. 22-26.

gerarchicamente alle decisioni che essa deve prendere nel perseguire l'interesse generale, ma piuttosto come un alleato con cui avviare percorsi condivisi di decisione, programmazione e progettazione, approfittando delle risorse che i singoli possono spontaneamente apportare a vantaggio dell'intera comunità. La partecipazione attiva infatti dei cittadini garantisce una migliore capacità di individuazione dei bisogni percepiti a livello locale, esigenze che spesso non riescono ad essere colte dall'amministratore pubblico.⁵⁸

La possibilità di questo cambiamento di paradigma nell'amministrazione si rende opportuna di riflesso alla trasformazione sociale introdotta dal principio del pluralismo. Grazie all'art.2 della Costituzione, è stato affermato che *"la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"*: innumerevoli sono infatti le formazioni sociali di gruppi, associazioni, e altre forme di aggregazione che si sono formati in questi decenni con lo scopo di creare una comunità attorno ad un focus di interesse. La varietà propugnata dal pluralismo è una risorsa, e tutte quelle amministrazioni che oggi stanno portando avanti percorsi di amministrazione condivisa attraverso l'inclusione delle risorse apportate dai singoli hanno avuto la lungimiranza di cogliere questo passaggio culturale che ci è ora richiesto dall'evoluzione della nostra società.

La chiave di lettura dei problemi che il modello dell'amministrazione condivisa vuole promuovere è la possibilità per i cittadini di risolvere una questione di interesse individuale creando allo stesso tempo un impatto positivo sulla comunità in cui questi si trovano: interesse individuale e interesse generale in questo modo vengono a coincidere. Rileva qui sottolineare come ciò che contraddistingue l'amministrazione condivisa non sia una mera azione di volontariato a vantaggio della collettività, ma appunto una azione di interesse che muovendo da entrambe le parti trova soluzione in una loro lettura congiunta.

Il passaggio che ha riconosciuto al più alto livello il modello della amministrazione condivisa è arrivato, come accennato sopra, con la riforma costituzionale del 2001. L'introduzione del principio di sussidiarietà ha costituito un passaggio rivoluzionario: ha dato finalmente legittimazione piena al modello dell'amministrazione condivisa, e allo stesso tempo ha riconosciuto la trasformazione sociale innescata dall'impegno di tutte quelle persone che da anni avevano già iniziato a prendersi cura del bene comune in modo spontaneo e volontario, nell'interesse della collettività.

Il principio di sussidiarietà si definisce nelle sue due accezioni di sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale.⁵⁹ Mentre la sussidiarietà verticale (art.118 primo comma Cost.)

⁵⁸ PELLIZZARI, S., "New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata" in BOMBARDELLI, M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Quaderni della Facoltà di giurisprudenza, n. 23, Università degli studi di Trento, 2016, p. 274.

⁵⁹ Il principio di sussidiarietà *"entra a far parte del linguaggio comune specialmente a seguito del rafforzamento dei vincoli della Comunità europea (l'articolo 3.B. del Trattato di Maastricht si riferisce al principio di sussidiarietà per la disciplina dei settori non coperti dalla sua esclusiva competenza), pur se i concetti di base sono certamente preesistenti"*, MARCELLI, F. (a cura di), La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Scheda di lettura n.70, *Senato della Repubblica Servizio Studi Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali*, Novembre 2001, 45, disponibile al link http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/files/Dossier_n.270.pdf.

prevede che sia svolto a livello territorialmente superiore solo ciò che non può essere meglio e più utilmente svolto a livello territorialmente inferiore, la sussidiarietà orizzontale all'ultimo comma dell'art.118 stabilisce che debba essere rimesso al soggetto pubblico solo quanto non può essere meglio e più utilmente svolto dal soggetto privato e dalle altre formazioni sociali. Stabilendo infatti che *“Stato, regioni, città metropolitane, province, comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*,⁶⁰ diventa chiaro come lo scopo di questo principio risieda nello stabilire al livello più alto nella gerarchia delle fonti del nostro ordinamento la previsione della possibilità di collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi. La sussidiarietà nella cura del bene comune in questo modo si configura come un principio di tipo relazionale,⁶¹ volto a regolare i rapporti tra gli enti di governo territoriali e i cittadini, in vista del perseguimento dell'interesse generale. Gli enti di governo territoriale sono tenuti a *“favorire”* l'autonoma iniziativa dei cittadini, per lo svolgimento di attività di interesse generale secondo un'ottica innovativa in cui i ruoli risultano paritari: i cittadini, nel pieno della propria autonomia, possono scegliere di collaborare ovvero di allearsi con gli enti di governo territoriali per il perseguimento di interessi generali, condividendo con essi risorse di varia natura (ad esempio, umane, professionali, economiche); l'amministrazione, da parte sua, favorisce questi meccanismi di collaborazione e co-progettazione con la società civile mettendo in pratica un modello di amministrazione condivisa.

A poco a poco, ora anche in base all'itinerario tracciato in questo paragrafo, si rende sempre più chiaro come il filone della condivisione dell'amministrazione del bene comune (e dei singoli beni comuni) tra pubblica amministrazione e cittadini disposti ad impegnarsi attivamente nella loro comunità possa rivelarsi una nuova strada da perseguire anche riguardo a tutti quei beni confiscati alla criminalità organizzata. Attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale si dischiude l'opportunità per le persone di una data comunità in cui si trova un bene confiscato di rendersi partecipi in modo attivo alla vita della propria comunità: le difficoltà di gestione da parte dell'ente territoriale, la mancanza di proposte per una sua destinazione, e gli altri scogli di difficile superamento che il bene confiscato porta con sé sembra possano essere appianate attraverso il coinvolgimento proprio di tutte quelle persone che attorno a quel bene vivono. Solo grazie ad una rete locale di risorse latenti e sconosciute all'amministrazione può forse delinarsi una modalità nuova ed efficace di riappropriazione di quel bene da parte della comunità, e di una cultura del suo riutilizzo. Passiamo ora allo strumento pratico con cui tutto ciò può avvenire: il Patto di collaborazione,

⁶⁰ Art.118 ultimo comma Costituzione.

⁶¹ Sulla sussidiarietà alla luce del bene comune come bene relazionale vedi DONATI, P. *I fondamenti della sussidiarietà*, disponibile al sito www.sussidiarieta.net/files/Donati.pdf: *“Un bene è un bene comune perché può essere riconosciuto, generato e rigenerato come tale soltanto insieme da coloro i quali hanno un interesse rispetto a esso. Allo stesso tempo, deve essere prodotto e fruito insieme da coloro i quali hanno un interesse su di esso. Per questa ragione, il bene risiede all'interno delle relazioni che connettono i soggetti. Infine, è da tali relazioni che il bene comune si genera. I singoli frutti che ogni singolo soggetto umano può ottenere derivano dall'essere in tale relazione. [...] Il bene di cui stiamo parlando è tale perché gli appartenenti a questa comunità lo riconoscono come qualcosa che li precede e che va oltre loro stessi. [...] Il bene comune ha un carattere relazionale, risiede nel carattere mutuo e reciproco delle azioni di chi contribuisce a generarlo e a rigenerarlo. [...] Il bene comune è qualcosa che appartiene a tutti i membri di una comunità e a ognuno di loro in quanto risiede nella qualità delle relazioni tra di essi.”*

per come previsto dal Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni approvato dall'ente Comunale.

4.3 Il Regolamento dei beni comuni e i Patti di Collaborazione

L'articolo 118 ultimo comma della Costituzione ha legittimato il modello teorico dell'amministrazione condivisa al livello costituzionale. Tuttavia, il primo problema che questo articolo ha posto riguardava la sua applicabilità, se esso fosse cioè immediatamente applicabile perché la norma *ivi* contenuta sufficientemente chiara, oppure se la norma richiedesse ulteriori interventi legislativi e regolamentari per specificare meglio alcuni elementi e per dare attuazione al principio proclamato.⁶² Si rendeva necessario infatti uno strumento per l'agire quotidiano delle amministrazioni in accordo con il principio di sussidiarietà orizzontale: ciò è avvenuto senza l'intermediazione di leggi o regolamenti esplicativi, e si è tradotto nella redazione del primo *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, emanato dal Comune di Bologna grazie all'accompagnamento e supporto scientifico di Labsus.⁶³ Perseguendo l'obiettivo di rendere concretamente applicabile e vivo il principio di sussidiarietà orizzontale introdotto dalla riforma costituzionale,⁶⁴ nel 2012 è iniziato questo coraggioso percorso di collaborazione tra questi due soggetti al fine di elaborare il primo modello pratico nel nostro Paese di implementazione di questo principio che fino ad allora era rimasto essenzialmente inapplicato. Una delle caratteristiche essenziali che si è dimostrata del principio di sussidiarietà è che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza la necessità di una previa intermediazione legislativa.⁶⁵

⁶² ARENA, G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2006, p. 62.

⁶³ Sull'attività promossa da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà si rimanda alla nota n. 48.

⁶⁴ Si rimanda al manifesto politico della Carta della sussidiarietà promulgato da Labsus: "1. La sussidiarietà orizzontale dà vita ad un modo nuovo di esercitare la sovranità popolare definito cittadinanza attiva, che completa ed integra le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa. 2. La cittadinanza attiva si realizza quando le cittadine ed i cittadini, singoli e associati, promuovono autonomamente iniziative di interesse generale che le istituzioni sono tenute a riconoscere, sostenere ed integrare nelle loro politiche. 3. La cittadinanza attiva produce capitale sociale e promuove fiducia nei rapporti fra le persone e verso le istituzioni, realizzando una nuova forma di libertà solidale e responsabile finalizzata al miglioramento della vita di tutti. 4. Costruendo alleanze fra cittadine, cittadini, imprese e istituzioni sulla base del principio di sussidiarietà la cittadinanza attiva apporta risorse e capacità in grado di fornire risposte innovative ai problemi di interesse generale. Essa tuttavia non legittima in alcun modo la rinuncia dei soggetti pubblici a svolgere i loro compiti istituzionali. 5. Sono nell'interesse generale le attività delle cittadine, dei cittadini e delle imprese volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni, realizzate senza fini di lucro nel rispetto dei principi di solidarietà, responsabilità, uguaglianza e legalità. Sono beni comuni quei beni, materiali ed immateriali, il cui arricchimento arricchisce tutti ed il cui impoverimento impoverisce tutti. 6. Le cittadine ed i cittadini attraverso la cura dei beni comuni creano le condizioni per il pieno sviluppo di ciascun essere umano e in primo luogo di se stesse e se stessi, attuando insieme con le istituzioni il principio costituzionale di uguaglianza delle opportunità per tutti. 7. Le imprese, nell'ambito della loro responsabilità sociale, realizzano forme di cittadinanza d'impresa sia sostenendo le autonome iniziative delle cittadine e dei cittadini, sia prendendosi direttamente cura dei beni comuni. 8. Le istituzioni devono applicare la sussidiarietà, riconoscendo nelle cittadine e nei cittadini i titolari di un diritto ad agire concretamente per la soluzione di problemi di interesse generale ed adeguando i propri ordinamenti allo scopo di agire insieme con esse e non solo per conto e in nome loro. 9. Cittadinanza attiva e partecipazione sono complementari ma distinte, in quanto la cittadinanza attiva comporta non soltanto la partecipazione ai processi consultivi e decisionali ed alla definizione delle politiche pubbliche, ma anche un contributo diretto ed autonomo alla cura dei beni comuni. 10. Applicando la sussidiarietà le cittadine ed i cittadini attivi danno vita ad una dimensione della democrazia fondata non sulla delega bensì sull'assunzione diretta di responsabilità nella sfera pubblica, facendo vivere nella quotidianità i principi fondamentali della Costituzione." Disponibile al link www.labsus.org/la-carta-della-sussidiarieta/.

⁶⁵ ARENA, G., "Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione" in BOMBARDELLI, M. *op. cit.*, p. 293.

Il Regolamento sull'amministrazione condivisa consiste in un "atto normativo avente ad oggetto la disciplina delle forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione (in specie quella comunale) finalizzate alla cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni. Tali collaborazioni si intraprendono o per iniziativa dei cittadini o su sollecitazione dell'amministrazione, mediante la stipula dei c.d. patti di collaborazione, nel pieno rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale".⁶⁶ Configurandosi come uno strumento molto rapido nell'iter di approvazione, adattabile rispetto alle peculiarità territoriali e facile nell'eventuale apporto di modifiche, il Regolamento si sta rivelando sempre più come lo strumento ad oggi ideato più riuscito nel dare seguito al concetto di amministrazione condivisa, applicando nella pratica ciò che il principio di sussidiarietà orizzontale ha previsto all'art.118 ultimo comma. A seguito della prima sperimentazione "pilota" del comune di Bologna venuta alla luce nel febbraio del 2014, questo strumento giuridico si è diffuso rapidamente in Italia in moltissimi comuni italiani:⁶⁷ ad oggi,⁶⁸ 184 sono i Comuni italiani in cui il Regolamento è stato approvato (tra questi, si segnala anche il caso di una Unione di Comuni), e 56 quelli in cui la procedura di approvazione è ad oggi in corso. Per come è configurato, questo strumento giuridico non consiste in una partecipazione del cittadino ad una decisione già presa dall'amministrazione: si tratta invece di un procedimento di ascolto, interazione e negoziazione con i soggetti privati che spontaneamente vogliono occuparsi di un interesse generale tramite la cura di un bene comune urbano. La partecipazione poi non finisce nel processo decisionale, ma continua anche nella fase attuativa della decisione attraverso un monitoraggio continuo dell'accordo firmato tra le due parti, amministrazione e privato (o privati).⁶⁹

L'esperienza del Regolamento è una chiave fondamentale per liberare tutte quelle occasioni di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e tutte quelle esperienze sociali di autorganizzazione per un interesse generale: ciò significa che esistono spazi, sconosciuti fino a qualche anno fa, in cui è possibile elaborare modalità nuove di partecipazione democratica alla vita della comunità, che non coincidono con la legalità formale ma nemmeno sfociano nell'illegalità. Questi Regolamenti infatti non sono tali in quanto supportati da una legge specifica, ma piuttosto derivano la loro legittimità dalla Costituzione stessa: in particolare, dal principio di autonomia regolamentare che spetta ai comuni e dal principio di sussidiarietà.⁷⁰

A cinque anni di distanza dall'introduzione del primo Regolamento, il merito fondamentale che è opportuno ad esso riconoscere – soprattutto a fronte della larghissima diffusione che ha avuto e in ottica futura si ritiene avrà ancor più ampiamente – consiste nella lungimiranza di aver saputo intercettare un cambiamento culturale e sociale in atto nella nostra società, in cui

⁶⁶ Alla voce "Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni", in *Glossario Labsus*: cfr. www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/.

⁶⁷ Regolamento di Bologna disponibile al sito www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/11/Regolamento-amministrazione-condivisa.pdf; per un prototipo di Regolamento elaborato da Labsus per tutti quei Comuni che volessero iniziare questo percorso si rinvia al link www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/PROTOTIPO-2018-LABSUS.pdf.

⁶⁸ Dati aggiornati al 13 febbraio 2019, consultazione disponibile su www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/.

⁶⁹ MUZI, L., "L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale" in DI LASCIO, F. e GIGLIANI, F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 119-123.

⁷⁰ GIGLIANI, F., "Che cos'è la legalità?", in *Labsus*, 22 gennaio 2019, cfr. www.labsus.org/2019/01/cose-veramente-la-legalita/.

è fortemente messo in discussione il modello della democrazia rappresentativa e quello della democrazia diretta. Il nuovo paradigma culturale, sociale e politico portato avanti dal concetto di sussidiarietà orizzontale tramite la pratica dell'amministrazione condivisa, attuata sul campo dal Regolamento e dai Patti di collaborazione da questo promossi, si pone in questo momento storico come una alternativa al nostro modello di società, che si sta rivelando sempre più lontano dalla realtà e dalla pratica delle cose, quindi incapace di fornire risposte.⁷¹ Il modello di comunità che invece sta emergendo attraverso queste dinamiche partecipative, in modo frammentario sul territorio nazionale ma solido a livello locale, sta rivelando come l'ascolto dal basso delle esigenze dei singoli e soprattutto un atteggiamento che si pone in relazione e volto a favorire iniziative spontanee sia la chiave di lettura da usare per leggere la complessa realtà che ci circonda e per prendersene cura.

La partecipazione dei privati all'amministrazione viene di fatto guidata dal Regolamento attraverso la costruzione di Patti di collaborazione. Come è stato sottolineato,⁷² tre sono i passaggi indispensabili in questo momento storico per la realizzazione del principio costituzionale di sussidiarietà: Costituzione, Regolamento, Patti di collaborazione; si passa cioè dal massimo della generalità e astrattezza, al massimo della specificità e concretezza.

Lo strumento del Patto di collaborazione, infatti, si inserisce all'interno della tesi fin qui presentata come il punto di arrivo della riflessione, che vuole porre una proposta molto concreta e praticabile.⁷³ Il patto di collaborazione è un accordo⁷⁴ stipulato tra l'amministrazione e il cittadino, singolo o associato, attraverso il quale questi "*definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani*".⁷⁵ L'oggetto del patto consiste nel perseguimento di un interesse pubblico e nella fruizione collettiva di alcuni spazi o beni comuni; amministrazione e cittadini attivi stipulano una alleanza che, ponendoli ad un livello paritario, permette loro di collaborare alla ricerca di soluzioni concrete ai problemi della comunità. L'idea sottesa è quella per cui il singolo si realizza nel perseguire il suo interesse particolare quanto più riesce a riconoscersi in un orizzonte più ampio, in cui l'interesse particolare trova la sua collocazione all'interno di un più ampio interesse generale. I patti sono attuabili solo grazie all'esistenza di un Regolamento su quel dato Comune in cui vengono ideati: il Regolamento funge da infrastruttura di principi e regole che rende fattibili i Patti. Il Patto consiste non solo in una condivisione di risorse da parte dei cittadini volti ad affiancare la pubblica amministrazione in veste di nuovi interlocutori, ma si configura anche come una assunzione di responsabilità da parte di questi che decidono di spendersi attivamente per una data causa. Questa assunzione di

⁷¹ DI MEMMO, D., "I primi 5 anni del Regolamento per i beni comuni: a che punto siamo?", 18 febbraio 2019, in *Labsus*, disponibile al sito www.labsus.org/2019/02/i-primi-5-anni-del-regolamento-per-i-beni-comuni-a-che-punto-siamo/.

⁷² ARENA, G., "Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa", 12 gennaio 2016, in *Labsus*, disponibile al sito www.labsus.org/2016/01/prime-riflessioni-sul-diritto-amministrazione-condivisa/.

⁷³ Sulla struttura dei Patti di collaborazione vedi MUZI, L., "L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale", in DI LASCIO, F. e GIGLIONI, F. *op.cit.*, pp. 123-134.

⁷⁴ Non ci si vuole qui soffermare sulla disputa circa l'inquadramento giuridico di questo strumento: alcuni ritengono i Patti di collaborazione siano atti disciplinati dal diritto privato come i contratti, mentre altri li inquadrano negli accordi di cui all'art.11 della legge n.241/1990, intesi come manifestazione del potere discrezionale della pubblica amministrazione. Si rimanda a MUZI, L., "L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale", in DI LASCIO, F. e GIGLIONI, F. *op. cit.*, pp. 131-134.

⁷⁵ Definizione ripresa dal Regolamento di Bologna, art.2 c.1 e).

responsabilità non deve essere letta come intervento volto a colmare lacune dell'amministrazione, quanto piuttosto come azione volta ad affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.⁷⁶

La tipologia dei Patti si divide in due categorie: patti ordinari e patti complessi. I patti ordinari sono quelli che intendono realizzare interventi di cura di modesta entità,⁷⁷ mentre i patti complessi riguardano *“spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale”*.⁷⁸ Incalcolabile è il numero esatto di tutti i patti di collaborazione che ad oggi sono stati sottoscritti da cittadini attivi, singoli o in rete, insieme alle amministrazioni locali: di certo la piattaforma *online* di Labsus negli anni è riuscita a raccogliere un significativo numero di esempi e casi che hanno fatto scuola, ma non li racchiude tutti.⁷⁹ Rende tuttavia ottimisti il fatto che moltissimi Patti – al pari di molti Regolamenti – siano stati promossi anche al di fuori di questo percorso e quindi non sia possibile includerli nei dati di una ricerca, in quanto ciò significa che il modello dell'amministrazione condivisa si sta rivelando come un vero cambio di prospettiva nel guardare alla cosa pubblica, che ci porta, in una rivoluzione che parte dal basso, verso un nuovo paradigma culturale.

5. Beni confiscati come beni comuni: per una lettura congiunta

Nel Regolamento di Bologna del 2014, all'art.16 c.5 recante *“Individuazione degli edifici”* al fine di stabilire interventi di cura e rigenerazione di edifici, è previsto che *“il Comune può destinare agli interventi di cura e rigenerazione di cui al presente capo gli edifici confiscati alla criminalità organizzata ad esso assegnati”*; la stessa previsione è enunciata nel prototipo di Regolamento a disposizione di tutti i comuni intenzionati ad approvare il loro proprio Regolamento all'art.9 c.10.⁸⁰

Il valore di una lettura congiunta dei due temi paralleli dei beni confiscati alla criminalità organizzata e dei beni comuni risiede essenzialmente nella urgenza di rendere i beni confiscati il prima possibile fruibili dalla comunità. Come abbiamo analizzato in precedenza,⁸¹ svariate sono le problematiche che, ad oggi, rendono l'*iter* di gestione e destinazione di questi

⁷⁶ ARENA, G., *“Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione”*, in BOMBARDELLI, M. *op. cit.*, p. 297.

⁷⁷ Art.7 c.3 Prototipo di Regolamento: *“A mero titolo esemplificativo e non esaustivo, possono essere oggetto di patti di collaborazione ordinari i seguenti interventi che i cittadini attivi possono realizzare su beni comuni materiali: pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative”*. Disponibile su www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/PROTOTIPO-2018-LABSUS.pdf.

⁷⁸ Art.8 Prototipo di Regolamento, *ibid.*

⁷⁹ Per consultare la sezione relativa ai Patti di collaborazione si veda www.labsus.org/category/beni-comuni-e-amministrazione-condivisa/patti-collaborazione/.

⁸⁰ Vedi nota 67.

⁸¹ Vedi paragrafo 3.

beni lungo, complesso, e spesso inefficace. Per evitare una tragedia di questi beni comuni, cioè un uso indiscriminato da parte di tutti e ancor peggio un loro disuso come spesso avviene nel caso dei beni confiscati, è necessario trovare nuove modalità per incentivare i benefici che essi possono generare per tutta la collettività.⁸²

Il cuore della proposta di lettura, teorica e pratica, che qui si porta avanti consiste nell'intercettare dinamiche di attivismo civico attive localmente per inserirle all'interno di una progettualità che miri a restituire un dato bene confiscato alla collettività del territorio in cui si trova: la proposta si colloca dunque nella fase di destinazione del bene e suo riutilizzo da parte della comunità. Il Patto di collaborazione in questo senso può divenire strumento di facilitazione di processi di rigenerazione su beni confiscati attraverso il suo saper convogliare energie e risorse da attori diversi attorno ad uno scopo comune, interesse generale che nel caso dei beni confiscati alle mafie consiste in una loro rigenerazione da parte della comunità in cui sono inseriti, per poter essere resi fruibili per scopi sociali e culturali al maggior numero possibile di persone. I beni confiscati alla criminalità organizzata infatti hanno la capacità di mettere in collaborazione privati cittadini, privati in rete, e amministrazione, secondo un nuovo rapporto di fiducia motivato da un obiettivo comune: dal momento che da beni privati a natura privata criminale tornano ad essere beni che appartengono alla comunità, sono naturalmente rivolti a perseguire l'interesse generale e, una volta trasformati, a diventare costruttori di una cultura della legalità e modelli di un rinnovato sviluppo locale.⁸³ Secondo la tipologia di Patti prevista, gli interventi di cura e rigenerazione sui beni immobili confiscati alla mafia potrebbero configurarsi come Patti complessi, in quanto insisterebbero su beni con dimensioni e valore economico significativo, ma non si esclude l'ipotesi di Patti ordinari attraverso piccoli interventi di cura su tali beni.

Una rilettura dei beni confiscati in ottica beni comuni permetterebbe di esportare tutte quelle pratiche di amministrazione condivisa che negli anni stanno andando consolidandosi dai beni comuni urbani – per come definiti nel Regolamento – ai beni immobili confiscati alla criminalità organizzata: l'approccio partecipativo legittimato dal principio di sussidiarietà ex art.118 ultimo comma Costituzione permetterebbe di raccogliere attorno al bene confiscato non più un solo attore – persona fisica o giuridica – ma finalmente una pluralità di attori – amministrazione e privati singoli o associati – che insieme collaborerebbero in rete per l'ottimizzazione di una risorsa comune quale un bene confiscato alla criminalità organizzata.

La rete è proprio l'elemento che abbiamo individuato come possibile svolta per la gestione di un bene confiscato. Il problema della destinazione e il riutilizzo di un bene confiscato presenta essenzialmente due sfaccettature:⁸⁴ la prima, riguardante la difficoltà nella assegnazione del bene confiscato ad un destinatario; la seconda, la difficoltà di

⁸² MOSCA, M. e VILLANI, S., "Da beni confiscati a beni comuni", in *I beni della Comunità*, *Communitas* n.51, maggio 2011, pp. 99-106.

⁸³ MOSCA, M., "The social regeneration of mafia assets in the land of Gomorrah: the role of social cooperatives", in SACCHETTI, S., CHRISTOFOROU, A., MOSCA, M., *Social regeneration and social development. Cooperation, social economy, and public participation*, Routledge, 2018, pp. 117-134.

⁸⁴ Per una disamina dettagliata delle diverse questioni problematiche rilevate si rimanda al paragrafo 3.

gestione di situazioni spesso molto complesse in cui si trovano i beni confiscati (condizioni di abbandono dell'immobile, occupazione da parte di membri della famiglia, atti di vandalismo volti a scoraggiarne l'utilizzo da parte dello Stato e cittadini, necessarie opere di ristrutturazione e oneri economici). Considerando la complessità dell'ordine dei problemi che chi si trova a gestire un bene confiscato incontra, sembra necessario che tutto ciò venga affrontato con risorse e competenze che derivano da una pluralità di parti.

Un primo passo in avanti è stato fatto dai Tribunali di Roma e di Bologna, che hanno ideato e avviato forme di collaborazione inter-istituzionale. Ci riferiamo ai *Protocolli d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati* sottoscritti dai due tribunali insieme a vari altri attori coinvolti nella gestione dei beni confiscati, volti a valorizzare questi beni (mobili, immobili, aziendali).⁸⁵ Entrambi i Protocolli hanno coinvolto non solo più attori istituzionali, ma hanno incluso anche organizzazioni del tessuto sociale ed economico, e rappresentanze del terzo settore. Il Protocollo, attraverso la creazione di un tavolo tecnico istituzionale in entrambi i tribunali, ha previsto l'assunzione di impegni da parte di ogni sottoscrittore, secondo l'interesse generale di una migliore gestione e coordinazione nella gestione dei beni sequestrati e confiscati, in accordo con le criticità differenziate rispetto a beni mobili, immobili e aziende. Come è stato definito,⁸⁶ a questo scopo occorrono sia un costante e tempestivo raccordo tra i vari soggetti titolari di competenze in materia di beni sequestrati e confiscati, sia adeguate risorse finanziarie per rendere il bene veicolo di nuovo sviluppo locale.

Si ritiene tuttavia che l'impegno di questi due Protocolli, per quanto meritevole di voler aggregare più attori attorno alla complessità della gestione di un bene sequestrato o confiscato, non sia sufficiente per la promozione di un nuovo paradigma su questo tema. Una svolta di rilievo, perché attecchisca su un territorio più vasto, necessita di una struttura più semplice, agile, funzionale e inclusiva delle peculiarità territoriali, spesso nemmeno conosciute dall'amministrazione o dalle istituzioni in quanto poco in grado di ascoltare le singole e variopinte energie locali. I cambiamenti che inventano nuovi modi di essere e fare nella comunità di solito avvengono dal basso, ai margini, e non sono facili da riconoscere; solo un accumularsi di queste pratiche di discontinuità⁸⁷ – o innovazione – dal basso portano poi a cambiamenti sistemici su base maggiore. Una svolta si ritiene fermamente possa avvenire tramite lo strumento giuridico del Patto di collaborazione, con il quale è possibile superare lo strumento del Protocollo. I patti di collaborazione, come si ha già avuto modo di approfondire, sono strumento il cui utilizzo è in costante crescita, soprattutto grazie all'attività informativa attraverso cui la loro funzione è veicolata e che incuriosisce sempre più cittadini per la semplicità con cui possono essere ideati. Il Patto è capace di fornire un modello unitario valido tanto nelle piccole realtà locali quanto nei più grandi contesti urbani, con il quale – appoggiandosi alla pratica dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva – si

⁸⁵ Tribunale Ordinario di Bologna, *Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati*, 2017, disponibile al sito <http://bur.regione.emilia-romagna.it/bur/area-bollettini/bollettini-in-lavorazione/settembre-periodico-parte-seconda-2a-quindicina.2017-09-19.6085609436/approvazione-protocollo-dintesa-tra-la-regione-emilia-romagna-e-il-tribunale-di-bologna-per-la-gestione-dei-beni-sequestrati-e-confiscati/allegato-gpg-2017-1374>; e Tribunale di Roma, *Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati*, 2016, disponibile al sito www.tribunale.roma.it/documentazione/D_8933.pdf.

⁸⁶ Tribunale di Roma, *Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati*, 2016, 1.

⁸⁷ SMORTO, G., *Quali regole per la progettualità sociale*, in CheFare, 2018, disponibile al link www.academia.edu/38375883/Quali_regole_per_la_progettualit%C3%A0_sociale.

potrebbe aprire una breccia anche nell'immenso potenziale dei beni confiscati alle mafie: la comunità, intesa quale insieme di pubblico e privato, troverebbe il suo ruolo di perseguimento dell'interesse generale attraverso la trasformazione di un bene privato in un bene comune. Questa nuova proposta di gestione dei beni confiscati tramite una pluralità di attori legati tra loro da un Patto di collaborazione deriverebbe la sua legittimità direttamente dalla Costituzione: dall'art.118 ultimo comma sulla sussidiarietà orizzontale. Di certo, è innegabile che se la previsione dell'utilizzo dei Patti di collaborazione fosse inserita direttamente nella normativa nazionale sui beni confiscati, ciò sarebbe un riconoscimento legislativo ancora maggiore rispetto all'attuale stato delle cose, al fine di avviare esperienze anche su larga scala.

6. Conclusioni. Cosa si sta muovendo a livello nazionale

Se è pur vero che ad oggi la maggior parte dei patti di collaborazione non sono stati stipulati su beni immobili, ma piuttosto su spazi e beni urbani non edificati per rigenerazione di aree verdi o per la promozione di attività culturali e sociali,⁸⁸ tuttavia per quanto riguarda i beni confiscati si sta oggi aprendo una strada inesplorata, attraverso la riqualificazione proprio di alcuni beni immobili. Per la loro natura di beni complessi, i beni immobili per essere rigenerati richiedono un ruolo attivo da parte delle singole amministrazioni, le quali devono operare in accompagnamento dei cittadini in modo da facilitare e favorire il riutilizzo di questi beni: mentre gli spazi pubblici sono meno vincolati a discipline specifiche, i beni immobili soggiacciono infatti a diversi regimi giuridici. Altro elemento da non sottovalutare è la questione dei costi: la riattivazione di un immobile comporta il sostenimento di spese per il recupero edilizio, spese di funzionamento, e spese di manutenzione. Tutto ciò deve essere preso in considerazione insieme al dato oggettivo della costante riduzione delle disponibilità finanziarie in capo all'amministrazione: pertanto, tali interventi di rigenerazione appaiono fortemente condizionati dal concorso delle amministrazioni locali o in alternativa dall'intervento di soggetti terzi in qualità di sponsor.⁸⁹ È sempre più chiaro, dunque, quanto una disponibilità a collaborare da parte delle due parti – amministrazione e privati – possa essere la strada più funzionale a raggiungere il soddisfacimento di un interesse generale: solo la condivisione di risorse, visione, progettazione, competenze può essere la soluzione ad una esigenza di risposte da parte della comunità vista non solo come somma dei singoli interessi individuali dei cittadini, ma piuttosto come collante di interessi individuali e interesse generale più alto.

Questo nuovo modello di società basato sulla collaborazione piuttosto che sulla conflittualità tra cittadini e pubblica amministrazione utilizza la partecipazione come criterio guida.

⁸⁸ GIGLIONI, F., "La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio" in DI LASCIO, F. e GIGLIONI, F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 236; cfr. DI LASCIO, F., "Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa", in DI LASCIO, F. e GIGLIONI, F. *op. cit.*, pp. 86-88.

⁸⁹ DI LASCIO, F. *op. cit.*, p. 87.

Proprio la partecipazione attiva da parte dei cittadini e gli strumenti dell'amministrazione condivisa sono la modalità con cui nel Comune di Bagheria, in provincia di Palermo, sta avvenendo un esperimento molto interessante, che si sta distinguendo per essere tra i primi casi in Italia in cui un bene confiscato alla mafia sarà gestito, a breve, tramite un patto di collaborazione.

Il caso riguarda il bene confiscato "Villa Castello". Con lo scopo di diventare Centro polivalente aperto a tutte le realtà del territorio, l'esperienza di Villa Castello è un'esperienza unica nel suo genere e innovativa: per la gestione di questo bene confiscato alla criminalità organizzata è stata infatti superata la tradizionale dinamica fra pubblico e privato sociale del rapporto committente-fornitore, ma è stata messa in campo una azione di co-progettazione in cui lo scopo di rigenerazione del bene è stato condiviso in tutte le sue tappe dal Comune e dalla rete di associazioni. Fondamentale è stato il ruolo di facilitatore in questo *iter* di co-progettazione svolto da una delle parti sedute al tavolo – il Centro di Servizi per il Volontariato di Palermo (CeSVoP) – nell'intento di proporre la dinamica dell'amministrazione condivisa. Si è scelto di condividere progettualità, operatività e responsabilità: tutto ciò è stato possibile tramite la scelta dello strumento dei Patti di collaborazione, nella cornice del Regolamento dei beni comuni che il Comune di Bagheria aveva già adottato.⁹⁰ La grande novità del caso di Bagheria è che la Regione Sicilia, per la prima volta, non darà un bene confiscato in gestione a terzi tramite comodato d'uso, ma il bene verrà co-gestito tramite il Patto di Collaborazione che verrà firmato dalla rete di attori che ha già avviato la fase di co-progettazione con il Comune al fine di partecipare al bando regionale (Comune, rete di associazioni locali, CeSVoP).⁹¹

Il bene confiscato diventa quindi luogo di comunità, diventa bene comune: insieme agli altri firmatari del Patto, il Comune rimarrà nella gestione del bene confiscato, garantendone la trasparenza e universalità, e allo stesso tempo questo riceverà la garanzia di affidabilità da parte di una rete di attori, contro i rischi in cui incorrono i beni confiscati lasciati ad un singolo gestore, molte volte distrutti o vandalizzati. Ad oggi Villa Castello è nella fase di ristrutturazione, e si stima che da gennaio 2020 sarà possibile l'ingresso nella struttura ai soggetti firmatari del Patto, che inizieranno a co-gestirlo.

Sulla stessa linea di promozione del valore e degli strumenti dell'amministrazione condivisa si inserisce l'approvazione da parte della giunta comunale di un nuovo *Regolamento per la disciplina dell'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata*:⁹² tra le norme finali, all'articolo 27 comma 2 viene dichiarato che "i beni confiscati, nel rispetto delle vigenti

⁹⁰ SILVESTRE, M., UZZO, M., BRUNO, N., "Patti a Bagheria: una villa confiscata, un teatro in disuso, una piazza degradata", 7 maggio 2018, in *Labsus*, disponibile al sito www.labsus.org/2018/05/patti-a-bagheria-una-villa-confiscata-un-teatro-in-disuso-una-piazza-degradata/; Comune di Bagheria, Comunicati, *Un centro sociale polivalente nella villa confiscata alla mafia*, 18 agosto 2017, dal sito <https://comune.bagheria.pa.it/un-centro-sociale-polivalente-nella-villa-confiscata-alla-mafia/>.

⁹¹ Il riferimento è all'Avviso emanato a maggio 2017 dalla Regione Siciliana a valere su fondo PO FERS 2014-2020, dell'Azione 9.6.6 "Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili di proprietà pubblica in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie", disponibile su <https://www.euroinfocilia.it/po-fesr-2014-2020-azione-9-6-6-approvazione-avviso-per-la-manifestazione-di-interesse-presentare-progetti-per-interventi-di-recupero-funzionale-e-riuso-di-vecchi-immobili-di-proprietà-pubbl-2/>.

⁹² Comune di Bagheria, Giunta, delibera n. 26 del 30 gennaio 2019 di approvazione del *Nuovo regolamento comunale per la gestione dei beni confiscati*, disponibile al sito <https://comune.bagheria.pa.it/la-giunta-propone-al-consiglio-comunale-il-nuovo-regolamento-per-la-gestione-dei-beni-confiscati-alla-criminalita/>.

disposizioni normative, possono formare oggetto di amministrazione condivisa secondo quanto previsto dal regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani approvato con la deliberazione di consiglio comunale n. 18/2018". L'introduzione di questa previsione è decisamente innovativa nel panorama della normativa sui beni confiscati, in quanto rimarca in modo molto significativo – ossia all'interno del Regolamento stesso sui beni confiscati, distinto dal Regolamento sui beni comuni – quanto già previsto dal Regolamento di Bologna e dal Prototipo di Regolamento: la possibilità di gestione di un bene confiscato alla criminalità organizzata tramite un patto di collaborazione tra amministrazione e privati cittadini, singoli o in rete che siano.

Guardare a ciò che sta accadendo a Bagheria non ci porta ad evidenziare un caso isolato: percorsi simili a questo stanno prendendo forma anche in altri comuni siciliani e nell'area metropolitana di Milano.⁹³ Ci troviamo a vivere, oggi, in una fase di transizione in cui la scommessa profonda sta – come in ogni grande cambiamento – nel riuscire ad adeguare gli strumenti che attualmente abbiamo tra le mani al mutamento che ci viene richiesto di saper interpretare e alle domande che chiedono risposta. La democrazia rappresentativa non basta più; al contrario della delega, serve assunzione di responsabilità condivisa e partecipata tra più soggetti, non solo pubblici ma anche privati, e l'ambito dei beni confiscati si affianca a tutti gli altri settori della società in cui questa richiesta di responsabilità condivisa si pone. L'amministrazione condivisa sta provando a porsi in veste di facilitatore di relazioni nella comunità, e quale sostenitore di tutti quei processi che nella comunità si stanno muovendo. Uno strumento nuovo quale la condivisione dell'amministrazione del bene comune, rivolta all'interesse generale, sembra delinearci come proposta davvero innovativa per costruire legami e relazioni che aiutino la collettività a vivere certe situazioni, anche complesse, e scioglierne i nodi problematici, in un'ottica collaborativa e non conflittuale.

Le procedure di affidamento dei beni confiscati abbiamo visto essere estremamente formalizzate: a causa della complessità di tutti questi passaggi, troppo spesso fanno fatica ad essere portate a termine per la lunghezza del procedimento o per il deperimento del valore del bene nel tempo.⁹⁴ La mancanza di regia nel definire le direttrici di fondo dell'azione pubblica al fine di risolvere le criticità emerse, solleva la speranza di un propositivo intervento di coordinamento della normativa antimafia. Ad ogni modo, la portata innovativa di una lettura del tema dei beni confiscati alle mafie nel più ampio quadro dei beni comuni si pone come proposta concreta e praticabile: la via che i Patti di collaborazione stanno marcando, sia negli incalcolabili casi di cura dei beni comuni⁹⁵ che

⁹³ Per l'evoluzione di Patti su beni confiscati nell'area di Milano si rimanda al lavoro portato avanti dall'*Associazione Circola – Cultura, diritti, idee in movimento*, il cui stato dei lavori è stato presentato presso l'evento "Convegno conclusivo del progetto Dopo le mafie", svoltosi l'11 dicembre 2018 presso l'Acquario civico Comune di Milano. Di particolare rilevanza sono i percorsi di amministrazione condivisa su beni confiscati a Rozzano (Villetta di via Molise), e Milano (appartamento all'interno di un condominio in viale Espinasse 106, all'interno del Municipio 8). Si rimanda al sito dell'associazione: www.circola.org/.

⁹⁴ GIGLIONI, F. *Sussidiarietà e legalità*, Seminario 21 Novembre 2018 Campus Luigi Einaudi, Torino.

⁹⁵ Per un approfondimento su alcuni significativi casi di cura del bene comune si rimanda a AA.VV., *Viaggio nell'Italia dei beni comuni. Rassegna di gestioni condivise*, Marotta e Cafiero editori, Napoli, 2012.

nei casi pilota di gestione di alcuni beni confiscati, è molto chiara nella semplicità della proposta rivoluzionaria che ci offre.

Come non considerare interesse generale la lotta alle mafie? Ecco allora che istituzioni, terzo settore⁹⁶ e cittadini attivi possono collaborare attivamente insieme per perseguire questa esigenza sociale.⁹⁷ L'idea alla base è quella di restituire tali beni alla collettività per via della loro naturale vocazione all'interesse sociale e generale. Il riutilizzo sociale e istituzionale delle terre confiscate alle mafie dà oggi vita a proposte concrete per *"l'esercizio di diritti fondamentali e orientate al libero sviluppo della persona umana"*, come stabilito dalla definizione di bene comune elaborata dalla Commissione Rodotà. Gli immobili possono essere utilizzati infatti per appianare condizioni di svantaggio quali povertà, emarginazione sociale, disabilità e altre forme di divario sociale create ad esempio dalla scarsità di alternative di formazione della persona in quei territori ad alta densità mafiosa, dove sembra non esserci proposta abbastanza forte da controbilanciare il potere criminale. In quest'ottica è possibile pensare a tali risorse come nuovi beni comuni, attraverso cui è possibile ridurre in modo concreto ingiustizie e conflittualità sociali.

In conclusione, i beni confiscati devono considerarsi laboratori di rigenerazione di un contesto territoriale tanto quanto della sua comunità, il cui orizzonte di riferimento è il principio di sussidiarietà orizzontale: l'amministrazione condivisa dei beni confiscati consiste così in una nuova forma di partecipazione alla vita di un territorio,⁹⁸ in cui tali beni diventano presidio di un modello di cittadino che intende condividere con l'amministrazione la responsabilità delle decisioni, la responsabilità del cambiamento, la responsabilità del rischio. La realtà delle cose, per come presentata in questo elaborato, rende oggi evidente come l'amministrazione pubblica da sola non sia in grado di gestire i beni confiscati alle mafie: serve dunque una nuova alleanza, attraverso cui orientare azioni volte a creare un impatto reale e duraturo sulla comunità.

⁹⁶ La riforma del terzo settore rappresenta oggi una preziosa occasione per dare ancor più ampio riconoscimento al principio di sussidiarietà. Il suo scopo è quello di *"sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona [...]"* (art.1 d.lgs. n.117/2017 recante *"Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n.106"*). Tra le varie realtà del Terzo settore che stanno avendo un ruolo di primaria importanza nel riconvertire beni appartenuti alla criminalità organizzata da una economia criminale ad una economia legale (o "sociale"), si segnala il ruolo delle imprese sociali: BORZAGA, C., ZANDONAI, F., *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Donzelli editore, Roma, 2009. Un caso studio straordinario in cui più imprese si sono messe in rete (attraverso un innovativo contratto di rete) per dare vita ad un progetto imprenditoriale di economia sociale su beni confiscati è il progetto La RES Rete Economia Sociale nelle Terre di don Pepe Diana confiscate alla camorra. Si tratta di un percorso di liberazione della comunità locale proprio attraverso un modello nuovo di impresa sui beni confiscati (AA.VV., *Local design network. Rete di economia sociale nelle Terre di don Pepe Diana*, List Lab, 2016).

⁹⁷ VITELLI, S., "I beni confiscati alla criminalità nella prospettiva dei beni comuni", 1° luglio 2012, in *Labsus*, cfr. www.labsus.org/2012/07/i-beni-confiscati-alla-criminalita-nella-prospettiva-dei-beni-comuni/.

⁹⁸ CIAFFI, D., MELA, A., "Città partecipate: un possibile decalogo. Quali strategie e processi partecipativi nella città che cambia", in *Animazione sociale*, agosto/settembre 2012, cfr. <https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/78046/74059/metodo.pdf>.