



30 NOVEMBRE 2022

Regolamento comunale e affidamento  
in uso nella disciplina sui beni  
confiscati alla criminalità organizzata

di Carlo Pezzullo

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università di Napoli Federico II



# Regolamento comunale e affidamento in uso nella disciplina sui beni confiscati alla criminalità organizzata\*

**di Carlo Pezzullo**

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università di Napoli Federico II

**Abstract [It]:** I beni confiscati alla criminalità organizzata, nella loro qualità di beni pubblici, rappresentano un potenziale enorme per le comunità locali nello sviluppo territoriale, attraverso il riutilizzo sociale e il ripristino della legalità violata. Il Codice antimafia, nel perseguire le finalità di cui all'articolo 48, comma 3, lett. c), prevede che i comuni possano affidare tali beni in concessione a terzi. In considerazione dell'assenza di ulteriori riferimenti normativi, da più parti si avverte la necessità di approfondire *de iure condito* e *condendo* la disciplina avente a oggetto la procedura per l'affidamento in uso. Il regolamento comunale, data la prossimità dell'ente ai bisogni del territorio, pare essere lo strumento attraverso cui tale esigenza possa essere soddisfatta.

**Title:** Municipal Regulation and Entrustment in Use in the regulation of property confiscated from organised crime

**Abstract [En]:** Local necessities are the starting point to think over and enhance the administrative action aimed at valuing assets confiscated from mafia. The Italian Antimafia Code provisions are necessary but not sufficient to regulate their commitment. Thanks to its proximity to the needs of the territory, municipal regulation could fulfil this necessity.

**Parole chiave:** Regolamento comunale, Concessione, Enti locali, Beni pubblici, Beni confiscati, Criminalità organizzata

**Keywords:** Municipal regulation, Public procurement, Local authorities, Public goods, Confiscated assets, Organised crime

**Sommario:** 1. Obiettivi della ricerca e introduzione al tema. 2. Beni confiscati alla criminalità organizzata come beni pubblici tra patrimonio indisponibile e disponibile dell'ente territoriale. 3. La disciplina dell'affidamento in uso dei beni confiscati e i regolamenti comunali. 4. La concessione come strumento di gestione. 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Obiettivi della ricerca e introduzione al tema

Con il presente contributo si intende ricostruire lo stato dell'arte in materia di affidamento dei beni immobili confiscati alle mafie, partendo dalla loro qualificazione giuridica come beni pubblici per poi approfondirne le specificità, anche considerando la prassi amministrativa locale. Rileva ai nostri fini, in particolare, il ruolo attribuito agli enti locali – ai sensi dell'articolo 48, comma 3, lett. c), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (di seguito Codice antimafia o CAM) – di affidare in concessione i

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

beni confiscati per finalità sociali ovvero economiche con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali<sup>1</sup>.

Il tema deve essere affrontato riprendendo, pur sinteticamente, la nozione di beni pubblici, considerandone le tre tradizionali categorie, in modo da introdurre i beni confiscati all'interno del corrispondente quadro teorico.

All'analisi della qualificazione giuridica, che rappresenta il presupposto per affrontare il tema della gestione, seguirà l'esame della disciplina dell'affidamento in uso da due diverse angolazioni: il regolamento comunale, quale fonte del diritto locale espressione della potestà normativa dell'ente più prossimo ai bisogni del territorio, e la concessione in quanto strumento di gestione previsto dal Codice antimafia.

Per dare concretezza all'analisi riteniamo utile anche osservare alcune esperienze locali, al fine di evidenziare le peculiarità della disciplina, in considerazione della sua effettiva applicazione. Contestualizzare l'indagine da un punto di vista istituzionale non significa limitarla nel formulare ipotesi solo rispetto a determinate questioni particolari, piuttosto ricorrere al metodo induttivo<sup>2</sup> a sostegno di un'analisi che, in una materia complessa per le finalità che ci si pone<sup>3</sup>, rischierebbe di restituire risultati parziali se condotta esclusivamente su di un piano astratto.

---

<sup>1</sup> Diverso è il caso delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, tema che in questa sede non si tratta. Per approfondimenti, v. M. RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 137-166.

<sup>2</sup> Per un quadro generale sul metodo induttivo, si veda, tra gli altri, V. FERRARI, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 30-36. Si veda anche IRA VANNINI, *Alcuni appunti su riflessione teorica e sistematicità metodologica*, in *Ricerche di pedagogia e didattica*, n. 4, 2009.

<sup>3</sup> Fine ultimo della normativa è il miglioramento del benessere sociale ed economico dei territori interessati dal fenomeno mafioso, attraverso la valorizzazione dei beni immobili sottratti alle mafie e la loro devoluzione alla collettività. Si veda al riguardo la *Relazione sull'attività svolta – Anno 2020* dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), testo consultabile sul sito dell'[ANBSC](#), p. 13. La finalità sociale dei beni confiscati fu introdotta dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, in particolare con l'art. 3, comma 2. Per una ricostruzione in chiave storico-politica, si veda il *Rapporto sul monitoraggio della legge n. 109/96*, maggio 2006, pp. 2-6, dell'Osservatorio socio-economico sulla criminalità del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), e i dati contenuti nella *Relazione sulla consistenza, destinazione, utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e stato dei procedimenti di sequestro e confisca (al 31 agosto 2004)* trasmessa al Parlamento in data 29 ottobre 2004 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, pp. 13 e ss. Per una riflessione recente, v. C. DE BENEDETTIS, *I beni confiscati alla criminalità organizzata: da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 1, 2021, pp. 175-196. In argomento, già N. GULLO, *Il procedimento amministrativo di destinazione dei beni confiscati alla mafia: aspetti problematici della normativa vigente e prospettive di riforma*, in *Foro it.*, vol. 126, n. 3, 2003, pp. 72-73.

A ben vedere, la prima finalità del Codice antimafia sarebbe quella liquidatoria: i beni confiscati, prima del decreto di destinazione dell'ANBSC, sarebbero finalizzati al soddisfacimento delle altrui pretese creditorie, ai sensi delle disposizioni di cui al titolo IV sulla tutela dei terzi (artt. 52-62). In questo senso, si veda *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Questioni di economia e finanza (occasional papers)*, n. 202, 2013, pp. 12-14.

La nostra Carta costituzionale offre solo un riferimento su cui fondare la tutela costituzionale della proprietà pubblica<sup>4</sup>. Secondo autorevole dottrina<sup>5</sup>, l'articolo 42 della Costituzione, da un lato, sancisce la legittimità sul piano costituzionale della sussistenza di una proprietà pubblica accanto alla proprietà privata, dall'altro, richiede la garanzia della presenza nel nostro ordinamento di beni (quali appunto i beni pubblici)<sup>6</sup> che siano assoggettati a un regime diverso da quello di diritto comune, al fine di utilizzarli per il perseguimento di finalità di pubblico interesse<sup>7</sup>.

Il riferimento qui è alla categoria del patrimonio indisponibile<sup>8</sup> di un ente pubblico secondo quanto previsto dall'articolo 826, comma 3, c.c., com'anche riconosciuto da giurisprudenza costante<sup>9</sup>. La destinazione a un pubblico servizio che tale indisponibilità connota deve risultare, come noto, da un duplice ordine di requisiti: quello c.d. soggettivo, costituito da una manifestazione di volontà dell'ente che ne è proprietario, espressa in un atto amministrativo *ad hoc*, con il quale il bene sia stato destinato al soddisfacimento di un'esigenza della collettività; e quello oggettivo, che ricorre nei casi in cui tale destinazione al pubblico interesse sia stata concretamente attuata<sup>10</sup>. Tali due requisiti dovrebbero coesistere affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili. Non sarebbe quindi sufficiente che l'amministrazione riservi quel determinato bene a un pubblico servizio, ma occorre anche considerare l'effettiva e attuale

---

<sup>4</sup> In argomento, v. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2017, p. 139; F.S. MARINI, *Titolarità e tutela del patrimonio pubblico*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 9.

<sup>5</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, 1971, in *Politica del Diritto*, pp. 443 e ss.; V. CERULLI IRELLI, voce *Beni pubblici*, in *Digesto Pubbl.*, vol. II, Torino, 1997, pp. 280 e ss.

Seguendo un diverso ragionamento, la particolare copertura costituzionale che verrebbe offerta alla disciplina codicistica dall'art. 42 Cost., «non sembra significare soltanto che i beni possono appartenere a soggetti pubblici o privati, ma pare da intendersi piuttosto nel senso che deve essere assicurata la presenza nell'ordinamento anche di un particolare regime proprietario di certi beni degli enti pubblici», D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, 2003, par. 5.

<sup>6</sup> Numerosi e autorevoli sono i contributi sui beni pubblici offerti dalla dottrina e che, in base agli specifici temi che qui si affronteranno, saranno richiamati – anche se solo in parte – nelle note bibliografiche seguenti e nei paragrafi che seguono a questa introduzione. Si richiamano qui i fondamentali studi di M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963 e S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 8-60. Per una riflessione recente, v. M. RENNA, *Principio di tipicità e tutela amministrativa dei beni pubblici*, in *Jus*, n. 2-3, 2020, pp. 483-501.

<sup>7</sup> Pur non fornendo le definizioni né dell'una né dell'altra 'forma' di proprietà, la disposizione costituzionale ha costituito il punto di partenza per comprendere ed esaminare la disciplina dei beni pubblici: infatti, proprio la distinzione tra le due forme di proprietà può essere ricavata «in relazione all'aspetto oggettivo-funzionale dei beni che fanno parte delle due categorie e, dunque, in considerazione della loro destinazione», G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017, pp. 36 e ss. Sul punto, si veda anche R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, n. 2, 2019, pp. 20-22.

<sup>8</sup> Di cui si dirà meglio *infra*.

<sup>9</sup> Come si osserva *infra* § 2.

<sup>10</sup> Per un quadro generale sui beni del patrimonio indisponibile, v. *ex pluribus* E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 198-209. Si veda anche il contributo di E. CANNADA BARTOLI, *In tema di alienabilità di beni patrimoniali indisponibili*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, pp. 8 e ss.

utilizzazione in conformità della destinazione a esso impresa<sup>11</sup>. A rigor di completezza, occorre osservare come a tale teoria oggi prevalente se ne contrappongano anche altre, ancor più ove si consideri il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata e il percorso ermeneutico che muove dall'articolo 48, comma 3, del CAM<sup>12</sup>.

## 2. Beni confiscati alla criminalità organizzata come beni pubblici tra patrimonio indisponibile e disponibile dell'ente territoriale

Punto di partenza del presente contributo è la qualificazione giuridica dei beni confiscati alla criminalità organizzata<sup>13</sup>, i quali, ai sensi dell'articolo 48 del Codice antimafia, possono essere mobili, immobili o aziendali<sup>14</sup>. Interessa quindi ai nostri fini soffermarci sulla riconducibilità di tali beni al patrimonio indisponibile dell'ente locale.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale<sup>15</sup>, il bene acquisito per effetto della confisca ha ormai assunto un'impronta pubblicistica che non consente di distoglierlo, anche solo temporaneamente,

---

<sup>11</sup> Sul punto, Cass. civ., SS. UU., ordinanza 25 marzo 2016, n. 6019. D'altra parte, i beni patrimoniali disponibili si caratterizzano per un regime (quasi) integralmente disciplinato dal diritto comune, tranne che in caso di alienazione, che deve avvenire nelle forme del diritto pubblico, ossia per pubblici incanti o per asta pubblica. Sul punto, v. M. RENNA, *I beni pubblici*, in F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 188-189.

<sup>12</sup> Al riguardo, si rinvia *infra* § 2.

<sup>13</sup> Si osserva che, in questa sede, il riferimento è ai beni confiscati, ossia a quei beni che hanno già 'superato' il periodo di sequestro che, ai sensi dell'art. 24, comma 2, CAM, dura un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dell'amministratore giudiziario, salvo proroghe di sei mesi e per non più di due volte. La disciplina del sequestro di prevenzione si ispira alla logica della custodia, conservazione e, laddove possibile, incremento della redditività. Cfr. P. FLORIO – G. BOSCO – L. D'AMORE, *Amministratore giudiziario. Sequestro, confisca, gestione dei beni, coadiutore dell'ANBSC*, Wolters Kluwer, Milano, 2014, pp. 235-253.

Per dei contributi sui beni confiscati successivi alla riforma operata al Codice antimafia dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161, si vedano: N. GULLO, *Il recupero dei beni confiscati tra restyling normativo e opportunità delle politiche di coesione e di attuazione del PNRR*, in *Ist. Fed.*, n. 1, 2022, pp. 71-97; F. MANGANARO, *Le procedure per il recupero sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in M. IMMORDINO – N. GULLO, (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 81-92; M. MAZZAMUTO, *L'incidenza delle vicende "giurisdizionali" sulla destinazione "amministrativa" dei beni confiscati*, in M. IMMORDINO – N. GULLO, (a cura di), *Diritto amministrativo, cit.*, pp. 93-108; F. MANGANARO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4, 2020, pp. 1033-1046; G. TORELLI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2018, pp. 205-247. In argomento, v. anche M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 329-354; R. DI MARIA in F. ROMEO – R. DI MARIA, *I beni confiscati alla criminalità come "beni comuni": brevi considerazioni, tra diritto pubblico e privato*, in *Dir. Soc.*, n. 3, 2016, pp. 589-602; N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 27, n. 83, 2014, pp. 55-130.

<sup>14</sup> Per rendersi conto del numero e delle tipologie dei beni cui si fa riferimento, nonché per un quadro sulle criticità legate ai procedimenti, si vedano la *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati*, doc. XXIII, n. 15, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (di seguito Commissione parlamentare antimafia) della XVIII legislatura nella seduta del 5 agosto 2021, e la *Relazione semestrale del Governo al Parlamento sui beni sequestrati o confiscati (Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca)*, giugno 2020, reperibile sul sito ufficiale del Ministero della Giustizia.

<sup>15</sup> In giurisprudenza, Cons. St., sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7866; Cons. St., sez. III, 22 ottobre 2020, n. 6387; Cons. St., sez. III, 5 febbraio 2020, n. 926; Cons. St., sez. III, 4 marzo 2019, n. 1499; Cons. St., sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1159; Cons. St., sez. III, 16 giugno 2016, n. 2682; Cons. St., sez. III, 25 luglio 2016, n. 3324; Cons. St., sez. III, 5 luglio

dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche, che determinano l'assimilabilità del regime giuridico della *res* confiscata a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato<sup>16</sup>.

Posizione, questa, che rinveniamo anche in quella dottrina<sup>17</sup> che muove il proprio ragionamento dall'interpretazione della lett. a) dell'articolo 48, comma 3, CAM, fornendo le conoscenze e gli spunti che contribuiranno alla nostra riflessione sul tema. Com'è stato osservato, la riconduzione dell'immobile confiscato all'interno del patrimonio disponibile o indisponibile non è sempre dovuta a un atto discrezionale dell'amministrazione. Nella fattispecie, anzi, «sembrano giocare un ruolo determinante le valutazioni del giudice penale, che inciderebbero sulla natura giuridica dell'immobile confiscato»<sup>18</sup>, e di cui risentirebbe anche il potere di destinazione dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (di seguito Agenzia o ANBSC)<sup>19</sup>. Il riferimento è all'applicazione del sequestro e successivamente della confisca, quali misure di prevenzione patrimoniali<sup>20</sup>, di cui rispettivamente agli articoli 20 e 24 del Codice antimafia. Pur prescindendo entrambe le misure dall'accertamento definitivo della reità del proposto<sup>21</sup>, si tratta di due strumenti diversi ma tra loro

---

2016, n. 2993; Cons. St., sez. III, 23 giugno 2014, n. 3169. Si v. anche Corte dei conti Puglia, sez. controlli, delibera 26 marzo 2020, n. 28; Cass. civile, sez. lavoro, 11 giugno 2018, n. 15085. Un unico filo rosso lega tutte le pronunce ivi segnalate: l'assimilabilità del bene confiscato al regime del patrimonio indisponibile. Sull'argomento, si vedano N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 27, n. 83, 2014, p. 116, e, più recente, il commento all'art. 48 CAM di L. D'AMORE, in G. SPANGHER – A. MARANDOLA, (a cura di), *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, CEDAM, Padova, 2019, p. 280, in cui si legge che «con riferimento al regime giuridico applicabile ai beni confiscati, stante l'attuale contesto normativo e giurisprudenziale, è possibile affermare che gli stessi rientrino nel c.d. patrimonio pubblico indisponibile». Nello stesso senso, si vedano le *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, 2019, p. 9, dell'ANBSC.

<sup>16</sup> Deve altresì escludersi che occorra un giudizio di bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato, essendo lo stesso già stato effettuato dal legislatore, il quale ha ritenuto prevalente l'esigenza di contrastare la criminalità organizzata attraverso l'eliminazione dal mercato, ottenuta con il provvedimento ablatorio finale, di un bene di provenienza illecita, destinandolo ad iniziative di interesse pubblico. Sul punto, Cons. St., sez. III, n. 926/2020.

<sup>17</sup> Il riferimento è a G. TORELLI, *I beni confiscati*, cit., pp. 205-247. Secondo l'a., p. 218, «è la sola confisca ad attribuire un'impronta pubblicistica all'immobile da cedere in via prioritaria, con la conseguente riconduzione nella categoria del patrimonio indisponibile». Sul tema della natura pubblica dei beni confiscati, in dottrina sorgono alcune perplessità che vengono poste in luce nel recente contributo di M. RAGUSA, *Dubbi sulla pretesa natura pubblica dei beni oggetto di confisca di prevenzione*, in M. IMMORDINO – N. GULLO, (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 67-80.

<sup>18</sup> G. TORELLI, *I beni confiscati*, cit., p. 208.

<sup>19</sup> Il potere di destinazione dei beni confiscati dell'ANBSC è previsto all'art. 112, comma 2, del Codice antimafia. Fino all'istituzione dell'ANBSC, con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge 31 marzo 2010, n. 50, tale potere spettava al prefetto competente per territorio su proposta non vincolante del dirigente regionale dell'Agenzia del demanio, secondo quanto introdotto dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 2, comma 20, che è intervenuta modificando la previsione di cui all'art. 2-*decies* della legge 31 maggio 1965, n. 575. Sull'*istituenda* ANBSC, si veda la *Relazione annuale del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali*, 2008, pp. 164-165. Per un approfondimento sugli strumenti operativi dell'Agenzia Nazionale e sul bando di assegnazione diretta rivolto agli enti del terzo settore, v. *Relazione 2020*, cit., dell'ANBSC, pp. 20-22.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione del sequestro di prevenzione e della gestione dei beni sequestrati, si vedano: Tribunale di Firenze – Ufficio misure di prevenzione, *Linee guida per la esecuzione del sequestro di prevenzione e per la gestione dei beni*, giugno 2020, pp. 12 e ss.; Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia, *Relazione semestrale al Parlamento sui beni sequestrati o confiscati*, dicembre 2019, pp. 6-12. In argomento, tra gli altri, L. D'AMORE, in P. FLORIO – G. BOSCO – L. D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 225 e ss.

<sup>21</sup> In questo senso, v. per tutte Corte cost., 8 ottobre 1996, n. 335.

strettamente correlati. Mentre il sequestro è un provvedimento di natura provvisoria e cautelare emesso dal tribunale *inaudita altera parte* e diretto a sottrarre temporalmente i beni al destinatario della misura (o a coloro che li detengono per suo conto), la confisca antimafia è una misura di prevenzione successiva al sequestro e «finalizzata a colpire interi complessi patrimoniali riconducibili, sulla base di indici sintomatici, ad una presunta origine illecita»<sup>22</sup>.

Non ci si sofferma in questa sede sul procedimento amministrativo di destinazione dei beni confiscati<sup>23</sup>, mentre rileva ai nostri fini il dato positivo relativo alla destinazione medesima. L'articolo 48, comma 3, CAM, nell'ottica di un «utilizzo virtuoso» dei beni confiscati<sup>24</sup>, prevede che questi siano in via alternativa mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia e ordine pubblico, ovvero trasferiti per finalità istituzionali o sociali «al patrimonio indisponibile» del comune (ovvero della provincia, città metropolitana o regione) ove l'immobile è sito. Lo stesso comma 3 dell'articolo 48 alla lett. a) dispone l'alienabilità («salvo che si debba procedere alla vendita») del bene immobile confiscato – per finalità risarcitorie – in quanto «finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso», dandone priorità rispetto alle altre possibili destinazioni appena enunciate. Se, *prima facie*, si ha l'impressione che il Codice antimafia, ammettendone la circolazione, «ne incoraggi»<sup>25</sup> la qualifica in termini di patrimonio disponibile, ci sono almeno due ordini di ragioni per cui essa parrebbe venire meno. Innanzitutto, la cedibilità del bene *ex se* non è criterio necessario: ci sono anche beni del patrimonio disponibile che non possono essere venduti se non a certe condizioni<sup>26</sup>. In secondo luogo, è vero che il codice sembra attribuire un certo *favor*

---

Sulle misure di prevenzione, fondamentali gli studi di G. FIANDACA, *Misure di prevenzione* (profili sostanziali), voce *Dig. pen.*, Torino, 1994, VIII, pp. 108 e ss. Tra i più recenti, si vedano F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 490 e ss.; A.M. MAUGERI – D. FALCINELLI – A. CUPI, *Sequestro e confisca*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 24 e ss.

Per un contributo sull'evoluzione del sequestro e della confisca, corredato di dati statistici sulla loro applicazione, con riferimento al periodo antecedente al 2003, v. B. VETTORI, *Sequestro e confisca dei proventi della criminalità organizzata*, in M. BARBAGLI (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 373-398.

<sup>22</sup> E. NICOSIA, *La confisca, le confische. Funzioni politico-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo applicativi*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 13. Per una riflessione sull'istituto della confisca, v. D. PIVA, *La proteiforme natura della confisca antimafia dalla dimensione interna a quella sovranazionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013, pp. 201-217.

<sup>23</sup> Per un contributo sulla fase amministrativa di destinazione dei beni confiscati, sia pur antecedente all'istituzione dell'ANBSC e all'entrata in vigore del Codice antimafia, si veda N. GULLO, *Il procedimento amministrativo*, *cit.*, pp. 72-83.

<sup>24</sup> Corte cost., 15 febbraio 2012, n. 34.

<sup>25</sup> Cfr. G. TORELLI, *I beni confiscati*, *cit.*, pp. 216-217. In tema, si segue quanto argomentato dall'autore.

<sup>26</sup> Il riferimento è ai beni statali trasferiti agli enti territoriali su richiesta, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (c.d. federalismo demaniale). Tali beni – ad eccezione dei beni del demanio aeroportuale e dei beni culturali indicati nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione – entrano a far parte del patrimonio disponibile della Regione o dell'ente locale e possono essere venduti previo coinvolgimento di una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Per un contributo, v. A. M. COLAVITTI – A. USAI, *Federalismo demaniale e autonomie locali: gli strumenti per regolare i rapporti interistituzionali nel trasferimento dei beni costieri appartenenti al Ministero della difesa*, in *Aedon*, n. 2, 2014.

all'alienabilità dell'immobile<sup>27</sup>, ma è anche vero che – come poc' anzi detto – sarebbe una vendita *finalizzata* al risarcimento, con un voluto effetto riparatore<sup>28</sup>. La *ratio* della norma risiederebbe quindi nell'intenzione del legislatore di garantire una «funzione assistenziale» ai soggetti passivi dei reati di tipo mafioso<sup>29</sup>. E sarebbe proprio tale funzione ad attribuirvi il 'carattere' di pubblica finalità.

Accolta tale lettura, non sembrerebbe residuare alcuno spazio per ricondurre i beni confiscati al patrimonio disponibile di un ente locale, venendo meno di conseguenza anche la possibilità per le P.A. di stipulare un contratto di comodato (o di locazione)<sup>30</sup>.

L'esperienza dei comuni pare però non andare sempre nella medesima direzione. O almeno, non in modo organico e omogeneo. Ciò può ricavarsi da alcuni regolamenti comunali<sup>31</sup> esistenti in materia. Il primo

---

<sup>27</sup> Anche nello schema di decreto legislativo n. 373, recante *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*, trasmesso dal Governo alla Presidenza della Camera dei deputati il 16 giugno 2011 ([documenti.camera.it/attigoverno/Schedalavori](http://documenti.camera.it/attigoverno/Schedalavori)), all'art. 58, comma 3, lett. a), si prevedeva che «i beni sono mantenuti nel patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile [...], salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso».

<sup>28</sup> La previsione di cui all'art. 48, comma 3, lett. a), va tenuta distinta dalla questione della vendita ai privati dei beni confiscati. Si veda, ad esempio, la *Relazione, cit.*, della Commissione parlamentare antimafia (XVIII legislatura), in cui si legge che «la destinazione a fini istituzionali o sociali dei beni definitivamente confiscati [...] rimane prioritaria atteso che, solo se i beni immobili non sono in alcun modo destinabili, possono essere venduti, con tutte le precauzioni e le garanzie disciplinate dal comma 5 dell'art. 48 per evitare che rientrino nella disponibilità della criminalità organizzata», p. 39. Già nella discussione in Assemblea, seduta n. 329 del 27 maggio 2010 (*Seguito della discussione ed approvazione*), del disegno di legge recante *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*, A.C. 3290, pp. 82-83, alcuni onorevoli, in nome di una seria strategia di lotta alla mafia dal punto di vista patrimoniale, esprimono le proprie perplessità in ordine alla previsione della vendita dei beni confiscati. Sulla vendita dei beni è recentemente intervenuto il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito nella legge 1 dicembre 2018, n. 132), che all'art. 36, comma 3, lett. d), prevede che i beni «di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate, sono destinati con provvedimento dell'Agenzia alla vendita, osservate, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile». L'alienazione resta un'ipotesi residuale, allorché non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le altre finalità previste. In argomento, v. G. SPANGHER – A. MARANDOLA, (a cura di), *Commentario breve, cit.*, pp. 283-284, che dedica tre paragrafi alla riforma del 2018, soffermandosi anche sulle garanzie introdotte dal legislatore per far fronte al pericolo di reimmersione dei beni nel circuito criminale. Sul punto, già N. GULLO, *Il procedimento amministrativo, cit.*, p. 83. Secondo l'a., «malgrado le legittime preoccupazioni di una parte dell'opinione pubblica, bisogna osservare che la vendita – a fronte della grande quantità di beni rimasti inutilizzati – non è di per sé censurabile, essendo peraltro già prevista dalle l. n. 44 e n. 512 del 1999, a condizione, però, che venga subordinata a precisi presupposti, sia sostanziali che procedurali, e non di venti l'occasione surrettizia per assecondare la ritrosia di alcune amministrazioni locali a ricevere i beni confiscati, con il rischio di vanificare l'effettiva incidenza delle misure di prevenzione patrimoniali sul fenomeno mafioso».

<sup>29</sup> Sul punto, G. TORELLI, *I beni confiscati, cit.*, p. 217.

<sup>30</sup> Sui beni del patrimonio disponibile e l'assoggettamento alla disciplina privatistica, si veda, tra gli altri, S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. amm.*, n. 2/2020, p. 435. Cfr. G. TORELLI, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. edil.*, n. 3-2, 2020, pp. 191-211.

<sup>31</sup> Ci si riferisce in tale sede ai regolamenti comunali approfonditi nell'ambito di una ricerca condotta presso la Fondazione Pol.i.s.-Politiche integrate di sicurezza della Regione Campania, nel periodo ottobre 2020-febbraio 2021, che ha riguardato diciannove comuni della Campania. Nel realizzare la ricerca si è partiti dai risultati della *Relazione sull'attività svolta – Anno 2020* dell'ANBSC, p. 14, che classifica la Regione Campania quale terza regione con il maggior numero di beni immobili confiscati destinati (2825) dopo la Regione Siciliana (7193) e la Regione Calabria (2844). Per il numero di confische definitive, si veda anche Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia, *Relazione semestrale, cit.*, pp. 38-42. Per le ragioni che si diranno, ha contribuito ad arricchire la ricerca anche il riferimento al recente regolamento-tipo (v. gli artt. 1, 2 e 4) realizzato nell'ambito del Progetto 'Beni Confiscati, dal Comune alla Comunità

aspetto che viene in rilievo a questo riguardo è che tali regolamenti, nel disciplinare la procedura di affidamento in uso a terzi, si riferiscono ai beni confiscati appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente. Nella prassi, i primi sono concessi in uso temporaneo gratuitamente (mediante atto di diritto pubblico e, in particolare, concessione amministrativa)<sup>32</sup>, previa delibera della Giunta comunale, la cui durata è stabilita nell'avviso pubblico o, se presente, nel regolamento comunale<sup>33</sup>; d'altra parte, esistono casi in cui i comuni procedono comunque alla loro assegnazione, agendo *iure privatorum*, con contratto di comodato oppure di locazione (o di affitto)<sup>34</sup>. Ne deriva così che i principi dell'evidenza pubblica sono applicati solo nel primo caso. I beni confiscati del patrimonio disponibile, invece, «sono utilizzati in modo pressoché conforme alle regole del Codice civile, senza le restrizioni che insistono» del patrimonio indisponibile (e anche dei beni demaniali), «in particolare circa la necessaria individuazione del fine cui il

---

*locale* di ANCI Lombardia, finanziato da Fondazione Cariplo e pubblicato nel giugno 2020: il documento è reperibile sul sito [legalitaincomune.it/it/b/761/-27](http://legalitaincomune.it/it/b/761/-27).

I regolamenti esaminati, nelle proprie disposizioni, si riferiscono ai beni confiscati del solo patrimonio indisponibile: ad esempio, il Regolamento del Comune di Arzano agli artt. 1 e 2; il Regolamento del Comune di Giugliano in Campania agli artt. 1 e 3; il Regolamento del Comune di Santa Maria Capua Vetere agli artt. 1, 4 e 5. Dall'analisi condotta in un solo caso rileva il riferimento a «linee guida» e non a regolamenti. Il riferimento è al Comune di Napoli, delibera di G.C. n. 238 del 24 maggio 2019 (*Linee guida per l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli*). In più punti della delibera si fa riferimento al patrimonio indisponibile: artt. 1; 2, comma 1; 3; 5; 6. In particolare, l'art. 6, «acquisizione al patrimonio indisponibile», prevede che l'Area Patrimonio, dopo aver preso in consegna l'immobile, provvede all'aggiornamento dell'inventario patrimoniale, alla relativa copertura assicurativa e a tutti gli atti consequenziali di competenza, effettuando la trascrizione presso i Registri immobiliari con vincolo di indisponibilità.

Sul punto, si consulti anche il *Regolamento per la concessione in uso a terzi, a titolo gratuito, di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata*, adottato dalla Regione Lazio nel 2017, in cui «visti i decreti del Direttore dell'ANBSC, n. 49248 del 23 dicembre 2015, n. 5787 e n. 5781 del 9 febbraio 2016, n. 11971 del 17 marzo 2016, n. 14225 del 04 aprile 2016, n. 24112 del 30 maggio 2016, n. 33939 e n. 33942 del 29 luglio 2016, con i quali, a seguito delle manifestazioni di interesse da parte della Giunta regionale, è stato disposto il trasferimento di beni immobili al patrimonio indisponibile della Regione, per le finalità in esse indicate».

<sup>32</sup> Se per i beni facenti parte del patrimonio disponibile «si deve procedere necessariamente tramite gli istituti di diritto privato, i beni demaniali o del patrimonio indisponibile sono invece oggetto di gestione autoritativa e quindi devono essere affidati tramite concessione amministrativa (tipicamente con la forma della concessione-contratto)». In questi termini, il documento della Fondazione IFEL per i Comuni - ANCI, 30 settembre-1 ottobre 2019, p. 73. Secondo la giurisprudenza, la collocazione nel patrimonio disponibile determina che la cessione in godimento del bene in favore di privati non può essere ricondotta a un rapporto di concessione amministrativa. In tal senso, si vedano: Cass., sez. un., 25 marzo 2016, n. 6019; Cass., sez. III civile, 10 novembre 2016, n. 22917; TAR Lazio-Roma, sez. II-bis, 2 ottobre 2019, n. 11489.

<sup>33</sup> Cfr. [bilanciocontabilita](#), ANCI risponde, 2 settembre 2015.

Secondo giurisprudenza amministrativa costante (*ex pluribus*, Cons. St., parere 15 maggio 2019 n. 1769), i procedimenti amministrativi strumentali al conferimento di concessioni di beni pubblici devono svolgersi a evidenza pubblica e con modalità tali da agevolare una reale, trasparente e non discriminatoria competizione tra soggetti economici abilitati alla partecipazione.

<sup>34</sup> A mero titolo di esempio, in tal modo ha agito l'Amministrazione comunale di Agropoli (SA) che nel 2017, in seguito a bando di gara, ha affidato in comodato a una fondazione un bene immobile confiscato. Così si legge nella deliberazione di G.C. n. 306 del 13 dicembre 2017, avente ad oggetto l'avviso pubblico per l'individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata nell'ambito dell'accordo in materia di sicurezza, legalità e coesione sociale in Campania (POR FESR Regione Campania e PON "Legalità" per il ciclo di programmazione 2014-2020). Si veda, sempre a titolo di esempio, anche la deliberazione n. 7 del 2 febbraio 2015 della Giunta comunale di San Cipriano d'Aversa (CE), in cui si propone di deliberare di «affidare in comodato d'uso [...]».

bene stesso è funzionale». Cioè, «la disciplina di cui agli artt. 822 e ss. c.c. è ancora attuale nei limiti in cui le amministrazioni vantano maggiore o minore capacità decisionale nella scelta delle modalità di utilizzo del bene (cessione, trasferimento a titolo gratuito, locazione, affitto, valorizzazione)»<sup>35</sup>.

Alla luce di questa osservazione, sarebbe tracciata una linea di confine assai netta tra beni confiscati a seconda della categoria di appartenenza<sup>36</sup>, che mal si concilierebbe con l'assoluta particolarità di tali beni in termini valoriali<sup>37</sup>. Piuttosto verrebbe da dire che – stante l'attribuzione di un vantaggio economico che la 'cessione' in comodato di un bene disponibile comunque comporterebbe in favore del terzo<sup>38</sup> – non si

<sup>35</sup> G. TORELLI, *I beni confiscati*, cit., p. 207.

<sup>36</sup> Come osserva N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati*, cit., p. 111, «[c]iò che si deve constatare, sulla scorta della ricognizione dei dati normativi *in subiecta materia*, è proprio l'assoluta irriducibilità della figura dei beni confiscati non solo alle categorie accolte nel codice civile (demanio, patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile), ma anche alle più recenti categorie dogmatiche plasmate dalla dottrina giuspubblicistica per superare le contraddizioni e le incongruenze della tripartizione codicistica».

Secondo la tradizionale tripartizione, si distingue tra beni demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili. Con riferimento al tema classificatorio dei beni, si veda M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici*, cit., pp. 17-20.

Secondo alcuni (cfr. V. CERULLI IRELLI, *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Economia Pubbl.*, XX, 11, 1990, pp. 523-527), il regime giuridico dei beni pubblici va distinto a seconda che si tratti di beni "riservati" e beni a destinazione pubblica: sono beni riservati quelli individuati dalla legge per le loro caratteristiche naturali ed in quanto tali riservati alla proprietà pubblica; sono beni a destinazione pubblica quelli dell'amministrazione pubblica destinati ad una funzione o ad un servizio pubblico. Secondo S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., sono "riservati" quei beni dei quali non possono appropriarsi soggetti diversi dagli enti pubblici.

Sul tema della distinzione in categorie di appartenenza dei beni pubblici, v. anche G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2015. Secondo l'a., «[...] al centro della disciplina giuridica non è tanto l'appartenenza dei beni, quanto il loro uso. La preminenza dell'uso rispetto all'appartenenza si manifesta in modo evidente nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea [...]», pp. 230-231.

Per una riflessione sulla valutazione dei beni, v. A. FERRARI ZUMBINI, *Valutazione e valorizzazione dei beni pubblici in una prospettiva comparata*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici*, cit., pp. 635-638.

<sup>37</sup> Sul «valore» dei beni confiscati, v. F. MANGANARO, *Le procedure per il recupero sociale*, cit., p. 82-84; C. DE BENEDETTIS, *I beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 3, 2019, pp. 746-760, che esamina il concetto di «valore aggiunto sociale» attraverso l'analisi di casi specifici. Secondo l'a., p. 746, ci sono alcune modalità di riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati che determinano un aumento del capitale sociale all'interno di un determinato territorio di riferimento. In particolare, conclude l'a., «l'aumento del capitale sociale determinato dalla natura stessa delle organizzazioni dell'economia sociale permette – molto più che in altri casi – la rigenerazione dei livelli di fiducia interni alla comunità, da cui deriva un ulteriore aumento del capitale sociale, inteso come principale prerequisito per lo sviluppo non solo sociale ma anche economico di un territorio», p. 760.

<sup>38</sup> Secondo S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato*, cit., pp. 444-445, il vantaggio economico del beneficiario consisterebbe nell'«utilizzo 'a costo zero' del bene, con evidente risparmio – apprezzabile economicamente – del canone medio per l'acquisizione di un bene analogo rivolgendosi al mercato». E per effetto di tale qualificazione, la fattispecie rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della l. n. 241/1990, da cui deriverebbe «la doverosità dell'espletamento da parte dell'ente concedente di una procedura comparativa finalizzata alla selezione del comodatario», p. 444. In questo senso, Corte dei conti, sez. contr. Molise, parere n. 1/2015.

La giurisprudenza amministrativa (*ex pluribus*, Cons. St., A.P., 28 settembre 1995, n. 95) ha ricondotto la concessione su beni pubblici nell'ambito della fattispecie prevista dall'art. 12 della l. n. 241/1990, ai sensi del quale «la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi». La *ratio* della disposizione è quella di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, che va perseguita non solo attraverso un'adeguata pubblicizzazione dell'avvio della procedura, ma anche rispondendo a criteri di carattere oggettivo che precedano il singolo provvedimento. Sul punto, v. G.F. NICODEMO, *Concessione a favore di terzi*, cit., p. 7. Per un'analisi dell'art. 12, si vedano i commenti di F. GIGLIONI, *Commento all'art. 12*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 672; D. VAIANO, *Commento all'art. 12*, in A. BARTOLINI – S. FANTINI – G.

possa prescindere dai principi dell'evidenza pubblica nemmeno laddove i beni confiscati appartengano al patrimonio disponibile dell'ente. Il comodatario (come il concessionario) dovrebbe essere scelto dall'amministrazione locale nel rispetto dei principi generali di pubblicità, trasparenza, imparzialità e parità di trattamento<sup>39</sup>: si andrebbe così a incidere sulle modalità d'uso degli strumenti utilizzabili, aventi come riferimento i medesimi principi. In tal modo, si arriverebbe a trattare i beni confiscati di cui al patrimonio disponibile alla stregua di quelli appartenenti al patrimonio indisponibile, di fatto riducendo la differenza tra le due tradizionali categorie. Tale riflessione sembrerebbe poter trovare conferma in un innovativo orientamento della Corte di cassazione<sup>40</sup>, che può dirsi consolidato, secondo cui la tradizionale tripartizione dei beni pubblici deve essere riletta alla luce della Costituzione, in quanto vi sono beni, per loro intrinseca natura, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi di una collettività, indipendentemente da una preventiva individuazione del legislatore. Cioè, l'eventuale titolarità dello Stato non va (più) intesa come titolarità dello Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica, ma come titolarità dello Stato-collettività, inteso come ente esponenziale preposto all'effettiva realizzazione degli interessi dell'intera collettività. È quindi la stessa giurisprudenza che oggi esorta a non argomentare più nei termini della tradizionale dicotomia, «ma a guardare oltre, in relazione alla funzione e agli interessi collegati». Cambierebbe quindi radicalmente la prospettiva sui beni pubblici, che sono considerati e

---

FERRARI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Neldiritto, Roma, 2009, p. 324-326. Sulla concessione, si dirà meglio *infra* § 4.

Per una esperienza comunale, si vedano ad esempio le *Linee guida*, *cit.*, del Comune di Napoli, in cui l'art. 11 (*Disposizione dirigenziale di assegnazione del bene*) stabilisce, al comma 1, che il servizio competente in materia di beni confiscati provvede, con disposizione dirigenziale, ad assegnare il bene confiscato al/i soggetto/i individuati dalla Commissione giudicatrice di cui al precedente art. 9, all'esito della procedura ad evidenza pubblica.

<sup>39</sup> Sui principi generali dell'affidamento v., *ex multis*, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 431 e ss.; M. CAFAGNO – A. FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici (artt. 29, 30, 34, 50, 51)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, II ed., 2019, pp. 201 e ss.

<sup>40</sup> Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665; Cass., sez. un., 16 febbraio 2011, nn. 3811 e 3812; Cass., sez. un., 18 febbraio 2011, nn. 3937, 3938 e 3939. Si tratta di sentenze gemelle «che hanno rigettato le pretese di imprese ittiche che asserivano di aver acquisito la proprietà di valli da pesca della laguna di Venezia, non solo accertandone la natura demaniale, ma anche facendo espresso riferimento alla natura comune di tali beni, funzionale alla realizzazione di diritti fondamentali della collettività quali il diritto all'ambiente», G. FIDONE, *Proprietà pubblica*, *cit.*, pp. 1-2. Nello specifico, la Corte di cassazione, affermando la demanialità delle valli da pesca della laguna di Venezia, recepisce la nozione di «bene comune». Per quel che interessa in questa sede, la Suprema Corte rileva che oggi non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del 1942, «risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo». Per delle riflessioni sul tema, si vedano anche C.M. CASCIONE, *Le Sezioni Unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*, in *Giur. It.*, 2011, pp. 12 e ss.; E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro it.*, 2012, 1, pp. 573 e ss.; A. DI PORTO, *Res in usu publico e beni comuni. Il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013; A. VESTO, *I beni. Dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 125-133.

osservati non più dall'angolazione puramente patrimoniale-proprietaria, quanto da una visuale di tipo personale e collettivistico<sup>41</sup>.

Ciò pare essere comprensibile e ancora più evidente con riguardo ai beni confiscati alla criminalità organizzata, in considerazione della loro unicità nel panorama del patrimonio pubblico per il loro valore sociale, la provenienza e la modalità di acquisizione.

### 3. La disciplina dell'affidamento in uso dei beni confiscati e i regolamenti comunali

Uno degli aspetti centrali del presente contributo sta dunque nella distinzione tra patrimonio indisponibile e disponibile dell'ente locale che – nell'odierna prassi amministrativa locale – pare segnare il *discrimen* per gli strumenti utilizzabili. Ben si può comprendere la necessità a monte di una disciplina che stabilisca finalità, oggetto e durata dell'affidamento in uso dei beni confiscati, enti beneficiari, obblighi dell'affidatario, condizioni e criteri del procedimento di assegnazione, ipotesi di revoca. Quindi una disciplina che andrebbe a integrare le norme di cui alle fonti statali e che, a livello locale, 'può'<sup>42</sup> essere contenuta in un regolamento comunale<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> La Corte di cassazione introduce così «un nuovo criterio di classificazione basato sulla *funzione* del bene e sui relativi interessi della collettività ad esso collegati», A. VESTO, *I beni*, cit., p. 128. E ciò perché «vi sono beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi di una collettività», Cass. civ., SS.UU., 16 febbraio 2011, n. 3813. Cfr. G. SPOTO, *Usi civici e domini collettivi: "un altro modo" di gestire il territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, p. 9.

<sup>42</sup> In assenza di dato positivo, la Commissione parlamentare antimafia (XVIII legislatura), nella *Relazione*, cit., p. 400, sottolinea che, al fine di semplificare la procedura di gestione del bene immobile e renderla trasparente, l'ente locale può dotarsi di un regolamento contenente specifiche disposizioni concernenti le procedure di acquisizione al civico patrimonio e quelle di gestione ed assegnazione a terzi dei suddetti beni.

<sup>43</sup> Sul potere regolamentare esercitabile dagli enti locali, v. *ex pluribus* Cons. St., sez. V, sent. 27 ottobre 2014, n. 5287. Per una ricostruzione dell'istituto del regolamento comunale e sulla potestà regolamentare degli enti locali, si vedano: F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016, pp. 68-73 e 130; V. ITALIA, *I Regolamenti comunali sui contratti pubblici, il Codice dei contratti pubblici e le Linee guida dell'ANAC*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2018, pp. 5-12; G. MELONI, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e "preferenza" in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, pp. 113 e ss.; M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, CEDAM, Padova, 2007; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2005. Discussa è stata, in passato, l'interpretazione dell'ultimo periodo dell'art. 117, comma 6, Cost. Secondo alcuni, tra cui V. CERULLI IRELLI, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss University Press, Roma, 2002, p. 27, in capo agli enti locali sussiste una riserva di regolamento, ciò vuol dire che il regolamento sarebbe l'unica fonte competente a dettare profili di disciplina organizzativa, procedimentale e gestionale, mentre le leggi statali e regionali si 'limiterebbero' ad allocare le funzioni amministrative. Secondo altri, tra cui M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali*, cit., p. 135, la tesi della riserva di regolamento incontra una serie di ostacoli: si pensi all'art. 97, comma 1, Cost. che pone una riserva relativa di legge valevole non solo nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale ma anche in quella regionale e locale; e ancora si pensi che «l'attribuzione della titolarità di una funzione amministrativa rappresenta sempre un *posterius* rispetto alla sua disciplina, per cui le leggi statali e regionali deputate all'allocazione delle funzioni solitamente ne dettano una normativa di base».

Per una ricostruzione immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione, si veda il contributo di G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in AA.VV. (a cura di P. CALAMANDREI – F. LEVI),

Detto per inciso, la previsione all'articolo 117, comma 6, della Costituzione di tale potere regolamentare pone in luce un peculiare esercizio di potestà normativa che attiene al livello di governo privilegiato sul piano costituzionale: quello locale<sup>44</sup>.

Tenendo presente che esistono due *species* di regolamenti – «destinate a differenziarsi in ragione degli ambiti di disciplina di rispettiva pertinenza»<sup>45</sup> –, il tipo di regolamento cui qui si fa riferimento rientra tra quelli che «sono chiamati a disciplinare, almeno in parte, gli aspetti organizzativi e procedimentali delle funzioni amministrative il cui esercizio spetta agli enti locali»<sup>46</sup>.

Nell'ambito della ricerca condotta (di cui in parte si è detto *supra* § 2), si è avvertita l'esigenza di procedere all'esame dei regolamenti che alcuni comuni<sup>47</sup> hanno adottato per l'affidamento in uso dei beni confiscati in qualità di beni pubblici<sup>48</sup>, e che può essere utile richiamare.

---

*Commentario sistematico della Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze, 1949, sul rapporto tra le fonti nell'ordinamento costituzionale della 'neonata' Repubblica italiana.

<sup>44</sup> Cfr. F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 65 e ss.; L. VANDELLI – A. PIOGGIA, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali nelle pronunce della Corte dopo il Titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2006; C. CALVIERI, *Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali tra riforma del titolo V e prossima revisione costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2004, pp. 538-539; P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951; L. PEGORARO – T.G. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>45</sup> M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali*, cit., p. 114.

<sup>46</sup> *Ibid.* Gli altri regolamenti sono quelli che si potrebbero definire di «organizzazione generale», «in quanto volti a disciplinare i principali profili di organizzazione e funzionamento degli enti, soprattutto quelli strutturali interni degli organi lato sensu politici degli enti locali (es. regolamento interno del Consiglio, della Giunta, ecc.)», G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 101 e ss.

<sup>47</sup> I comuni e le loro delibere sono citati al fine di considerare congiuntamente la ricostruzione teorica e quanto effettivamente riscontrabile nella realtà. Per esigenze di semplificazione, abbiamo identificato, nell'ambito della ricerca condotta sui regolamenti comunali adottati in materia di beni confiscati di cui si è detto *supra*, le cinque province della Regione che costituiscono i cinque campioni della ricerca: Napoli, Caserta, Salerno, Avellino, Benevento. All'interno delle province-campione, al fine di stabilire il numero dei comuni da analizzare in ciascuna provincia, si è fatto ricorso ai seguenti sei criteri, tra loro cumulativi: a) numero di comuni e numero di abitanti per ciascuna delle cinque province della Regione Campania: numero complessivo di Comuni in Regione Campania: 550, di cui 92 facenti parte della Città metropolitana di Napoli, con popolazione di 3.082.905; 104 Comuni della provincia di Caserta (abitanti 922.171); 158 della provincia di Salerno (abitanti 1.092.779); 78 della provincia di Benevento (abitanti 274.080); 118 della provincia Avellino (abitanti 413.926); b) maggiore rappresentatività nel territorio provinciale per storia criminale (la storia criminale è determinata dai seguenti fattori: numero di Vittime di mafia, condanne per associazione di tipo mafioso, scioglimenti *ex art.* 143 TUEL, sequestri, confische definitive); c) numero di beni confiscati in ciascun Comune; d) iniziative pubbliche e/o private a livello locale in materia di beni confiscati (es. Comune di Santa Maria Capua Vetere per il regolamento virtuoso); e) particolare successo o insuccesso (si pensi alla rinuncia o alla revoca della concessione) dell'attività svolta dal soggetto gestore di un bene confiscato; f) finanziamenti pubblici, da enti locali o da altri enti pubblici (es. PON Legalità).

Oltre alla rassegna della letteratura sui beni pubblici e sulla concessione amministrativa, con la presente ricerca si è quindi proceduto con l'analisi della documentazione amministrativa, focalizzando sugli strumenti giuridici utilizzati per la gestione dei beni confiscati; l'osservazione delle esperienze, di successo e di insuccesso, degli enti del terzo settore gestori di beni confiscati; l'esame di protocolli d'intesa tra i vari attori istituzionali.

<sup>48</sup> Va inciso osservato che i regolamenti comunali disciplinano da sempre l'utilizzo collettivo dei beni pubblici urbani, per esempio in materia di strade, piazze e mercati.

L'osservazione da cui è necessario partire è che non vige alcun obbligo di legge per le amministrazioni locali di predisposizione di un regolamento per l'affidamento e la gestione dei beni confiscati<sup>49</sup>. L'unico obbligo previsto dal d.lgs. n. 159/2011, all'articolo 48, comma 3, lett. c), è quello di rendere pubblici, sul sito internet istituzionale dell'ente, gli elenchi dei beni acquisiti al patrimonio comunale, dandone pubblicazione con tutte le informazioni relative alla struttura e a eventuali soggetti affidatari del bene stesso<sup>50</sup>.

Vi è un primo dato particolarmente interessante. Come è emerso in sede di specifico approfondimento<sup>51</sup>, le amministrazioni locali, nei propri regolamenti, tendono a ricorrere alla più generica espressione di «assegnazione»<sup>52</sup> che, anche se non presente nel vigente testo del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

---

<sup>49</sup> Deve evidenziarsi che diversi organismi oggi suggeriscono l'adozione del regolamento comunale in materia. Tra questi, la Commissione parlamentare antimafia (XVIII legislatura), nella sua *Relazione, cit.*, pp. 400-401. Secondo la Commissione, «il regolamento è necessario per dare attuazione ai principi di uguaglianza, imparzialità, pubblicità, sostenibilità e trasparenza», p. 338. A livello territoriale, si consideri anche l'ANCI Lombardia con il regolamento-tipo di cui si è detto *supra*. Sul punto interviene P. PASTORINO, *Pubblicazione del modello di Regolamento sul trattamento dei beni confiscati alla criminalità*, 24 giugno 2020, consultabile sul sito [Legalità in Comune](#).

<sup>50</sup> In realtà, sono ancora pochi i comuni che adempiono all'obbligo di pubblicazione dell'elenco. In tema, si veda il Report nazionale di 'Libera. Associazioni nomi e numeri contro le mafie' sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni comunali, *RimanDati*, febbraio 2021, pp. 21 e ss., frutto della collaborazione tra Gruppo Abele, Libera e Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino. Dall'attività di monitoraggio civico sperimentata da Libera è emerso che, in media, il 38% dei comuni italiani pubblica l'elenco dei beni confiscati. Un riferimento alla pubblicazione dell'elenco si trova anche nel Report dell'ISTAT, *L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, Roma, 2021, p. 20.

L'art. 48, comma 3, lett. c), CAM, prevede espressamente che la mancata pubblicazione dell'elenco comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'[articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#). Per un commento, v. L. D'AMORE, in G. SPANGHER – A. MARANDOLA, (a cura di), *Commentario breve, cit.*, p. 281.

<sup>51</sup> Il riferimento è alla ricerca condotta sui regolamenti comunali adottati per l'affidamento in uso dei beni confiscati di cui è detto *supra*. Dei diciannove comuni analizzati in Regione Campania, sei si sono dotati di regolamento (delibera della Commissione straordinaria del Comune di Arzano n. 7 del 1 giugno 2018; delibera della Commissione straordinaria del Comune di Giugliano in Campania n. 5 del 3 giugno 2013; delibera del Commissario straordinario con i poteri del C.C. del Comune di Marano di Napoli n. 8 del 18 febbraio 2013; deliberazione di C.C. n. 33 del 26 giugno 2019 del Comune di Santa Maria Capua Vetere) e uno (il Comune di Napoli, con la delibera di G.C. n. 238 del 24 maggio 2019) ha preferito ricorrere alle linee guida rivolte ai propri uffici interni. La *ratio* che ispira le linee guida non differisce da quella del regolamento, che resta pur sempre la concreta restituzione dei beni confiscati alla società civile, nonché la loro valorizzazione e il loro riutilizzo entro l'ottica di incidere positivamente sul tessuto sociale ed economico del territorio (cfr., ad esempio, l'art. 1 delle Linee guida del Comune di Napoli). Le linee guida a livello locale sono atti di indirizzo politico-amministrativo, tendenzialmente in forma discorsiva, adottati dalla Giunta comunale nelle materie di propria competenza e rivolti agli uffici della propria amministrazione. Può giovare ricordare che, diversamente dai regolamenti comunali, le linee guida – di norma adottate dalla Giunta comunale – hanno il solo effetto di indirizzare gli uffici amministrativi verso gli obiettivi prefissati, individuando anche i termini e le modalità attraverso cui realizzarli. Pur perseguendo il medesimo fine, regolamento e linee guida differiscono sensibilmente tra loro sul piano degli effetti e dei soggetti destinatari, oltre che dell'organo da cui provengono. Solo il Comune di Napoli ha optato per le linee guida in materia di affidamento dei beni confiscati: il loro contenuto potrebbe ben trovarsi all'interno di un regolamento comunale, che andrebbe preferito in quanto fonte del diritto locale.

<sup>52</sup> Il Comune di Napoli, ad esempio, all'art. 8 delle sue *Linee guida*, utilizza l'espressione «assegnazione a terzi, a titolo gratuito, mediante avviso pubblico».

Le parole «assegnazione» o «assegnazioni», «assegnare», «assegnatari», non sono presenti nel vigente testo del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), se non soltanto nei seguenti casi: assegnazione di premi (art. 3, comma 1, lett. *ddd*); art. 154, comma 4; art. 156, comma 7); assegnazione delle risorse (art. 202, comma 4, lett. *b*); art. 214, comma 2, lett. *g*); assegnatari di fondi (art. 3, comma 1, lett. *f*)).

(di seguito Codice dei contratti pubblici), è usata dal Codice antimafia – per quel che interessa in questa sede – all’articolo 48, comma 3, lett. c) e comma 7-*bis*, all’articolo 51, comma 3-*bis* e all’articolo 110, comma 2. Pur utilizzando un *nomen iuris* diverso e tendenzialmente più ampio, le disposizioni vigenti nei regolamenti analizzati intendono riferirsi all’affidamento in concessione: ciò risulta evidente non solo dalla lettura combinata di tali disposizioni, ma anche dall’applicazione dei principi dell’evidenza pubblica, i quali governano la disciplina dell’affidamento in uso dei beni pubblici<sup>53</sup>.

Un secondo dato che qui merita di essere portato all’attenzione riguarda il caso in cui un regolamento comunale distingua l’uso istituzionale e l’uso abitativo dei beni confiscati dalla disciplina per l’utilizzo per finalità sociali e, ancora, da quella per l’uso per finalità lucrative<sup>54</sup>. Si tratta di tre diversi ordini di regime a seconda dell’utilizzo che si intenda fare (si tenga conto però che quello per finalità lucrative costituisce una categoria ‘meramente’ residuale<sup>55</sup>).

Queste peculiarità attestano la flessibilità dei singoli regolamenti comunali, il cui utilizzo sembra continuare a crescere e che, proprio grazie alla sua duttilità, consente all’ente locale interessato di adattarlo alle più varie esigenze del territorio e della collettività di riferimento<sup>56</sup>.

#### 4. La concessione come strumento di gestione

È ora opportuno avviare una riflessione sull’affidamento in uso dei beni confiscati, così come disciplinato (più o meno puntualmente) nei regolamenti comunali eventualmente approvati. Il punto di partenza non

---

<sup>53</sup> I regolamenti dei Comuni di Giugliano in Campania, Marano di Napoli e Torre Annunziata prevedono specificamente «concessione in uso a terzi» e «utilizzo dei beni in concessione a titolo gratuito». Il Comune di Giugliano, ad esempio, si è dotato di un regolamento *per l’affidamento in concessione a favore di soggetti privati di beni confiscati ad organizzazioni criminali*. Oltre a essere chiaro fin dal *nomen* che porta, tale regolamento disciplina con precisione modalità e organo competente della concessione in uso a terzi (art. 5), criteri e procedimento di assegnazione (art. 6), obblighi del concessionario (art. 8). Analogamente, anche il Comune di Torre Annunziata nel suo *Regolamento per l’affidamento in concessione dei beni confiscati alla criminalità organizzata* e il Comune di Marano nel *Regolamento per l’uso e l’affidamento in concessione di beni confiscati e trasferiti al Comune, cit.*

<sup>54</sup> È questo il caso del Regolamento del Comune di Santa Maria Capua Vetere (CE) che, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 33 del 26 giugno 2019, si compone di 33 articoli suddivisi in sette diversi titoli.

<sup>55</sup> Come si ricava dalla norma di cui all’art. 48, comma 3, lett. c), CAM, ai sensi della quale «i beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali».

<sup>56</sup> Per una visione più ampia sul regolamento per l’affidamento in uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, si è consultata la documentazione di alcuni enti locali virtuosi anche di altre regioni italiane: Comune di Alcamo (TP), *Regolamento per la destinazione e l’utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, approvato con deliberazione di C.C. n. 62 del 18 maggio 2017; Comune di Scicli (RG), *Regolamento comunale per l’affidamento di beni confiscati alla criminalità organizzata*, approvato con deliberazione di C.C. n. 26 del 18 agosto 2016; Comune di Laureana di Borrello (RC), *Regolamento per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, approvato con deliberazione della Commissione straordinaria n. 74 del 26 giugno 2018; Comune di Latina (LT), deliberazione di G.C. n. 390 del 22 novembre 2018, avente ad oggetto la manifestazione di interesse per l’acquisizione al patrimonio comunale di abitazioni indipendenti, appartamenti e pertinenze, confiscati alla criminalità organizzata.

Si è consultata anche: *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, prevista dal comma 611 dell’art 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Legge di bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*).

può che essere il dato positivo. Il più volte richiamato articolo 48, comma 3, lett. c), nel prevedere tra le alternative il trasferimento dei beni immobili per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, testualmente prevede che gli enti locali «possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito»<sup>57</sup>. La norma individua così la concessione quale strumento di gestione.

Facendo leva sul dato normativo, i piani di esegesi sembrano confondersi quanto al rapporto tra «convenzione» e «concessione»: l'impressione è che il legislatore abbia optato per uno schema in cui sarebbe la concessione a scaturire da una previa convenzione, e non viceversa. Evidentemente ciò può comportare una differente lettura: è la convenzione che verrebbe stipulata successivamente, sulla base della concessione. Da questa prospettiva deriva che la fattispecie in esame sarebbe ricondotta alla figura 'complessa' della concessione-contratto<sup>58</sup>, in base alla quale il rapporto di tipo concessorio si instaurerebbe mediante un provvedimento autoritativo al quale seguirebbe una convenzione con cui le parti rielaborano il contenuto dell'atto di concessione. Il Codice antimafia avrebbe cioè recepito in questi termini l'orientamento giurisprudenziale secondo cui «l'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato e dei comuni, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione e ancorché essa presenti elementi privatistici, ove non risulti diversamente, è sempre riconducibile alla figura della concessione-contratto»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Si osserva come già nel periodo precedente del medesimo comma si riferisce alla concessione, laddove stabilisce che l'elenco dei beni confiscati, in caso di assegnazione a terzi, deve contenere «i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione». Dell'elenco si è detto *supra* § 3.

<sup>58</sup> La concessione-contratto è stata teorizzata dalla Corte di cassazione, nella sentenza 12 gennaio 1910. Per una riflessione recente, si veda A. GEMMI, *Il tramonto della concessione-contratto: la svolta pubblicistica della giurisprudenza*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2019, pp. 488-508.

Per una ricostruzione storica, v. A. MOLITERNI, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, in *Riv. Trim. Dir. Amm.*, n. 4, 2012, pp. 567-667. Come riporta Pa., così la Corte di cassazione «per prima legittimava l'esistenza di un momento contrattuale di regolazione patrimoniale del rapporto». Da un lato, rimaneva ovviamente indisponibile l'oggetto pubblico dell'autonomia negoziale delle parti, dall'altro, il contratto 'accessivo' al rapporto costituito dal provvedimento avrebbe regolato i soli aspetti patrimoniali della vicenda. Cioè, la concessione-contratto vedrebbe *a monte* un atto unilaterale autoritativo, con cui l'amministrazione concede al privato il (solo) diritto di godimento del bene, mantenendone il potere di vigilanza e controllo, e *a valle* una convenzione accessoria o integrativa del contenuto della concessione che ha natura privatistica ed è fonte di diritti e obblighi reciproci dell'amministrazione concedente e del privato concessionario. In argomento, fondamentali gli studi di F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1965, p. 116.

<sup>59</sup> Il riferimento è a Cass. civ., SS.UU., 26 giugno 2003, n. 10157, in *Foro amm. CDS 2003*, 1833, pp. 172-173. Sulla concessione amministrativa di beni patrimoniali indisponibili dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni, v. anche Cass. civ., sez. trib., 9 marzo 2004, n. 4769, in *Foro amm. CDS 2004*, p. 658.

È in linea la prassi amministrativa locale sui beni confiscati, sia pur in assenza di regolamento comunale come riferimento. Si pensi, *ex multis*, al caso del Comune di Castel Volturno (CE) e alla deliberazione del Commissario Straordinario del medesimo ente n. 18 del 21 febbraio 2012 e successiva convenzione stipulata in data 24 febbraio 2012. Secondo M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici*, cit., pp. 26-27, «non è certo se si tratti di concessioni costitutive o traslative, essendovi casi in cui l'amministrazione attribuisce ad un privato diritti che essa stessa non ha, ed è anzi credibile che, in talune ipotesi, il provvedimento sia più vicino allo schema dell'autorizzazione che non a quello propriamente concessorio [...]. La distinzione tra le due figure concessorie non ha valore meramente descrittivo, incidendo invece sul regime e sulle vicende dei differenti provvedimenti».

Pur prestando evidentemente attenzione al dibattito dottrinale sviluppatosi sulla concessione<sup>60</sup>, la norma in esame deve essere considerata alla luce del mutamento derivante dall'*acquis communautaire*, e che ha trovato di seguito specifica disciplina nell'adozione della direttiva 2014/23/UE che, trattando puntualmente la materia delle concessioni<sup>61</sup>, ne ha previsto la natura contrattuale<sup>62</sup>.

Non è questa la sede per approfondire la questione della natura giuridica della concessione su beni pubblici – che ha ad oggetto, come già evidenziato, non il bene in sé, bensì la sua utilizzazione<sup>63</sup> –, ma è utile ricordare che le concessioni su beni (diversamente dalle concessioni di opere pubbliche) non sono

---

<sup>60</sup> L'istituto della concessione presenta caratteri distintivi che in realtà inequivoci non sono: natura contrattuale e onerosità. O quantomeno, la dottrina non è unanime. Tra gli altri, secondo A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 1994, p. 513, era necessario che un atto pubblico fosse «ineliminabilmente unilaterale» per la costituzione del rapporto, con conseguente incompatibilità dello strumento contrattuale. Sulle concessioni in generale, v. D. SORACE – C. MARZUOLI, voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, vol. III, pp. 280 e ss.; M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative*, cit., pp. 2-4; E. SILVESTRI, voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961, vol. VIII, pp. 370 ss.

Ben prima della direttiva del 2014 (e della precedente direttiva comunitaria del 2004), la natura giuridica delle concessioni amministrative è stata per lungo tempo fonte di incertezze, di opinioni dottrinali e orientamenti giurisprudenziali anche piuttosto contrastanti. Risale al 1894 la nozione originaria di concessione amministrativa, quando Ranelletti la definì come figura giuridica saldamente ancorata alla presenza di un potere pubblicistico unilaterale, accrescitivo della sfera di utilità del privato di una nuova situazione giuridica soggettiva: diventando così l'emblema del provvedimento amministrativo discrezionale, soggetto ai poteri di autotutela decisoria ed esecutoria da parte della P.A. Cfr. A. MOLITERNI, *Il regime giuridico*, cit., p. 570.

Nel caso di concessione su beni confiscati, l'onerosità verrebbe meno. Si veda la *Relazione*, cit., della Commissione parlamentare antimafia (XVIII legislatura), p. 339. Ciò è dimostrato anche dalla prassi costante, che si è richiamata *supra*. Al riguardo, può essere utile un confronto con il contratto di comodato, che è un contratto essenzialmente gratuito: se così non fosse, si ricadrebbe sotto lo schema del contratto di locazione. La gratuità è quindi requisito necessario che non viene meno se sono poste a carico del comodatario prestazioni accessorie (es., l'obbligo del pagamento degli oneri inerenti al bene comodato). In tema, v. A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 763-764. Secondo S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato*, cit., p. 437, il comodato rappresenterebbe una «fonte di depauperamento in concreto del bilancio pubblico, in ragione della *deminutio* patrimoniale conseguente al mancato introito di utilità non tributarie sotto forma di canoni locatizi o altri corrispettivi».

<sup>61</sup> Nel nostro ordinamento, la direttiva è stata recepita nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. Codice dei contratti pubblici). Si ricorda che l'elemento peculiare delle concessioni – individuato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea già prima del 2014 – è il trasferimento del rischio contrattuale in capo al concessionario. In assenza di trasferimento al contraente privato del rischio legato alla prestazione, si avrebbe appalto tradizionale, a prescindere dalla qualificazione formale (e non sostanziale) che ne faccia il contratto stesso. Per un approfondimento sulle concessioni, si rinvia a G. FIDONE, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., pp. 37-43 e 52-55.

<sup>62</sup> Per una riflessione sulla prima versione della direttiva, contenuta nella COM (2011) 897 del 20 dicembre 2011, v. E. PICOZZA, *Le concessioni nel diritto dell'Unione Europea. Profili e prospettive*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2013.

<sup>63</sup> Cfr. M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981, p. 7. Storicamente, importanti concessioni aventi ad oggetto l'utilizzazione di beni pubblici erano rivolte alla regolazione di pubblici servizi (si pensi alle concessioni municipali relative alla produzione e distribuzione di gas ed energia elettrica: inizialmente, la giurisprudenza le considerò come conferimenti di utilità sul suolo pubblico), *ibid.*, pp. 4-5.

Le concessioni amministrative che hanno a oggetto un bene pubblico sono anche definite concessioni «di produzione» ovvero concessioni «su beni pubblici», in quanto il bene stesso diventa il mezzo attraverso il quale il concessionario assume il diritto di svolgere la sua attività. Sul punto, G.F. NICODEMO, *Concessione a favore di terzi*, cit., p. 10; M. D'ALBERTI, *Per la riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. MATTEI – E. REVIGLIO – S. RODOTÀ, (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 58.

Per un contributo, si veda anche B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, Torino, 2008, pp. 203 e ss.

puntualmente ricondotte all'ambito di applicazione della normativa europea sulle procedure di aggiudicazione dei contratti a titolo oneroso che hanno a oggetto lavori, forniture e servizi<sup>64</sup>. È pur vero che questa 'conclusione' viene subito temperata dal principio che «si applicano comunque i principi ricavati dall'ordinamento dell'Unione europea o che sono comuni agli Stati membri»<sup>65</sup>. Secondo consolidata giurisprudenza<sup>66</sup>, alle concessioni su beni pubblici di rilevanza economica (siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle regioni o dei comuni) «devono essere applicati norme e principi di diretta derivazione comunitaria, il che implica che la scelta del concessionario deve avvenire attraverso procedure concorsuali, che garantiscano il confronto fra gli operatori e l'apertura al mercato»<sup>67</sup>. Grava sulle amministrazioni, quindi, il generale obbligo – derivante dai principi di diritto eurounitario rinvenibili direttamente nei Trattati europei (libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, nonché principi di *par condicio*, imparzialità e trasparenza) – di esperire procedure a evidenza pubblica ai fini della individuazione del soggetto contraente<sup>68</sup>. Anche secondo una parte della dottrina, ne deriverebbe l'obbligo di affidare beni pubblici a terzi attraverso procedure comparative: la mancanza di una tale procedura finalizzata all'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico, arrecherebbe pregiudizio al principio di non discriminazione e parità di trattamento tra gli operatori, in quanto introdurrebbe una vera e propria «barriera all'ingresso al mercato»<sup>69</sup>.

Un chiarimento è stato fornito di recente dalla Commissione parlamentare antimafia (XVIII legislatura) che, nella sua Relazione sui beni confiscati<sup>70</sup>, indica i passaggi che l'ente locale interessato alla concessione

---

<sup>64</sup> La direttiva 2014/23/UE, considerando 15, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione di servizi, non si applica alle concessioni di beni pubblici, salva l'applicazione dei principi generali in materia di contratti pubblici (quali i principi di economicità, efficacia, pubblicità, imparzialità, trasparenza, parità di trattamento).

<sup>65</sup> R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, pp. 839 e ss. In giurisprudenza, v. CGUE, sez. V, 14 luglio 2016, C-458/14, punti 64 e 65, che, pur pronunciandosi sulle concessioni balneari, afferma che le autorità pubbliche, qualora intendano assegnare una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici, sono tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato FUE, in generale, e il principio di non discriminazione, in particolare. In tal senso, la CGUE si era già pronunciata – con riguardo alla concessione di servizio pubblico – nella sentenza del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 57 e 58.

<sup>66</sup> Cons. St., sez. V, 3 maggio 2018, n. 3588; Cons. St., sez. V, 13 febbraio 2013, n. 873; Cons. St., sez. V, 17 maggio 2011, n. 3250; Cons. St., sez. VI, 22 marzo 2011, n. 1747; TAR Puglia-Bari, sez. III, 21 aprile 2020, n. 516.

<sup>67</sup> Diretta conseguenza è che non sussiste in capo al titolare di una concessione alcun diritto al rinnovo della stessa alla scadenza, con conseguente necessità per il concedente di indire una gara pubblica dopo la scadenza della stessa, ai fini della scelta del (nuovo) concessionario. Sul punto, TAR Puglia-Bari, sez. III, 28 gennaio 2016, n. 187.

<sup>68</sup> Parere ANAC, delibera n. 25 del 17 gennaio 2019; Cons. St., 25 settembre 2009 n. 5765.

<sup>69</sup> G.F. NICODEMO, *Concessione a favore di terzi*, *cit.*, pp. 8 e ss. Tra gli altri, v. S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato*, *cit.*, pp. 444.

<sup>70</sup> Nella *Relazione*, *cit.*, pp. 329-351, è stato elaborato un *vademecum*, curato da S. PELLEGRINI, rivolto agli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni confiscati. Per approfondimenti sulle modalità di formulazione del bando pubblico di selezione e sui terzi che possono assumere la gestione dei beni, si rinvia a tale *Relazione*, pp. 340-343. Un primo *vademecum* per enti locali era già stato proposto nell'ambito dei contributi contenuti in S. PELLEGRINI (a cura di), *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Aracne, Roma, 2017, pp. 145-180. L'attenzione degli atenei italiani in tema di mafie e antimafie è ormai costante. Anche in materia di beni confiscati, si registrano diversi insegnamenti all'interno di percorsi di Master o corsi di formazione, come riportato in alcuni risultati della ricerca

a terzi dovrebbe seguire. Oltre alla predisposizione di un regolamento, in attuazione del principio di trasparenza di cui si è detto, l'ente locale dovrebbe adottare un bando per la selezione del contraente privato. Nel rispetto del principio di parità di trattamento, la scelta tra più richieste deve essere sempre motivata e comprovata in base a una specifica valutazione dei requisiti di ammissione alla selezione. Cioè, i soggetti cui l'ente locale può dare in concessione il bene «dovranno essere selezionati mediante procedura di evidenza pubblica»<sup>71</sup>. A ben vedere, è lo stesso Codice antimafia, come in parte anticipato, a prevedere che i «beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali»<sup>72</sup>.

A questo riguardo, altro aspetto di particolare interesse concerne la figura dei concessionari e il ruolo dei cosiddetti enti del terzo settore<sup>73</sup> (di seguito ETS) nella gestione dei beni confiscati. Va detto che il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 «Codice del terzo settore»<sup>74</sup>, introducendo all'articolo 55, commi 2 e 3, gli istituti della co-programmazione e co-progettazione<sup>75</sup>, prevede la possibilità che l'ente locale e gli ETS si pongano – previa delibera dello stesso ente locale – in posizione paritetica nella fase di decisione circa l'uso del bene confiscato, dopo aver individuato insieme (all'esito di una diffusa consultazione) i bisogni del territorio da soddisfare<sup>76</sup>. Il rapporto fra amministrazioni ed enti del terzo settore «è fondato su istituti

---

condotta dal Laboratorio interdisciplinare di ricerca su mafie e corruzione (Lirmac) dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, a valle di un Protocollo d'intesa tra Commissione parlamentare antimafia, Conferenza dei Rettori delle università italiane (CRUI) e Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Napoli Federico II, che ha coinvolto 29 studiosi provenienti da diversi atenei del territorio nazionale. Al riguardo, v. A.M. ZACCARIA – M.C. CALÒ, in S. D'ALFONSO – G. MANFREDI, (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Donzelli, Roma, 2021, pp. 33-38.

<sup>71</sup> *Relazione, cit.*, p. 339.

<sup>72</sup> Art. 48, comma 3, lett. c). Si veda il comma 4-bis dello stesso art. 48 CAM.

<sup>73</sup> V. M.A. QUIROZ VITALE – S. RICCI, *Il Terzo settore tra continuità e riforma. Teorie, diritti, pratiche e strumenti per affrontare il cambiamento*, Maggioli, 2017, pp. 25 e ss.

Sulle comunità intermedie, fondamentali gli studi di C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, ERI, Torino, 1959. In tema, più recente, v. M. ROSBOCH, *Le comunità intermedie e l'avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, Heritage, Torino, 2017.

<sup>74</sup> Quella contenuta nel d.lgs. n. 117/2017 è una disciplina generale per tutti gli enti del terzo settore, ma speciale rispetto a quella del Codice civile che continua ad applicarsi in via residuale. Analogamente alla tecnica utilizzata nella stesura del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, c.d. Testo Unico delle Società Pubbliche (sul punto, si rinvia *amplius* a B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 173-204), viene dettata una disciplina talvolta derogatoria rispetto al diritto comune, talaltra semplicemente aggiuntiva rispetto alle «ordinarie» regole civilistiche. Cioè, per quanto non previsto dal d.lgs. n. 117, agli enti del terzo settore si applicano, in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione.

<sup>75</sup> Gli istituti della co-programmazione e co-progettazione, attuativi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, u.c., della Costituzione, hanno portata generale e si applicano per lo svolgimento delle attività di interesse generale enumerate all'art. 5, comma 1, CTS, tra cui (alla lett. z)) la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. Si veda al riguardo la relazione di G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, pubblicata il 23 giugno 2020 sul sito di *Rivista Impresa Sociale*, nonché A. BONGINI – P.I. DI RAGO – S. SEMERARO – U. ZANDRINI, *La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali*, in *Rivista Impresa Sociale*, n. 2, 2021, pp. 1-17.

<sup>76</sup> Il regolamento-tipo di ANCI Lombardia, *cit.*, suggerisce l'introduzione nei regolamenti comunali di una disposizione che preveda e disciplini le fasi della co-programmazione e co-progettazione, in cui le proposte sulla destinazione e le

tradizionali come la convenzione e l'affidamento, in cui è l'amministrazione stessa ad assumere l'iniziativa di sottoscrivere [con tali enti] convenzioni per lo svolgimento di attività o servizi sociali»<sup>77</sup>. *Mutatis mutandis*, si aprirebbe così la strada a una nuova prospettiva anche sui beni confiscati: quella della collaborazione tra P.A. e soggetti del privato sociale<sup>78</sup> in quanto modalità per il soddisfacimento degli interessi della collettività del territorio di riferimento<sup>79</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

La qualificazione giuridica dei beni confiscati alle mafie come beni pubblici rappresenta il punto di partenza per la riflessione sulla loro disciplina e sui rispettivi strumenti di gestione.

Dottrina e giurisprudenza sono pressoché concordi nel ritenere che il bene acquisito per effetto della confisca abbia assunto un'impronta pubblicistica che non consentirebbe di distoglierlo, anche solo temporaneamente, dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche, che determinano l'assimilabilità del regime giuridico della *res* confiscata a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato. Non vi sarebbe spazio quindi per l'utilizzo, da parte dell'amministrazione locale, del contratto di comodato, al quale le P.A. possono fare ricorso quando agiscono *iure privatorum*, e cioè quando il bene appartenga al patrimonio disponibile dell'ente.

Considerato il ridotto uso dei regolamenti comunali quali ulteriori riferimenti normativi della disciplina dell'affidamento in uso dei beni confiscati, dai risultati emersi in questa sede si può trarre solo spunto ma prestando cautela rispetto a indicazioni di carattere generale. Per quanto il regolamento sia da sempre utilizzato per disciplinare l'uso collettivo dei beni pubblici urbani, non è ugualmente così per i beni confiscati alle mafie, rispetto ai quali l'utilizzo di tale fonte ha fatto la propria comparsa solo negli ultimi

---

ipotesi progettuali siano condivise, su un piano paritetico, dall'ente locale e dagli enti del terzo settore, dalle reti e dalle forme di coordinamento territoriale degli ETS, anche a livello sovracomunale (Forum, Coordinamenti regionali/provinciali tematici, *etc.*).

<sup>77</sup> G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Rivista Impresa Sociale*, n. 3/2020. Il riferimento è agli artt. 56 e 57 del Codice del terzo settore, nel titolo VII *Dei rapporti con gli enti pubblici*.

<sup>78</sup> Si tratta di soggetti privati che non perseguono il fine del profitto, ma la cui attività si ispira al principio di solidarietà. Fondamentale al riguardo la sentenza del 20 maggio 2020, n. 131, della Corte costituzionale, nella quale si afferma che gli ETS «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi sia un'importante capacità organizzativa e di intervento [...]. Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico».

<sup>79</sup> Sul punto si veda, ad esempio, l'avviso pubblico del Comune di Grottaferrata (RM), approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 140 del 23 luglio 2021, per l'utilizzo del bene immobile confiscato sito in località Colle delle ginestre, p. 1.



anni. La recente esperienza di alcuni comuni italiani<sup>80</sup> nell'esercizio del potere regolamentare in materia, altresì considerando quanto affermato dalla Commissione parlamentare antimafia nella su richiamata Relazione sui beni confiscati, stimolano ad avviare ulteriori riflessioni su una tale funzione del regolamento comunale rispetto al fine ultimo della valorizzazione dei beni confiscati<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Il riferimento è, ad esempio, ai comuni della Regione Campania, nonché a quelli di Alcamo (TP), Laureana di Borrello (RC) e Scicli (RG), di cui § 3 e 4 del presente contributo, e al regolamento-tipo, *cit.*, di ANCI Lombardia.

<sup>81</sup> È opportuno ricordare che l'art. 28, d.lgs. n. 159/2011, prevede e disciplina le ipotesi di revocazione della confisca. Dalla lettura combinata con l'art. 46, comma 1, CAM deriva che, laddove ricorrano le ipotesi previste e su richiesta dell'interessato, il bene confiscato (anche se affidato in uso) va restituito ovvero va restituito per equivalente, al netto delle migliorie, quando il bene stesso è stato assegnato per le finalità di cui alle [lett. a\), b\) e c\) dell'art. 48, comma 3, CAM](#) e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico. Al riguardo, v. Cass., sez. V penale, sent. 15 marzo 2018, n. 32692. Per alcuni contributi, si vedano C. PANSINI, *Piccoli correttivi alla revocazione della confisca di prevenzione*, in *Diritto penale e processo*, n. 7, 2018, pp. 935-944; M. GRIFFO, *Contrasto di giudicati e confisca di prevenzione nella ermeneutica della 'nuova' revocazione antimafia*, in *Processo penale e Giustizia*, n. 5, 2021, pp. 1291-1301; G. DI CHIARA, *Sequenze del processo di prevenzione e vicende destinate del bene confiscato: revocazione straordinaria della misura ablativa e restituzione per equivalente*, in M. IMMORDINO – N. GULLO, (a cura di), *Diritto amministrativo*, *cit.*, pp. 19-28.