



Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

LINEE GUIDA

PER L'AMMINISTRAZIONE FINALIZZATA ALLA DESTINAZIONE DEGLI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI

INDICE

- 1. La fase di ausilio*
- 2. La fase giudiziaria di amministrazione ANBSC*
 - a. Richiesta manifestazione d'interesse per assegnazione provvisoria*
 - b. Programmazione delle destinazioni definitive: pubblicazione avviso per acquisizione manifestazioni d'interesse*
- 3. La fase erariale di destinazione*
 - a. Richiesta manifestazione d'interesse per la destinazione*
 - b. L'autofinanziamento dell'ANBSC*
 - c. Trasferimento al patrimonio indisponibile di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*
 - d. L'assegnazione diretta a favore di enti, associazioni e cooperative*
 - e. La destinazione alla vendita*
 - f. La destinazione all'Agenzia del demanio*



Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

1. LA FASE DI AUSILIO

Il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (di seguito *codice antimafia* o, in sigla, *CAM*) attribuisce specifiche competenze di ausilio all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito *Agenzia* o, in sigla, *ANBSC*) già in fase di sequestro dei beni (*ex art. 38, comma 1, del codice antimafia*). Tale previsione consente, in particolar modo per i beni immobili, di anticipare la risoluzione delle criticità che rallentano l'eventuale loro destinazione (in caso di confisca definitiva), nonché di proporre all'autorità giudiziaria procedente l'adozione di provvedimenti che garantiscano la migliore utilizzazione degli immobili in vista della loro destinazione per le finalità previste dal comma 3 dell'art. 48 del CAM.

Ricevuti, pertanto, i provvedimenti di sequestro dalla cancelleria del Tribunale, si apre la c.d. fase di ausilio (che dura fino alla confisca di 2° grado), nella quale l'ANBSC coadiuva l'amministratore giudiziario nominato, sotto la direzione del giudice delegato (nei procedimenti di Prevenzione) ovvero del GIP (nei procedimenti penali).

In tale fase risulta estremamente importante ricevere dalla medesima cancelleria del Tribunale ogni ulteriore provvedimento di modifica o revoca del sequestro, nonché quelli di autorizzazione al compimento di atti di straordinaria amministrazione.

L'amministratore giudiziario avrà cura di trasmettere anche all'ANBSC le proprie relazioni periodiche (in special modo quelle previste dagli artt. 36 e 41 del CAM nella parte in cui si riferiscono agli immobili), nonché i verbali di esecuzione del sequestro unitamente ad ogni altro documento utile all'istruttoria dell'ANBSC.

L'insieme dei documenti sopra riportati sono indispensabili per consentire all'ANBSC di acquisire tutte le informazioni necessarie per espletare i compiti di ausilio e supporto previsti in questa fase, soprattutto allo scopo di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca, anche eventualmente anticipando l'uso dei cespiti attraverso il ricorso all'istituto dell'assegnazione provvisoria, ai sensi del novellato art. 110, comma 2, lett. b) e c) del CAM.

Trattasi di un istituto di nuovo conio che, sia pure rivolto a rendere fruibile il bene anticipatamente rispetto alla sua definitiva confisca al condivisibile scopo di mitigare alcune note forme di degrado del valore economico dei beni a discapito della loro appetibilità, occorre tuttavia considerare anche nei suoi possibili riflessi problematici legati sia ai possibili effetti connessi ad un'eventuale caducazione della misura ablativa (di stretta competenza giudiziaria),





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

sia con riguardo alla futura definitiva destinazione del bene; naturalmente, restano impregiudicate le problematiche relative alla tutela dei terzi che potrebbero imporre, nel caso di incapienza nella procedura, la vendita del bene stesso.

Pertanto, laddove il Giudice dovesse ritenere percorribile l'assegnazione provvisoria dei cespiti sequestrati o confiscati in tale fase, l'ANBSC, su richiesta della stessa A.G., avvierà le verifiche per l'individuazione dei soggetti interessati (previsti dalla norma) a detta assegnazione, anche avviando *a latere* iniziative che affrontino gli aspetti di futura destinazione patrimoniale dei beni e di loro definitiva fuoriuscita dall'ambito gestorio, necessariamente temporaneo, dell'ANBSC.

Le predette verifiche saranno condotte dall'ANBSC **per il tramite del Nucleo di supporto presso la Prefettura nel luogo ove è sito l'immobile**, i cui esiti saranno tempestivamente portati a conoscenza dell'A.G. per i provvedimenti di competenza di quest'ultima.

Il rapporto di concessione, qualora disposto durante il sequestro o la confisca di 1° grado, proseguirà alle stesse condizioni anche durante la confisca di 2° grado, salvo che non siano intervenuti eventi patologici che portino alla interruzione del rapporto concessorio o salvo il caso in cui l'ANBSC ritenga, previo nulla osta dell'A.G., di doverne rivedere o riformare alcuni aspetti.

Qualora, invece, l'assegnazione provvisoria intervenga in pendenza della confisca di 2° grado - in cui all'ANBSC è affidata la gestione diretta dei beni - appare consequenziale ed opportuno che i termini del rapporto concessorio, che andrà a costituirsi a seguito di nulla osta dell'A.G., vengano ad essere definiti direttamente dall'ANBSC, secondo le modalità di cui al successivo punto 2.

Nel periodo di prima applicazione del citato nuovo istituto sono state riscontrate interessanti forme applicative nella fase giudiziaria che, tuttavia, andrebbero riportate ad un quadro di visione unitaria e complessiva del problema. Al riguardo, sarebbe altamente auspicabile la sottoscrizione di protocolli d'intesa fra l'ANBSC ed i vari uffici giudiziari interessati, allo scopo di definire le modalità di collaborazione, capaci di tenere in debita considerazione le specifiche peculiarità territoriali.

2. LA FASE GIUDIZIARIA DI AMMINISTRAZIONE ANBSC

A valle delle attività di ausilio eventualmente richieste dall'autorità giudiziaria procedente, all'ANBSC è affidata, dalla confisca di 2° grado e in pendenza di questa, l'amministrazione diretta, tra l'altro, degli immobili confiscati.





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Durante tale fase di amministrazione le attività promosse dall'ANBSC inerenti ai beni immobili sono improntate ai principi di gestione volti a conseguire i seguenti obiettivi:

- conservazione e custodia del patrimonio;
- riduzione degli oneri direttamente o indirettamente connessi ai cespiti;
- incremento, se possibile, della redditività dei beni.

a) Richiesta manifestazione d'interesse per assegnazione provvisoria

In tale ottica, già nella fase iniziale di gestione diretta degli immobili liberi e non locati, l'ANBSC intende promuovere ogni iniziativa tesa ad assegnare in via provvisoria gli stessi beni ai soggetti destinatari previsti dal comma 3 dell'art. 48 del Codice antimafia, anche allo scopo di corrispondere a quanto il comma 5 dell'art. 38 del medesimo Codice oggi prevede allorché stabilisce che: *“L’Agenzia, entro un mese dalla comunicazione del deposito del provvedimento di confisca di secondo grado, pubblica nel proprio sito internet l’elenco dei beni immobili oggetto di confisca al fine di facilitare la richiesta di utilizzo da parte degli aventi diritto”*¹.

Al fine di evitare la diffusione di informazioni inerenti a tali beni non ancora definitivamente confiscati e scongiurare il rischio che gli stessi siano oggetto di occupazione, vandalizzazione, ovvero ogni altra azione che possa comprometterne la funzionalità e la fruibilità, l'ANBSC pubblica, entro il termine di cui sopra, su un'apposita sezione del proprio sito internet, l'elenco dei cespiti confiscati riportante per ognuno di essi esclusivamente le informazioni di seguito indicate:

- a) Comune;
- b) Tipologia catastale (appartamento, box, negozio, ecc.);
- c) Consistenza catastale (vani o mq);
- d) Indicazioni di massima sulla localizzazione (zona/area territoriale).

Tuttavia, per facilitare i soggetti destinatari dei beni nella programmazione dell'assegnazione dei medesimi, l'ANBSC trasmette alle Amministrazioni previste al comma 3 dell'art. 48 del Codice antimafia che ne abbiano fatto richiesta, oltre alle informazioni già pubblicate sul sito internet, i seguenti ulteriori dati²:

- e) Dati catastali aggiornati;
- f) Lo stato di occupazione;
- g) L'ultima planimetria depositata in catasto;
- h) Lo stato di manutenzione e uso;

¹ Norma modificata dalla Legge 17 ottobre 2017, n. 161.

² Trattandosi di dati provenienti da altri *databases*, i dati saranno forniti solo se disponibili.



Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

- i) La conformità urbanistica;
- j) La consistenza in mq o in volumi.

Qualora una delle Amministrazioni, sulla base delle informazioni trasmesse, dovesse essere interessata ad un immediato utilizzo del bene, potrà esprimere all'ANBSC apposita manifestazione d'interesse all'assegnazione provvisoria gratuita, già in fase giudiziaria.

Le valutazioni riguardo alla praticabilità dell'assegnazione provvisoria dovranno comunque quantomeno farsi carico delle possibilità di una definitiva assegnazione del bene al medesimo assegnatario, con relativo trasferimento della proprietà del cespite; sicché, per tale profilo, essa non è meno complessa di una destinazione definitiva con conseguente attrazione nella competenza del Consiglio direttivo, benché la novella legislativa nulla disponga al riguardo.

Va da sé che nel concetto di provvisorietà sono insite alcune inevitabili differenze rispetto al regime di destinazione definitiva, determinate soprattutto dal carattere speditivo del progetto di riuso presentato in sede di manifestazione d'interesse, e alle esigenze di pronto utilizzo del bene. Pertanto, l'utilizzo in questione dovrà concretizzarsi, al più tardi, entro il termine di 60 giorni dalla consegna del bene, decorso inutilmente il quale verrà a realizzarsi uno dei possibili eventi che danno luogo alla caducazione dell'assegnazione. In caso di manifestazioni d'interesse multiple e concorrenti il Consiglio direttivo seguirà le stesse modalità che saranno ampiamente illustrate nel paragrafo relativo alla fase erariale di gestione in ordine ai criteri da seguire per la massimizzazione della restituzione alle collettività territoriali colpite dal fenomeno criminale.

Una particolare modalità distintiva delle assegnazioni provvisorie, disposte a cavallo del periodo che va tra la confisca di secondo grado e quella definitiva, consisterà nel fatto che tali assegnazioni dovranno comunque essere precedute dal *nulla osta* dell'autorità giudiziaria, da acquisire ai sensi del combinato disposto di cui al comma 3 dell'art. 40 e comma 2 dell'art. 44 del Codice antimafia; in questi casi ne deriva ancora che, acquisito il nulla osta giudiziario, verrà adottato un decreto direttoriale e che l'assegnazione provvisoria avrà effetto dalla data di notifica di tale provvedimento al beneficiario.

b) Programmazione delle destinazioni definitive: pubblicazione avviso per acquisizione manifestazioni d'interesse

Una delle criticità più rilevanti del sistema di destinazione dei beni immobili è data dal fatto che il bene, pur richiesto da un'amministrazione pubblica per essere adibito a scopi sociali, rimanga, tuttavia, inutilizzato per un periodo anche lungo con rischi di ammaloramento e degrado a cui si somma una perdita di credibilità e fiducia che investe l'intero sistema di gestione e





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

valorizzazione dei beni, con ricadute negative sui diversi attori della *governance*, in primis dell'ANBSC.

Ne deriva la necessità, oggetto anche di confronto nell'ambito del Comitato Consultivo d'indirizzo di cui all'art. 111 del CAM, che si intervenga sulla sequenza procedimentale, stabilendo il principio che la destinazione per scopi sociali ad un Ente di governo territoriale venga, di massima, accompagnata dalla contestuale definizione di un progetto di riuso per finalità di carattere sociale del bene e dalla previa individuazione, con l'osservanza naturalmente dei criteri di garanzia previsti dallo stesso CAM, del soggetto del terzo settore che se ne faccia carico, assumendosene gli oneri.

A tal fine, l'Ente pubblico nel cui territorio ricade il bene, qualora abbia interesse ad utilizzarlo per finalità sociali, provvede a pubblicare, per tempo e possibilmente prima della confisca definitiva, un apposito avviso esplorativo, finalizzato ad acquisire specifiche disponibilità da parte dei soggetti privati previsti dall'art. 48, comma 3, lett. c), del CAM.

In particolare, il predetto Ente territoriale, nel fissare le funzioni sociali da perseguire con l'utilizzo del bene, dovrà acquisire, con apposito avviso pubblico, le manifestazioni d'interesse alla sua assegnazione, corredate da apposito progetto di utilizzo capace di specificare:

- le modalità di gestione del bene;
- i tempi necessari per la piena operatività del progetto;
- le fonti di finanziamento che si intendono utilizzare;
- la complessiva e permanente sostenibilità economica e finanziaria del progetto;
- le ricadute, anche in termini economici, per i soggetti che beneficeranno della finalità proposta.

3. LA FASE ERARIALE DI DESTINAZIONE

A seguito della confisca definitiva i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato, liberi da oneri e pesi, sicché essi risulterebbero, potenzialmente, destinabili ai sensi dell'art. 48 del CAM nel rispetto dei termini ordinatori indicati nell'art. 47 del CAM.

Tuttavia, accade ricorrentemente che l'effettiva destinazione dei cespiti debba attendere l'approvazione del progetto di riparto previsto dalla normativa sulla verifica dei crediti (titolo IV, Libro I, del CAM).

Con riferimento a tale ultima circostanza, pertanto, deve rilevarsi che non sarà possibile l'emissione dei provvedimenti di destinazione prima che il progetto di riparto di cui all'art. 61 del CAM sia approvato in quanto, in caso di incapienza nella procedura, occorrerà





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

ricorrere alla vendita dei beni confiscati per soddisfare i creditori accertati in buona fede ai sensi dell'art. 52 del CAM.

a) Richiesta manifestazione d'interesse per la destinazione

A seguito della devoluzione al patrimonio dell'Erario dello Stato degli immobili, si rende necessario, come già detto per la fase giudiziaria, procedere ad individuare il soggetto destinatario del bene che, di fatto, concretizzi forme di utilizzo capaci di produrre un ritorno per la collettività.

L'ANBSC continuerà a gestire tale fase avvalendosi, in maniera sistematica e prevalente, dello strumento della Conferenza di servizi istruttoria *ex* artt. 14 e 14-*bis* della Legge 7 agosto 1990, n. 241, da svolgersi con l'ausilio dei nuclei di supporto istituiti presso le Prefetture.

Tenuto conto che una criticità è rappresentata dal *deficit* informativo di cui spesso soffrono le amministrazioni territoriali riguardo alla disponibilità di beni confiscati, si è già provveduto a sensibilizzare le Prefetture e i Nuclei di supporto affinché, in aggiunta alla messaggistica gestita dal sistema informativo dell'ANBSC, venga richiamata l'attenzione degli Enti del territorio sull'avvenuta convocazione delle suddette conferenze e sulla conseguente possibilità di prendere immediata visione dei beni disponibili onde avanzare proposte di destinazione con finalità istituzionali, sociali o economiche.

Naturalmente, alla procedura di destinazione partecipa anche l'Agenzia del demanio per la verifica dei quadri esigenziali di tutte le Amministrazioni centrali dello Stato; verifica che, qualora si concluda positivamente, potrà dar luogo a richieste di assegnazione che, in alternativa al trasferimento al patrimonio indisponibile degli Enti territoriali, manterrebbero il bene al patrimonio dello Stato.

Tale ultima circostanza introduce al tema delle manifestazioni multiple d'interesse.

Ora, al fine di dirimere la scelta tra più soggetti *concorrenti*, occorre rifarsi innanzitutto al consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'art. 48, comma 3, del CAM, non determina alcuna gerarchia tra i soggetti elencati, come affermato, in particolare, dalla sentenza n. 234/2012 della Corte Costituzionale, laddove può leggersi che *“non si può trarre [dall'art. 48 CAM] alcun criterio preferenziale circa il mantenimento allo Stato ovvero al trasferimento alla Regione o agli Enti locali, dei beni confiscati”*.

Nella citata sentenza, peraltro, si sottolinea come la scelta debba avvenire, **caso per caso**, in forza dell'apprezzamento dell'ANBSC; apprezzamento che non potrà prescindere *“dal principio ispiratore sulla destinazione dei beni confiscati [...] secondo il quale <<la restituzione alle collettività territoriali [...] delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta (...)*





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni e a favore di un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità>> (sentenza n. 34 del 2012)".

Riguardo alla rilevanza del ruolo dell'ANBSC circa la destinazione dei beni confiscati a finalità di pubblico interesse, si veda, peraltro, anche la recente sentenza n. 24/2019 della Corte Costituzionale.

Si può dunque affermare, conclusivamente, che la destinazione di beni immobili confiscati ad enti pubblici rappresentativi delle collettività territoriali "danneggiate" (dalla criminalità organizzata e/o *latu sensu* riconducibili ad attività illecite), insieme a quelle in favore di altre pubbliche amministrazioni per finalità propriamente istituzionali, costituiscono la "*fisiologica conclusione*" ed il "*naturale approdo*" del faticoso processo ablativo al cui disimpegno sono chiamate le autorità giudiziarie e, indi, l'ANBSC, soprattutto per gli aspetti devolutivi in cui culmina il processo medesimo.

Non vi è dubbio che la scelta sulla destinazione del bene debba tener conto di un insieme di fattori non tutti predefinibili in quanto legati, di volta in volta, anche ad elementi di contesto, quali, ad esempio, il valore simbolico del bene, la "*sua storia criminale*" e quindi il particolare significato che esso assume per il territorio in termini risarcitori.

Tuttavia, al fine di determinare a priori elementi di valutazione capaci di massimizzare il ristoro per la collettività, sembra opportuno doversi fare riferimento, a fronte di manifestazioni d'interesse multiple e concorrenti, all'intensità della correlazione tra la tipologia di utilizzo del bene ed il beneficio da esso generato. Nondimeno tale criterio dovrà essere valutato alla luce della complessiva e permanente sostenibilità economica del progetto di utilizzo, nonché del tempo previsto per rendere effettiva la finalità proposta.

Ne consegue ancora che la manifestazione d'interesse dovrà esaurientemente indicare le finalità cui si intende destinare il bene, la tipologia di gestione (diretta o indiretta), le fonti finanziarie necessarie a garantire la sostenibilità nel tempo della progettualità individuata, la cui concreta attuazione, beninteso, dovrà avvenire entro il termine di 2 anni dalla consegna del bene, così come prevede l'art. 48, comma 3, del CAM.

b) L'autofinanziamento dell'ANBSC

Una particolare modalità di mantenimento al patrimonio dello Stato è rappresentata dal c.d. **autofinanziamento**. Si tratta cioè della possibilità per l'ANBSC (*ex* art. 48, comma 3, lett. b e comma 4 del CAM), previa autorizzazione del Ministro dell'Interno, di utilizzare i beni immobili confiscati per finalità economiche, onde assicurare il suo potenziamento.





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Al fine di contenere in termini funzionalmente e gestionalmente corretti le modalità di applicazione del citato istituto, appare necessario precisare che esso non potrà rivolgersi verso quei beni il cui alto valore simbolico, nell'ottica risarcitoria già sottolineata, porti con sé l'incomprimibile esigenza di una destinazione a finalità istituzionali o sociali.

In una prospettiva, invece, più propriamente gestionale, il c.d. autofinanziamento andrà attuato con modalità che non siano causa di particolari aggravii procedurali (non comportino, ad esempio, l'espletamento di onerose procedure per la sanatoria di eventuali vizi urbanistici) e, al contempo, risultino di conveniente realizzazione (solidità economica, assistita anche da garanzie fideiussorie, ed affidabilità del contraente, corroborata da verifiche antimafia condotte secondo lo stringente criterio dell'informazione di cui all'art. 91 del CAM).

Va rimarcato che su entrambi gli aspetti sarà esercitato il potere di vigilanza del Ministro dell'Interno, particolarmente penetrante, in quanto destinato a concretarsi nel rilascio di una preventiva autorizzazione, come precisano le disposizioni in esame.

c) Trasferimento al patrimonio indisponibile di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni

Tale destinazione è prevista dall'art. 48, comma 3, lett. c) e d), del CAM ed è connessa all'esigenza di garantire l'impiego "diretto" o "indiretto" del cespite confiscato da parte dell'ente territoriale (in via prioritaria al Comune) affinché venga utilizzato per finalità istituzionali o sociali; in entrambi i casi di utilizzo, l'ente beneficiario ha l'onere specifico di formare un apposito elenco dei beni confiscati ad esso trasferiti.

Il decreto di destinazione adottato dall'ANBSC, debitamente trascritto a titolo gratuito (art. 51, comma 3-*bis*, del CAM) presso la competente Conservatoria dei Registri Immobiliari, determina il trasferimento del cespite al patrimonio indisponibile dell'ente territoriale destinatario.

Qualora l'ente territoriale opti per la **gestione indiretta** del bene confiscato (decida, cioè, di affidarlo a uno dei soggetti di cui all'art. 48, comma 3, lett. c), del CAM), risulta necessario che esso disciplini i rapporti con il soggetto assegnatario tramite **apposita convenzione a titolo gratuito**.

La convenzione costituisce, al tempo stesso, la fonte e il limite, per le parti contrattuali, nell'utilizzazione del bene confiscato e dovrà contenere, ovviamente, anche delle specifiche disposizioni in tema di modalità e tempistiche d'uso, nonché delle causali giustificative della revoca dell'assegnazione. Pertanto, la convenzione dovrà obbligatoriamente riportare la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo.





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

In ogni caso, la gestione indiretta da parte di un Ente locale deve essere improntata ai seguenti principi:

1. **Gratuità del rapporto concessorio:** va inteso nel senso che non sarà possibile prevedere il pagamento a favore dell'Ente di alcun canone per l'utilizzo del bene, fermo restando che potranno essere concordate forme di ripartizione degli oneri di gestione;
2. **Trasparenza della procedura di assegnazione:** tale principio si realizza attraverso la preventiva adozione da parte dell'Ente di un regolamento di assegnazione dei beni confiscati, che disciplini i tempi e le modalità di affidamento;
3. **Adeguate pubblicità:** tale principio si realizza con l'individuazione di adeguate forme che consentano la massima partecipazione dei soggetti capaci di realizzare le finalità sociali perseguite dall'Ente;
4. **Parità di trattamento:** la scelta tra più richieste dovrà essere sempre adeguatamente motivata dall'Ente, avendo riguardo alle finalità perseguite ed ai requisiti richiesti per l'assegnazione del bene.

La piena realizzazione dei principi sopra elencati verrà, di norma, a correlarsi all'indizione, da parte dell'Amministrazione destinataria dell'immobile, di un bando pubblico di assegnazione (gara).

A norma del comma 3, lett. c, dell'art. 48 del CAM va poi segnalato 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”***. La disposizione è l'ulteriore declinazione di un principio già espresso dalla stessa disposizione, allorché elenca tra le finalità di utilizzo dei beni immobili anche quelle economiche ***“con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali.”***

Conseguentemente, detta ulteriore finalità economica potrà essere perseguita dall'Ente a condizione che:

- a) l'Ente attesti che non è stato possibile procedere all'assegnazione (diretta/indiretta) dei beni per le finalità istituzionali o sociali, salvo il caso in cui le finalità economiche non siano poste, già all'origine, a fondamento della manifestazione d'interesse. Circostanza che potrà essere tanto più agevolmente dimostrata dall'Amministrazione locale grazie all'espletamento senza esito degli avvisi esplorativi di cui al paragrafo 2 – b);
- b) per il soggetto affidatario non risultino, dalle apposite verifiche realizzate da parte della Prefettura competente, cause ostative che indichino che il bene possa rientrare, anche per interposta persona, nella disponibilità della criminalità organizzata;



Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

- c) il soggetto affidatario venga individuato in modo da garantire la massima convenienza economica derivante dall'operazione di messa a reddito del bene;
- d) i proventi derivanti dalla messa a reddito dei beni siano utilizzati, in maniera correlata e diretta, per la realizzazione di specifiche e dettagliate progettualità di carattere sociale. L'Ente destinatario dovrà presentare ogni anno, sia all'ANBSC che al Nucleo di supporto presso la Prefettura competente, una dettagliata relazione sulle risorse effettivamente riscosse e sui progetti sociali finanziati con detti fondi.

Va da sé che la sensibile valutazione della non confliggenza del riuso del bene per finalità economiche con la peculiare origine del bene medesimo verrà rimessa alla particolare attenzione dell'ente locale destinatario.

Possono farsi rientrare tra le finalità economiche i casi di destinazione in favore degli Enti territoriali di immobili che siano stati precedentemente locati durante la fase giudiziaria e che, quindi, non siano suscettibili con immediatezza di destinazione per finalità istituzionali o sociali in ragione del loro stato di occupazione. In tali circostanze, l'Ente territoriale potrà dare il suo assenso, su specifica richiesta dell'ANBSC, al trasferimento in proprietà del cespite e al conseguimento della rendita economica per effetto della prosecuzione del rapporto locativo. Resta fermo, naturalmente, che tali proventi dovranno essere ugualmente destinati a finalità di natura sociale.

In ogni caso, i cespiti vengono trasferiti nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano. Ogni effetto giuridico decorre, pertanto, dalla data di notifica del decreto di destinazione.

L'Amministrazione assegnataria, da quella data, dovrà farsi carico di ogni onere inerente al bene, provvedendo a trascriverne la proprietà presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari, contro l'Erario dello Stato ed a favore del soggetto destinatario, avendo cura di far risultare nella relativa nota di trascrizione il vincolo di indisponibilità del bene e la data di avvenuta consegna.

Invero le incombenze dell'ente destinatario in relazione al cespite trasferito e alla sua effettiva utilizzazione per gli scopi pubblici che hanno formato oggetto della manifestazione d'interesse si correlano, nel sistema codicistico, alle competenze affidate all'ANBSC ai fini del monitoraggio sul corretto utilizzo dei beni, coerente con le finalità valutate in sede di destinazione.

In effetti, in diverse disposizioni del CAM viene previsto che l'inerzia mantenuta dall'Ente destinatario riguardo all'effettivo riuso del bene (ad esempio: mancata indicazione dell'atto di gara all'esito del quale individuare il soggetto privato nei casi di gestione indiretta; mancato utilizzo del bene per le finalità di natura istituzionale declinate all'atto della manifestazione d'interesse;





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

mancata riscossione dei canoni in caso di messa a reddito con conseguente obbligo di reimpiego per finalità sociali, ecc.) comporta, se protratta oltre un certo limite temporale, la revoca del provvedimento di destinazione e la conseguente retrocessione del bene a favore dell'ANBSC.

Al riguardo, va precisato che il suddetto limite temporale, rideterminato recentemente in 2 anni dal legislatore, è da ritenere decorrente dalla data di notifica del decreto direttoriale di destinazione. In assenza di diverse indicazioni normative, infatti, il *dies a quo* non può che rinvenirsi in quello corrispondente alla data di effettiva conoscibilità da parte dell'Ente destinatario dell'acquisizione patrimoniale del cespite.

Analoghe conseguenze sono correlate anche al mancato o difforme utilizzo del bene da parte del soggetto privato cui esso è stato assegnato, nel caso di gestione indiretta, o ancora, *a fortiori*, quando venga accertato che il bene, per interposta persona, è rientrato nella disponibilità del proposto o dei suoi familiari.

Nelle presenti linee guida si fa solo cenno a tali traumatiche evenienze che contrassegnano l'esito fallimentare dell'iter di destinazione, su cui si tornerà più diffusamente nello specifico documento dedicato al tema del monitoraggio dei beni.

d) L'assegnazione diretta a favore di enti, associazioni e cooperative.

La Legge 17 ottobre 2017, n. 161, ha introdotto nell'articolo 48, comma 3, del CAM, un'ulteriore lettera, la c)-*bis*, che consente di assegnare i beni immobili confiscati agli enti e alle associazioni indicate alla precedente lettera c), direttamente e a titolo gratuito, purché l'assegnazione venga a corrispondere ai principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento, e che risulti evidente la destinazione sociale del cespite, secondo criteri definiti dal Consiglio direttivo dell'ANBSC.

La disposizione in commento appare di particolare interesse e riveste un importante rilievo perché sembra rivolta ad incoraggiare la capacità di iniziativa dei soggetti del Terzo settore e a riservare a questi un ruolo **anche propositivo** nell'individuare particolari beni che possano prestarsi a forme di riutilizzo per scopi sociali.

Da questo punto di vista la novella legislativa si rivela essere nella sua essenza corollario e completamento di quanto previsto alla precedente lettera c), innestandosi nella logica inclusiva della Strategia nazionale³ che tende a definire una rete di alleanze tra i diversi attori del sistema

³ Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione. (Delibera CIPE n. 53/2018). GU Serie Generale n.55 del 06-03-2019.



Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

di *governance*, al fine di favorire nella maniera più ampia la messa in valore dei patrimoni confiscati.

L'attuazione della lettera *c)-bis* comporta, pertanto, un adattamento del sistema gestorio che, innanzitutto, dovrà consentire "agli enti e alle associazioni indicati alla lettera *c)*" di svolgere quel ruolo proattivo preconizzato nella norma.

Tale adattamento comporta in primo luogo che sia data concreta possibilità, *anche* ai soggetti in questione, di avere diretta cognizione dei beni confiscati disponibili nel territorio di pertinenza tramite un mirato accesso al sistema informativo dell'ANBSC, sulla base del rilascio di apposite credenziali a favore dei soggetti che ne presentino istanza affinché possano partecipare in condizioni paritetiche ai bandi di **assegnazione diretta** di cui si dirà di seguito.

La disposizione sull'assegnazione diretta dei beni immobili a soggetti del terzo settore non dà una pronta risposta alla separata questione della vicenda traslativa del bene immobile definitivamente confiscato; un' indefinita protrazione della gestione del bene da parte dell'ANBSC, però, finirebbe col trasformarne il ruolo, da ente di **gestione temporanea e pronta destinazione** di beni confiscati ad ente di amministrazione permanente, con il rischio di una vera e propria "torsione" della *mission* di questo Organismo, sovrapponendola con quella dell'Agenzia del demanio, ordinario gestore del patrimonio immobiliare statale.

Ciò precisato, sembra necessario un chiarimento riguardo alla platea dei soggetti interessati all'applicazione delle disposizioni che vengono a tal fine in evidenza (lett. *c* e *c-bis* dell'art. 48, comma 3, del CAM). L'elenco degli enti riportato nell'art. 48, comma 3, lett. *c)*, del CAM si ritiene debba esser letto in necessario raccordo con le categorie delineate dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 - Codice del Terzo settore - apparendo congrua, conseguentemente, la possibilità di assegnazione diretta (oltreché, ovviamente, indiretta) a favore degli enti ricadenti nella richiamata disciplina.

Da questo punto di vista, appare corretto che tali soggetti privati, in quanto interessati al perseguimento di finalità sociali mediante l'uso di beni confiscati, siano, vieppiù, tenuti alla osservanza della disciplina di riferimento generale di cui al citato **Codice del Terzo settore**. Sarà preclusa, cioè, la possibilità di manifestare l'interesse all'assegnazione dei beni confiscati ove i succitati enti non risultino osservanti le disposizioni e prescrizioni inerenti il loro stesso specifico ordinamento.

Quanto alle modalità procedurali, le grandi Reti nazionali ed internazionali della Solidarietà, così come definite dal suddetto codice, iscritte al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (in sigla, RUNTS) nella corrispondente sezione e con esito positivo della vigilanza, potranno presentare all'ANBSC appositi progetti tesi a implementare l'attività di proprio interesse





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

mediante l'assegnazione in uso di un congruo numero di beni confiscati. In questo caso il **Comitato consultivo d'indirizzo** provvederà a delineare le caratteristiche generali e le finalità dei progetti di valorizzazione che potranno essere proposti direttamente dalle Reti del Terzo Settore. Il progetto poi, ove valutato positivamente ed approvato dal **Consiglio direttivo**, consentirà di procedere all'assegnazione dei beni individuati, garantendo al contempo partecipazione, trasparenza, efficienza e visibilità al processo di valorizzazione dei cespiti confiscati, producendo benefici tangibili alle collettività danneggiate dai fenomeni criminali che, ovviamente, sono sì quelle locali ma anche l'intera comunità nazionale.

Inoltre, al di là della peculiare ipotesi sopra descritta, l'ANBSC – avendo preventivamente informato gli enti locali sul cui territorio ricadono i beni - emanerà **appositi bandi** pubblici per l'**assegnazione diretta di immobili ai sensi della lett. c-bis, comma 3, art. 48, del CAM**, previa individuazione dei cespiti da inserire nel bando, che tenga conto, tra l'altro, della necessità di stimolare i soggetti del Terzo settore a farsi portatori in prima persona di iniziative per il pieno utilizzo del patrimonio immobiliare confiscato, a iniziare da quello rimasto inoptato per un *deficit* di iniziativa da parte dei soggetti pubblici abilitati a farne richiesta.

Tali bandi saranno rivolti esclusivamente a quei soggetti privati che, oltre a rientrare nella elencazione di cui all'art. 48, comma 3, lett. c), del CAM ed a rispettare, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel vigente e richiamato Codice del Terzo Settore (CTS), siano in possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione nel RUNTS.

I bandi conterranno una **clausola di preferenza** in favore di quei soggetti che, nel presentare la propria manifestazione d'interesse, producano una dichiarazione d'intenti da parte di una delle Amministrazioni pubbliche di cui al comma 3 dell'art. 48 del CAM che ne attesti la condivisione del progetto e l'esplicita volontà di **acquisire la proprietà del bene al proprio patrimonio indisponibile**. Le finalità sociali che verranno perseguite attraverso l'uso del bene rendono, infatti, del tutto naturale che gli enti di governo del territorio, pur nel rispetto dell'assegnazione diretta del bene medesimo, svolgano un ruolo qualificato nel processo di destinazione, assumendo, a tal riguardo, una funzione di sostegno assimilabile a quella di uno *sponsor* pubblico.

In ogni caso, gli interessati all'assegnazione gratuita del bene dovranno presentare un analitico progetto di utilizzo capace di specificare:

- la comunità territoriale e il "*target sociale*" diretti beneficiari dell'attività che s'intende svolgere nel bene immobile per cui si manifesta l'interesse;
- la complessiva e permanente sostenibilità economica e finanziaria del progetto;
- i tempi necessari per la piena operatività del progetto;





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

- le fonti di finanziamento che si intendono utilizzare (tanto per la fase di *start-up* che a *regime*);
- le modalità di gestione del bene;
- le ricadute, anche economiche indirette ed in particolare quelle occupazionali, per i soggetti che beneficeranno della finalità proposta.

Nel bando saranno individuati analiticamente i punteggi da attribuire a ciascuna delle voci sopra elencate che consentiranno agli Uffici della competente Direzione Generale la predisposizione della graduatoria di merito.

La domanda di partecipazione dovrà essere corredata da apposita polizza a copertura degli eventuali danni causati dalla non corretta gestione del bene assegnato.

Il Consiglio direttivo, a conclusione di un dedicato esame degli esiti dei bandi di assegnazione diretta, procederà all'approvazione della graduatoria di merito e alla conseguente destinazione. Resta fermo, in conformità ai principi generali che regolano la materia, che, in caso di mancato o difforme utilizzo, anche le assegnazioni in questione potranno essere oggetto di revoca.

La consegna del bene avverrà previa stipula di apposita convenzione con l'ANBSC, nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, tenuto conto dello stato di fatto e delle condizioni dell'immobile al momento dell'affidamento.

I predetti atti di assegnazione saranno, senza indugio, anche trasmessi a cura della Direzione Generale che ha espletato le procedure alla competente Conservatoria dei Registri Immobiliari ai fini della trascrizione del vincolo di indisponibilità di utilizzo per finalità diverse da quelle indicate nel decreto di destinazione.

e) La destinazione alla vendita

Come noto, la recente riforma del codice antimafia, introdotta con Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha previsto la possibilità, qualora non sia stato possibile giungere alla destinazione a favore dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 48 del CAM, di collocare alla vendita i cespiti definitivamente confiscati.

Conseguentemente, tale soluzione potrà essere praticata solo dopo aver verificato l'impossibilità di realizzare le seguenti destinazioni:

- mantenimento al patrimonio dello Stato per le finalità di cui all'art. 48, comma 3, lett. a) e b), del CAM;





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

- trasferimento per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, ai soggetti di cui all'art. 48, comma 3, lett. c), del CAM;
- assegnazione, *ex* lett. c-*bis*), agli enti o alle associazioni indicati all'art. 48, comma 3, lett. c) del CAM.

In particolare, l'ANBSC, decorsi infruttuosamente 3 mesi dal termine di presentazione delle manifestazioni d'interesse nonché del termine previsto dai bandi di assegnazione diretta, chiederà al Nucleo di supporto presso la Prefettura territorialmente competente di convocare un'apposita riunione volta ad individuare l'eventuale sussistenza di condizioni, frattanto maturate, in grado comunque di consentire la destinazione del bene. Qualora anche tale ulteriore percorso di verifica dovesse rimanere senza conseguenze, l'ANBSC procederà ad attivare la procedura di alienazione prevista dal successivo comma 5, dell'art. 48 del CAM.

L'avviso di vendita sarà pubblicato nel sito *internet* dell'ANBSC e dell'avvenuta pubblicazione sarà data notizia nel sito *internet* dell'Agenzia del demanio e della Prefettura territorialmente competente.

In tali casi, la vendita sarà realizzata per un corrispettivo pari a quello determinato dall'amministratore giudiziario nella relazione di cui all'art. 36 del CAM. Tuttavia, qualora tale valore si riferisca ad una stima realizzata oltre 12 mesi prima della data di emissione dell'avviso di vendita, l'ANBSC provvederà a richiedere l'aggiornamento del valore di mercato come sopra determinato dall'amministratore giudiziario ovvero, se il caso lo richiede, la predisposizione di una nuova perizia (anche utilizzando l'apposita convenzione in essere con l'Agenzia delle entrate).

L'ANBSC, prima di giungere alla stipula del definitivo contratto di alienazione del bene, acquisirà l'informazione antimafia *ex* art. 91 del CAM riferita all'acquirente e agli altri soggetti allo stesso riconducibili, per la necessità di evitare infiltrazioni di tipo mafioso nelle procedure di vendita e la conseguente riappropriazione, anche indiretta, del cespite da parte delle organizzazioni criminali. In una stessa ottica di rigore rientra l'ulteriore previsione che impone un vincolo quinquennale di inalienabilità dei beni applicando ad essi, peraltro, le disposizioni di prevenzione di cui al Decreto Legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla Legge 18 maggio 1978, n. 191.

Si precisa, infine, che qualora il bene immobile dovesse presentare un valore di mercato superiore a € 400.000, lo stesso sarà alienato secondo le procedure previste dalle norme di contabilità dello Stato (trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 1, commi 436, 437 e 438 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311). Conseguentemente, le relative attività di alienazione





Agenzia Nazionale

PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

saranno realizzate, previa stipula di apposita convenzione disciplinante le modalità operative, dall'Agenzia del demanio.

La necessità di scongiurare il rischio di una riappropriazione del bene in via indiretta da parte di soggetti riconducibili alla criminalità organizzata, tramite interposizioni personali, fa sì che l'ipotesi di vendita debba essere accompagnata da più forti precauzioni. Pertanto, nel caso in cui il soggetto aggiudicatario sia non censito nella Banca dati nazionale unica antimafia (BDNA), sia perché si tratti di soggetto non ancora vagliato dallo speciale sistema informativo, sia perché si tratti di soggetto non avente natura imprenditoriale, le verifiche antimafia verranno disposte dal Prefetto competente direttamente con le modalità previste dall'art. 92, comma 2, del CAM.

Nei casi suddetti verranno attivate, pertanto, le forze di polizia ai fini delle necessarie puntuali verifiche, anche con il coinvolgimento dei nuclei di supporto.

Sempre negli stessi casi, sulla base di uno specifico protocollo d'intesa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, l'Agenzia assicurerà lo scambio informativo e potrà, altresì, avvalersi di tutte le informazioni ostensibili disponibili sul sistema SIDDA-SIDNA.

Il Prefetto concluderà le verifiche con il rilascio dell'informazione antimafia, valutando, nei casi di particolare complessità, anche di avvalersi del supporto del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, esteso, nell'occasione, alla partecipazione dei rappresentanti della Procura ordinaria e/o di quella distrettuale.

f) La destinazione all'Agenzia del demanio

Qualora anche i tentativi di vendita non dovessero sortire effetti positivi in termini di destinazione del bene immobile, l'ANBSC, decorsi tre anni dall'avvio della relativa procedura ed in assenza di ulteriori richieste da parte dei soggetti normativamente previsti, disporrà, previa delibera del consiglio direttivo, il mantenimento del medesimo cespite al patrimonio dello Stato.

La relativa gestione sarà affidata all'Agenzia del demanio quale soggetto che, per legge, ha la competenza istituzionale nella gestione del patrimonio pubblico.

Tale norma di chiusura dell'iter di destinazione, recentemente introdotta con il Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha opportunamente consacrato il principio, sopra evidenziato, circa la natura meramente destinataria (e non gestoria) dell'ANBSC in ordine alle attività di competenza riguardanti i beni definitivamente confiscati.

Il Direttore
(Bruno Frattasi)

