

L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI: LO STATO DELL'ARTE SUI COMPENSI

di **Luca D'Amore**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il ruolo dell'amministratore giudiziario e l'erroneo accostamento alla figura del curatore fallimentare. – 3. Individuazione dell'ambito di applicazione del decreto. – 3.1. I compensi degli amministratori giudiziari ante codice antimafia. – 3.2. I compensi dei coadiutori dell'ANBSC. – 4. La (apparente) minor durata del procedimento di prevenzione rispetto alla procedura fallimentare. – 5. I riferimenti alla legge fallimentare. – 6. Il computo delle spese sostenute per i coadiutori dell'amministratore giudiziario. – 7. La clausola di invarianza finanziaria. – 8. Il criterio da applicare alla liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari.

1. Premessa

È opinione comune che l'aggressione ai patrimoni illeciti - tramite i fondamentali strumenti del sequestro e della confisca – costituisca oggi un indispensabile mezzo di contrasto alla criminalità organizzata: la grande efficacia di tali strumenti ha reso evidente come essi siano ormai assai più incisivi – nel reprimere e prevenire i fenomeni criminali esistenti – rispetto alle pene detentive inflitte con le sentenze di condanna, e la consapevolezza di tale efficacia ne ha determinato una applicazione sempre più diffusa che registra una crescita esponenziale, non solo nei territori dell'Italia del sud, noti per la storica infiltrazione criminale nel tessuto sociale.

In proposito si riportano i dati della relazione¹ del Dicastero della Giustizia alla Camera dei Deputati aggiornati al 28 febbraio 2015 sulla consistenza, destinazione e utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e sullo stato dei procedimenti di sequestro o confisca.

Se si pone l'accento sull'ultimo quinquennio, emerge chiaramente la crescita esponenziale delle misure di prevenzione adottate dall'autorità Giudiziaria. In proposito si riposta in calce un prospetto riepilogativo:

BENI SUDDIVISI PER TIPOLOGIA (2011 FEB 2015)					
	2011	2012	2013	2014	Feb 2015
IMMOBILE	4.530	7.652	11.168	14.008	2.026
MOBILE REGISTRATO	2.704	4.622	4.204	6.066	661
MOBILE	2.215	2.732	3.656	4.460	695
FINANZIARIO	1.221	1.866	3.558	3.975	531
AZIENDA	1.002	1.275	1.888	2.418	303
	11.672	18.147	24.474	30.927	4.216
	TOTALE 2011-FEB 2015			89.436	

¹ Reperibile all'indirizzo internet:

http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/154/005_RS/INTERO_COM.pdf

Il quadro assume maggior rilievo se si considera che, alla data del 28 febbraio 2015, il numero complessivo di beni sequestrati e confiscati censito nella banca dati del Ministero della Giustizia, risulta pari a **139.187 unità**.

Confische	Numero beni	% numero beni in banca dati
1. Confische non definitive	25.229	18,1
2. Confische definitive	21.570	15,5
3. Confische con destinazione	5.240	3,8
Totale Beni Confiscati (1.+2.+3.)	52.039	37,4
Totale Beni in Banca Dati	139.187	100

#

Ci si trova quindi al cospetto di un patrimonio enorme che, peraltro, va implementato con i migliaia di beni sequestrati e confiscati nell'ambito di procedimenti penali non censiti nella banca dati SIT-MP e che potrebbe far emergere un dato complessivo di beni pari a circa il doppio (280 mila unità).

Tanto premesso, di seguito si evidenziano i punti di criticità riscontrabili nella bozza di decreto in esame, con l'auspicio che il Governo possa recepire i suggerimenti formulati dal CNDCEC, all'uopo provvedendo ad una integrale rivisitazione del decreto stesso in un'ottica di condivisione con tutti gli interlocutori istituzionali rappresentativi degli iscritti agli ordini professionali interessati (commercialisti e avvocati).

2. Il ruolo dell'amministratore giudiziario e l'erroneo accostamento alla figura del curatore fallimentare.

Dalla relazione allo schema di decreto è possibile ricavare come il modello assunto a riferimento per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari, sia purtroppo la normativa dettata in materia di compenso spettante al curatore fallimentare e al commissario giudiziale nella procedura di concordato preventivo, ma adattando *in peius* al procedimento di prevenzione i parametri di liquidazione previsti in sede fallimentare.

In proposito va evidenziato come l'amministratore giudiziario svolge solo in via accessoria ed eventuale l'attività liquidatoria, essendo invece richiesto al professionista in parola di gestire aziende in attività, beni immobili produttivi e più in generale di massimizzare il valore dei cespiti in sequestro.

Proprio la caratteristica dell'amministrazione giudiziaria di essere una gestione estremamente dinamica, ha di recente indotto il legislatore a prevedere l'applicazione dei compensi per l'amministratore giudiziario, anche all'attività gestoria, parimenti dinamica, svolta dal Commissario nominato dal Prefetto su proposta del Presidente dell'ANAC per la temporanea e straordinaria gestione dell'impresa appaltatrice².

² Cfr. art. 32 D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 114.

Si tratta pertanto di un accostamento assolutamente inadeguato atteso che l'amministratore giudiziario è una figura del tutto peculiare, con proprie caratteristiche e funzioni che non consentono accostamenti ad altre professionalità.

L'amministratore giudiziario, in effetti, proprio per la particolare natura dell'incarico svolto, è espressamente qualificato dal legislatore del Codice antimafia come "pubblico ufficiale". Inoltre per l'amministratore giudiziario è stato previsto uno specifico albo professionale, nel quale possono iscriversi soltanto talune categorie di soggetti aventi particolari requisiti morali e professionali.

Peraltro, attesa la particolare delicatezza delle funzioni espletate e dei peculiari interlocutori con i quali l'amministratore giudiziario sovente si interfaccia (consorterie criminali), al professionista in esame è richiesta una "scelta di campo", che va oltre anche quelli che sono i requisiti professionali e morali richiesti.

All'amministratore giudiziario è inoltre richiesta una consolidata preparazione professionale. La complessità della materia, infatti, richiede un approccio sistematico e interdisciplinare nei campi dell'economia, del diritto, ma anche delle scienze architettoniche ed edilizie.

In proposito, come efficacemente evidenziato³, nel Codice antimafia sono rintracciabili almeno "13 ruoli" dell'amministratore giudiziario e segnatamente:

1. Di "pubblico ufficiale";
2. Di custode;
3. Di investigatore;
4. Di consulente commerciale;
5. Di manager;
6. Di dirigente di seconda fascia dello Stato;
7. Di autore di piani industriali;
8. Di liquidatore;
9. Di curatore fallimentare (ruolo eventuale);
10. Di contabile;
11. Di ausiliario del Tribunale;
12. Di collaboratore dell'Agenzia;
13. Di cassiere del Fondo unico Giustizia.

Nonostante queste numerose e delicate funzioni che il Codice antimafia affida all'amministratore giudiziario, il decreto in esame sta svilendo il ruolo di tale professionista, accostandolo ad altre figure alle quali è demandato lo svolgimento di attività – prettamente liquidatorie e quindi ontologicamente diverse.

Pertanto non è condivisibile l'approccio utilizzato nella stesura del decreto in commento e non risulta parimenti condivisibile la scelta di ridurre di un terzo i parametri di liquidazione dei compensi spettanti dell'amministratore giudiziario a fronte dell'asserita minore complessità degli adempimenti di questa figura professionale rispetto ai curatori fallimentari.

³ Giovambattista TONA, magistrato presso la Corte di Appello di Caltanissetta, consulente della Commissione Parlamentare Antimafia.

3. Individuazione dell'ambito di applicazione del decreto

3.1 I compensi degli amministratori giudiziari ante codice antimafia

Il Codice antimafia – come noto - ha dettato⁴ una peculiare disciplina transitoria che incide significativamente sul termine a decorrere del quale l'Agenzia subentra nelle competenze previste dalla legge, impattando pertanto, di riflesso, sul *modus operandi* dell'amministratore giudiziario.

In particolare, sulla base della disciplina transitoria in parola, l'Agenzia subentrare *pleno iure* nelle competenze attribuitele dalla legge, solo nei procedimenti di prevenzione ed in quelli penali adottati dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui all'art. 113 del Testo Unico e quindi dal 15 marzo 2012.

Per tutti i procedimenti già pendenti, trova invece applicazione la disciplina previgente (legge 31 maggio 1965, n. 575 e smi), che attribuisce all'Agenzia la sola competenza nella gestione e destinazione dei beni confiscati in via definitiva ed affida all'amministratore giudiziario il compito di amministrare i beni dalla data del sequestro sino alla confisca definitiva.

Ne consegue che per tutti i beni sequestrati e confiscati prima del 12 marzo 2012, gli amministratori giudiziari gestiscono i cespiti sino alla confisca definitiva.

Al riguardo, come risulta dalla tabella in calce, si tratta di un numero considerevole di beni considerato che, in base ai dati contenuti nella citata relazione del Dicastero della Giustizia alla Camera dei Deputati aggiornati al 28 febbraio, alla data dell'11 marzo 2012 il numero di procedimenti pendenti risulta pari a circa **2361** e quindi in misura nettamente superiore al numero (**1501**) di procedimenti attivati dal mese di marzo 2012 sino al 31 dicembre 2014. Peraltro anche in tal caso va rilevato che il numero di procedimenti sottoposti alla disciplina ante codice antimafia potrebbe essere nettamente superiore in quanto nel sistema SIT-MP non sono rilevati i procedimenti penali.

#

Anno	Procedimenti	Totale	
2007	318	2361	<i>* procedimenti dal 1° gennaio all'11 marzo 2012 (calcolati in via approssimativa tenendo conto del numero di procedimenti/12 mesi)</i>
2008	271		
2009	442		
2010	509		
2011	679		
2012*	142		
2012**	428	1501	<i>** procedimenti dal 12 marzo al 31 dicembre 2012 (calcolati in via approssimativa tenendo conto del numero di procedimenti/12 mesi)</i>
2013	480		
2014	593		

#

Sotto tale aspetto la bozza di decreto in esame risulta assolutamente carente in quanto non indica alcun criterio atto a determinare i compensi spettanti agli amministratori giudiziari che hanno gestito ovvero che stanno ancora amministrando compendi sequestrati e confiscati in vigenza del regime ante codice antimafia.

⁴ Art. 117 Testo Unico antimafia, già art. 7 del D.L. 4 febbraio 2010, n. 4 convertito, con modificazioni, dalla Legge 31 marzo 2010, n. 50.

3.2 I compensi dei coadiutori dell'ANBSC

Non risulta parimenti condivisibile la scelta operata nella bozza di decreto (*cf.* pag. 7, punto II, punto 1 della relazione illustrativa) di volerne limitare l'applicazione segnatamente per determinare (soltanto) i compensi maturati dall'amministratore giudiziario sino alla confisca di primo grado.

Al riguardo è opportuno evidenziare che lo stesso codice antimafia (art. 38, comma 3 del D. Lgs n. 159/2011), prevede espressamente che anche il professionista nominato dall'Agenzia Nazionale (c.d. coadiutore che come noto può coincidere con l'amministratore giudiziario nominato dall'autorità giudiziaria), venga retribuito secondo le medesime modalità previste per l'amministratore giudiziario.

Ne consegue che il professionista incaricato dall'autorità giudiziaria (amministratore giudiziario) o dall'Agenzia (coadiutore) può svolgere l'attività di custodia e gestione non limitatamente alla fase temporale che va dal sequestro alla confisca di primo grado (di durata massima pari a trenta mesi ex art. 24 del D.Lgs. n. 159/2011), ma continuare nell'amministrazione sino alla confisca definitiva e, anche dopo detto termine, nelle attività di supporto all'Agenzia per la destinazione dei beni definitivamente confiscati.

Anche su tale aspetto, pertanto, la bozza di decreto deve essere integrata ampliando l'ambito di applicazione – conformemente alle disposizioni del codice antimafia – anche ai coadiutori dell'ANBSC.

4. La (apparente) minor durata del procedimento di prevenzione rispetto alla procedura fallimentare

Per i compensi degli amministratori giudiziari la bozza di decreto opera una riduzione rispetto a quelli spettanti ai curatori fallimentari a cagione della (apparente) minore durata della procedura di prevenzione.

In proposito la bozza di decreto non considera che:

1) l'amministratore giudiziario – come già evidenziato - può svolgere il proprio incarico non soltanto limitatamente alla fase iniziale (dal sequestro alla confisca di 1° grado), ma proseguire sotto il controllo dell'Agenzia quale coadiutore della stessa (dalla confisca di 1° grado alla confisca definitiva e anche oltre supportando l'ANBSC nella destinazione del bene confiscato);

2) l'art. 24, comma 2° del Codice antimafia prevede espressamente che la prima fase del procedimento di prevenzione (dal sequestro alla confisca di 1° grado) possa avere una durata massima di trenta mesi e che tale termine possa essere sospeso per il tempo necessario per l'espletamento di accertamenti peritali e per le cause di sospensione dei termini di custodia cautelare. Analoga disciplina è dettata dal Codice antimafia (art. 27) in caso di appello.

Emerge chiaramente che la durata complessiva del procedimento di prevenzione ben può protrarsi oltre le tempistiche indicate nella relazione illustrativa alla bozza di decreto in esame.

Peraltro con riferimento al fattore tempo, si rileva che nei criteri per la determinazione del compenso indicati nella bozza di decreto (*cf.* art. 3) non si tiene conto della durata. In proposito sarebbe auspicabile inserire criteri specifici (ad esempio per ciascun anno di attività svolta).

5. I riferimenti alla legge fallimentare

Il codice antimafia prevede (art. 37, comma 5) la contabilità separata in relazione ai vari soggetti o enti proposti in quanto l'entità di riferimento è il patrimonio. Nonostante ciò, nella bozza di decreto in commento (*cf.* art. 3 comma 9), si fa riferimento – nei casi in cui i beni sequestrati appartengano a più proposti - alle masse attive e passive. Si ritiene che tale riferimento sia improprio atteso che la terminologia impiegata è tipica della procedura fallimentare e che appunto l'entità di riferimento è il patrimonio e non la massa.

6. Il computo delle spese sostenute per i coadiutori dell'amministratore giudiziario

Nella bozza di decreto (*cf.* art. 3, comma 8) si precisa che i costi dei coadiutori sono ricompresi tra le spese. In proposito risulta necessario meglio esplicitare che tali spese debbano essere computate nelle spese vive e non tra le spese generali.

7. La clausola di invarianza finanziaria

La bozza di decreto contiene una clausola di invarianza finanziaria che risulta contraddittoria atteso che per espressa previsione del Codice antimafia (art. 42, comma 2) ove il conto di gestione non presenti attivo, il compenso viene liquidato a carico dell'Erario.

8. Il criterio da applicare alla liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari

Diversamente da quanto sostenuto nella relazione illustrativa al decreto in esame, nel nostro ordinamento non ci si trova al cospetto di un unico criterio generale per la determinazione dei compensi, ma ad una molteplicità di criteri che debbono tener conto delle peculiari attività svolte dallo specifico professionista impiegato, all'uopo graduando i compensi per le attività statiche e liquidatorie (come quelle svolte dal curatore/commissario giudiziale) oppure per le attività dinamiche e produttive di reddito (quelle svolte dall'amministratore giudiziario/commissario ANAC).

Sul punto si evidenzia come il paradigma di riferimento per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari non possa essere la normativa dettata per i curatori fallimentari, ma la vigente tabella per la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia di cui al DM 140/2012, opportunamente adattata *in melius* alle specificità della disciplina in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle consorterie criminali.

In proposito si evidenzia come il richiamo al DM 140/2012 - unitamente ad una serie di aggiustamenti operati nell'ambito di taluni protocolli d'intesa⁵ sottoscritti con l'Autorità Giudiziaria - sia stato provvisoriamente adottato dall'ANAC per la determinazione dei compensi dei Commissari di nomina prefettizia⁶.

Roma, 30 giugno 2015

⁵ Si veda in proposito il protocollo di intesa sottoscritto tra 'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Roma ed il Tribunale di Roma in data 23 maggio 2014 reperibile al seguente indirizzo: http://www.odcec.roma.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2377:compensi-degli-amministratori-giudiziari-protocollo-siglato-con-il-tribunale-di-roma&catid=18:comunicazioni-dallordine&Itemid=61

⁶ *Cfr.* nota presidente ANAC, dott. Cantone del 3 marzo 2015.