

**LA DISCIPLINA IN
MATERIA DI BENI
SEQUESTRATI E
CONFISCATI. LUCI E
OMBRE DELL'ATTO
CAMERA N. 1138**

Documento del 30 novembre 2015

LA DISCIPLINA IN MATERIA DI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI. LUCI E OMBRE DELL'ATTO CAMERA N. 1138

di **Luca D'Amore**

Sommario: 1. Premessa. – 2. “Le luci”. – 3. “Le ombre”.

1. Premessa

Come noto lo scorso 11 novembre la Camera dei Deputati ha definitivamente approvato la proposta di legge di iniziativa popolare recante *"Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata"* (atto Camera n. 1138 nel testo unificato con le altre proposte di legge e segnatamente atto Camera GADDA n. 1039, atto Camera GARAVINI n. 1189, atto Camera VECCHIO n. 2580, atto Camera BINDI n. 2737, atto Camera BINDI n. 2786, atto Camera FORMISANO n. 2956).

Il testo licenziato dalla Camera dei Deputati è stato trasmesso al Senato della Repubblica in data 16 novembre 2015 e – nell'ambito del rituale iter legislativo - dal 20 novembre 2015 risulta¹ assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) in sede referente.

Nell'auspicio che le “ombre” contenute nel testo approvato dalla Camera dei Deputati vengano rivedute e corrette dalla “Camera di raffreddamento”, con il presente contributo si effettuerà una disamina delle “novità” normative introdotte nella legislazione antimafia dal testo in esame.

2. “Le luci”

Quanto alle “luci”, sicuramente va lodato lo sforzo del Parlamento di portare a compimento una riforma che giaceva dal 2013. Il prodotto finale non è quello sperato, ma si rinvengono comunque delle norme che – ove definitivamente approvate – riteniamo innovino positivamente l'ordinamento giuridico e che riportiamo nel prospetto in calce.

Norma dell'A.C. n. 1138	Disposizione di legge modificata	Oggetto
Art. 8	Art. 24 D. Lgs n. 159/2011	Viene escluso che la disponibilità di beni possa essere giustificata con proventi di evasione fiscale.
Art. 10	Art. 34 D. Lgs n. 159/2011	Viene consentita l'applicazione della misura ivi disciplinata (amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche) anche basandosi sugli accertamenti compiuti dall'ANAC ai sensi dell'art. 6 del codice dei contratti

¹ Per una disamina sull'iter dei lavori parlamentari si rinvia al link del Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46203.htm>

		pubblici, Inoltre si estende la misura ex art. 34 anche nei casi disciplinati dall'articolo 603-bis ² c.p. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro)
Art. 11	Art. 34-bis D. Lgs n. 159/2011	Si introduce nel codice antimafia, l'articolo 34-bis che disciplina una nuova e più flessibile misura di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato (il controllo giudiziario). Si tratta – assieme all'art. 34, di strumenti più flessibili per contrastare le infiltrazioni mafiose nel mercato, senza ricorrere alle misure più invasive già consacrate dalla vigente disciplina. Il controllo giudiziario – in particolare - viene concepito come strumento di controllo in favore dell'impresa che, a seguito di mancato rilascio di certificazione antimafia, voglia sottoporsi alla verifica del proprio percorso di affrancamento dai rischi derivanti dalle contiguità e ottenere così la validazione della propria opera di riorganizzazione e di bonifica in prospettiva di recupero della legalità;
Art. 12	Art. 34-ter D. Lgs n. 159/2011	Si introduce nel codice antimafia l'articolo 34-ter che prevede, tra l'altro, la priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti di prevenzione patrimoniale (1° comma) all'uopo imponendo ai dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti (2° comma) di adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e definizione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale e il rispetto dei termini previsti.
Art. 13	Art. 35-bis D. Lgs n. 159/2011	Si introduce nel codice antimafia l'articolo 35-bis rubricato <i>"Responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione"</i> . Si tratta di una norma elaborata dal CNDCEC e che consente di escludere - salvi i casi di dolo o colpa grave - la responsabilità civile dell'amministratore giudiziario, del coadiutore nominato ai sensi dell'articolo 35, comma 4, e dell'amministratore nominato ai sensi dell'articolo 41, comma 6, per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro. Nella stessa ottica di evitare di imputare responsabilità gestionali all'amministratore giudiziario per condotte riferite al periodo precedente la misura di prevenzione patrimoniale, viene previsto che dalla data del sequestro e sino all'approvazione del programma di cui all'articolo 41, comma 1, lettera c), gli accertamenti a qualsiasi titolo disposti sull'azienda sequestrata dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono notificati all'amministratore giudiziario. Entro sei mesi dalla notificazione dell'accertamento è sospesa l'irrogazione delle sanzioni e l'amministratore giudiziario procede alla sanatoria delle violazioni eventualmente riscontrate, presentando apposita istanza alla pubblica amministrazione interessata, sentito il giudice delegato. Per la durata indicata nel periodo precedente rimangono sospesi i relativi termini di prescrizione. Ulteriore disposizione di rilievo è quella contenuta nel comma 3° della nuova norma laddove si prevede che, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia possa rilasciare all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia di cui all'articolo 84. Tale documentazione ha validità per l'intero periodo di efficacia dei provvedimenti di sequestro e confisca dell'azienda e sino alla destinazione della stessa disposta ai sensi dell'articolo 48».
Art. 13	Art. 39 D. Lgs n. 159/2011	La disposizione disciplina, come noto, l'assistenza legale alla procedura da parte dell'Avvocatura dello Stato. Nella prassi i rapporti con l'organo legale dello Stato sono stati spesso difficoltosi, in quanto le tempistiche di risposta dell'Avvocatura dello Stato mal si conciliano con le esigenze di speditezza

² Relativamente alla fattispecie criminosa di cui all'articolo 603-bis c.p., l'atto camera n. 1138 introduce nel codice penale l'articolo 603-ter un'ulteriori ipotesi di confisca obbligatoria in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per il delitto previsto dall'articolo 603-bis.

		dell'amministrazione giudiziaria. Per questo motivo la novella prevede che - qualora l'Avvocatura dello Stato non si esprima entro cinque giorni - il giudice delegato possa autorizzare la nomina di un libero professionista.
Art. 14	Art. 41 D. Lgs n. 159/2011	<p>Viene integralmente riscritto l'articolo 41 in materia di gestione delle aziende sequestrate. Viene ridotto il termine per il deposito (3 mesi in luogo dei 6 mesi prorogabili per giustificati motivi); viene sensibilmente ampliato il contenuto della relazione ex art. 41 tra cui l'elenco nominativo dei creditori e di coloro che vantano diritti reali o personali, di godimento o di garanzia, sui beni ai sensi dell'articolo 57, comma 1, specificando i crediti che originano dai rapporti di cui all'articolo 56, quelli che sono collegati a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività e quelli che riguardano rapporti esauriti, non provati o non funzionali all'attività di impresa. Viene altresì specificato che qualora venga proposta la prosecuzione o la ripresa dell'attività, deve essere allegato un programma contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta, che deve essere corredato, previa autorizzazione del giudice delegato, della relazione di un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d) legge fallimentare, che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del piano medesimo, considerata la possibilità di avvalersi delle agevolazioni e delle misure previste dall'articolo 41-bis.</p> <p>Nei casi di sequestri totalitari, viene espressamente normativizzata la possibilità che vi sia coincidenza tra la figura dell'amministratore giudiziario con quella dell'amministratore della società.</p> <p>Nel caso in cui il giudice autorizzi la prosecuzione temporanea dell'attività d'impresa sequestrata viene conservata, fino all'approvazione del programma di prosecuzione, l'efficacia delle autorizzazioni, delle concessioni e dei titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività, già rilasciati ai titolari delle aziende in stato di sequestro in relazione ai compendi sequestrati.</p>
Art. 15	Art. 41-bis D. Lgs n. 159/2011	<p>Viene introdotta una nuova disposizione dedicate agli <i>"Strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate nonché per il monitoraggio analitico sull'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati"</i>. In particolare vengono stanziati 5 milioni di euro affinché l'Agenzia promuova specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali.</p> <p>Inoltre per assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, la continuità del credito bancario e l'accesso al medesimo nonché le altre finalità ivi previste (sostegno agli investimenti e agli oneri da sostenere per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il sostegno alle cooperative previste dall'articolo 48), viene autorizzata una spesa di 10 milioni di euro per ciascun anno nel triennio 2016-2018.</p> <p>L'accesso alle risorse è richiesto dall'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, o dall'Agenzia, dopo l'adozione dei provvedimenti di prosecuzione o di ripresa dell'attività d'impresa previsti dall'articolo 41, comma 1-quinquies. In caso di revoca del provvedimento di sequestro, in qualunque stato e grado del procedimento, l'avente diritto, è tenuto a rimborsare gli importi liquidati. I crediti derivanti dai finanziamenti erogati mediante prelievo dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, hanno privilegio sugli immobili, sugli impianti e su ogni loro pertinenza, sui macchinari e sugli utensili dell'impresa, comunque destinati al suo funzionamento ed esercizio.</p>

<p>Art. 18</p>	<p>Art. 48-bis D. Lgs n. 159/2011</p>	<p>Viene introdotta la facoltà di concedere in locazione beni immobili definitivamente confiscati e mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La concessione, prevede la proposta dell'amministrazione di appartenenza dell'interessato e può essere disposta dall'Agenzia per un periodo di quattro anni, prorogabile per non più di due volte.</p>
<p>Artt. 21-22</p>	<p>Art. 52 Art. 53 Art. 54-bis Art. 55 Art. 56 Art. 57 Art. 58 Art. 59 Art. 60 Art. 61 D. Lgs n. 159/2011</p>	<p>Viene in molte parti riscritta la disciplina della tutela dei diritti dei terzi.</p> <p>Di particolare rilevanza l'articolo 54-bis in materia di pagamento di debiti anteriori al sequestro che consente all'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, di procedere al pagamento anche parziale o rateale dei crediti per prestazioni di beni o servizi, sorti anteriormente alla data del sequestro ritenuti strategici per la ripresa e la prosecuzione dell'attività di impresa. Si tratta di una previsione diretta a evitare che vengano interrotti quei singoli rapporti commerciali essenziali allo svolgimento dell'attività tipica dell'impresa da parte di alcuni creditori strategici in conseguenza del mancato adempimento delle obbligazioni già scadute alla data del sequestro, prevedendo per tale limitata categoria di crediti la possibilità di procedere a un pagamento immediato, attribuendogli così natura preeducibile, in assenza di verifica. Sempre nell'ottica di favorire la prosecuzione dell'attività, è stato altresì previsto, al comma 2 dell'articolo 54-bis, che, in sede di redazione del programma di prosecuzione o ripresa dell'attività di cui all'articolo 41, il tribunale può autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa e a provvedere ai conseguenti pagamenti, previa verifica sommaria della buona fede.</p> <p>Si interviene sulla disciplina dell'art. 56 (rapporti pendenti) ed al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici, l'amministratore è tenuto a sciogliere la riserva sulle sorti del contratto entro il termine previsto per il deposito della prima relazione di cui all'articolo 41, comma 1-bis, e comunque non oltre sei mesi dall'immissione in possesso. Lo scioglimento dal contratto da parte dell'amministratore non dà diritto al risarcimento del danno nei confronti della procedura. Il contraente conserva il diritto al risarcimento del danno nei soli confronti del proposto.</p> <p>Si introducono modifiche significative al procedimento di accertamento dei crediti e dei diritti dei terzi con particolare riferimento a quando si procede alla verifica (dalla confisca di primo grado – ex art. 57, comma 2), ai termini previsti, per il deposito delle istanze di accertamento del credito e per quello di fissazione dell'udienza di verifica.</p> <p>Si introduce la previsione (art. 57) che nell'elenco nominativo dei creditori anteriori al sequestro siano inseriti anche quelli ritenuti strategici per la ripresa e la prosecuzione dell'attività di impresa e per la conservazione del valore economico e sociale dell'azienda sequestrata, di cui all'articolo 54-bis. Tali ultimi crediti, pur esclusi dal procedimento di verifica di cui all'articolo 58, in quanto già soddisfatti, ove il giudice ne abbia autorizzato il pagamento in ragione della riscontrata essenziale strumentalità, devono essere comunque inseriti dall'amministratore nell'elenco dei creditori, per consentire a tutti gli altri creditori la verifica dei presupposti del trattamento preferenziale ricevuto e la conseguente possibilità di impugnare il provvedimento del giudice che ne ha autorizzato il pagamento, nei modi e nei termini previsti all'articolo 59, comma 6, per l'impugnazione dei crediti ammessi o esclusi dal passivo.</p> <p>Viene modificata anche la disciplina relativa all'attività di liquidazione dei beni e al progetto di pagamento. La fase della vendita e del riparto viene devoluta integralmente all'Agenzia, che vi provvede dopo che la confisca è divenuta irrevocabile. Viene ribadito il criterio di sussidiarietà della vendita</p>

		dei beni solo nel caso in cui la liquidità di cui si dispone risulti insufficiente a garantire la soddisfazione dei creditori.
Art. 23	Art. 63 Art. 64 D. Lgs n. 159/2011	Viene semplificata la disciplina di cui agli articoli 63 e 64, escludendo che il giudice del fallimento proceda alla verifica di buona fede dei crediti, come previsto dalla norma vigente ma unanimemente criticata da dottrina e operatori; si stabilisce che i beni sottoposti a sequestro, sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato prima del sequestro, sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato dopo il sequestro, siano esclusi dalla massa attiva del fallimento e che in conseguenza l'accertamento dei crediti connessi a diritti su di essi gravanti sia devoluto in via esclusiva alle valutazioni del giudice delegato della prevenzione attraverso il procedimento di verifica della buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti. Così che ove già verificato in sede fallimentare, i crediti inerenti a beni confiscati dovranno essere nuovamente accertati dal giudice della prevenzione, nel rispetto, peraltro, del principio della valenza endo-processuale dell'ammissione al passivo. È consentito all'amministratore, qualora ne ricorrano i presupposti e le finalità, di procedere alla ristrutturazione dei debiti delle imprese sequestrate avvalendosi degli strumenti e delle procedure di negoziazione della crisi oggi in vigore.
Art. 25	Art. 110 Art. 111 Art. 112 Art. 113	Sono ridisegnati profilo, competenze e poteri dell'Agenzia che viene posta sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri e, conseguentemente, la sola sede legale viene fissata a Roma mentre la sede secondaria (e operativa) rimane a Reggio Calabria. Le attribuzioni, prima esclusive del Ministro dell'interno, migrano ora in capo al Presidente del Consiglio dei ministri. Si ampliano e si dettagliano inoltre i compiti dell'Agenzia. È previsto che il Direttore dell'Agenzia sia scelto tra figure professionali che abbiano maturato esperienza specifica almeno quinquennale nella gestione dei beni e delle aziende e, fermo tale requisito, tra prefetti provenienti dalla carriera prefettizia, dirigenti dell'Agenzia del demanio, amministratori di società pubbliche o private, magistrati che abbiano conseguito la quinta valutazione di professionalità. È ampliata la composizione del Consiglio direttivo con l'inserimento di un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro da esso delegato.
Art. 28	all'art. 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12	Vengono previste delle sezioni specializzate distrettuali per la trattazione delle misure di prevenzione (fatta salva l'istituzione di sezioni distaccate per Trapani e Santa Maria Capua Vetere con conseguenti modifiche dell'ordinamento giudiziario).
Art. 29		Viene delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria fino alla loro assegnazione, prevedendo incentivi nelle forme della premialità fiscale e contributiva, favorendo l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali
Art. 30 Art. 31		Recano la disciplina di diritto intertemporale. Di particolare rilievo l'art. 31 il quale chiarisce che le modifiche alle disposizioni sulla competenza dell'Agenzia, non si applicano quando l'amministrazione è stata assunta ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 6 ottobre 2011, n. 159, vigenti sino all'entrata in vigore della nuova normativa.
Art. 32	dell'art. 1, commi da 194 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.	La norma in questione detta una disciplina di interpretazione autentica delle disposizioni contenute nella legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) all'uopo prevedendo che le stesse si applicano anche con riferimento ai beni confiscati, ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n.

		306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, all'esito di procedimenti iscritti nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale prima del 13 ottobre 2011. Il riferimento al tribunale del luogo che ha disposto la confisca, contenuto nei medesimi articoli, deve intendersi relativo al giudice del luogo che ha disposto la confisca nel processo penale di cui all'articolo 666, commi 1, 2 e 3, del codice di procedura penale.
--	--	---

3. “Le ombre”

Quanto alle “ombre”, riscontriamo purtroppo che i positivi intenti iniziali, anche corroborati dalle numerose audizioni di esperti del settore e di rappresentanti delle professioni³, non hanno prodotto il risultato sperato.

In effetti l'atto Camera 1138 appare permeato, in ogni sua virgola, dal c.d. “effetto Palermo” e dalle consequenziali “norme punitive” degli attori del processo al patrimonio (amministratori giudiziari e magistratura), senza purtroppo considerare che responsabilità penali definitivamente accertate, sono sempre personali e mai del sistema e mai di coloro i quali fanno parte del sistema.

Fatta questa doverosa premessa, di seguito riportiamo alcune norme che – ove definitivamente approvate – riteniamo innovino negativamente l'ordinamento giuridico.

Tra queste menzionato l'art. 5 dell'atto Camera n. 1138 il quale, nel modificare l'art. 20 del codice antimafia, recita testualmente che *“il tribunale, quando dispone il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie ordina il sequestro dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e successivi del codice civile, anche al fine di consentire gli adempimenti previsti dall'articolo 104, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale”*.

Si tratta di una previsione che positivizza la prassi tribunizia del c.d. “sequestro in via autonoma” e che, per quanto è stato già evidenziato in altra sede⁴, può creare evidenti problemi gestionali allorquando sul bene immobile aziendale si cristallizza definitivamente la misura ablatoria⁵.

Il provvedimento approvato dalla Camera ha ridotto la durata massima della misura di

³ In proposito si evidenzia che in data 13 aprile 2015, anche il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha partecipato alle audizioni tramite il Consigliere delegato, dott.ssa Maria Luisa Campise.

⁴ Si consenta il rinvio all'articolo redatto per la Fondazione Nazionale dei Commercialisti. L. D'AMORE, *“Le criticità nella gestione dei beni sottratti alle mafie: la confisca e la destinazione dei beni immobili aziendali in via autonoma e non autonoma”* scaricabile dal sito <http://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/node/882>

⁵ In tali circostanze, in effetti, il cespite viene devoluto all'Erario ai sensi dell'art. 45 del codice antimafia, sicché l'organo di controllo della società (ex) titolare del cespite dovrebbe suggerire (e l'organo amministrativo dovrebbe disporre) la c.d. estromissione del bene immobile dal patrimonio societario con le conseguenti necessarie registrazioni contabili e bilancistiche, onde consentire allo stesso bilancio di risultare conforme, tra l'altro, ai principi codicistici di verità e correttezza.

prevenzione atteso che il nuovo art. 24, ove definitivamente approvato, prevede una proroga non superiore a sei mesi (attualmente 12 mesi) nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti.

L'articolo 10 dell'atto camera modifica l'articolo 34 del codice antimafia che, come noto, disciplina l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende. Si tratta una delle norme "effetto Palermo" giacché viene previsto al comma 3° che *"nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, senza percepire emolumenti"*. Non si comprende – se non in un'ottica punitiva - per quale motivo l'amministratore giudiziario debba assumere su di sé le gravose responsabilità connesse "agli organi di amministrazione" e "agli altri organi sociali" senza percepire emolumenti.

"L'effetto Palermo" risulta ancor più evidente nella norma punitiva efficacemente definita "ammazza amministratori giudiziari" ovverosia l'art. 13 dell'atto Camera 1138 che va a modificare l'art. 35 recante "amministrazione dei beni sequestrati".

In effetti nel 2° comma si prevede che relativamente agli "incarichi aziendali", il singolo amministratore giudiziario ne possa assumere ma *"comunque non superiori a tre"*.

La disposizione risulta mal formulata, illogica e affetta *ab origine* da illegittimità costituzionale.

La disposizione è mal formulata perché non tiene conto:

- ✓ Delle tipologie di sequestro di beni aziendali concretamente eseguibili di talché ci si interroga se il divieto di cumulo debba applicarsi, come il buon senso farebbe ritenere, soltanto al c.d. sequestro tombale⁶ oppure vada illogicamente applicato anche al sequestro totalitario⁷ o addirittura al sequestro minoritario⁸;
- ✓ Non tiene conto delle prassi tribunitarie le quali - nella medesima procedura di sequestro in danno allo stesso proposto - sovente affidano ad un unico amministratore giudiziario una pluralità di "incarichi aziendali" ovverosia la gestione di una molteplicità di complessi aziendali, ma riferiti allo stesso proposto. Tali prassi, sono evidentemente finalizzate a massimizzare la gestione ed a rendere economicamente meno dispendiosa l'amministrazione atteso che, per la medesima procedura di sequestro, la gestione non viene disgregata in capo a più amministratori giudiziari e si riducono quindi i costi di gestione essendo uno l'amministratore giudiziario a gestire.

La disposizione in esame appare altresì viziata da legittimità costituzionale atteso che,

⁶ Che si configura quando il sequestro ha ad oggetto il sequestro di quote o di azioni in misura maggioritaria ed il complesso aziendale.

⁷ Che si configura quando il sequestro ha ad oggetto il sequestro di quote o di azioni in misura maggioritaria ma non anche il complesso aziendale.

⁸ Che si configura quando il sequestro ha ad oggetto il mero sequestro di quote o di azioni in misura minoritaria.

soltanto in capo ai professionisti abilitati (avvocati e commercialisti iscritti all'albo) che svolgono l'attività di amministratore giudiziario, viene illogicamente introdotta una norma che, per la gestione delle aziende sequestrate, impone il divieto di cumulo degli incarichi. La disparità di trattamento è evidente se si considera che lo stesso professionista (avvocato o commercialista iscritto all'albo) non incontra alcun limite di cumulo per svolgere la funzione di curatore fallimentare, di amministratore straordinario di grandi imprese in crisi ovvero di custode nelle procedure esecutive.

In proposito, al fine di evitare sicure censure da parte del Giudice delle Leggi, la Camera è intervenuta "in corsa" introducendo nell'articolo 28 dell'atto Camera 1138 una delega al Governo per adottare un decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle incompatibilità all'ufficio di amministratore giudiziario e di coadiutore all'amministrazione giudiziaria, oltre che di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo i principi ed i criteri direttivi ivi esplicitati. Vedremo se il Governo introdurrà una norma ammazza coadiutore, curatore fallimentare *et* similari.

La sfiducia verso gli amministratori giudiziari e verso i magistrati, ha indotto la Camera ad introdurre anche nel codice antimafia taluni concetti giuridici rinvenibili nel codice di rito civile⁹ sull'astensione obbligatoria, e segnatamente quello di "commensale abituale". In effetti l'art. 35, comma 3° nella nuova formulazione dell'atto Camera 1138 prevede che "*Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico*".

L'effetto Palermo ha indotto poi la Camera ad introdurre nel codice antimafia, una nuova tipologia di amministratore giudiziario: il dipendente della società INVITALIA S.p.A.

In particolare l'art. 15 dell'atto camera 1138, nell'introdurre all'art. 41-bis il comma 14, prevede che qualora il sequestro o la confisca riguardino "*aziende di straordinario interesse socio-economico*"¹⁰, l'amministratore giudiziario possa essere nominato tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, indicati dalla società INVITALIA Spa tra i suoi dipendenti. In tal caso l'amministratore giudiziario, dipendente della società INVITALIA Spa, per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento, ad eccezione del rimborso delle spese previsti dal codice antimafia.

Pur apprezzando lo sforzo di coinvolgere la società INVITALIA S.p.A. nel processo di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, riteniamo che – stante l'elevato tecnicismo della materia - la figura dell'amministratore giudiziario debba essere necessariamente affidata ad un libero professionista qualificato (avvocato o dottore commercialista) e non possa coincidere con un dipendente pubblico e/o di una società

⁹ Art. 51 c.p.c.

¹⁰ La cui individuazione - seppur trattandosi anche di beni in sequestro - è rimessa all'ANBSC (art. 41-bis, comma 15°).

partecipata, anche per i possibili conflitti di interesse che potrebbero in concreto configurarsi¹¹.

Oltre a ciò è utile ricordare che la gestione di un'impresa sequestrata, oltre agli inevitabili profili di pericolosità che l'incarico implica, richiede un impegno costante e continuo che va oltre le mansioni e gli orari lavorativi di un dipendente pubblico.

Per questo motivo, pur ritenendo utile creare una "rete" di rapporti tra l'amministratore giudiziario e gli enti istituzionali preposti, il C.N.D.C.E.C. aveva proposto che il dipendente della società INVITALIA S.p.A. potesse eventualmente assumere soltanto l'incarico di coadiutore dell'amministratore giudiziario, incarico questo di minore impegno e portata.

L'atto Camera 1138 introduce anche ulteriori disposizioni "ombra", in materia di Agenzia e di destinazione dei beni.

Per quanto riguarda l'Agenzia, purtroppo la Camera ha ritenuto di non dover recepire le proposte unanimemente condivise dai tecnici della materia in ordine alla necessità di traslare le competenze dell'Agenzia alla confisca definitiva. In altri termini, pur rimanendo le competenze di ausilio e supporto in costanza di procedura giudiziaria, l'Agenzia avrebbe dovuto assumere la competenza gestoria e quella relativa alla destinazione dei beni soltanto con la confisca definitiva. Ciò avrebbe consentito all'Agenzia di convogliare le (poche) risorse umane disponibili soltanto sulla gestione post confisca definitiva e sulla destinazione. La Camera ha voluto invece anticipare (art. 38 e art. 110 del codice antimafia) le competenze dell'ANBSC con il provvedimento di confisca di secondo grado: si ritiene trattasi di scelta illogica che rischia di duplicare ruoli e dilatare le tempistiche di gestione, costringendo l'Agenzia a convogliare le proprie risorse in una fase gestoria non necessaria.

Ancora più superflua l'istituzione di un Comitato consultivo e di indirizzo¹² all'interno dell'Agenzia, organo pensato come "laboratorio propulsivo per il concreto perseguimento delle finalità istituzionali di destinazione sociale dei beni sequestrati e confiscati" e che sarebbe chiamato (art. 112, comma 5°) a svolgere le seguenti funzioni:

- ✓ Esprime parere sugli atti di cui al comma 4 (ovverosia su tutti gli atti di competenza del Consiglio Direttivo dell'ANBSC);
- ✓ Può presentare proposte e fornire elementi per fare interagire gli amministratori giudiziari delle aziende, ovvero per accertare, su richiesta dell'amministratore

¹¹ Il dipendente di Invitalia S.p.A., in quanto dipendente di una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrebbe avere un interesse a gestire – anziché per conto di chi spetta – esclusivamente in favore del soggetto che diventerà proprietario del bene in caso di confisca definitiva ovverosia lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹² Tale organismo dovrebbe essere presieduto dal Direttore dell'Agenzia e composto da un esperto in materia di politica di coesione territoriale, da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dei fondi del Programma operativo Nazionale (PON) sicurezza, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle regioni, dei comuni, delle associazioni potenzialmente destinatarie o assegnatarie dei beni sequestrati o confiscati ai sensi dell'articolo 48, comma 3, lettera c), quest'ultimo nominato sulla base di criteri di trasparenza, rappresentatività e rotazione semestrale, da un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle cooperative e delle associazioni dei datori di lavoro. È previsto che possano essere chiamati a partecipare al Comitato i rappresentanti degli enti territoriali ove i beni o le aziende sequestrati confiscati si trovano.

giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, la disponibilità degli enti territoriali, delle associazioni e delle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c), a prendere in carico i beni immobili, che non facciano parte di compendio aziendale, sin dalla fase del sequestro;

- ✓ Esprime pareri su specifiche questioni riguardanti la destinazione e l'utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati nonché su ogni altra questione che gli venga sottoposta dal Consiglio direttivo, dal Direttore dell'agenzia o dall'autorità giudiziaria.

Seppur quale organo consultivo e non decisionale, si ritiene che il Comitato in esame non possa e non debba occuparsi di tutti gli “affari” dell’Agenzia e ciò vuoi per ragioni di riservatezza sulle quali sovente il Consiglio Direttivo è chiamato ad esprimersi, vuoi per la propria composizione non interamente “istituzionale” che potrebbe in ipotesi far profilare situazioni di conflitto di interessi¹³ di taluno dei componenti.

In effetti se la finalità di tale organismo è quella di far perseguire concretamente la destinazione sociale dei beni sequestrati e confiscati, si ritiene che la stessa possa essere ben conseguita approntando degli strumenti organizzativi diversi e segnatamente:

1. Coinvolgendo direttamente i rappresentati¹⁴ delle Pubbliche Amministrazioni all’interno dell’organo deliberativo dell’ANBSC (il Consiglio Direttivo), auspicabilmente facendovi partecipare anche un magistrato della Corte dei Conti;
2. Convogliando all’interno dei “Tavoli Prefettizi permanenti¹⁵” istituiti a norma dell’art. 41-ter, le proposte per la “migliore destinazione” provenienti dai soggetti non rappresentativi delle Pubbliche Amministrazioni¹⁶. Tali Tavoli, in effetti, riferirebbero a loro volta al Consiglio Direttivo dell’ANBSC le proposte di gestione e destinazione dei beni.

In questo modo - pur costruendo una rete di rapporti tra i vari interlocutori (a livello territoriale tra associazioni e Tavoli permanenti ed a livello nazionale tra Tavoli Permanenti e Consiglio Direttivo dell’ANBSC), si eviterebbero potenziali conflitti di interesse e ingerenze nelle attività gestorie di un Ente Pubblico quale l’Agenzia.

Peraltro, al pari di quanto accade già oggi, i rappresentanti dell’associazionismo e delle Organizzazioni datoriali e dei lavoratori, potrebbero comunque partecipare al processo di

¹³ Ci si riferisce in particolare alla presenza dei rappresentanti delle associazioni, potenziali destinatarie dei beni le quali, sarebbero chiamate ad esprimere un “parere obbligatorio ma non vincolante” sulla destinazione di un bene che, peraltro, in base al nuovo testo approvato dalla Camera dei Deputati, potrebbe essere loro assegnato direttamente scavalcando l’ente territoriale (Regione, Provincia, Comune).

¹⁴ Ad esempio il rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dei fondi del Programma Operativo Nazionale (PON) sicurezza, del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, delle regioni, dei comuni.

¹⁵ Nei Tavoli Prefettizi permanenti, peraltro, l’atto Camera 1138 erroneamente non prevede il coinvolgimento del “motore della procedura” ovvero dell’amministratore giudiziario.

¹⁶ Quali il rappresentante delle associazioni potenzialmente destinatarie o assegnatarie dei beni sequestrati o confiscati ai sensi dell’articolo 48, comma 3, lettera c), ovvero il rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle cooperative e delle associazioni dei datori di lavoro.

gestione e destinazione dei beni partecipando ai Nuclei di Supporto Prefettizi istituiti ai sensi dell'art. 112, comma 3.

In proposito si evidenzia che l'atto Camera 1138 – in luogo delle sedi territoriali dell'Agenzia¹⁷ - vorrebbe potenziare “*senza maggiori oneri per la finanza pubblica*” la composizione dei Nuclei di Supporto Prefettizi, implementandola di funzionari di comprovata esperienza nel settore dei beni confiscati, anche provenienti da un'altra pubblica amministrazione, e integrandola, ove necessario, da rappresentanti di categorie professionali, enti e associazioni per questioni di rispettivo interesse. Il prefetto, in relazione ai compiti dell'Agenzia di ausilio all'autorità giudiziaria nella gestione dei beni in sequestro, potrebbe essere autorizzato ad accedere agli atti dell'amministratore giudiziario.

Ultima considerazione in materia di Agenzia riguarda la modifica che l'atto Camera vorrebbe introdurre nell'art. 110 del codice antimafia, in particolare laddove – in uno sforzo ermeneutico – esplicita il contenuto della funzione di “ausilio” all'autorità giudiziaria all'uopo evidenziando come lo stesso sia “*finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, un'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione*”. Riteniamo che nella funzione di ausilio, vi rientrino una molteplicità di attività, non essenzialmente riconducibili alla sola gestione delle attività propedeutiche all'assegnazione provvisoria (peraltro non sempre possibile).

Per quanto concerne, infine, alle norme contenute nell'atto Camera 1138 in materia di destinazione, suscita perplessità la possibilità per l'Agenzia di assegnare a titolo gratuito beni “*ove risulti evidente la loro destinazione sociale*” direttamente agli enti o alle associazioni indicati nell'art. 48, comma 3, lettera c), in deroga a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Dal punto di vista tecnico tale previsione pone problemi di carattere tecnico non facilmente risolvibili.

Innanzitutto la deroga alla legge n. 191/2009 consentirebbe ai destinatari menzionati nella norma (gli enti o alle associazioni ivi indicati), di essere preferiti allo Stato ed agli altri

¹⁷ Si ricorda che a norma degli art. 112, comma 4°, lett. l codice antimafia vigente e dell'art. 3 del d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 235, l'ANBSC ha istituito 4 sedi secondarie: Palermo, Napoli, Milano e Roma. Con la nuova previsione normativa, la sede di Roma diverrebbe la sede principale, in luogo di quella di Reggio Calabria che diverrebbe l'unica sede secondaria. Le altre sedi secondarie verrebbero chiuse ed il personale ivi adibito probabilmente spostato nei Nuclei di Supporto prefettizi. Relativamente alla chiusura delle sedi secondarie, si evidenzia che l'atto Camera n. 1138 non prevede alcuna norma di diritto intertemporale che disciplini il passaggio (eventuale) dei funzionari che attualmente l'ANBSC impiega nelle sedi secondarie all'interno dei Nuclei di supporto prefettizi. A bene vedere, considerato che nell'atto Camera 1138 è stata eliminata la previsione dell'art. 112, comma 4, lett. c) e viene rimessa alla sede regolamentare il compito di disciplinare, tra l'altro, l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane, evidentemente continuerà ad aver vigenza l'attuale disciplina del personale dell'ANBSC (il menzionato d.P.R. n. 235/2011) ivi compresa la disposizione di cui all'art. 3 di talché le sedi secondarie dell'Agenzia continueranno (fortunatamente) ad aver vita sino al nuovo regolamento del personale adottato ai sensi del (nuovo) art. 113, 1° comma.

enti territoriali sulla destinazione dei beni confiscati. Tale previsione appare evidentemente censurabile, anche dal punto di vista contabile, atteso che se interpretata letteralmente, un'amministrazione statale che necessiterebbe di un immobile per fini istituzionali, dovrebbe soccombere di fronte ad un ente o ad una associazione che dimostrerebbe "l'evidente destinazione sociale".

Parimenti la disposizione in esame, letta in combinato disposto con la norma che vorrebbe prevedere - all'interno del Comitato consultivo - la partecipazione diretta degli enti e delle associazioni "*potenziali destinatari*", potrebbe ingenerare possibili conflitti di interesse.

Inoltre, pur ammettendone la legittimità, la norma di che trattasi pone un importante interrogativo: nel caso di destinazione diretta del bene all'ente o all'associazione, quale dovrebbe essere l'amministrazione pubblica competente nella gestione e nella manutenzione del cespite definitivamente confiscato?

In linea generale, in effetti, il bene "mantenuto al patrimonio dello Stato" ai sensi dell'articolo 48 viene gestito e mantenuto dall'Agenzia del Demanio salvo quelli che l'ANBSC non decide di patrimonializzare per l'autofinanziamento. Diversamente i beni trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, sono gestiti e mantenuti dai medesimi enti territoriali destinatari.

Nel caso di destinazione diretta ad enti o associazioni l'interrogativo rimane: *tertium non datur*.

Da ultimo pare opportuno evidenziare che l'atto Camera 1138 non ha recepito le modifiche legislative proposte dai tecnici della materia, in particolare all'art. 46 del codice antimafia in tema di restituzione per equivalente. Come noto tale disposizione disciplina i casi in cui si debba procedere alla restituzione all'avente diritto del bene. La restituzione può avvenire restituendo il medesimo bene sequestrato/confiscato (salvo i beni culturali e del paesaggio, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico) ovvero per equivalente quando i beni medesimi sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3, e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico. È previsto (art. 46, comma 3) che il pagamento della somma equivalente venga posta a carico del Fondo Unico Giustizia, nel caso in cui il bene sia stato venduto, ovvero dell'amministrazione assegnataria, in tutti gli altri casi.

È evidente che tale disposizione scoraggia l'utilizzazione dei beni confiscati da parte delle amministrazioni statali e degli enti territoriali i quali, salvo le (rare) ipotesi derogatorie che non ammettono il pagamento per equivalente, costringono l'amministrazione usuaria a corrispondere la somma equivalente oppure stante l'endemica assenza di risorse finanziarie la (più probabile) restituzione in natura.