



LA GESTIONE CONSAPEVOLE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI: IL PROGETTO “CONOSCERE PER GESTIRE” (ANTEPRIMA)

Luca D'Amore

ABSTRACT

Il Consiglio Nazionale, grazie al supporto della Fondazione Nazionale dei Commercialisti, sta sviluppando un nuovo e innovativo progetto denominato “conoscere per gestire”.

L'idea alla base di questo progetto è quella di recarsi nei territori maggiormente interessati dal fenomeno dei beni sequestrati e confiscati, per confrontarsi con gli attori del processo gestorio (custodi/amministratori giudiziari, magistrati e funzionari dell'ANBSC) all'uopo somministrando dei questionari su specifiche tematiche, onde “conoscere” le prassi negative e positive registrate sul territorio di riferimento e – tramite la divulgazione delle prassi registrate – “gestire” in modo consapevole i compendi sequestrati e confiscati.

L'esito del progetto verrà divulgato in una specifica iniziativa convegnistica organizzata a Roma presso l'hotel “Grande Hotel Gianicolo” nel prossimo mese di novembre.

Il presente articolo costituisce un'anteprima delle tematiche esaminate nel progetto in questione (e delle quali si darà ampia evidenza a valle del citato convegno di novembre) e dei diversi modus operandi registrati dagli operatori del settore nell'attuazione della normativa antimafia.

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'anteprima del progetto.

1. Premessa

La Fondazione Nazionale dei Commercialisti, seppur nella frammentaria e incompleta mappatura informatica dei beni, ha stimato che al 31 dicembre 2015, il numero delle aziende sequestrate e confiscate risulta pari a 23.049 unità, di cui 795 attive con dipendenti. Le risorse umane stimate ammontano a 8.349. Vi sono poi gli *assets* non aziendali (beni immobili, beni mobili anche registrati, denaro, etc) che lo stesso Dicastero della Giustizia non riesce a stimare nel numero e nel valore.

Si tratta in ogni caso di un patrimonio enorme che necessita, oltreché di un'attività custodiale e di conservazione, di una efficace ed efficiente amministrazione al fine di incrementare, ove possibile, la redditività dei beni.

Sotto il profilo gestorio, la frammentaria e lacunosa normativa antimafia non consente di individuare delle linee guida chiare ed uniformi in grado di orientare e di supportare gli attori del procedimento di prevenzione (forze dell'ordine, magistratura, amministratori giudiziari, amministrazioni pubbliche, etc) in una gestione consapevole degli *assets* oggetto di misura ablatoria.

Da qui l'impegno costante del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili e della Fondazione Nazionale dei Commercialisti di supportare il Commercialista

nello svolgimento del delicatissimo ruolo di amministratore giudiziario, anche elaborando strumenti operativi in grado di agevolare le attività come le linee guida di recente elaborazione in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati.

Il Consiglio Nazionale, grazie al supporto della Fondazione Nazionale dei Commercialisti, sta sviluppando anche un nuovo e innovativo progetto denominato “*conoscere per gestire*”.

L'idea alla base di questo progetto è quella di recarsi nei territori maggiormente interessati dal fenomeno dei beni sequestrati e confiscati, per confrontarsi con gli attori del processo gestorio (custodi/amministratori giudiziari, magistrati e funzionari dell'ANBSC) all'uopo somministrando dei questionari su specifiche tematiche, onde “conoscere” le prassi negative e positive registrate sul territorio di riferimento e – tramite la divulgazione delle prassi registrate - “gestire” in modo consapevole i compendi sequestrati e confiscati.

L'esito del progetto verrà divulgato in una specifica iniziativa convegnistica organizzata nel mese di novembre a Roma presso il “Grande Hotel Gianicolo”.

Il presente articolo costituisce un'anteprima delle tematiche esaminate nel progetto in questione (e delle quali si darà ampia evidenza a valle del citato convegno di novembre) e dei diversi *modus operandi* registrati dagli operatori del settore nell'attuazione della normativa antimafia.

2. L'anteprima del progetto

Il progetto “conoscere per gestire” esamina l'applicazione concreta della normativa antimafia da parte degli addetti ai lavori (magistratura, amministrazione giudiziaria, ANBSC) sotto molteplici aspetti:

- a) La **procedura** (esecuzione del sequestro e relative modalità di attuazione, adempimenti formali e sostanziali, forme di intervento dell'autorità giudiziaria, tempistiche della procedura, statistiche percentuali su revoche della misura patrimoniale, etc);
- b) La **gestione** (contenuto delle relazioni ex artt. 36 e 41 D. Lgs n. 159/2011, *modus operandi* dell'amministrazione giudiziaria, etc);
- c) Le **criticità riscontrate nella gestione** degli *assets* sequestrati e confiscati;
- d) I **rapporti con la pubblica amministrazione** (ANBSC, Equitalia Giustizia, Agenzia delle Entrate, Ispettorati, Aziende Sanitarie locali, Enti Statali e territoriali, Avvocatura dello Stato, etc);
- e) I **compensi del custode/amministratore giudiziario**;
- f) La **tutela dei diritti dei terzi** (modalità applicative e statistiche sull'accertamento della buona fede);

Durante le interviste, sono poi emerse importanti informazioni in ordine alla mappatura dei beni sequestrati e confiscati, all'albo degli amministratori giudiziari e al regime di trasparenza introdotto *in subiecta* materia dal codice antimafia e dal testo unico sulla trasparenza e da ultimo modificato con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. Rilevanti criticità sono emerse nell'ambito del processo di destinazione dei beni e sulla effettiva capacità degli aventi diritto di utilizzare effettivamente ed efficacemente i beni confiscati.

Riservandosi di fornire maggiori informazioni di dettaglio con la conclusione del progetto e all'esito della menzionata iniziativa congressuale, di seguito si riportano in anteprima gli aspetti salienti riscontrati nelle interviste agli attori del procedimento.

Per quanto attiene agli **aspetti procedurali**, le prassi tribunalizie hanno fatto registrare diverse criticità più o meno accentuate a seconda della diversa qualificazione professionale dell'autorità giudiziaria (di prevenzione o penale) che dispone la misura patrimoniale.

In effetti l'approccio della magistratura penale (in particolare nelle procedure di sequestro finalizzate alla confisca ex art. 12-sexies) essendo maggiormente focalizzato sull'accertamento della penale responsabilità, risulta tendenzialmente più conservativo e rispondente ad esigenze di mera custodia anziché di amministrazione tesa a massimizzare la redditività del bene¹.

Dai dati statistici rilevati e peraltro ancora in fase di implementazione², ci si trova al cospetto di talune prassi tribunalizie pienamente difformi sia in termini di percentuale di dissequestro che di durata del procedimento di prevenzione o penale.

A causa del mancato funzionamento della Banca dati³ centrale del Ministero della Giustizia, nessun Tribunale interpellato, salvo rare eccezioni⁴, è in grado di fornire dati certi e aggiornati sulla consistenza e sul valore del patrimonio in gestione. Nella quasi totalità delle interviste ai Tribunali, è stata registrata una carenza significativa di risorse umane e strumentali.

¹ Si registrano, invero, anche analoghi approcci gestori da parte di talune sezioni M.P.

² Allo stato attuale il report va implementato con le informazioni di alcuni Tribunali e dell'ANBSC.

³ Il D.M. 24 febbraio 1997, n. 73 ha previsto che i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati siano raccolti presso le cancellerie e le segreterie degli Uffici Giudiziari interessati; gli Uffici del Registro, l'Agenzia del Demanio, le Prefetture e le Questure, oltre che presso i Comuni. Tali dati affluiscono al "Ministero della giustizia - Direzione Generale degli Affari Penali" (ora Direzione Generale della Giustizia Penale) e vengono inseriti su apposito archivio tenuto con strumenti automatizzati. Al fine di ottemperare a quanto previsto nel citato D.M., e cioè di avvalersi di strumenti tecnologicamente all'avanguardia per conseguire gli obiettivi prefissati, il Ministero della Giustizia ha realizzato una Banca Dati centrale con funzioni di monitoraggio e informazione unitamente ad un sistema informativo delle "misure di prevenzione personali e patrimoniali" e delle misure cautelari reali finalizzato ad alimentare la Banca Dati utilizzata dai diversi Uffici giudiziari competenti in materia (Procure, Tribunali etc.). Da qui la creazione del progetto denominato "SIPPI" quale acronimo di "Sistema Informativo Prefetture e Procure dell'Italia Meridionale". Peraltro il Ministero della Giustizia ha ottenuto l'inserimento del progetto nell'ambito del Programma Operativo Nazionale - Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006 nell'ambito della misura I.4 "Potenziamento tecnologico del Sistema Informativo della Giustizia". Il progetto SIPPI è stato sostituito dal progetto "SIT.MP" acronimo di "Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione".

⁴ In particolare per i Tribunali che si sono dotati di un proprio data base informatico.

Le interviste agli amministratori giudiziari hanno peraltro consentito di rilevare molte criticità operative nella primissima fase giudiziaria con particolare riferimento ai seguenti aspetti procedurali:

- a) **Erronea notificazione e trascrizione dei provvedimenti di sequestro** (e anche di confisca);
- b) **Diseconomie gestionali connesse all'esecuzione del sequestro** riscontrate allorché l'autorità preposta non concorda preventivamente con l'amministratore giudiziario le relative modalità operative;
- c) **Adozione immediata di un provvedimento di confisca dei beni (previo contestuale sequestro)**, *bypassando* così tutta la fase giudiziaria "in senso stretto" e conseguentemente anche la nomina dell'amministratore giudiziario⁵;
- d) **Adozione di provvedimenti di sequestro pro-quota** ovvero "in via autonoma"⁶ con evidenti difficoltà gestionali che siffatti statuizioni concretamente comportano;
- e) **Mancata adozione di provvedimenti di sgombero per immobili occupati *sine titulo* dal proposto o da suoi familiari**;
- f) **Tardivo riscontro ad istanze presentate dal custode/amministratore giudiziario anche con riferimento alla gestione di beni aziendali**;
- g) **Scarsa collaborazione tra uffici giudiziari ovvero interpretazioni giurisprudenziali contrastanti all'interno della medesima sezione dello stesso Tribunale**;
- h) **Mancata attuazione dell'albo degli amministratori giudiziari**

Accanto alle tradizionali forme di aggressione dei beni (quali ad esempio il sequestro anticipato ex art. 22 del codice antimafia), di particolare interesse è il frequente ricorso alle "nuove" forme di gestione dei beni come l'istituto dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche di cui all'art. 34 del D. Lgs. n. 159/2011.

Alcune prassi giudiziarie evidenziano un frequente ricorso alla c.d. assegnazione provvisoria di beni già in costanza di procedura giudiziaria in favore degli aventi diritto come individuati

⁵ Si ricorda in effetti che ai sensi dell'art. 38 a seguito della confisca di primo grado (o dopo l'udienza preliminare nei procedimenti penali) la gestione dei beni viene affidata *ex lege* all'ANBSC che può avvalersi di un coadiutore.

⁶ Per misura patrimoniale disposta in via autonoma ci si riferisce ai casi in cui il provvedimento di sequestro (e di successiva confisca), abbia ad oggetto beni immobili di pertinenza di un'azienda di cui parimenti viene disposta l'analoga misura patrimoniale in forma totalitaria (tutte le partecipazioni societarie e tutto il patrimonio aziendale) e rispetto ai quali l'autorità giudiziaria, nell'adottare il provvedimento ablativo, ne individua puntualmente i dati identificativi di ubicazione e catastali. Per un approfondimento di tale problematica si consenta il rinvio all'articolo della Fondazione Nazionale dei Commercialisti di L. D'AMORE dal titolo "*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 seguente link: http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwj-trS-r13PAhUBvRoKHcG6CnoQFgg3MAU&url=http%3A%2F%2Fwww.fondazioneNazionaleCommercialisti.it%2Ffilemanager%2Factive%2F0905%2F2015_11_15_Gestione_beni_sottratti_alle_mafie_D_Amore.pdf%3Ffid%3D905&usg=AFQjCNGHg2SiZ-m7IINxDcjH4omRpzyY9Q

dall'art. 48 del D. Lgs n. 159/2011 (c.d. anticipazione dell'utilizzazione) o comunque forme più o meno intese di sinergie tra amministrazioni giudiziarie o tra imprese in sequestro.

Per quanto concerne l'**aspetto gestionale**, le interviste hanno consentito di registrare una carenza contenutistica delle relazioni ex artt. 36 e 41 D. Lgs n. 159/2011 (in particolare con riferimento alle prescrizioni minime che siffatti paradigmi normativi impongono), nonché un ritardo nella presentazione al giudice delegato di tali essenziali documenti. È stata altresì rilevata – pressoché unanimemente - la necessità di una formazione continua sulla materia, anche coinvolgendo giovani professionisti.

La prassi gestoria evidenzia come, in caso di sequestro di beni aziendali, si procede alla sostituzione della *governance* ai sensi dell'art. 41 comma 6 D. Lgs n. 159/2011 soltanto qualora ci si trovi al cospetto di fattispecie gestorie complesse; negli altri casi vi è coincidenza tra l'amministratore giudiziario e l'amministratore/legale rappresentante del bene aziendale in sequestro.

Generalmente nelle procedure di gestione complesse si procede alla nomina di un collegio di amministratori giudiziari, nonché si autorizza il ricorso ad uno o più coadiutori scelti per lo più su indicazione dello stesso amministratore giudiziario.

Avuto riguardo alle **criticità riscontrate nella gestione** degli *assets* sequestrati e confiscati, un campione rappresentativo di interviste pone l'accento sulle diverse tipologie di beni in gestione (es. per i beni immobili, si registra una carenza di risorse finanziarie necessarie alla loro gestione e conseguentemente una difficoltà nel metterli, anche provvisoriamente, a reddito)

Di particolare rilievo le criticità connesse alla gestione delle imprese individuali (anche tenuto conto dei profili di responsabilità illimitata che lo Stato - in caso di confisca definitiva - rischierebbe di addossarsi) e delle società cooperative (in virtù del particolare regime giuridico che lega i soci alla cooperativa e del c.d. principio della porta aperta applicabile al tipo societario in esame).

Molto sentita è la tematica dei controlli della Pubblica Amministrazione sull'operato dell'amministrazione giudiziaria nella gestione di aziende in sequestro, in particolare con riferimento alla regolarizzazione di tutti gli aspetti inerenti alla ordinaria gestione di una impresa (regolarità amministrativa e fiscale, ispettorato del lavoro, sicurezza nei luoghi di lavoro, etc)⁷.

Connessa a tale tematica è la questione dei **rapporti con la pubblica amministrazione** ed in particolare con l'Agenzia delle Entrate e con Equitalia Giustizia.

⁷ In proposito si evidenzia che il CNDCEC ha formulato una proposta emendativa al codice antimafia all'uopo introducendo una specifica previsione normativa nel nuovo art. 35-bis di moratoria dei controlli per i primi sei mesi di amministrazione giudiziaria sino al deposito della relazione ex art. 41. La proposta emendativa di che trattasi è stata approvata alla Camera dei Deputati ed è attualmente all'esame del Senato della Repubblica.

Un numero significativo di intervistati ha rilevato l'assenza di rapporti, se non meramente cartolari, con l'Avvocatura dello Stato nel patrocinare contenziosi aventi ad oggetto beni sequestrati, nonché con gli Enti statali e territoriali rispetto ai quali, invero, viene registrato pressoché unanimemente un irrigidimento nei rapporti con gli amministratori giudiziari accentuando i formalismi e l'eccesso di burocrazia.

Una trattazione a parte merita la tematica dei rapporti tra l'ANBSC e l'autorità giudiziaria e gli amministratori giudiziari. Con riferimento alla prima tipologia di rapporti (ANBSC - autorità giudiziaria), il dato rappresentativo evidenzia che nelle sedi territoriali dell'ANBSC particolarmente attive nell'instaurare proficui rapporti di collaborazione con l'autorità giudiziaria, il livello di soddisfazione della magistratura ed in generale dei soggetti che interloquiscono con l'ANBSC risulta particolarmente significativo. Diversamente in altri territori l'ANBSC viene percepita come un ente poco funzionale che irrigidisce e burocratizza la gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Molto critica, invero, è la posizione degli amministratori giudiziari che – anche nei territori ove la magistratura ha registrato una maggiore forma di sinergia con l'ANBSC – lamentano una totale assenza dell'Agenzia nella fase giudiziaria e nella fase amministrativa.

Ulteriore tematica particolarmente avvertita è quella dei **compensi del custode/amministratore giudiziario**. In questo ambito il questionario è stato supportato anche da un prezioso supporto documentale (le prime pronunzie giudiziali di liquidazione adottate dalla magistratura ai sensi del d.P.R. n. 177/2015).

Le interviste e l'analisi dei provvedimenti di liquidazione hanno consentito di rilevare prassi tribunalizie difformi nell'interpretazione e conseguentemente nell'applicazione concreta dei criteri come astrattamente definiti dal legislatore.

Da ultimo il progetto “conoscere per gestire” affronta la tematica della **tutela dei diritti dei terzi** con particolare riferimento, tra l'altro, alle modalità applicative e alle statistiche sull'accertamento della buona fede.

Il dato che ne emerge è molto interessante: il maggior numero di Tribunali, salvo rarissime eccezioni, avvia la procedura per l'accertamento dei crediti soltanto dopo la confisca definitiva. Esistono prassi Tribunalizie che, a distanza di ormai sei anni dall'entrata in vigore del Codice Antimafia, ancora non hanno espletato una procedura di accertamento.

Per quanto riguarda le statistiche, il dato rilevato evidenzia un elevato numero di provvedimenti giudiziari di rigetto della domanda (formulata in assenza di uno o più presupposti di cui all'art. 52 del D. Lgs n. 159/2011) ovvero di declaratoria di malafede.

Quali categorie rappresentative dei “terzi”, gli enti maggiormente coinvolti nell'accertamento risultano essere gli Istituti Bancari, seguiti dai fornitori, dall'Erario e dai lavoratori. Soltanto in alcuni distretti giudiziari è stata rilevata la presenza di società di leasing.