



NOTA PER AUDIZIONE IN COMMISSIONI RIUNITE I AFFARI COSTITUZIONALI E II GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI – 20 MAGGIO 2024

sul disegno di legge C. 1660 Governo recante “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*”, per le questioni che attengono alle linee di azione dell’Istituto Nazionale degli Amministratori Giudiziari (nel seguito, anche, INAG).

L’INAG, costituito nel febbraio 2010, è l’Associazione a cui aderiscono numerosi amministratori/custodi giudiziari di beni o aziende - oggetto di sequestro penale o di prevenzione - operanti in varie regioni italiane, prevalentemente del centro-sud Italia. L’obiettivo di INAG è quello di agevolare l’attività di tali professionisti elaborando standard operativi comuni e fornendo un sostegno tecnico-consultivo gratuito nella risoluzione di specifiche problematiche di gestione delle procedure, avendo, inoltre, quale *mission* fondamentale quella di curare l’aggiornamento e la formazione professionale degli iscritti mediante convegni, congressi, seminari e, da ultimo, *webinar*, facendosi portavoce delle peculiarità di questa autonoma professione codificata dall’Albo degli Amministratori Giudiziari. Sulla base dell’esperienza trentennale di alcuni suoi associati e componenti del comitato direttivo, acquisita sul campo, l’INAG ha costituito, peraltro, un supporto alle Istituzioni nell’elaborazione di forme giuridiche e tecniche che possano rendere sempre più efficaci ed efficienti i mezzi di contrasto alla criminalità e le gestioni dei beni sequestrati e confiscati. Nell’ambito delle proprie attività istituzionali è stato insediato il Comitato Scientifico dell’Associazione composto da magistrati, docenti universitari, amministratori giudiziari, dirigenti del settore bancario ed esperti del Codice di cui al d.lgs. n. 159/2011 (nel seguito, anche, CAM).

L’Associazione è stata più volte oggetto di audizione presso la Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, oltreché, nelle precedenti legislature, dalle varie Commissioni parlamentari, a mezzo di apprezzati interventi, cui si è dato seguito con importanti modifiche legislative. Nell’interazione tra i soggetti del settore, l’INAG ha dato prova di essere sempre pronta ed attenta ad affrontare i temi principali riguardanti la gestione delle aziende sequestrate e confiscate e l’attività degli amministratori giudiziari. L’Associazione si è infatti distinta nell’aggregare professionisti realmente impegnati nell’amministrazione delle aziende sequestrate e confiscate apportando sempre il proprio prezioso contributo, anche mediante l’organizzazione di numerosi congressi, convegni e partecipando, con i suoi componenti più rappresentativi, ai più importanti corsi di alta specializzazione per amministratori giudiziari e funzionari dell’A.N.B.S.C., nonché ai corsi di formazione tenutisi presso la Scuola Superiore della magistratura e presso le più importanti università italiane.

A seguito dell’invito ad essere auditi, in via informale, sullo schema di Disegno di Legge indicato in intestazione, l’INAG si propone di evidenziare alcune proposte emendative e/o integrative all’art. 5 del detto Disegno di Legge, come di seguito meglio dettagliate. A tal fine verrà riportato il testo delle modifiche al Codice di cui al d.lgs. n. 159/2011 così come risultanti nel Disegno di Legge seguite da una breve relazione contenente le proposte emendative e/o integrative.



L'art. 5 in questione rubricato "Amministrazione di beni sequestrati e confiscati", incluso nel Capo I intestato "Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli di polizia", compendia, come ben delineato nella presentazione e nella relazione tecnica di accompagnamento al Disegno di Legge di cui trattasi, misure finalizzate ad incidere su alcuni aspetti afferenti alla gestione dei beni sequestrati e confiscati, in un'ottica di razionalizzazione e implementazione delle relative disposizioni previste dal Codice di cui al d.lgs. n. 159/2011.

Proposte di integrazioni/modifiche

Art. 5 – Amministrazione di beni sequestrati e confiscati

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 36:

1) dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

«2-bis. Nella relazione di cui al comma 1, l'amministratore giudiziario illustra, altresì, in dettaglio, le caratteristiche tecnico-urbanistiche dei beni immobili, evidenziando, in particolare, la sussistenza di eventuali abusi nonché i possibili impieghi dei cespiti in rapporto ai vigenti strumenti urbanistici generali, anche ai fini delle valutazioni preordinate alla destinazione dei beni. A tale scopo l'amministratore giudiziario formula, se necessario, apposita istanza ai competenti uffici comunali, che la riscontrano entro e non oltre 45 giorni dalla richiesta, dando comunicazione dell'eventuale sussistenza di abusi e della natura degli stessi. Qualora la verifica risulti di particolare complessità o si renda necessario il coinvolgimento di altre Amministrazioni o di enti terzi, i competenti uffici comunali forniscono all'amministratore giudiziario, entro il predetto termine di 45 giorni, le risultanze dei primi accertamenti e le informazioni in merito alle ulteriori azioni avviate e sono successivamente tenuti a comunicare gli esiti del procedimento.»

2) al comma 3, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: «L'amministratore giudiziario, proseguendo, se necessario, l'interlocuzione con i competenti uffici comunali sino al termine del procedimento di verifica di cui al comma 2-bis, assicura comunque il completamento delle verifiche tecnico-urbanistiche anche dopo l'avvenuto deposito della relazione, provvedendo a comunicare gli esiti relativi.»;

b) [...].

➤ **Relazione - breve commento**

La proposta di inserire il comma 2-bis all'art. 36, così come sopra precisato, appare indubbiamente meritevole e va nella direzione di razionalizzare la gestione dei beni immobili in sequestro e verificarne anticipatamente l'utilità e la convenienza per l'Erario, in caso di confisca e di destinazione dei beni attinti definitivamente dalla misura ablativa.

È prassi oramai virtuosa, sviluppata nell'ambito di procedimenti di amministrazione giudiziaria gestiti da parte dei professionisti più accorti ed attenti, che subito dopo la fase di esecuzione del sequestro da parte degli organi di P.G. ed immissione in possesso dell'amministratore giudiziario dei beni sottoposti a vincolo, che lo stesso amministratore giudiziario chieda al Giudice delegato alla procedura la nomina di un tecnico (geometra e/o ingegnere) che individui esattamente, all'esito dei



procedimenti amministrativi di accesso agli atti presso gli Uffici competenti per territorio (fondamentalmente l’Agenzia delle Entrate – Ufficio del Territorio) e gli Uffici Comunali deputati alla pianificazione e gestione del territorio, eventuali difformità catastali rispetto alla documentazione in atti e, questione invero di maggiore rilevanza, eventuali divergenze, di carattere urbanistico-edilizio, rispetto lo stato legittimo come sancito all’art. 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii.; ciò anche in considerazione del fatto che l’amministratore giudiziario ha, tra le altre cose, il compito di rendere, se possibile, redditizia la gestione dei beni in sequestro mediante l’affitto a terzi.

La disposizione è da ritenersi assolutamente meritoria, ma per come formulata genera l’effetto di far ricadere unicamente sull’amministratore giudiziario (dottore commercialista e/o avvocato iscritto all’albo degli amministratori giudiziari tenuto presso il ministero di Giustizia) l’onere di dover illustrare, nella relazione ex art. 36 del d.lgs. n. 159/2011, dettagli tecnici, in materia urbanistica ed edile, degli immobili in sequestro che non rientrano certamente nelle proprie e specifiche competenze professionali. Appare pertanto necessario – come già avviene nell’ambito di sequestri di patrimoni immobiliari di particolare natura e rilievo e/o aventi particolari destinazioni urbanistiche, considerata anche la natura prettamente tecnica delle interlocuzioni richieste, delle valutazioni e degli accertamenti in materia edilizia, urbanistica e catastale – che venga normata, per l’occasione, la possibilità che il Tribunale della prevenzione o il Giudice delegato (GIP) nei sequestri penali, nomini, su richiesta dell’amministratore giudiziario, un tecnico esperto del settore (ingegnere, architetto o geometra), le cui proprie competenze completerebbero, per tale aspetto, quelle degli amministratori giudiziari (avvocati o commercialisti) iscritti nell’albo tenuto presso il Ministero di Giustizia.

La valutazione dello stato di conformità dei beni immobili posti sotto sequestro ed immessi nel possesso dell’amministratore giudiziario è una fattispecie che richiede la certa determinazione del relativo stato legittimo, essendo quanto mai complessa ed articolata per le ragioni di seguito noverate. In prima istanza la conformità può essere inficiata da violazioni che attengono a molteplici ambiti tecnici e normativi, nella relativa stesura vigente ed al momento della materiale realizzazione dell’illecito, questione che richiede competenze specialistiche nell’ambito di varie discipline. In secondo luogo, inoltre, risulta necessario operare una valutazione economica delle eventuali sanzioni pecuniarie, oblazioni, contributi finalizzati al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, competenze professionali del tecnico rilevatore e, in via generale, l’ammontare totale di tutti i costi finalizzati al buon fine dell’istanza di puntualizzazione dei cespiti oggetto di sequestro, esborsi che riducono il relativo probabile valore di mercato la cui valutazione è richiesta all’interno della relazione ex art. 36 all’amministratore giudiziario.

L’integrazione che si propone all’art. 2-bis, è altresì in linea, *mutatis mutandis*, con la normativa del c.p.c. in materia di procedure esecutive immobiliari nell’ambito delle quali è prevista la nomina – oltre a quella del professionista delegato alla vendita e del custode – di un c.t.u. esperto nel settore che perizi gli immobili pignorati, individui le caratteristiche degli stessi e la presenza di eventuali abusi edilizi, urbanistici e catastali (sanabili o meno), e valuti l’immobile stesso e la stima di tutti i costi da sostenere per la sanatoria.

In tal modo, l’amministratore giudiziario, il Tribunale e l’Agenzia nazionale, sin dalle prime fasi della procedura, avranno a disposizione ogni informazione utile in relazione agli immobili sequestrati e ad eventuali pregiudizi o criticità, che potranno riguardare anche l’eventuale fase di destinazione, specie laddove questa, ai sensi dell’art. 48 comma 5 del d.lgs. n. 159/2011, avvenga mediante vendita.



Tale ultimo articolo prevede, infatti, che “*i beni di cui al comma 3 (beni immobili), di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate, sono destinati con provvedimento dell’Agenzia alla vendita, osservate, in quanto compatibili, le disposizioni del Codice di procedura civile. Qualora l’immobile si trovi nelle condizioni previste per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, l’acquirente dovrà presentare la relativa domanda entro centoventi giorni dal perfezionamento dell’atto di vendita*”.

Art. 5 – Amministrazione di beni sequestrati e confiscati

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) [...];

b) all’articolo 38, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze e della giustizia, è adottato, ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi dei coadiutori dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.»;

c) [...].

➤ **Relazione - breve commento**

Con specifico riferimento alle proposte modificative riportate in precedenza, non si rilevano argomentazioni in relazione ad eventuali integrazioni/emendamenti.

Art. 5 – Amministrazione di beni sequestrati e confiscati

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) [...]

b) [...]

c) **all’articolo 40, dopo il comma 1, è inserito il seguente:**

«1-bis. Se nell’ambito dell’accertamento tecnico-urbanistico di cui all’articolo 36, comma 2-bis, viene accertata la sussistenza di abusi non sanabili, il giudice, con il provvedimento di confisca, ne ordina la demolizione in danno del soggetto destinatario del provvedimento ed il bene non viene acquisito al patrimonio dell’erario. L’area di sedime è acquisita al patrimonio indisponibile del comune territorialmente competente. Si applicano le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia di interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici.»;

d) [...].

➤ **Relazione - breve commento**

Pur condividendo la *ratio* della norma, così come esposto nella relazione tecnica di accompagnamento, si intende in questa sede segnalare che qualora venga accertata la sussistenza di abusi non sanabili il Tribunale potrebbe, in occasione del provvedimento di confisca o in ogni fase della procedura giudiziaria, disporre il dissequestro e quindi la non acquisizione al patrimonio dello Stato mediante la confisca. Si ritiene, tuttavia, eccessivo che un Giudice della prevenzione possa irrogare, in tale contesto ed in una fase il cui provvedimento di confisca non sia definitivo, una



ordinanza di demolizione del bene ritenuto abusivo ed insanabile, senza un contraddittorio con il soggetto ancora titolare del bene immobile e/o senza che siano stati compiutamente valutati gli effetti di un simil provvedimento in relazione alle norme ed alle tutele che in via amministrativa potrebbero essere in corso o incardinarsi a seguito di tale provvedimento.

Giova rammentare che fintanto il provvedimento di confisca non sia divenuto definitivo l'esito del procedimento è incerto in relazione alla confisca o meno dei beni assoggettati alla misura cautelare preventiva; pertanto, una ordinanza di demolizione potrebbe assumere effetti irrimediabilmente lesivi di diritti costituzionalmente garantiti.

Per tale ragione e per le finalità che ci si propone con l'applicazione di una misura reale preventiva, quale è la confisca di valore o la misura patrimoniale applicata a beni riconducibili alla criminalità organizzata e realizzati con i frutti dei proventi illeciti, la restituzione del bene all'avente diritto per antieconomicità della medesima confisca può **essere semplicemente accompagnata dalla segnalazione da parte dell'autorità giudiziaria al Comune competente per avviare il procedimento consequenziale di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e ss.mm.ii. in materia di contrasto all'abusivismo edilizio.**

Art. 5 – Amministrazione di beni sequestrati e confiscati

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) all'articolo 41:

1) dopo il comma 1-*octies* è inserito il seguente:

«1-*novies*. Nei casi di approvazione del programma di prosecuzione ai sensi del comma 1 *sexies*, il Tribunale verifica con cadenza almeno **annuale** il perdurare delle prospettive di cui al comma 1-*sexies*, secondo periodo.»;

2) dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

«5-*bis* Nei casi di imprese mancanti di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa e prive di patrimonio utilmente liquidabile, il Tribunale ne dà comunicazione all'ufficio del registro delle imprese che dispone la cancellazione entro sessanta giorni dalla relativa comunicazione.»;

e) [...].

➤ **Relazione - breve commento**

Le *best practice* tribunalizie prevedono già che il Tribunale, nell'impartire le direttive all'amministratore giudiziario nel decreto di approvazione del programma di prosecuzione – art. 41, comma 1-*sexies* del d.lgs. n. 159/2011 – ponga a carico dello stesso l'obbligo di relazionare periodicamente con cadenza trimestrale e/o semestrale i risultati conseguiti durante la fase giudiziaria e se questi siano in linea o si discostino sensibilmente rispetto al programma di prosecuzione approvato.

La necessità di normare anche questa consuetudine va certamente nella direzione di uniformare, per l'intero territorio nazionale, prassi virtuose che consentono alla medesima autorità giudiziaria di avere un costante aggiornamento dei risultati conseguiti e poter, in caso di risultati negativi, propendere immediatamente verso soluzioni differenti o liquidatorie delle aziende in sequestro/confisca.



Per quanto concerne, invece, il **comma 5-bis aggiunto all'art. 41 del d.lgs. n. 159/2011**, si segnala che lo stesso porrebbe immediatamente fine ad una rilevante criticità per quelle imprese sottoposte a sequestro e/o confisca (non definitiva) che prive di patrimonio utilmente liquidabile, non possano essere cancellate d'ufficio essendo necessario procedere, secondo disposizioni del codice civile, alla nomina obbligatoria di un liquidatore che si assuma rilevanti responsabilità e segua procedure liquidatorie senza con ciò poter essere adeguatamente ricompensato per le attività professionali svolte, con l'aggiunta di anticipazioni di oneri e spese per addivenire allo scioglimento della società ed alla cancellazione dal registro imprese. Anche i compensi del liquidatore non troverebbero capienza nelle risorse dell'impresa in liquidazione, con ciò costituendo una criticità rilevante.

Anche la immediata restituzione di tali imprese agli aventi diritto, stante l'antieconomicità del sequestro/confisca e l'assenza di attivo liquidabile potrebbe risultare quanto meno rischiosa, in quanto potrebbe restituirsi al soggetto proposto lo strumento dell'illecito o del profitto del reato.

Per tali ragioni la norma in questione gode di ampio favore, sebbene per ragioni legate alla prudenziale valutazione di quali possano essere le imprese effettivamente **"prive di patrimonio utilmente liquidabile"** un'ulteriore riflessione si ritiene, quanto meno, doverosa.

Per esperienza diretta sul campo, spesso è stato possibile constatare, che l'amministratore giudiziario si sia ritrovato nella fase di sequestro ad immettersi nel possesso di aziende oramai decotte e/o "svuotate" di tutti gli *asset* attivi dalla precedente *governance*. In taluni casi, come previsto dall'art. 41, comma 5 del d.lgs. n. 159/2011, è stato dichiarato lo stato d'insolvenza, con nomina di un curatore fallimentare - *rectius*, liquidatore giudiziale nell'attuale formulazione del CCII – con ciò consentendo all'amministratore giudiziario di avviare successivamente azioni recuperatorie nei confronti dei soggetti responsabili delle distrazioni patrimoniali accertate o avviare azioni di responsabilità civile e penale nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili formalmente e di fatto delle azioni distrattive. In alcune circostanze queste azioni giudiziarie hanno permesso di recuperare attività inaspettate e non considerate nel decreto originario di sequestro.

Per le ragioni appena esposte sarebbe auspicabile che prima di proporre la cancellazione d'ufficio dell'impresa, apparentemente priva di patrimonio liquidabile, possa essere consentito ad un professionista all'uopo nominato (dottore commercialista) di fornire un parere pro-veritate sulla reale inconsistenza degli *asset* aziendali e sull'impossibilità e/o antieconomicità di azionare giudizialmente proficue attività recuperatorie nei confronti dei soggetti a vario titolo responsabili delle attività distrattive patrimoniali e/o lesive dei diritti dei terzi. Tale professionista, infatti, condurrebbe un'indagine contabile e fiscale dell'impresa, nonché patrimoniale dei vari soggetti coinvolti, potendo attestare l'inutilità anche delle varie azioni recuperatorie giudiziali ed extra giudiziali.

Infine, si intende in questa sede far rilevare che l'attuale formulazione del d.lgs. n. 159/2011, all'art. 41 comma 6-bis già prevede: *"Con decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabilite le modalità semplificate di liquidazione o di cessazione dell'impresa, in particolare qualora sia priva di beni aziendali"*. Norma introdotta dall'art. 14, comma 2, lett. e) della L. n. 161/2017. Orbene, tale decreto attuativo non è mai stato emanato, nonostante molto atteso da tutti gli operatori del settore. Con l'attuale proposta introduttiva dell'art. 41, comma 5-bis del d.lgs. n. 159/2011, l'articolo 6-bis, appena citato, non avrebbe più motivo di esistere e, pertanto, **se ne suggerisce l'abrogazione**.



Art. 5 – Amministrazione di beni sequestrati e confiscati

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) all'articolo 44, dopo il comma 2-*bis* è aggiunto il seguente:

«2-*ter*. L'Agenzia dopo il decreto di confisca della corte d'appello provvede alle comunicazioni di cui all'articolo 41, comma 5-*bis*, previo nulla osta del giudice delegato.»;

f) all'articolo 45-*bis*, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«1-*bis*. Dopo la definitività del provvedimento di confisca non possono prestare lavoro presso l'impresa confiscata i soggetti che sono parenti, coniugi, affini o conviventi con il destinatario della confisca, o coloro che sono stati condannati, anche in primo grado, per il reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale. I relativi contratti sono risolti *ex lege*.»;

g) all'articolo 48, dopo il comma 15-*quater*, è inserito il seguente:

«15-*quater*.1. Qualora nel corso del procedimento finalizzato alla destinazione del bene sia accertata, la sussistenza di abusi non sanabili, l'Agenzia promuove incidente di esecuzione, ai sensi dell'articolo 666 del codice di procedura penale, innanzi al giudice delegato competente che avvia il procedimento di cui all'articolo 40, comma 1-*bis*.»;

h) all'articolo 51-*bis*:

1) al comma 1 le parole: «al deposito in cancelleria» sono sostituite dalle seguenti:

«all'esecuzione del provvedimento»;

2) dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«1-*bis*. Il Tribunale o l'Agenzia iscrivono presso il Registro delle imprese, senza oneri, ogni modifica riguardante le imprese sequestrate e confiscate derivante dalla loro amministrazione ai sensi del presente decreto legislativo, comprese quelle relative alla loro destinazione.»;

i) all'articolo 54, al comma 2, terzo periodo, dopo la parola: «disponibili» sono aggiunte le seguenti:

«nel patrimonio aziendale.».

➤ **Relazione - breve commento**

Con specifico riferimento alle proposte modificative riportate in precedenza, non si rilevano argomentazioni in relazione ad eventuali integrazioni/emendamenti.

Roma 20.05.2024.

Il Presidente INAG
Giuseppe Sanfilippo

Il Direttore e Coordinatore del Comitato scientifico
Sandro Cavaliere