

La gestione delle imprese in sequestro

Armando Tadini, Ufficiale della Guardia di Finanza

(Il presente scritto contiene contenuti personali che non vincolano l'Amministrazione di appartenenza)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La valutazione degli oneri di legalizzazione: la “rendita di posizione” quale conseguenza della commissione degli illeciti. – 3. La salvaguardia dei livelli occupazionali e la gestione dei dipendenti. – 4. La gestione dei rapporti con il sistema bancario. – 5. La verifica crediti. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'Amministratore Giudiziario, che riveste la qualifica di pubblico ufficiale, ha per legge il compito di provvedere con diligenza e sotto la direzione del Giudice Delegato alla gestione, alla custodia, alla salvaguardia ed alla conservazione dei beni sequestrati al fine di incrementarne, se possibile, la relativa redditività: tale compito prosegue anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione¹.

Le disposizioni attuali in materia di gestione ed amministrazione dei beni sequestrati, contenute nel Decreto Legislativo 6 settembre 2011 (“Codice Antimafia”), distinguono tra aziende (articolo 41) e beni diversi dalle aziende (articolo 40): non vi è dubbio che è nella prima delle due fattispecie che l'Amministratore Giudiziario è chiamato ad affrontare ed a risolvere, vedremo grazie anche alla collaborazione di diversi attori anche istituzionali, molti problemi caratterizzati da aspetti anche di rilevante complessità che vanno ben oltre quelli conseguenti alla normale attività imprenditoriale.

I due articoli del Codice Antimafia individuano specifiche direttive, principi e criteri di carattere generale ai quali sia il Giudice Delegato che l'Amministratore Giudiziario devono adeguarsi: essi, tuttavia, rappresentano comunque norme generali che con gli opportuni adattamenti di buon senso potranno e dovranno essere adattate e parametrate alla specifica situazione che si è chiamati ad affrontare.

2. La valutazione degli oneri di legalizzazione: la “rendita di posizione” quale conseguenza della commissione degli illeciti

Quello che sicuramente è il compito principale e, parallelamente, il più complesso assegnato all'Amministratore Giudiziario è relazionare (comma c articolo 41)² al Tribunale che ha disposto il

¹ Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 35

(Nomina e revoca dell'Amministratore Giudiziario)

omissis

5. L'amministratore giudiziario riveste la qualifica di pubblico ufficiale e deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio. Egli ha il compito di provvedere alla gestione, alla custodia e alla conservazione dei beni sequestrati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la direzione del giudice delegato, al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi.

omissis

² Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 41

(Nomina e revoca dell'Amministratore Giudiziario)

sequestro, entro il termine di tre mesi dall'immissione in possesso, in merito alla sussistenza delle condizioni che consentano la prosecuzione dell'attività, tenendo conto del grado di caratterizzazione dell'impresa con il proposto e con i suoi familiari, della tipologia di attività, delle caratteristiche dell'ambiente in cui la stessa ha operato.

In sostanza, l'Amministratore è chiamato a verificare l'esistenza di un effettivo e, quindi "positivo" patrimonio netto aziendale, anche e soprattutto attraverso l'allegazione di una relazione, redatta da un professionista in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 67 comma terzo della Legge Fallimentare, certificante la regolarità delle scritture contabili e la veridicità dei dati aziendali.

Nel caso di sequestri di imprese conseguenti all'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali dirette nei confronti di soggetti caratterizzati da pericolosità qualificata (tipicamente gli indiziati di appartenenza ad associazione mafiosa e della commissione dei reati di cui al comma 3-bis dell'articolo 51 c.p.p., la prima e più emergente difficoltà che si incontra nella formulazione di tale relazione è quella connessa alla stima ed alla gestione del cosiddetto costo di riemersione alla legalità (lettera d dello stesso articolo 41)³ ossia, più semplicemente alla sopportazione di un insieme

-
1. Nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende di cui agli articoli 2555 e seguenti del codice civile, anche per effetto del sequestro avente a oggetto partecipazioni societarie, l'Amministratore Giudiziario è scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli Amministratori Giudiziari. Dopo la relazione di cui all'articolo 36, comma 1, l'Amministratore Giudiziario, entro tre mesi dalla sua nomina, prorogabili a sei mesi per giustificati motivi dal giudice delegato, presenta una relazione, che trasmette anche all'Agenzia, contenente:

omissis

- c) una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, tenuto conto del grado di caratterizzazione della stessa con il proposto e i suoi familiari, della natura dell'attività esercitata, delle modalità e dell'ambiente in cui è svolta, della forza lavoro occupata e di quella necessaria per il regolare esercizio dell'impresa, della capacità produttiva e del mercato di riferimento nonché degli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda. Nel caso di proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività è 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), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del programma medesimo, considerata la possibilità di avvalersi delle agevolazioni e delle misure previste dall'articolo 41-bis del presente decreto;

omissis

- ³ Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 41
(Nomina e revoca dell'Amministratore Giudiziario)

1. Nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende di cui agli articoli 2555 e seguenti del codice civile, anche per effetto del sequestro avente a oggetto partecipazioni societarie, l'Amministratore Giudiziario è scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli Amministratori Giudiziari. Dopo la relazione di cui all'articolo 36, comma 1, l'Amministratore Giudiziario, entro tre mesi dalla sua nomina, prorogabili a sei mesi per giustificati motivi dal giudice delegato, presenta una relazione, che trasmette anche all'Agenzia, contenente:

omissis

- d) la stima del valore di mercato dell'azienda, tenuto conto degli oneri correlati al processo di legalizzazione della stessa;

omissis

di oneri necessari per legalizzare un'impresa che, in molti casi peraltro produttiva ed in grado di generare profitti, "stava" sul mercato grazie ad un vantaggio di posizione che si è creata quale conseguenza della commissione di comportamenti illeciti.

L'esperienza è ricca di queste casistiche: si vada dalla possibilità di disporre - e quindi di investire nell'impresa rafforzandone la quota di mercato posseduta - denaro contante a basso costo o a costo zero, perché appunto provento di reato (dal traffico di droga all'evasione fiscale), al risparmio fiscale conseguente al parziale o totale inadempimento degli obblighi dichiarativi e di versamento delle imposte, oppure, nei casi più sofisticati e peraltro oggi sempre più frequenti, dal loro assolvimento grazie all'indebita compensazione realizzata con l'utilizzo di fittizi crediti di imposta consentiti da varie leggi (sostenimento degli investimenti in ricerca e sviluppo, acquisito ed innovazione dei beni strumentali, e non da ultimo quelli previsti dalle normative COVID 19 ed in particolare dal D.L. "Rilancio" n. 34/2020), dal mantenimento di relazioni "privilegiate" con fornitori e clienti (ovvero da fenomeni di fatturazioni inesistenti) fino allo sfruttamento della manodopera irregolare.

Tali comportamenti consentono, rispetto al competitor "regolare", un indubbio "vantaggio di posizione" che si riverbera sulla possibilità di fornire ai propri clienti - spesso perfettamente consapevoli della situazione - un prodotto/servizio ad un costo decisamente più concorrenziale: simili evidenze si sono spesso palesate nel settore del movimento terra e dell'edilizia, dove le imprese "infiltrate" hanno potuto ottenere commesse, anche nella veste di subappalti o sub contratti pubblici, offrendo appunto "prezzi di scavo" decisamente fuori mercato.

Il minor prezzo offerto veniva, appunto, compensato dal mancato o irregolare pagamento delle imposte, dal pagamento di salari "in nero" e senza contribuzione, dal mancato adempimento dei pagamenti per i leasing dei mezzi di cantiere e di movimento, dall'acquisto di materie prime senza fatturazione: era, appunto, in tal modo e, quanto meno "in prima battuta" (poi, se del caso si passava a "mezzi più persuasivi"), che il concorrente regolare si trovava escluso dal mercato.

La difficoltà per l'Amministratore Giudiziario risiede nel fatto che, molte volte, la redditività dell'impresa in sequestro si regge quasi esclusivamente, quando non esclusivamente, su tale "rendita di posizione", la cui doverosa regolarizzazione spesso conduce alla perdita delle quote di mercato (in se per sé, quindi, l'azienda non era mai stata sana e produttiva) con le necessarie conseguenze che purtroppo investono anche la "vita" di terzi soggetti, estranei alle condotte illecite, quali ad esempio i lavoratori dipendenti ed i terzi creditori "in buona fede".

Un esempio di tale situazione si ebbe a Milano, in occasione del sequestro di un locale di intrattenimento che, all'epoca dei fatti, "andava per la maggiore".

In tale caso, appunto, l'opera di regolarizzazione compiuta dall'Amministratore Giudiziario e che ha riguardato il pagamento delle imposte, dei contributi, la regolarizzazione del personale e dei fornitori stipendiati e pagati "in nero" nonché l'emersione delle irregolari fonti di finanziamento (il proposto oggetto della misura era soggetto appartenenti ad un clan d'ndrangheta) ha portato ad un innalzamento dei costi che divenuti tali da non essere più garantiti dai ricavi, hanno portato alla chiusura del locale ed alla successiva richiesta di fallimento.

Il tema non è di poco conto laddove si consideri che tale effetto, purtroppo negativo - ma non si dimentichi conseguenza di pregressi comportamenti illeciti ed illegali - è spesso volte oggetto di pesanti censure e critiche provenienti sia dagli stessi preposti (e, questo è ovvio) sia anche da altre

“fonti” che, spesso lo additano ad esempio dell’insuccesso dell’azione dello Stato a fronte di una criminalità organizzata vista, di contro, come efficiente datore di lavoro in grado di garantire occupazione e sviluppo.

Occorre, invece, ricordare a costoro che l’impresa che, in tal modo, “perde” mercato non è, o meglio, non è mai stata, né sana né, tanto meno, competitiva.

Se è vero che il Codice Antimafia richiede all’Amministratore Giudiziario di gestire “per chi spetta” i beni in sequestro, assicurandone ove possibile l’incremento della redditività, dall’altro non può sottacersi come tale obiettivo possa qualche volte dimostrarsi non raggiungibile: ciò si verifica, ad esempio, quando l’azienda era stata creata ed impiegata solo per fini illeciti (si pensi ad esempio alle classiche “cartiere” dedite all’emissione di false fatturazioni, oppure alle cosiddette “scatole vuote”) oppure quando la stessa aveva ragione di esistere solo fino a quando a gestirle era lo stesso proposto o soggetto a lui riconducibile.

Tali casi spesso si sono osservati nei sequestri di attività di medio – piccole dimensioni nel settore del commercio al minuto, della ristorazione o dell’intrattenimento (bar, caffè, pizzerie, ristoranti, ecc.) dove il contenuto patrimoniale e l’avviamento commerciale, al di là dei mobili, degli arredi - sovente neppure di proprietà - era rappresentato proprio dalla persona del proposto, che appunto impiegava tale attività, non solo al fine di riciclare o reimpiegare denaro, ma spesso per dare a se stesso ed alla sua famiglia una “parvenza” di rispettabilità imprenditoriale rendendo per altro a tutti visibile la sua presenza nel territorio.

In tali casi, spesso tale valutazione viene anticipata al momento del sequestro, optando, proprio al fine di evitare all’Amministratore Giudiziario di sostenere oneri e costi, per soluzioni alternative alla misura di prevenzione quali – all’ovvio verificarsi dei previsti presupposti normativi – quello dell’interdittiva prefettizia prevista dal comma 4 dell’articolo 84 dello stesso Decreto Legislativo n. 15/2011⁴, che ha comunque l’effetto, agendo però in via amministrativa (ovvero sulle licenze

⁴ Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 84
(Definizioni)

omissis

4. Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte:
- a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;
 - b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;
 - c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste;
 - d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'Interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;
 - e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d);

autorizzative), di escludere dal mercato l'impresa "infiltrata", lanciando comunque un significativo messaggio di legalità.

La decisione del sequestro resta sempre opportuna quando, al di là del valore dell'azienda da sequestrare, "entrano in gioco" anche valutazioni differenti, ovvero quando l'attività in questione, pur lontana dal produrre reddito, costituisce un "simbolo" della presenza dell'organizzazione sul territorio.

In diverse indagini condotte nei confronti dell'ndrangheta in Lombardia è stato accertato come molti di tali locali, lungi appunto dal produrre un effettivo reddito, erano "noti" luogo di incontro dei membri dell'organizzazione, ed in quanto tali ne testimoniavano sul territorio l'evidente presenza.

Essi, inoltre, costituivano (si pensi, ad esempio, ai locali pubblici che operano nella ristorazione o nell'intrattenimento) anche un'efficace ed efficiente luogo ove realizzare "incontri" e comporre "relazioni", creando quella importante e profonda rete relazionale di scambi di favori, di affari e di reciproche convenienze con imprenditori, esponenti del mondo politico, del mondo delle professioni e della Pubblica Amministrazione, ossia creando quello che è oggi comunemente definito "*il capitale sociale dell'ndrangheta*" uno dei suoi più forti e pervasivi strumenti di radicamento⁵.

-
- f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

omissis

⁵ L'importanza del capitale sociale del sodalizio mafioso emerge limpidamente in una pronuncia della Suprema Corte, dalla cui parte motiva si ricava il seguente stralcio: "*Normalmente, anche per la maggiore facilità dell'onere probatorio gravante sull'accusa, l'attenzione si concentra sull'aspetto più cruento dell'associazione mafiosa ossia sui reati fine (estorsioni, usura, omicidi, traffico di stupefacenti ecc.) che vengono assunti ad indice del fenomeno associativo che sta a monte. Non meno importante, tuttavia, ai fini del raggiungimento degli scopi associativi, è tutta quell'attività che serve all'associazione per infiltrarsi nella società civile dove si presenta con il volto di personaggi insospettabili i quali, avvalendosi di specifiche competenze professionali, avvantaggiano l'associazione fiancheggiandola e favorendola nel rafforzamento del potere economico, nella protezione dei propri membri, nell'allargamento delle conoscenze e dei contatti con altri membri influenti della società civile (cd. Borghesia mafiosa). Questi soggetti – siano essi politici, pubblici funzionali, professionisti o imprenditori – devono ritenersi far parte a pieno titolo (come concorrenti interni) all'associazione mafiosa quando rivestano, nell'ambito della medesima, una precisa e ben definita collocazione, uno specifico e duraturo ruolo – per lo più connesso e strumentale alle funzioni ufficialmente svolte – finalizzato, per la parte di competenza, al soddisfacimento delle esigenze dell'associazione. In questi casi, ove l'attività svolta da questa particolare categoria di soggetti presenti i caratteri della specificità e continuità e sia funzionale agli interessi e alle esigenze dell'associazione alla quale fornisce un 30 efficiente contributo causale, la partecipazione dev'essere equiparata a quella di un intraneus tanto più ove il soggetto, per la sua stabile attività, consegua vantaggi e benefici economici o altre utilità. E così, risponderà dell'ipotesi prevista dall'art. 416 c.p. il soggetto (appartenente alle categorie suddette) che si sia messo a disposizione del sodalizio assumendo, nell'ambito dell'organizzazione, il ruolo stabile di collegamento tra i membri del sodalizio criminale e ambienti istituzionali, politici e imprenditoriali. Trattasi, infatti, di un ruolo non meno rilevante di quello attribuito ad altri partecipi, (dediti ai reati fine di estorsione, usura, riciclaggio ecc.), anzi ancor più essenziale per la esistenza e il rafforzamento dell'associazione poiché il creare – o comunque favorire ed ampliare – le reti di relazione dei capi dell'associazione con politici, magistrati, imprenditori, personale sanitario, ecc., permette di moltiplicare la forza di espansione e di penetrazione del sodalizio criminale. Il contributo di questi soggetti della borghesia mafiosa è per l'associazione fonte di potere, relazioni, contatti. Occorre ricordare, in proposito, che le associazioni mafiose sono tali perché hanno relazioni con la società civile; ed, invero, tali relazioni che uniscono i boss con una rete di politici, pubblici amministratori, professionisti, imprenditori, uomini delle forze dell'ordine, avvocati e persino magistrati, costituiscono uno dei fattori che rendono forti le associazioni criminali e che spiegano perché lo Stato non sia ancora riuscito a*

Lo stesso dicasi quando sussiste un elevato livello di indebitamento nei confronti dello Stato per l'omesso pagamento delle imposte e degli oneri previdenziali, situazione che rende necessaria l'attivazione da parte dello stesso Amministratore Giudiziario delle procedure dirette alla richiesta di sentenza di fallimento: anche in queste casi, si anticipa la valutazione evitando, per analoghi motivi, il sequestro di "scatole vuote" se non addirittura pesantemente e gravate da un irrimediabile stato passivo.

Non è quindi un caso che, come anticipato, uno dei criteri che l'Amministratore Giudiziario deve prendere in considerazione per la formulazione dell'eventuale proposta di prosecuzione riguardi proprio la valutazione del grado di caratterizzazione dell'impresa nel proposto o nei suoi familiari o prestanome.

Quanto sopra consente di introdurre un altro tema fonte di problemi per l'Amministratore Giudiziario, ovvero quello relativo alla gestione dei rapporti con il preposto, con i suoi familiari o con le persone che costituiscono sua diretta o indiretta "emanazione", specie quando costoro risultano impiegati (anche "in nero") all'interno dell'azienda sequestrata.

E' normale che tali rapporti, specie nelle prime fasi del procedimento, possano evidenziare momenti di conflittualità (l'Amministratore Giudiziario, proprio perché pubblico ufficiale, deve comunque riferirne al Giudice Delegato ed ha comunque la facoltà di farsi assistere, specie nel delicato momento iniziale dell'immissione in possesso, dalla polizia giudiziaria che ha eseguito gli accertamenti prodromici all'emissione del decreto di sequestro) così come non si può non dire come, tuttavia in altre zone del Paese in cui il crimine organizzato è più "tradizionalmente" radicato, si siano avuti anche episodi di minacce e di intimidazione, sia dirette allo stesso Amministratore Giudiziario, sia, più frequentemente, nei confronti di chi, per suo conto, è subentrato alla gestione dell'azienda in sequestro.

In questo territorio, in cui la criminalità organizzata si è ormai evoluta in un contesto imprenditoriale, si sono avuti casi in cui il proposto si è di fatto "contrapposto" all'azione dell'Amministrazione Giudiziaria agendo in modo appunto "imprenditoriale", ovvero aprendo o acquisendo, ovviamente tramite prestanome, il controllo di altre attività concorrenziali a quella a lui sequestrata alla quale ha poi sottratto, "replicando" il sistema sopra descritto, quote di mercato.

Un esempio di ciò si è avuto nel sequestro effettuato nei confronti di una pizzeria – tra l'altro di dimensioni non trascurabili, provvista di buona patrimonialità ed in grado di produrre redditi apprezzabili – sita nell'hinterland nord di Milano e riconducibile ad una nota famiglia della camorra napoletana.

Dopo pochi mesi dall'immissione in possesso, l'Amministrazione Giudiziaria ha "visto" la progressiva perdita dei fornitori delle materie prime (mozzarella), e del personale più esperto (i pizzaioli), assistendo ad un repentino calo del fatturato che ha condotto alla proposta di liquidazione dell'attività.

Il successivo approfondimento investigativo – attivato proprio grazie ai contenuti delle periodiche relazioni che lo stesso Amministratore Giudiziario deve produrre al Giudice Delegato – ha consentito di comprendere come progressivamente, sia i fornitori, sia il personale si fosse

sconfiggerle. Basti pensare che gli infiltrati, "le talpe", le fughe di notizie riservate e, in casi ancora più gravi, le collusioni di investigatori, inquirenti o magistrati, con le cosche mafiose possono portare al fallimento parziale o totale delle indagini." (Cassazione sentenza n. 18797/12).

“spostato” verso una realtà concorrenziale di recente costituzione, risultata poi riconducibile alla famiglia del proposto.

3. La salvaguardia dei livelli occupazionali e la gestione dei dipendenti

Tema altrettanto delicato che l'Amministrazione Giudiziaria deve affrontare è quello relativo alla gestione del personale dipendente, ed alla conseguente tutela dei livelli occupazionali, aspetto che nelle imprese sequestrate costituisce sicuramente un obiettivo primario⁶ anche perché, come premesso, oltre alle comprensibili conseguenze nei confronti di persone del tutto estranee alle condotte illecite, si tratta di un argomento spesso strumentalmente utilizzato per censurare l'azione di aggressione ai patrimoni illeciti negandone l'efficacia.

Il tema trova “posto” nel comma 1-ter dell'articolo 41⁷, dove all'Amministratore Giudiziario viene chiesto di allegare alla prevista relazione anche un elenco dei lavoratori, individuando coloro che sono ritenuti necessari ai fini della prosecuzione dell'attività: sono evidenti le difficoltà, quando, come premesso gli stessi siano “individuabili” nel proposto o nei suoi familiari o prestanome.

Ai fini della tutela in argomento, si ricorda che il legislatore ha da tempo messo a disposizione alcuni specifici strumenti normativi, quali, per esempio, quelli previsti dal Decreto Legislativo n. 72 del 18.05.2018⁸, emesso in attuazione dell'articolo 34 della Legge 17.10.2017 n. 161⁹.

⁶ Ciò, a maggior ragione, vale nei casi di applicazione dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria di cui all'articolo 34 del Codice Antimafia, istituto a cui, infatti, il legislatore ha attribuito una valenza non repressiva, ma di natura certamente preventiva ovvero volta a contrastare condotte antiggiuridiche di imprese strutturalmente sane, per sottrarle il più velocemente possibile all'infiltrazione criminale per restituirle al libero mercato depurate di elementi inquinanti.

⁷ Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 41
(Nomina e revoca dell'Amministratore Giudiziario)

1ter. Alla proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività l'Amministratore Giudiziario allega 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 d'impresa. L'Amministratore Giudiziario allega altresì l'elenco nominativo delle persone che risultano prestare o avere prestatato attività lavorativa in favore dell'impresa, specificando la natura dei rapporti di lavoro esistenti nonché quelli necessari per la prosecuzione dell'attività; riferisce in ordine alla presenza di organizzazioni sindacali all'interno dell'azienda alla data del sequestro e provvede ad acquisire loro eventuali proposte sul programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività, che trasmette, con il proprio parere, al giudice delegato. Qualora il sequestro abbia a oggetto partecipazioni societarie che assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del codice civile, il tribunale impartisce le direttive sull'eventuale revoca dell'amministratore della società, che può essere nominato, nelle forme previste dal comma 6, nella persona dell'Amministratore Giudiziario; qualora non sia prevista l'assunzione della qualità di amministratore della società, il Tribunale determina le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario.

omissis

⁸ Decreto Legislativo 18.05.2018 n.72: “Tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate in attuazione dell'articolo 34 della legge 17 ottobre 2017, n. 161”.

⁹ Legge 17.10.2017 n. 161: “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”.

Tale decreto favorisce l'emersione del lavoro irregolare, attua il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e consente, quando ritenuto necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali: le misure contenute nei sette articoli sono, appunto, finalizzate a sostenere le attività delle imprese sequestrate e sottoposte ad Amministrazione Giudiziaria.

In dettaglio, il decreto introduce specifici trattamenti di sostegno al reddito dei lavoratori che non possono fruire degli ammortizzatori sociali ordinari e che non possono fruire della NASPI, estende ai casi in argomento agevolazioni già previste da norme previgenti (Legge 28.12.2015 n. 208¹⁰) e detta disposizioni particolari in materia di DURC (utilissime nel caso di imprese operanti in vario modo con la Pubblica Amministrazione) e di opponibilità dei provvedimenti sanzionatori in materia di lavoro e di legislazione sociale.

Di tali agevolazioni non possono fruire determinate categorie di lavoratori quali, ovviamente, gli indagati, imputati o condannati per associazione mafiosa per reati aggravati *ex* articolo 416-*bis* 1 c.p., il proposto, il coniuge, i parenti e gli affini e le persone conviventi per le quali sia stata accertata – anche a seguito degli accertamenti compiuti dalla stessa Amministrazione Giudiziaria - la fittizietà del rapporto di lavoro.

Il provvedimento in questione detta regole anche relativamente alla gestione dei flussi di comunicazione tra le Autorità Amministrative, l'Autorità Giudiziaria, il Prefetto e l'INPS, il tutto per garantire la completa informazione di tutti gli enti interessati e l'apertura di un opportuno confronto sindacale.

Ai modelli di collaborazione tra tutte le Autorità interessate ha più volte fatto ricorso, in epoca recente, il Tribunale di Milano, sia per la gestione delle maestranze, sia di un importante gruppo di cooperative operanti nel settore della logistica attinte da sequestro di prevenzione perché riconducibili ad un soggetto "pericoloso comune" (si trattava di dedito alla commissione di reati prevalentemente fiscali e previdenziali e contro la Pubblica Amministrazione), sia per la risoluzione di complesse questioni circa l'impiego irregolare dei cosiddetti "riders" che, quasi totalmente privi di ogni forma di tutela e di ogni remunerazione adeguata, fornivano per conto di una nota società estera attinta dal 29.05.2020 al 03.03.2021 da un provvedimento di controllo giudiziario, il servizio di consegne a domicilio di pasti e prodotti alimentari durante la più acuta fase della pandemia da COVID 19.

In tale ultimo contesto un ruolo chiave è stato proprio assunto dalla locale Prefettura che, parallelamente al decorso della misura preventiva, ha attivato, proprio nell'ambito dei poteri di supporto a lei riservati dallo stesso Codice Antimafia in tema di adozione di buone pratiche per il contrasto di fenomeni criminali tipici e qualificati, un tavolo di consultazione con la specifica associazione di categoria e le associazioni sindacali rappresentative del settore della delivery, non solo per risolvere i problemi contingenti, ma anche per trovare delle soluzioni comportamentali multidisciplinari che consentano di arginare la commissione dei reati di caporalato e di sfruttamento¹¹.

¹⁰ Legge 28.12.2015 n. 208: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)".

¹¹ Decreto Tribunale di Milano – Sezione Autonoma Misura di Prevenzione del 03.03.2021. Similmente, sono stati siglati, sempre sotto l'egida della Prefettura, due protocolli con le associazioni sindacali di categoria, protocolli ai quali hanno partecipato sia lo stesso Tribunale che la DDA milanese.

4. La gestione dei rapporti con il sistema bancario

Altro tema “caldo” è quello del rapporto con le banche affidatarie dell’impresa in sequestro, rapporto per altro oggi più che mai critico in conseguenza della generale situazione di crisi economica determinata da diversi fattori di natura geopolitica, tra i quali il conflitto in Ucraina e la pandemia COVID 19.

E’ frequente, anche se a dire il vero oggi in misura inferiore rispetto al passato in conseguenza, come poi si vedrà, della firma di specifici protocolli d’intesa, che l’Amministratore Giudiziario, una volta entrato in possesso dell’azienda, si trovi a fronteggiare un’immediata riduzione degli affidamenti quando non addirittura la revoca degli stessi, situazioni che, ad evidenza, compromettono ogni possibile prosecuzione dell’attività (si pensi, ad esempio alle imprese di costruzione che si finanziano grazie all’accensione di mutui).

La Banca d’Italia con le comunicazioni del 21 marzo 2014¹², del 24 febbraio 2016¹³, ed in ultimo del 31 luglio 2020¹⁴, seguendo il principio che “una corretta classificazione per qualità del credito dei finanziamenti concessi alle imprese oggetto delle previsioni di cui al Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e successive modificazioni “(c.d. Codice Antimafia) assume particolare rilevanza al fine di consentire loro l’accesso al credito, nell’ottica di perseguire il duplice obiettivo di ripristino delle condizioni di efficienza economica e tutela della legalità”, ha ribadito agli intermediari la necessità di evitare ogni pericoloso automatismo “mera notizia dell’inizio del provvedimento di prevenzione/passaggio in sofferenza”, ricordando, invece, la necessità di una valutazione “caso per caso”, da compiersi anche con il confronto con gli organi dell’Amministrazione Giudiziaria.

A chiusura della più recente comunicazione, l’Istituto di Emissione, infatti, richiama l’esigenza che la classificazione per qualità del credito da parte degli intermediari delle esposizioni verso imprese oggetto di sequestro/confisca, tenga adeguatamente conto delle concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell’attività in base alle quali il Tribunale approva il programma – redatto ex articolo 41 del Codice Antimafia proprio dall’Amministrazione Giudiziaria – con decreto motivato e impartisce le direttive per la gestione dell’impresa¹⁵.

Sul tema un importante passo in avanti è stato fatto con la firma di specifici protocolli d’intesa tra l’ABI e i singoli Tribunali, protocolli finalizzati, appunto, a facilitare il più possibile, ovviamente se il caso, la continuità delle imprese sottoposte a sequestro.

Un esempio è stato quello stipulato il 17.10.2018 tra l’Agenzia Nazionale per i Beni sequestrati e confiscati, la Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano, la locale Procura della Repubblica, la Prefettura, la Regione Lombardia, il Comune di Milano ed i rappresentanti degli ordini professionali dei commercialisti e degli avvocati: con uno specifico *addendum* ai firmatari si sono aggiunti l’ABI, la Confindustria di Milano, di Monza Brianza e di Lodi, le organizzazioni sindacali e delle cooperative, Unioncamere, Confcommercio e l’Associazione Libera da tempo

¹² Banca d’Italia: comunicazione n. 312657 del 21 marzo 2014 – Codice Antimafia (D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159”). Riflessi sulla classificazione per qualità del credito dei debitori.

¹³ Banca d’Italia: comunicazione del 24 febbraio 2016 – Codice Antimafia D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Riflessi sulla classificazione per qualità del credito dei debitori.

¹⁴ Banca d’Italia: comunicazione del 31 luglio 2020 – Codice Antimafia (D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159”). Riflessi sulla classificazione per qualità del credito delle imprese sottoposte a provvedimento di sequestro e/o confisca. Precisazioni.

¹⁵ Banca d’Italia: comunicazione del 31 luglio 2020 – Codice Antimafia (D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159”). Riflessi sulla classificazione per qualità del credito delle imprese sottoposte a provvedimento di sequestro e/o confisca. Precisazioni.

profondamente attiva nella gestione dei beni confiscati¹⁶.

Tale documento impegna ogni firmatario, per la parte di propria competenza, a migliorare le procedure di gestione delle aziende sequestrate, sia attraverso la formazione (da parte degli ordini professionali) di specifiche professionalità da destinare al delicato ruolo di Amministratore Giudiziario, sia l'attivazione rapida (da parte delle organizzazioni di categoria) dei già citati meccanismi di tutela dei lavoratori dipendenti e di riassorbimento delle maestranze in caso di cessazione delle attività, la riduzione e la compressione degli oneri e dei tempi burocratici (da parte degli Enti Istituzionali), la redazione di progetti di sviluppo e di recupero dei beni sequestrati (da parte di Confindustria, Confcommercio e delle organizzazioni di volontariato).

L'ABI, in particolare, si è impegnata ad intervenire sui propri associati affinché sia valutata la possibilità di non revocare automaticamente le linee di credito non scadute per effetto della semplice notifica del provvedimento ablativo in attesa del subentro dell'Amministrazione Giudiziaria, di rinegoziare, sempre all'interno delle rispettive autonomie e discrezionalità, i rapporti in essere al momento del sequestro, di erogare nuove agevolazioni finalizzate alla prosecuzione dell'attività secondo le linee fornite dalla stessa Amministrazione Giudiziaria ed approvate dal Tribunale e di centralizzare in un'unica struttura a competenza specifica i rapporti relativi alla gestione dei beni e delle aziende sequestrate¹⁷.

Al fine di massimizzare l'utilità di tali protocolli, sarebbe quanto mai opportuno che l'Amministratore Giudiziario realizzi con immediatezza, ovvero al momento stesso dell'immissione in possesso, il contatto con le banche affidatarie (che, in genere, sono già note alla polizia giudiziaria che ha condotto le indagini) anche perché occorre ricordare che nei confronti di queste sussiste un obbligo di attivazione del FUG, situazione questa che di fatto genera un primo ostacolo alla continuazione dell'operatività.

Tale situazione assume particolare delicatezza nei casi di applicazione dell'articolo 34 del Codice Antimafia, proprio in relazione alle specifiche finalità "preventive" e "risanatorie" di tale istituto.

5. La verifica crediti

Altro compito particolarmente delicato che spetta all'Amministratore Giudiziario è quella della redazione dell'elenco dei creditori ai fini dell'avvio del collaterale procedimento di verifica crediti (l'elenco previsto in allegato alla relazione *ex* comma 1-ter dell'articolo 41¹⁸) procedimento

¹⁶ Tribunale di Milano: Documento d'intesa per la gestione e lo sviluppo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate".

¹⁷ Tribunale di Milano: Documento d'intesa per la gestione e lo sviluppo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate".

¹⁸ Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 41 (Nomina e revoca dell'Amministratore Giudiziario)

- 1ter. Alla proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività l'Amministratore Giudiziario allega 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 d'impresa. L'Amministratore Giudiziario allega altresì l'elenco nominativo delle persone che risultano prestare o avere prestato attività lavorativa in favore dell'impresa, specificando la natura dei rapporti di lavoro esistenti nonché quelli necessari per la prosecuzione dell'attività; riferisce in ordine alla presenza di organizzazioni sindacali

che, appunto collaterale a quello di prevenzione, consente al terzo che si ritiene legittimo creditore di vedersi garantito, in contraddittorio, il proprio pregresso diritto agevolando così la successiva fase di liquidazione delle somme dovutegli da parte dell’Agenzia.

Dobbiamo ricordare che la Legge n. 161/2017¹⁹ ha apportato sostanziali modifiche al Codice Antimafia, rendendo (comma 1 articolo 52²⁰) più stringente la tutela dei diritti dei terzi, primi fra tutti i creditori del soggetto sottoposto a misura di prevenzione.

La disciplina previgente prevedeva che il creditore potesse recuperare il proprio credito dimostrando la buona fede solo nella fase di erogazione del finanziamento: la nuova formulazione, inserita nel Titolo IV del Codice Antimafia, richiede, invece, la dimostrazione da parte sua²¹ della

all'interno dell'azienda alla data del sequestro e provvede ad acquisire loro eventuali proposte sul programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività, che trasmette, con il proprio parere, al giudice delegato. Qualora il sequestro abbia a oggetto partecipazioni societarie che assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del codice civile, il tribunale impartisce le direttive sull'eventuale revoca dell'amministratore della società, che può essere nominato, nelle forme previste dal comma 6, nella persona dell'Amministratore Giudiziario; qualora non sia prevista l'assunzione della qualità di amministratore della società, il Tribunale determina le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario.

omissis

¹⁹ Legge 17.10.2017 n. 161: “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”.

²⁰ Decreto Legislativo n. 159/2011

Articolo 52
(Tutela dei terzi)

1. La confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro, ove ricorrano le seguenti condizioni:
 - a) che il proposto non disponga di altri beni sui quali esercitare la garanzia patrimoniale idonea al soddisfacimento del credito, salvo che per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione su beni sequestrati;
 - b) che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, sempre che il creditore dimostri la buona fede e l'inconsapevole affidamento;
 - c) nel caso di promessa di pagamento o di ricognizione di debito, che sia provato il rapporto fondamentale;
 - d) nel caso di titoli di credito, che il portatore provi il rapporto fondamentale e quello che ne legittima il possesso.

omissis

²¹ Secondo le S.U. (n. 9 del 28.04.1999) “è necessario precisare che i terzi che vantano diritti reali hanno l’onere di provare i fatti costitutivi della pretesa fatta valere sulla cosa confiscata, essendo evidente che essi sono tenuti a fornire la dimostrazione di tutti gli elementi che concorrono ad integrare le condizioni appartenenza e di estraneità al reato, dalle quali dipende l’operatività della situazione impeditiva o limitativa del potere di confisca esercitato dallo Stato. Ai terzi fa carico, pertanto, l’onere della prova sia relativamente alla titolarità dello “ius in re alinea”, il cui titolo deve essere costituito da un atto di data certa anteriore alla confisca..., sia relativamente alla mancanza di collegamento del proprio diritto con l’altrui condotta delittuosa o, nell’ipotesi in cui un simile nesso sia invece configurabile, all’affidamento incolpevole generato da una situazione di apparenza che rendeva scusabile l’ignoranza o il difetto di diligenza”.

buona fede²² e l'assenza della strumentalità del credito rispetto all'attività illecita posta in essere²³.

In tale “nuovo” contesto, il Tribunale deve, *ex comma 3* del citato articolo 52²⁴, valutare la buona fede tenendo conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi.

Dovendo, per legge, l'Amministratore Giudiziario predisporre gli elenchi di tali creditori, egli è, di fatto, chiamato a partecipare a tale compito, servendosi anche della relazione certificante la regolarità delle scritture contabili e conducendo i dovuti riscontri materiali, allo scopo di raccogliere elementi circa l'eventuale fittizietà di rapporti di fornitura di beni, di servizi o di prestazioni professionali che, ad esempio coperti da “false fatturazioni”, abbiano o abbiano avuto lo scopo di assicurare il drenaggio illecito di denaro dalle casse dell'impresa a favore di soggetti in alcun modo a ciò legittimati.

Situazioni in tal senso sospette dovranno essere oggetto di segnalazione al Giudice Delegato, il quale informerà la Procura proponente per l'attivazione dei necessari accertamenti da parte della polizia giudiziaria che ha condotto le indagini patrimoniali sottostanti al provvedimento di sequestro.

Nel corso di un procedimento di prevenzione acceso a Milano nei confronti di un imprenditore del settore delle cooperative di lavoro e servizi, dichiarato in via definitiva socialmente pericoloso quale evasore fiscale “seriale”, tali segnalazioni contribuirono ad individuare alcune false fatturazioni relative a contratti di locazione grazie alle quali il proposto sottraeva denaro alle cooperative da lui dirette per impiegarlo in operazioni immobiliari²⁵.

²² Secondo l'interpretazione della Suprema Corte, la condizione soggettiva di buona fede va verificata con riguardo al momento in cui il contratto da cui origina il credito è stato stipulato e l'onere di dimostrazione grava sul creditore istante (Cassazione, II Sezione sentenza n. 2894 del 16.01.2015), può essere ravvisata solo nel caso in cui risulti dimostrata a) l'estraneità a qualsiasi collusione o compartecipazione all'attività criminosa, b) l'inconsapevolezza credibile in ordine alle attività svolte dal proposto e c) un errore scusabile sulla situazione apparente del prevenuto (Cassazione, VI Sezione n. 2334 del 15.10.2014) e deve essere esclusa non solo nell'ipotesi di atteggiamento doloso del terzo, inteso come collusione o adesione volontaria alla altrui attività illecita, ma anche dal comportamento del terzo qualificabile in termini di mera colpa, intesa come difetto delle regole di diligenza, prudenza e perizia nei rapporti commerciali e finanziari.

²³ Secondo l'interpretazione della Suprema Corte, la strumentalità emerge in modo evidente quando il finanziamento è coevo alle manifestazioni di pericolosità sociale del soggetto proposto, l'analisi della condizione di “buona fede” in tanto è suscettibile di considerazione in quanto si riferisca all'erogazione di crediti che risultano essere stati oggettivamente funzionali (strumentali dice la norma) all'attività illecita del sottoposto a misura di prevenzione. Ai fini della configurabilità del nesso di strumentalità è, quindi, necessaria la verifica della corrispondenza temporale tra l'insorgenza del credito e l'accertata pericolosità sociale del debitore; l'esistenza del nesso ben può presumersi, salva la prova contraria, nell'ipotesi in cui il credito venga erogato entro lo spazio temporale in cui si manifesta ed è attuale la pericolosità sociale del debitore, dovendosi ritenere che la concessione di un mutuo o di un finanziamento sia senz'altro idonea in tal caso ad agevolare, anche indirettamente, la realizzazione delle attività in conseguenza dell'incremento di disponibilità che deriva dall'erogazione di mezzi finanziari (Cassazione, Sezione I sentenza del 19.09.2014).

²⁴ Decreto Legislativo n. 159/2011.

Articolo 52
(Diritti dei terzi)

3. Nella valutazione della buona fede, il tribunale tiene conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali tra le stesse e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi.

²⁵ Tramite la consultazione di documenti “interni” all'impresa, dopo l'immissione in possesso, l'Amministratore Giudiziario aveva verificato che una società immobiliare, sempre riconducibile al proposto, vantava ingenti crediti per locazione di alcuni uffici posti all'interno di uno stabile realizzato grazie all'accensione di un mutuo bancario.

Già nel corso degli accertamenti prodromici all'emissione del decreto di sequestro, vengono, tuttavia, già compiuti, con specifico riferimento ai crediti vantati dall'aziende di credito garantiti dal rilascio di garanzia collaterale (ipoteca), degli screening preliminari che vertono, sia sull'analisi del cosiddetto merito creditizio, sia soprattutto sul rispetto, o meglio mancato rispetto, delle norme previste dal Decreto Legislativo n. 231/2007 in tema di adeguata verifica della clientela.

Non è più infrequente che, di fronte a precise contestazioni in tal senso, l'esito della verifica crediti abbia comportato per l'istituto la perdita del pregresso diritto e l'annullamento della relativa garanzia.

6. Conclusioni

Il compito dell'Amministratore Giudiziario non può certamente dirsi facile e privo di difficoltà: si tratta, tuttavia, di un ruolo fondamentale nel più ampio intervento di aggressione ai patrimoni illeciti e del loro recupero a favore della collettività.

Lo svolgimento di tale compito non può tuttavia prescindere (ed è questa l'ottica dei citati protocolli) dalla fattiva collaborazione di tutte le parti "in gioco", non soltanto di quelle che compongono l'intervento "repressivo" (Giudice, Pubblico Ministero proponente e polizia giudiziaria) ma anche, e forse oggi più che mai, di quelle che rivestono un ruolo fondamentale nel favorire la gestione dei beni, che la legge vuole diretta ove possibile all'incremento della redditività.

Gli approfondimenti dallo stesso condotti, con l'ausilio della polizia giudiziaria che aveva operato le precedenti indagini e debitamente attivata dal Giudice Delegato, hanno consentito di verificare la fittizietà di tali crediti in quanto gli immobili locati erano in realtà in via di completamento.