



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

**CAMERA DEI DEPUTATI  
II COMMISSIONE PERMANENTE GIUSTIZIA**

**Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei  
lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità  
organizzata.**

***C. 1138 d'iniziativa popolare, C. 1039 Gadda, C. 1189  
Garavini, C. 2580 Vecchio e C. 2786 Bindi***

***Nuovo Testo Base***

**OSSERVAZIONI DEL  
CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

**Roma, 19 febbraio 2015**



## Indice

PREMESSA .....	3
CAPITOLO 1 .....	3
Le proposte finalizzate a rendere trasparenti i criteri di nomina dell'amministratore giudiziario ed agevolare la relativa attività .....	3
CAPITOLO 2 .....	4
Le proposte dirette a rendere operativa e maggior efficiente l'ANBSC .....	4
CAPITOLO 3 .....	5
Riscrittura della disciplina della tutela dei terzi e dei rapporti con il fallimento.....	5
CAPITOLO 4 .....	7
Le proposte in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati .....	7



## PREMESSA

Il CNDCEC si è fatto parte attiva nell'elaborare delle proposte di modifica legislativa al testo del DDL n. 1138 attualmente in discussione presso la 2ª Commissione Giustizia e rispetto al quale, come noto, l'8 ottobre 2014 è stato adottato un nuovo testo unificato.

E' stata elaborata, quindi, una proposta di modifica alla legislazione antimafia che, prendendo come riferimento il testo base del DDL 1138, ha sviluppato ulteriori proposte emendative.

Le proposte elaborate prendono le mosse dall'esperienza operativa acquisita sul campo e possono essere ricondotte a **quattro grandi aree tematiche** ovvero:

- 1) Le proposte finalizzate a rendere trasparenti i criteri di nomina dell'amministratore giudiziario ed agevolare la relativa attività;**
- 2) Le proposte dirette a rendere operativa e maggior efficiente l'ANBSC;**
- 3) La riscrittura della disciplina della tutela dei terzi e dei rapporti con il fallimento;**
- 4) Le proposte in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati.**

## CAPITOLO 1

### **Le proposte finalizzate a rendere trasparenti i criteri di nomina dell'amministratore giudiziario ed agevolare la relativa attività**

Nell'ottica di **rendere trasparenti i criteri di nomina dell'amministratore giudiziario** si è provveduto a riformulare l'articolo 35 del codice antimafia.

In particolare con l'emendamento vengono fissati criteri per la scelta dell'amministratore giudiziario in via del tutto generale, stabilendo che della loro applicazione concreta nei singoli casi debba essere dato conto in un provvedimento motivato del tribunale che conferisce l'incarico. Si vogliono così evitare criteri e meccanismi di selezioni rigidi e inadeguati alle esigenze imprevedibili di ciascuna procedura, ma al contempo rendere trasparenti e verificabili le scelte degli uffici giudiziari. Parimenti l'amministratore giudiziario, prima di assumere l'incarico, è tenuto a depositare apposita dichiarazione sugli altri incarichi in corso.

Viene, altresì, introdotta la previsione in base alla quale gli amministratori giudiziari di aziende, nei casi più complessi, devono articolare preventivamente un ufficio di coadiuvazione indicandone i componenti e gli oneri, così da sottoporlo alla preventiva autorizzazione del giudice.

L'emendamento, inoltre, si pone l'obiettivo di riscrivere le norme che ancora fanno riferimento alla persona cui sono affidati i beni definendola custode, con particolare riguardo all'articolo 30 nella parte relativa al ruolo dell'amministratore giudiziario nominato nell'ambito del procedimento penale ordinario, dove ancora rimanevano margini di equivoco. Nella visione più dinamica dei compiti di gestione, nel procedimento penale ordinario, si stabilisce che deve essere sempre lo stesso giudice delegato ad occuparsi di sovrintendere alle attività di amministrazione, anche quando il procedimento transiti in una fase successiva o in un altro grado (appello e cassazione) in modo da assicurare la continuità di gestione in tutti i casi in cui la competenza si trasferisca ad uffici diversi.



Inoltre La proposta emendativa (art. 35, comma 9-*bis*), nelle more dell'adozione del regolamento attuativo dell'albo degli amministratori giudiziari (segnatamente il regolamento per la determinazione dei compensi) si pone il fine di applicare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, un criterio univoco di determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari e dei coadiutori dell'ANBSC, mediante il rinvio al DM 140/2012. Da qui la necessità che la previsione abbia efficacia novativa di tutti gli incarichi in corso (sia per gli amministratori giudiziari che per i coadiutori dell'ANBSC).

Nell'ottica di **valorizzare la figura dell'amministratore giudiziario** ed in particolare del commercialista che svolge l'incarico di amministratore giudiziario, nonché di agevolarne le attività, è stata proposta l'introduzione (art. 36) di un termine più ampio per presentare la prima relazione sulla gestione rimettendo al giudice delegato la facoltà di individuare questo maggior termine.

Inoltre è stato previsto (art. 40) che per il **recupero e la custodia dei veicoli sequestrati o confiscati**, vengano applicate le tariffe del Ministero dell'interno nei casi di provvedimenti di sequestro o confisca per violazioni al codice della Strada. In questo modo si agevola l'attività dell'amministratore giudiziario e correlativamente del giudice delegato, che avranno come punto di riferimento per la liquidazione delle spese connesse alla gestione di tali beni, un'unica tabella valevole su tutto il territorio nazionale e quindi per tutte le depositerie giudiziarie convenzionate.

Ancora è stato previsto (art. 45) che **l'amministratore giudiziario sia destinatario delle notifiche dei provvedimenti definitivi di confisca**, sino ad oggi solo in alcuni casi conosciuti dal professionista mediante comunicazioni ufficiose o per il tramite dell'Agenzia.

Si è provveduto a modificare l'art. 55 in materia di azioni esecutive.

La proposta emendativa, in particolare, tende a precisare che l'eventuale processo esecutivo sul singolo bene sottoposto a sequestro non possa essere iniziato (regola fissata già dal testo vigente) e, se iniziato, rimanga sospeso (il testo vigente in maniera equivoca afferma che non poteva essere proseguito, ma non precisava che sorti potesse avere il procedimento in caso di dissequestro del bene). Dalla sospensione la possibilità di riassunzione in caso di dissequestro, facendo salvi gli effetti prodottosi prima della sospensione in favore del creditore.

## CAPITOLO 2

### Le proposte dirette a rendere operativa e maggior efficiente l'ANBSC

Per quanto riguarda l'Agenzia, nel condividere la proposta del DDL di affidare all'Agenzia stessa la gestione della procedura per la tutela dei terzi che per l'effetto viene tralata dopo la confisca definitiva, si ritiene che **anche le competenze gestorie dell'Agenzia vadano traslate alla confisca definitiva**, replicando, quindi, quanto già avveniva con l'Agenzia del Demanio prima dell'istituzione della stessa ANBSC. In effetti riteniamo che l'ANBSC, anche qualora venisse dotata di risorse umane e finanziarie, non potrebbe comunque garantire una efficace e tempestiva gestione dei beni durante la fase giudiziaria.

Per questo motivo non si ritiene sufficiente la previsione contenuta nel DDL all'art. 32 ovvero di congelare le competenze gestorie dell'ANBSC per 18 mesi. Riteniamo invece che l'Agenzia, **pur mantenendo le funzioni di supporto e ausilio all'autorità giudiziaria**, debba



occuparsi di amministrare i beni definitivamente confiscati traghettando la gestione dei beni medesimi dalla data di definitività alla loro effettiva destinazione agli aventi diritto.

Proprio perché riteniamo che debba essere conservata la funzione di ausilio all'autorità giudiziaria, **non condividiamo la proposta di eliminare le sedi secondarie dell'ANBSC** (art. 112, comma 4 lett. I), che invece a nostro avviso debbono rimanere ed anzi essere potenziate.

Sempre in materia di Agenzia, **al fine di colmare le lacune riscontrate nella gestione di quei beni che seppur confiscati, non sono gestibili e destinabili ai sensi delle disposizioni del codice antimafia** (ad esempio confisca per reati fallimentari), **è stata introdotta una previsione** (art. 110 comma 2-ter) **in base alla quale si attribuisce all'Agenzia la gestione e destinazione dei beni confiscati in via definitiva a norma delle vigenti disposizioni di legge, ferma restando l'eventuale competenza di altri soggetti pubblici in materia** (ad. es. Agenzia del Demanio).

Naturalmente per coordinare la traslazione delle competenze gestorie dell'ANBSC in concomitanza della confisca definitiva è stata dettata una specifica disciplina transitoria (art. 32 disposizioni transitorie DDL) unitamente alle norme di coordinamento.

### CAPITOLO 3

#### **Riscrittura della disciplina della tutela dei terzi e dei rapporti con il fallimento.**

La disciplina introdotta nel codice antimafia in materia di tutela dei terzi è stata da più parti fortemente criticata: si è ritenuto che tale disciplina, essendo di marcata ispirazione fallimentaristica, vada a svilire la funzione del giudice delegato e dell'amministratore giudiziario.

A tal proposito, nell'ottica di semplificare il procedimento di verifica dei crediti nel procedimento di prevenzione, sono state integralmente recepite le proposte emendative formulate dalla Commissione Parlamentare Antimafia recante *"Proposte di modifica per una revisione organica del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159"*.

In particolare si procede alla verifica dei crediti dopo l'emanazione del provvedimento di confisca di primo grado, ancorché non definitiva; ciò in quanto la conoscenza del dato effettivo dell'indebitamento, della sua origine e del suo ammontare è possibile, anche con riguardo alle connessioni del debito con l'attività illecita, solo dopo la conclusione dell'istruttoria di primo grado. Per altro verso, iniziando la verifica mentre possono essere in corso i giudizi di impugnazione, è possibile un intervento mirato al perseguimento delle finalità proprie della procedura, rendendo possibile per un verso la prosecuzione dell'azienda, per altro verso l'anticipazione dell'eventuale censimento dei crediti di buona fede da onorare prima della definitività della confisca.

Le modifiche introdotte incidono sensibilmente sulla fase del procedimento di verifica, privilegiando quegli aspetti del procedimento che si sono rivelati in grado di garantire una maggiore tempestività nella formazione dello stato passivo, anticipando la fase di istaurazione del contraddittorio tra i creditori ed organi della procedura ad una fase antecedente all'udienza di verifica.

L'articolo 57 prevede che l'amministratore formi l'elenco nominativo di tutti i creditori anteriori al sequestro ivi compresi i crediti ritenuti strategici per la ripresa e la prosecuzione



dell'attività di impresa e per la conservazione del valore economico e sociale dell'azienda sequestrata, di cui al nuovo articolo 54-bis. Tali ultimi crediti pur esclusi dal procedimento di verifica di cui all'articolo 58, in quanto già soddisfatti, ove il giudice ne abbia autorizzato il pagamento in ragione della riscontrata essenziale strumentalità, devono essere comunque inseriti dall'amministratore nell'elenco dei creditori, per consentire a tutti gli altri creditori la verifica dei presupposti del trattamento preferenziale ricevuto e la conseguente possibilità di impugnare il provvedimento del giudice che ne ha autorizzato il pagamento, nei modi e nei termini previsti all'articolo 59, comma 6, per le impugnazioni dei crediti ammessi o esclusi dal passivo.

Il procedimento delineato prevede che il giudice delegato assegni ai creditori il termine perentorio di sessanta giorni, per il deposito delle istanze di accertamento dei loro diritti e con lo stesso decreto fissa la data dell'udienza di verifica dei crediti entro i sessanta giorni successivi (articolo 57, comma 2). È stato previsto, come elemento di novità, che l'amministratore giudiziario provveda a redigere un progetto di stato passivo, che deve depositare prima dell'udienza di verifica in un tempo utile da consentire ai creditori di prendere conoscenza delle conclusioni rassegnate e di interloquire nel merito, attraverso osservazioni scritte ed integrazioni probatorie fino a cinque giorni prima dell'udienza, termine che è stato previsto a pena di decadenza per consentire al giudice di avere a disposizione in udienza tutti gli elementi utili per la decisione. La preventiva verifica delle domande ad opera dell'amministratore giudiziario, così come la possibilità per i creditori di controdedurre alle conclusioni rassegnate e di produrre nuovi documenti, agevola l'attività del giudice in udienza garantendo la speditezza della trattazione e riducendo i tempi dell'accertamento definitivo dei crediti, limita le ipotesi di un rinvio dell'udienza per esigenze istruttorie connesse e/o conseguenti alla necessità di produzioni documentali, e agevola soluzioni condivise tra le parti, nei limiti della disponibilità dei diritti, atte a ridurre le ipotesi di impugnazioni.

Non è stata prevista per la fase della verifica dinanzi al giudice delegato la difesa tecnica, obbligatoria invece in ogni caso di impugnazione dinanzi al tribunale. Nel giudizio di impugnazione non sono ammesse prove nuove se non sopravvenute.

Il regime delle domande tardive è stato, del pari, oggetto di rivisitazione, prevedendosi la possibilità di presentarle solo entro il limite temporale di un anno dal decreto di esecutorietà dello stato passivo emanato all'esito della verifica delle domande tempestive.

L'ammissibilità della domanda tardiva presuppone che il creditore provi di non aver potuto presentare la domanda tempestivamente per causa a lui non imputabile nel termine assegnato.

La fase della vendita e del riparto viene devoluta integralmente all'Agenzia perché avrà luogo solo dopo la confisca irrevocabile. Viene ribadito il criterio di sussidiarietà della vendita dei beni al solo caso in cui la liquidità di cui si dispone risulti insufficiente a garantire la soddisfazione dei creditori. Al fine di evitare che si verificano situazioni in cui si procede alla vendita di beni di consistente valore a fronte di crediti insoddisfatti di importo complessivamente modesto, è stata prevista la possibilità che l'Agenzia possa differire la vendita ad un momento successivo ove confidi di reperire le risorse necessarie dalla gestione del patrimonio. Si prevede che l'Agenzia predisponga un progetto del piano dei pagamenti, da sottoporre all'attenzione dei creditori ai quali viene riconosciuta la facoltà di presentare osservazioni sia sulla graduazione, sia sulla collocazione dei crediti, nonché sul valore dei beni o delle aziende confiscati. L'Agenzia, tenuto anche conto delle osservazioni, predisponde il piano di pagamento che può essere impugnato dai



creditori dinanzi al giudice civile. Si tratta infatti dell'accertamento di un diritto, che, se pur trova il suo presupposto nel procedimento di prevenzione, prescinde da esso, inserendosi nel rapporto tra l'Agenzia, tenuta al pagamento, ed il creditore che in ragione della titolarità del credito ammesso al passivo vanta ora una pretesa creditoria direttamente nei confronti dello Stato, non già della procedura di prevenzione. Per effetto dell'opposizione si instaura un giudizio di natura civile, che si svolge con rito camerale nelle forme del procedimento sommario di cui all'articolo 702-bis e ss c.p.c. dinanzi alla corte d'appello del distretto di competenza del giudizio presupposto (di prevenzione o penale).

In presenza di somme contestate, queste vanno accantonate, procedendosi all'assegnazione di quelle non controverse. Ove non sia possibile procedere all'accantonamento la proposta opposizione sospende l'esecutività dei pagamenti.

## CAPITOLO 4

### Le proposte in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati

Le proposte tentano anche di **agevolare la gestione dei beni e quindi la loro successiva destinazione.**

A titolo esemplificativo, il DDL (art. 41-octies) riconosce all'imprenditore attivo nel settore produttivo dell'impresa sequestrata un diritto di prelazione nei casi in cui l'imprenditore stesso dimostri un effettivo ed utile svolgimento dell'attività di supporto. Sul punto si ritiene di dover meglio specificare i casi in cui tale diritto di prelazione è esercitabile, a tal fine **facendo riferimento all'utile di esercizio conseguito dall'impresa sequestrata nel biennio precedente** ovvero sino alla data del provvedimento di confisca definitiva.

Molte proposte emendative sono state inserite nel testo dell'art. 48 prevedendo in particolare:

1. Il **ricorso alle risorse finanziarie del Fondo Unico Giustizia per la gestione dei beni confiscati**;
2. Il **social housing** per gli immobili confiscati;
3. La possibilità di stipulare **contratti di partenariato pubblico-privato** ai sensi del codice dei contratti pubblici;
4. **Forme agevolate di cessione dei beni in caso di immobile confiscato pro-quota o di partecipazioni societarie confiscate in via non totalitaria**;
5. **Forme agevolate di cessione dei beni mobili non confiscati rinvenuti in beni immobili confiscati**;
6. Procedura specifica per consentire all'Agenzia di presentare alla Prefettura **la richiesta di accertamenti sugli acquirenti dei beni aziendali** (procedura questa oggi non prevista in via normativa e applicata solo in via di prassi, peraltro non da tutte le Prefetture);
7. Forme **agevolate di destinazione dei beni mobili anche registrati prevedendone in particolare l'assegnazione gratuita a cooperative ovvero la distruzione.**