TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI ROMA
SEZIONE III PENALE
SEZIONE SPECIALIZZATA – MISURE DI PREVENZIONE

Circolare sul conferimento degli incarichi di amministratore giudiziario nei procedimenti relativi a misure di prevenzione patrimoniali

Premessa- Quadro normativo e principi giurisprudenziali

La Sezione Specializzata – Misure Di Prevenzione - del Tribunale di Roma, dopo ampia discussione tra tutti i giudici, ha ravvisato la necessità di emanare una circolare relativa ai requisiti ed alle modalità del conferimento degli incarichi di amministratore giudiziario.

Al fine di migliorare l'attività dell'ufficio e renderla coerente con le esigenze complessive dell'ordinamento, la presente circolare intende delineare regole che consentano, nel quadro di un efficiente esercizio delle funzioni giudiziarie, di attuare nel massimo grado possibile criteri di trasparenza ed equa attribuzione degli incarichi, predisponendo un elenco di amministratori giudiziari suddiviso in fasce di esperienza e preparazione, composto da iscritti nell'Albo nazionale che hanno manifestato la disponibilità a collaborare con la Sezione, producendo un proprio *curriculum* in cui vengano evidenziate le competenze e le esperienze acquisite.

Sotto il profilo normativo si deve preliminarmente evidenziare che le più rilevanti novità nel sistema di gestione e amministrazione dei beni previsto dal codice antimafia hanno riguardato proprio la figura dell'amministratore giudiziario.
In particolare, per un verso, sono state adottate disposizioni che limitano il numero degli incarichi per ogni professionista nominato, con l'evidente finalità di evitare l'accentramento di incarichi in pochi professionisti specializzati, favorendo ed agevolando la rotazione e il ricambio professionale, per altro verso, inserendo ipotesi di **incompatibilità, obblighi informativi e trasparenza.**
Per la gestione dei beni sequestrati o sottoposti alle forme alternative di amministrazione giudiziaria o di controllo giudiziario è stata creata la figura professionale dell'**amministratore giudiziario**, attraverso la creazione di un apposito albo, suddiviso in sezioni e gestito dal Ministero della Giustizia.
L'esigenza di istituzionalizzare la figura dell'amministratore giudiziario con la costituzione di un albo, nel quale far confluire determinate categorie professionali già qualificate (dottori commercialisti ed avvocati), aprendo nuove opportunità

professionali anche per i più giovani, che, terminati gli studi universitari in materie economiche e giuridiche, potranno seguire percorsi formativi specifici per ottenere l'iscrizione nell'albo, rende evidente la finalità del legislatore.

Gli obiettivi e le finalità della creazione di questa nuova figura professionale si trovano sintetizzati nelle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 38 D.L.vo n. 159/2011 nel quale viene affidato all'ANBSC l'incarico di promuovere intese con l'autorità giudiziaria per assicurare, attraverso criteri di trasparenza, la rotazione degli incarichi degli amministratori, la corrispondenza tra i profili professionali e i beni sequestrati, nonché la pubblicità dei compensi percepiti.
Gli artt. 40 e 41 del D.L.vo n. 159/2011 operano una precisa distinzione tra due tipologie di sequestro. L'art. 41 prevede che nel caso in cui siano oggetto di sequestro aziende, costituite ai sensi degli artt. 2555 e ss. c.c. il tribunale nomina un amministratore giudiziario scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale. Nel caso in cui oggetto del sequestro non siano aziende ma altri beni, mobili o immobili, la scelta va effettuata tra gli iscritti nella sezione ordinaria dell'albo.
Il codice antimafia prevede la possibilità di nominare più amministratori giudiziari i quali potranno operare collegialmente o disgiuntamente. La nomina di più amministratori è prevista solo nel caso di gestione di beni particolarmente complesse.
Al fine di evitare un eccessivo numero di incarichi in capo allo stesso professionista è stato previsto all'art. 35 D.L.vo n. 159/2011 un successivo decreto ministeriale - non ancora adottato - individuando criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso (comunque non superiore a tre con esclusione degli incarichi già in corso quale coadiutore), della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compendi da amministrare, avuto riguardo anche al numero dei lavoratori, della natura diretta o indiretta della gestione, dell'ubicazione dei beni sul territorio, delle pregresse esperienze specifiche. Nello stesso decreto saranno stabiliti i criteri per l'individuazione degli incarichi per i quali la particolare complessità dell'amministrazione o l'eccezionalità del valore del patrimonio da amministrare determinano il divieto di cumulo.
La stessa norma prevede che all'atto della nomina l'amministratore giudiziario comunica al tribunale se e quali incarichi analoghi abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia.
La norma prevede anche la nomina di amministratore giudiziario scelto tra **personale dipendente dell'ANBSC** o la nomina di amministratore giudiziario di un **dipendente della società INVITALIA Spa** iscritto all'Albo nella sezione di esperti nel caso di aziende sequestrate e confiscate di **straordinario interesse socio-economico** (art. 41 *bis*).
Finora queste due ipotesi non hanno avuto applicazione; L'ANBSC e INVITALIA S.p.a non hanno comunicato alcun nominativo dei propri dipendenti che possano assumere l'incarico di amministratore giudiziario.

L'albo degli amministratori giudiziari è stato formalmente istituito con il D.L.vo n. 14/2010, entrato in vigore con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 16.2.2010.
Il decreto istitutivo stabilisce in generale i criteri professionali e di onorabilità per l'iscrizione o la cancellazione dall'Albo, nonché quelli previsti per la prima formazione dell'Albo.
Con decreto ministeriale n. 160 del 19.9.2013 in vigore dal 8.2.2014 è stato adottato il "*Regolamento recante disposizioni in materia di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 e modalità di sospensione e cancellazione dall'Albo degli amministratori giudiziari e di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero della Giustizia*".
L'Albo è istituito presso il Ministero della Giustizia ed è articolato in due sezioni:

a) **Sezione ordinaria;**
b) **Sezione esperti in gestione aziendale.**

L'iscrizione nella sezione esperti in gestione aziendale comporta automaticamente l'iscrizione nella sezione ordinaria dell'Albo.
Nell'Albo sono iscritti, a domanda, i soggetti che dimostrano di possedere i requisiti professionali di cui all'art. 3 del decreto legislativo nonché di onorabilità previsti nell'art. 4 del medesimo decreto legislativo.

L'albo degli amministratori giudiziari è suddiviso in due parti: una **parte pubblica** e una **parte riservata**. Nell'elenco pubblico manca l'indicazione del domicilio professionale del professionista. Alla parte riservata può accedere ciascun iscritto e in essa sono inseriti gli incarichi ricevuti dall'amministratore giudiziario, con specifica indicazione dell'autorità che ha conferito l'incarico nonché della data di conferimento e cessazione; sono, altresì, indicati gli acconti e il compenso finale. Alla parte riservata dell'Albo è consentito l'accesso ai magistrati, ai dirigenti delle cancellerie e delle segreterie delle Procure della Repubblica, al Direttore dell'Agenzia o a un suo delegato.
Va evidenziato che nell'albo degli amministratori giudiziari la cancelleria, dopo l'esecuzione del sequestro, provvede ad inserire, nel sito del Ministero - albo amministratori giudiziari, - tramite i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, la nomina, gli importi degli eventuali acconti e della liquidazione, nonché la cessazione e l'eventuale revoca dell'incarico.

Va aggiunto che l'art. 35.2 del D.L.vo n. 159/2011, intitolato **Vigilanza,** prevede che "1. I sistemi informativi automatizzati del Ministero di Giustizia assicurano al Presidente della Corte di appello la possibilità di estrarre, anche in forma massiva, le dichiarazioni depositate a norma dell'art. 35.1, dalle quali deve essere possibile rilevare almeno i seguenti dati:

a) il nome del giudice che ha assegnato l'incarico e la sezione di appartenenza;
b) il nome dell'ausiliario e la tipologia dell'incarico conferitogli;
c) la data di conferimento dell'incarico;

d) il nome del magistrato del distretto con il quale il professionista incaricato ha dichiarato di essere legato da uno dei rapporti indicati all'articolo 35.1, comma 2;

e) la natura del rapporto.

2. Il presidente della Corte di appello tiene conto delle risultanze delle dichiarazioni ai fini dell'esercizio, su tutti gli incarichi conferiti, del potere di sorveglianza di cui al regio decreto 31 maggio 1946, n. 511."

Le su richiamate disposizioni evidenziano che in tema di conferimento degli incarichi di amministratore giudiziario nei procedimenti relativi a misure di prevenzione patrimoniali è normativamente garantito ed assicurato il rispetto delle regole di massima trasparenza e pubblicità del conferimento degli incarichi e dei conseguenti compensi, dati di cui il Ministero della giustizia è tempestivamente informato dalla cancelleria del tribunale.

Al di là della sussistenza dei requisiti formali per l'iscrizione nell'Albo appare di tutta evidenza che l'efficienza dell'amministrazione giudiziaria e la sua idoneità allo scopo, nelle diverse forme previste, dipende in gran parte dalla professionalità degli amministratori giudiziari.

Nel nostro sistema l'amministratore giudiziario riveste la qualifica di pubblico ufficiale e deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio. 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** (comma 5 art. 35 D.L.vo n. 159/2011).

Le attuali disposizioni in materia di gestione e amministrazione dei beni sequestrati contenute nel D.L.vo n. 159/2011 individuando specifiche direttive, principi e criteri cui il giudice delegato e l'amministratore giudiziario devono adeguarsi, rappresentano norme generali, che, verosimilmente ed auspicabilmente, dovranno essere applicate ad ogni tipologia di sequestro, con gli opportuni adattamenti, nell'ottica di perseguire l'attuazione della amministrazione giudiziaria improntata a criteri e principi comuni finalizzati a ottenere un sistema organico e unitario.

L'amministratore giudiziario, come evidenziato da consolidata dottrina, svolge una "gestione sostitutiva per conto altrui" o "per conto di chi spetta", all'interno di un meccanismo procedimentale garantito. In sostanza l'autorità giudiziaria affida ad un professionista, investito di funzioni ausiliarie e con qualità pubbliche, il compito di amministrare un bene o un complesso di beni, nell'attesa che venga individuato il titolare, che può essere lo Stato, in caso di confisca, o il privato che risulti averne diritto, in caso di revoca del sequestro.

È di tutta evidenza che nei sequestri disposti nell'ambito del procedimento di prevenzione la gestione e amministrazione dei beni presenta una prima notevole difficoltà determinata dalla riferibilità diretta o indiretta dei beni a soggetti indiziati di

appartenere alle associazioni di cui all'art. 416 *bis* c.p., indiziati di reati connotati da particolare gravità, previsti dall'art. 51 comma 3 *bis* del c.p.p. e comunque a soggetti che vivono abitualmente con i proventi di delitti; altra oggettiva difficoltà si incontra nel caso di sequestro disposto su beni che si assume essere frutto di attività illecite o che ne costituiscono il reimpiego.
Ovviamente i beni sequestrati risentono inevitabilmente, di regola, della matrice di illegalità che promana dal proposto e dai terzi intestatari, che, in massima parte, sono familiari o stretti collaboratori del proposto.
Basta pensare alle difficoltà che si incontrano nella amministrazione di una azienda fortemente sospettata di essere stata in precedenza controllata da soggetti vicini o interni alla criminalità organizzata.
In estrema sintesi si è riscontrato che, in presenza di una impresa mafiosa, si deve affrontare una serie di vantaggi competitivi della stessa rispetto alle altre imprese che si muovono in ambiti di legalità. A titolo meramente esemplificativo si riscontra lo **scoraggiamento della concorrenza**, legata alla capacità e forza intimidatoria; la **compressione salariale** nella forma dell'evasione dei contributi previdenziali e assicurativi e del mancato pagamento degli straordinari; la **disponibilità illimitata di risorse finanziarie**, posto che i finanziamenti derivano da proventi ottenuti da attività delittuose quali il traffico di stupefacenti, l'usura, ponendo in essere operazioni di riciclaggio.
L'amministratore giudiziario, proseguendo l'attività dell'impresa e riportandola nei binari della legalità e all'interno dei limiti di un mercato trasparente e improntato a criteri di corretta e leale concorrenza con le altre imprese, trova un primo scoglio da superare nella diffidenza da parte di tutti i soggetti con cui deve confrontarsi, quali banche, fornitori, clienti, dipendenti, la stessa pubblica amministrazione. La diffidenza è originata già dalla conoscenza della pendenza del procedimento di prevenzione. Il compito delicato, complesso e difficile dell'amministratore giudiziario è quello di impegnarsi nel tentativo di trasformare una impresa mafiosa, o, comunque, gestita con metodi di illegalità diffusa, in una impresa normale conservandone il valore economico e, possibilmente, incrementandolo.
Nella pratica si sta constatando che le semplificazioni legislative in ordine alla creazione di società a responsabilità limitata, anche con capitali minimi, ovvero nella forma di *start-up* ha amplificato il ricorso allo strumento societario per la creazione di imprese cd. mafiose attraverso soggetti prestanome.
Molto spesso si è constatato che le aziende sottoposte a sequestro in quanto ritenute mafiose hanno una loro vita e una loro funzione solo fino a quando sono gestite dal proposto; ciò in quanto il punto di forza è rappresentato dalla forza di intimidazione; in altri casi in quanto si tratta di realtà economiche apparenti con forza lavoro non pagata o sottopagata, con evasione di tutti i costi previdenziali e assicurativi. In molti casi si è riscontrato che è estremamente difficile l'immissione sul mercato lecito di tali aziende proprio perché l'efficacia intimidatoria dei proposti tiene lontani possibili soggetti economici interessati a subentrare nella gestione, ad esempio, con contratti di affitto dell'azienda. Sovente si sono riscontrate attività di furti, danneggiamenti, devastazioni etc. per contrastare le diverse attività economiche lecite avviate

dall'amministrazione giudiziaria. Sono attività poste in essere per riaffermare il proprio dominio territoriale da parte dei soggetti proposti.
Da tutto ciò deriva che, innanzi tutto, l'amministratore giudiziario deve provare a mantenere e conservare il valore dell'azienda, avviando una vera e propria attività di bonifica adottando interventi finalizzati ad immettere l'attività economica nel sistema della legalità. In questa prima fase va messa in conto una perdita di redditività per l'azienda che, a seguito dell'aumento dei costi, si trova a dover concorrere con le altre imprese.
Nella fase iniziale dell'amministrazione giudiziaria deve necessariamente essere adottato un atteggiamento prudente, anche perché è di fondamentale importanza comprendere il funzionamento dell'azienda, verificandone le capacità e potenzialità di prosecuzione dell'attività.
In tale prima fase può essere utile, entro precisi limiti determinati e concordati con il giudice delegato, ricorrere alle risorse, anche umane, del precedente imprenditore. Tanto nell'ottica di comprendere il funzionamento dell'azienda.
Va comunque tenuto presente che nel sequestro di prevenzione è previsto lo spossessamento dell'azienda e di conseguenza l'allontanamento dalla stessa sia del proposto che dei suoi familiari e di qualsiasi soggetto da ritenersi pericoloso e con forti legami con il proposto (art. 35, comma 3, D.L.vo n. 159/2011). Per raggiungere tale scopo appare di fondamentale importanza una stretta collaborazione tra l'amministratore giudiziario e gli organi di P.G. cui l'amministratore giudiziario invierà l'elenco dei dipendenti. La P.G. potrà in tal modo fornire ogni utile dato informativo consentendo di allontanare tutti i soggetti da ritenersi portatori di interessi riferibili al proposto.
Altro compito che spetta all'amministratore giudiziario è quello di segnalare al giudice delegato l'esistenza di altri beni che potrebbero formare oggetto di sequestro di cui sia venuto a conoscenza nel corso della sua gestione. (art. 35, comma 6 D.L.vo n. 159/2011).

Va segnalato che la fase iniziale dell'amministrazione giudiziaria, dalla immissione in possesso dell'amministratore giudiziario, si profila come connotata da particolare delicatezza ed importanza in relazione a qualsiasi tipo di bene su cui opera il sequestro.
In relazione alle aziende appare di notevole importanza procedere ad una vera e propria mappatura rilevando la presenza in azienda del proposto e di altri soggetti al medesimo collegati; l'accertamento è rilevante sotto un duplice profilo; per un verso l'art. 41, comma 1 lett. c) del D.L.vo n. 159/2011 impone all'amministratore giudiziario di dettagliare nella relazione la eventuale sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività, **tenuto conto del grado di caratterizzazione della stessa con il proposto e i suoi familiari**. La verificata esistenza di tali soggetti dovrà essere oggetto di puntuale e precisa informativa all'autorità giudiziaria per concordare le iniziative da assumere. Sotto altro profilo tali accertamenti sono di estremo rilievo per il procedimento di prevenzione, consentendo al tribunale di avere una conoscenza approfondita ed ampia della reale

situazione aziendale, desumendone dati informativi significativi ai fini della valutazione da adottare a seguito del contraddittorio tra le parti.
Anche dall'esame della documentazione reperita, con evidenziazione delle eventuali difformità tra gli elementi dell'inventario e quelli delle scritture contabili emergono dati informativi importanti sia ai fini delle decisioni da adottare per l'amministrazione giudiziaria che ai fini delle determinazioni che il Tribunale deve adottare in ordine alla proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale.

Una buona pratica, al riguardo, si sta rivelando quella di coinvolgere l'amministratore giudiziario nel corso del procedimento di prevenzione, laddove sorge l'esigenza di accertare la veridicità e rispondenza di circostanze riferite dalle difese dei proposti o dei terzi interessati nelle memorie difensive e nelle istanze di revoca del sequestro. Molto spesso si riscontra una documentazione frammentaria e non completa allegata alle istanze e si pone la necessità di effettuare approfondimenti ed ulteriori accertamenti che richiedono l'esame della documentazione contabile, della documentazione bancaria e, in genere, della documentazione che possa essere di utilità per verificare i flussi finanziari, le movimentazioni di denaro, i rapporti economico-patrimoniali tra soggetti coinvolti nel procedimento di prevenzione e soggetti terzi. Dall'esame approfondito, puntuale e preciso della documentazione già nella disponibilità dell'amministrazione giudiziaria e di quella che, anche su sollecitazione delle stesse parti istanti, può essere acquisita per verificare l'esattezza e correttezza degli assunti difensivi, possono derivare importanti dati informativi che appaiono di estremo rilievo per l'intero procedimento. A volte si profila la necessità di ricorrere alla Autorità di polizia che ha svolto le indagini iniziali e al pubblico ministero per acquisire con maggiore velocità e tempestività materiale probatorio utile per la ricostruzione di intere vicende economico-finanziarie che consentono di fornire una lettura chiara e completa di tutti i passaggi rilevanti per accertare, ad esempio, i flussi finanziari, la provenienza e l'origine delle disponibilità economiche, la congruenza degli investimenti con le capacità economiche dei soggetti interessati.
Ovviamente è auspicabile una piena, proficua e completa collaborazione tra l'amministrazione giudiziaria, le Autorità di polizia coinvolte nelle indagini e la procura che ha formulato la proposta.

Anche nella esecuzione del sequestro su beni immobili è di fondamentale importanza il ruolo dell'amministratore giudiziario nella fase iniziale della esecuzione del sequestro e della immissione nel possesso.
Invero, di regola, nel decreto vengono indicati i dati catastali e quanto altro serve per identificare il bene immobile su cui eseguire il sequestro.
Appare di estrema utilità, nel verbale di immissione in possesso, indicare gli eventuali occupanti dell'immobile (molto spesso gli immobili sono intestati a soggetti terzi ma sono nella disponibilità esclusiva dei proposti), indicare, elencandoli e descrivendoli dettagliatamente, possibilmente fotografandoli, tutti gli arredi, le suppellettili e tutto ciò che appare di valore, rinvenuti all'interno degli immobili.

È opportuno che l'amministratore giudiziario dopo aver analiticamente esaminato gli arredi, i quadri, i tappeti, e tutto ciò che appare di valore e che si trova all'interno dell'immobile sequestrato, proceda ad una stima del valore dei beni, fornendo un dato informativo importante all'autorità giudiziaria che deve valutare la sproporzione tra i beni nella disponibilità dei proposti e i redditi dichiarati e le loro attività economiche.

Da quanto sopra delineato appare evidente che il ruolo svolto in concreto dall'amministratore giudiziario va ben oltre la mera amministrazione e gestione dei beni sequestrati e/o confiscati in quanto, proprio elaborando ed interpretando le disposizioni normative che riguardano la funzione e i compiti dell'amministratore giudiziario, si desume che il medesimo diventa un vero e proprio diretto collaboratore del giudice delegato e del tribunale. Attraverso l'attenta analisi e l'approfondito esame dei dati accertati e verificati durante l'amministrazione giudiziaria il giudice delegato in prima battuta e il tribunale subito dopo, tramite le relazioni dell'amministratore giudiziario, sono messi al corrente di una serie di dati e di elementi informativi che, a pieno titolo, possono e devono entrare nel campo valutativo della sussistenza della pericolosità sociale del proposto e della sproporzione tra redditi, attività economiche e beni nella disponibilità del proposto, diretta o indiretta.

L'elaborazione giurisprudenziale della Corte di cassazione ha confermato che tutte le risultanze degli accertamenti amministrativi, fiscali e contabili posti in essere dal Tribunale della prevenzione dopo il sequestro e in funzione della gestione delle aziende sequestrate, ricavabili dalla relazione ex art. 36 D.L.vo n. 159/2011, anche sulla base degli elaborati eventualmente predisposti da coadiutori tecnici nominati ai sensi dell'art. 35, comma 4 dello stesso decreto, ben possono essere utilizzate per fondare il convincimento del giudice della prevenzione purché ritualmente acquisiti al processo nel contraddittorio con gli interessati. La Corte di cassazione ha affermato, a chiare lettere, che non vi è ragione per negare ingresso nel procedimento di prevenzione finalizzato alla confisca alle risultanze della relazione dell'amministratore giudiziario ed alle informazioni in essa contenute, potendo dalla stessa emergere elementi di criticità in ordine all'organizzazione e gestione dell'impresa sequestrata, mirando il sequestro e la successiva confisca proprio al risanamento economico finanziario ed alla conseguente restituzione all'economia legale dell'impresa, sottraendola al circuito dell'economia illegale (v. Sez. 2, n. 48627 del 15.10.2019, Rv. 277782; Sez. 6, n. 17849-20 del 27.5.2020 Cc. –dep. 20.6.2020).

Nell'ambito della attività relativa alla amministrazione giudiziaria, appare opportuno delineare criteri generali da seguire, al fine di evitare e prevenire rischi di strumentalizzazione e deviazione nella gestione dei beni sottoposti a sequestro e confisca di prevenzione, fino al secondo grado.

Il principio cardine da cui prendere le mosse è quello della assoluta trasparenza e cristallinità delle decisioni e delle scelte che vengono adottate nella gestione dei beni in sequestro o in confisca di primo grado fino al secondo grado.
I criteri generali si ricavano dai principi già fissati nel D.L.vo n. 159/2011, agli artt. 35 e ss. del D.L.vo n. 159/2011.
Dalla lettura delle disposizioni sopra riportate appare evidente che si intende evitare e prevenire che qualsiasi soggetto che rivesta un ruolo nel procedimento di prevenzione possa direttamente o indirettamente ricavarne vantaggi di qualsiasi genere, approfittando e sfruttando la funzione svolta nell'ambito del procedimento di prevenzione.
In buona sostanza il legislatore ha inteso evitare che possa esservi anche il più lontano e remoto dubbio che la gestione dei patrimoni in sequestro o confisca, fino al secondo grado, di prevenzione possa determinare e consentire qualsiasi tipo di vantaggio per i soggetti che svolgono un ruolo istituzionale nel relativo procedimento.
In tale ottica sono state inserite le varie ipotesi di incompatibilità imposte dall'art. 35 del D.L.vo n. 159/2011 stabilendo non solo che non possono essere nominate amministratori giudiziari o svolgere le funzioni di coadiutore o di diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario nell'attività di gestione le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, le persone che abbiano svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o delle imprese a lui riconducibili, ma anche il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico, i creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, del suo coniuge o dei suoi figli, le persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato, i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del dirigente di cancelleria che assiste lo stesso magistrato, coloro i quali sono legati da rapporto di coniugio, unione civile o convivenza di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, parentela entro il terzo grado o affinità entro il secondo grado con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico, nonché coloro i quali hanno con tali magistrati un rapporto di assidua frequentazione.
È da ritenersi che tali regole debbano essere tenute presenti e debbano ispirare l'attività di gestione e amministrazione dei beni sequestrati anche, e soprattutto, nella fase operativa.

Appare opportuno, a questo punto, svolgere brevi considerazioni sulla natura del rapporto che si instaura tra l'Ufficio giudiziario e l'amministratore dei beni sequestrati in un procedimento di prevenzione.
Come evidenziato dalla Corte di cassazione in modo costante, univoco e, in ultimo, con sentenza n. 1252/2017 emessa dalla Prima Sezione Penale, in data 5.4.2017, depositata in data 8.6.2017, l'amministratore giudiziario è un ausiliario del magistrato, selezionato tra soggetti aventi specifiche competenze tecnico-

professionali ed iscritti in apposito Albo Nazionale (art. 35, comma 2, D.L.vo n. 159/2011).
Non si tratta, pertanto, di una parte processuale, né è pensabile la instaurazione, a seguito della nomina, di un rapporto di pubblico impiego.
La particolare prestazione professionale "di durata" viene liquidata, sulla base di parametri predeterminati, dal tribunale con decreto motivato, emesso prima dell'approvazione del rendiconto (art. 42, comma 4 e comma 5 D.L.vo n. 159/2011).
Con l'emanazione del decreto legislativo n. 14 del 4 febbraio 2010 è stato istituito l'Albo nazionale degli amministratori giudiziari presso il Ministero della Giustizia.
In tale provvedimento vengono previste non solo le caratteristiche soggettive di idoneità astratta (art. 3) ma anche i requisiti di onorabilità (art. 4), con potere di vigilanza e controllo esercitato dal Ministero della Giustizia. Tali disposizioni sono state integrate con l'emanazione del Regolamento di attuazione (Decreto ministeriale del 19.9.2013) che prevede la comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria dei fatti rilevanti al fine di consentire l'esercizio dei poteri di vigilanza.

Appare evidente che il sistema normativo è orientato verso una opportuna selezione dei soggetti cui vengono affidati rilevanti compiti in materia di amministrazione e gestione dei beni sequestrati o confiscati, con sottolineatura della necessità di costante verifica del mantenimento dei requisiti di competenza ed onorabilità.
Da ciò deriva che la rappresentazione operata dall'amministratore giudiziario di circostanze di fatto idonee a determinare un indebolimento oggettivo delle caratteristiche di onorabilità, seppure in forma preventiva, configura una ipotesi di astensione. Di conseguenza non è impugnabile ex art. 568 c.p.p. il provvedimento che sostituisce l'amministratore giudiziario, con nomina di un nuovo amministratore giudiziario dei beni in sequestro, non essendo prevista da alcuna disposizione tale reclamabilità. Alla medesima conclusione deve giungersi nell'ipotesi in cui il provvedimento di sostituzione venga assimilato ad un provvedimento di revoca, ai sensi dell'art. 35, comma 7, D.L.vo n. 159/2011 (cfr. anche sentenza emessa dalla sesta Sezione Penale della Corte di cassazione in data 21.10.2014, n. 4964 dep. il 3.2.2015, rv 262362).
Si è affermato che il provvedimento di revoca non è suscettibile di reclamo o impugnazione in virtù del principio generale di tassatività dei casi e mezzi di impugnazione (art. 568, comma 1, c.p.p.). L'unica forma di garanzia consiste in un *sub* procedimento attivato dal Tribunale che, prima di decidere, deve sentire l'amministratore. Così viene realizzata una garanzia procedimentale che assolve ad una doppia funzione; per un verso si consente all'amministratore di esporre le proprie ragioni ed eventualmente contestare i presupposti su cui si basa la richiesta di revoca; per altro verso si permette al tribunale di assumere una decisione dopo aver sentito l'amministratore, realizzando un contraddittorio, nell'interesse anche della completezza della determinazione finale.
La giurisprudenza della Corte di cassazione ha sottolineato che, con riferimento ad un incarico di responsabilità e con forte valenza fiduciaria, come quello di amministratore giudiziario di beni destinati ad essere acquisiti al patrimonio dello

Stato, l'aver tipizzato i presupposti oggettivi (gravi irregolarità ovvero incapacità) che possono giustificare la revoca, prevedendo sempre l'audizione dell'interessato, costituisce un meccanismo procedimentale sufficiente a garantire l'amministratore giudiziario, assicurando, nello stesso tempo, l'efficienza nell'assunzione di decisioni in presenza di situazioni in cui il rapporto di fiducia tra i diversi organi coinvolti nella gestione e nel controllo dei beni è venuto meno.
È stato altresì sottolineato che il legislatore nel 2011 era ben consapevole della possibilità di reclamo per il curatore introdotta precedentemente dal D.L.vo 9 gennaio 2006, n. 5, art. 34 in materia fallimentare in caso di revoca del curatore fallimentare.
È stato ribadito che non può affermarsi una identità di posizione tra curatore fallimentare e amministratore dei beni in sequestro in sede di prevenzione antimafia, posto che, pur in presenza di aspetti di sicura assonanza (in tema di tutela della *par condicio creditorum*) le due discipline restano diverse quanto a finalità primarie - essendo compito essenziale dell'amministratore giudiziario quello di realizzare la gestione dei beni in sequestro in modo da incrementarne la redditività, al contempo evitando ingerenze e condizionamenti da parte del soggetto proposto per l'applicazione della misura di prevenzione - e assetto procedimentale.
Infine è stato pacificamente affermato dalla giurisprudenza civile della Corte di cassazione, proprio nel caso del curatore fallimentare, che il conferimento dell'ufficio non consolida un diritto soggettivo del curatore al mantenimento della sua funzione, né è idoneo ad interferire nella sfera soggettiva del fallito ovvero di alcuno dei singoli creditori, trattandosi di ufficio d'interesse pubblico da cui può essere disposta la rimozione in ogni tempo laddove il tribunale ritenga che la permanenza del professionista chiamato a ricoprirlo possa pregiudicare gli interessi della procedura, con il corollario della palese natura meramente ordinatoria del provvedimento che pronuncia, sia positivamente che negativamente, sulla revoca (Sez. I civ. n. 7876 del 5.4.2006).

Ciò che rileva è l'assenza, anche nel caso dell'amministratore giudiziario, di una posizione definibile in termini di "diritto" al mantenimento di un incarico di chiara matrice pubblicistica ma al contempo basato su una consistente componente fiduciaria, che pone come primario l'interesse al corretto svolgimento della procedura di sequestro e confisca, con la conseguenza della insindacabilità – in sede di impugnazione – della scelta del tribunale di sostituire o revocare il professionista incaricato.

In applicazione dei suindicati principi appare evidente che l'attività dell'ufficio in ordine al conferimento degli incarichi di amministrazione giudiziaria è volta, innanzi tutto, a garantire l'interesse pubblico al corretto svolgimento della procedura di sequestro e confisca, tenendo conto della estrema particolarità e specializzazione della materia delle misure di prevenzione patrimoniali e del ruolo che svolge l'amministratore giudiziario, come sopra delineato.

****

Tutto ciò premesso sul piano giuridico, si ravvisa l'esigenza di adottare prassi che, in linea generale attuino, senza ledere le esigenze sopra indicate, una consapevole gestione degli incarichi improntata a trasparenza ed equa ripartizione tra professionisti.

Al fine di migliorare l'attività dell'ufficio e renderla coerente con le esigenze complessive dell'ordinamento, con la presente circolare si adottano e delineano regole che consentano, nel quadro di un efficiente esercizio delle funzioni giudiziarie, di attuare nel massimo grado possibile criteri di equa attribuzione degli incarichi.
La Sezione Misure di Prevenzione intende dotarsi di una serie di regole interne in base alle quali la discrezionalità prevista dalla legge sarà esercitata con modalità che consentano la massima rotazione e trasparenza, tramite la predisposizione di un elenco di professionisti, iscritti nell'Albo degli amministratori giudiziari; elenco suddiviso in fasce che tengano conto dell'esperienza e preparazione del professionista.
È, peraltro, evidente che, nell'attuale quadro normativo, tutte le attività volte alla formazione dell'elenco dei professionisti, all'inserimento in fasce di esperienza e preparazione, allo spostamento da una fascia all'altra ed all'esclusione dall'elenco sono ispirate alla finalità di uniformarne l'attività e vengono adottate, esclusivamente, nell'interesse del buon andamento dell'ufficio, al fine di attuare prassi che agevolino i compiti della Sezione nell'individuazione delle figure dotate del necessario alto grado di preparazione, diligenza e struttura, in un quadro di equa e trasparente distribuzione degli incarichi.

Si tratta di attività meramente interne alla Sezione, non imposte da norme di legge o regolamentari e le stesse non danno luogo, in nessun caso, a diritti o interessi legittimi rilevanti, costituendo esclusivamente l'attuazione, in concreto, di regole autodeterminate dalla Sezione destinate ad agevolare le attività proprie preposte alla nomina dei professionisti negli incarichi di amministratore giudiziario.

L'esigenza di procedere alla formazione e alla gestione di un elenco di professionisti cui assegnare incarichi di amministratore giudiziario nell'ambito dei procedimenti di competenza della Sezione del Tribunale di Roma deriva dalla constatazione della oggettiva impossibilità di consentire una reale e seria rotazione negli incarichi attingendo a tutti gli iscritti nell'Albo nazionale.
Va evidenziato, al riguardo, che, attualmente sono iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari oltre 3.500 professionisti e che oltre 1.700 professionisti sono iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale.
Operare una rotazione automatica tra tutti gli iscritti all'Albo nazionale non consentirebbe di esercitare alcun controllo su aspetti rilevanti ai fini della scelta da effettuare, non potendosi, a mero titolo esemplificativo, individuare la zona in cui il professionista è operativo, né conoscere le precedenti esperienze nel settore.
Inoltre uno scorrimento automatico dei nominativi iscritti all'Albo nazionale, compilato in ordine alfabetico, avuto riguardo al numero dei procedimenti che si

instaurano annualmente presso questa Sezione, non faciliterebbe la formazione di professionisti che sul campo maturano una propria esperienza, posto che l'incarico successivo al medesimo professionista potrebbe avvenire a distanza di decenni.

Con la pubblicazione di questa circolare, quindi, s'intende rendere noto al mondo professionale e a tutti gli interessati quali sono i principi e le regole interne della Sezione, in un contesto di trasparenza, coerente, come si è premesso, con le linee generali del sistema.

La Sezione intende adottare il criterio della rotazione automatica nelle nomine dei professionisti all'interno delle fasce di esperienza e preparazione individuate che consentirà, nel tempo, di perequare gli incarichi e i relativi compensi, prevenendo il verificarsi di fenomeni di accumulo.

Strutturazione dell'elenco e criteri di accesso dei professionisti

Presso la presidenza della Sezione è tenuto un elenco dei professionisti cui possono essere attribuiti gli incarichi di amministratore giudiziario.
L'elenco è composto da professionisti iscritti all'Albo degli amministratori giudiziari che hanno manifestato la disponibilità a collaborare con la Sezione, producendo un proprio *curriculum* in cui vengano evidenziate le competenze e le esperienze acquisite.
Tale elenco è composto da un numero non superiore a 200 professionisti, compresi gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale.
Tale soglia numerica, allo stato, è fissata in considerazione del numero di procedimenti relativi a misure di prevenzione patrimoniali che vengono avviati ogni anno. Resta salva la possibilità di eventuali successive modifiche del numero complessivo in caso di sensibile e duraturo aumento o diminuzione dei procedimenti.

Al fine di mantenere una professionalità elevata ed adeguata alle esigenze specifiche della Sezione si è ritenuto che il numero massimo di 200 professionisti iscritti nell'Albo degli amministratori giudiziari consente di attribuire loro un adeguato numero di incarichi complessivi, tale da mantenere un costante bacino di professionisti altamente preparati ed aggiornati, che sia sempre in grado di adempiere con correttezza, diligenza ed adeguatezza professionale ai propri compiti ed inoltre conosca, condivida e attui le prassi della Sezione.
L'elenco dei professionisti sarà formato in modo da contenere l'annotazione degli incarichi conferiti e conterrà la qualifica, cognome e nome dei professionisti, il *curriculum* da loro prodotto, la sede dello studio.

All'interno di tale elenco i professionisti sono suddivisi in tre fasce:
-nella fascia A) dell'elenco, sono inseriti di regola i professionisti che hanno dato prova, in un numero consistente di procedimenti, di altissima, assoluta e non

contestabile preparazione e capacità tecnica e gestionale nella conoscenza teorica e pratica delle norme da applicare nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati/confiscati fino al secondo grado di giudizio; possono essere inseriti direttamente nella fascia A) anche professionisti che pur non avendo svolto presso l'ufficio precedenti incarichi siano di assoluta ed incontestabile competenza, riconosciuta a livello nazionale; la presenza di una fascia di elevatissima preparazione e competenza è necessaria tenuto conto delle mansioni altamente specialistiche, multidisciplinari e di elevato livello che sono necessarie per svolgere le funzioni di amministratore giudiziario in procedimenti in cui è necessario gestire e amministrare, tra l'altro, società, ricostruendone e valutandone il valore effettivo, valutando la concreta possibilità e prospettiva di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa.
Ai professionisti di questa fascia saranno attribuiti gli incarichi di amministratore giudiziario nei procedimenti che, all'atto di emissione del sequestro di prevenzione, sulla scorta degli elementi disponibili, appaiono di particolare complessità;

-nella fascia B) dell'elenco sono inseriti, di regola, i professionisti che provengono dalla fascia C) o retrocedono dalla fascia A) e che, comunque, hanno dato prova, in uno o più procedimenti, di superiore ed elevata preparazione e capacità tecnica e gestionale, dimostrando conoscenza teorica e pratica delle norme da applicare, correttamente esercitando, in concreto, l'amministrazione giudiziaria, sia pure in procedimenti caratterizzati da non particolare complessità e difficoltà;

-nella fascia C), sono inseriti i professionisti che non hanno svolto alcun incarico di amministratore giudiziario, pur essendo iscritti nel relativo Albo e la cui efficienza, capacità e preparazione deve essere valutata; ad essi sono attribuiti gli incarichi nell'ambito dei procedimenti che appaiono connotati da modesta complessità dell'attività correlata all'amministrazione giudiziaria; in questa fascia i professionisti saranno mantenuti per un periodo di tempo limitato; dopo l'espletamento di qualche incarico saranno valutati per il passaggio ad una fascia superiore o per l'esclusione dall'elenco nel caso in cui siano ritenuti dai giudici componenti la Sezione, e, soprattutto dai giudici delegati nell'ambito dei procedimenti in cui hanno svolto l'incarico di amministratore giudiziario, non adeguati alle funzioni da svolgere, non solo per ragioni tecniche-giuridiche, essendo di grande importanza, come sopra esposto, anche l'attitudine e la capacità nel relazionarsi con i soggetti coinvolti nei procedimenti di prevenzione.

L'inserimento negli elenchi, il cambiamento della fascia di appartenenza e l'esclusione dall'elenco

Per essere inserito nell'elenco degli amministratori giudiziari presso la Sezione ogni professionista dovrà presentare, depositandola presso la cancelleria, anche tramite Pec, una manifestazione di interesse e disponibilità a collaborare, evidenziando nel

curriculum allegato gli studi fatti, i titoli acquisiti, le esperienze maturate, con riferimento alla specifica materia delle misure di prevenzione.
Tali manifestazioni verranno inserite in un apposito elenco di professionisti tenuto presso la Presidenza della Sezione.
Saranno inseriti nell'elenco i professionisti che, sulla scorta del *curriculum* prodotto o per quanto già espresso nell'ambito di precedenti incarichi, saranno ritenuti idonei e migliori per capacità, diligenza, adeguatezza professionale e titoli, entro il numero massimo di 200.
Tutte le domande saranno esaminate e valutate dai giudici della sezione nel corso di apposita riunione da tenersi, di regola, una volta all'anno, nella quale saranno verbalizzate riassuntivamente, per i soli professionisti ammessi, la valutazione espressa sulla base dei requisiti e dei titoli e l'esito finale di ammissione nell'elenco.
Le deliberazioni saranno assunte con la maggioranza dei giudici presenti in Sezione.
Nel corso di tale riunione saranno disposti anche, ove ritenuti opportuni, i passaggi dei professionisti da una fascia ad una superiore od inferiore e tali tramutamenti dovranno essere accompagnati da specifiche valutazioni di molteplici, seri e concreti elementi di giudizio e dovranno essere deliberati dalla maggioranza dei giudici assegnati alla Sezione.
L'esclusione di un professionista dall'elenco, se non conseguente alle ipotesi di incompatibilità delineate dall'art. 35 D.L.vo n. 159/2011 o alla revoca per grave irregolarità o incapacità, dovrà essere giustificata da una specifica valutazione di molteplici, seri e concreti elementi di giudizio fondati su episodi, vicende o mancanze specificamente indicate e comprovate, che rendano evidenti l'inadeguatezza operativa, tecnico giuridica e/o la evidente incapacità di svolgere l'attività di amministrazione giudiziaria e dovrà essere deliberata dalla maggioranza dei giudici presenti in Sezione.

Il conferimento degli incarichi

Gli incarichi di amministratore giudiziario verranno assegnati dal collegio in sede di emissione del decreto di sequestro di prevenzione, individuando il professionista, innanzi tutto, stabilendo la fascia alla quale attingere; quindi, all'interno della fascia, con criterio di rotazione automatico, salvi i casi in cui, eccezionalmente, sia necessario in singole procedure - per specifiche ragioni connesse alla loro straordinaria importanza o complessità o per la collocazione geografica o la specifica tipologia di beni da amministrare e gestire - individuare un professionista, prescindendo dal criterio di rotazione automatica. In tal caso si procederà al successivo recupero della nomina di competenza. Di tali deroghe si farà menzione nell'elenco.

Riservatezza dell'elenco degli amministratori giudiziari predisposto dalla Sezione e delle decisioni relative all'inserimento o alla esclusione dall'elenco

È da ritenersi, sulla scorta delle disposizioni normative sopra riportate dettagliatamente, che l'elenco degli amministratori giudiziari predisposto dai giudici della Sezione non debba essere reso pubblico.
Al riguardo, innanzi tutto, va evidenziato che gli incarichi di amministratore giudiziario possono essere affidati solo ed esclusivamente agli iscritti nel relativo Albo nazionale, già pubblico.
La Sezione, tramite la propria cancelleria, dopo il conferimento dell'incarico, appena ricevuta notizia dell'esecuzione del sequestro, sollecita l'amministratore giudiziario nominato a depositare nei termini di legge la dichiarazione attestante l'insussistenza delle cause d'incompatibilità di cui all'art. 35, comma 4 *bis* D.L.vo n. 159/2011.
Sempre immediatamente dopo l'esecuzione del sequestro di prevenzione, tramite la cancelleria, la Sezione provvede al tempestivo inserimento nel sito del Ministero della giustizia – albo amministratori giudiziari – della nomina dell'amministratore giudiziario.
Va segnalato che al Ministero della giustizia spetta il compito istituzionale di esercitare il controllo sugli iscritti nell'Albo degli amministratori giudiziari, dovendo accertare l'insussistenza o il venir meno dei requisiti, come disposto dall'art. 5 del D.L.vo n. 14/2010. Al Ministero della giustizia, ai sensi della citata disposizione, compete la cancellazione dall'Albo, nonché la vigilanza sull'attività degli iscritti nell'Albo.
L'autorità giudiziaria, le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici e gli ordini professionali interessati devono comunicare al Ministero i provvedimenti adottati a carico degli iscritti per inadempienze ai doveri inerenti alle attività di amministrazione dei beni sequestrati o confiscati.
Sotto altro profilo, il D.L.vo n. 159/2011 prevede, all'art. 35.2, il potere di vigilanza in capo al presidente della Corte di appello, nei cui confronti i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia assicurano la possibilità di estrarre, anche in forma massiva, le dichiarazioni depositate dagli amministratori giudiziari in relazione alle cause di incompatibilità.

Le su richiamate disposizioni evidenziano che il controllo e la vigilanza in ordine alle nomine e ai conferimenti degli incarichi di amministratore giudiziario competono, istituzionalmente e funzionalmente, al Ministero della giustizia e al presidente della Corte di appello, autorità cui, doverosamente e tempestivamente, devono essere fornite tutte le ulteriori e diverse informazioni che dovessero essere richieste.

Non si ritiene di dover dare pubblicità all'elenco di amministratori giudiziari predisposto dalla Sezione, posto che lo stesso è composto unicamente ed esclusivamente da amministratori giudiziari iscritti nell'apposito Albo; posto che, inoltre, come in precedenza chiarito, nell'albo degli amministratori giudiziari la cancelleria, dopo l'esecuzione del sequestro, provvede ad inserire, nel sito del

Ministero - albo amministratori giudiziari, - tramite i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, la nomina, gli importi degli eventuali acconti e della liquidazione, nonché la cessazione e l'eventuale revoca dell'incarico, fornendo così, ogni utile informazione, con specifica indicazione dell'autorità che ha conferito l'incarico nonché della data di conferimento e cessazione.

Al riguardo va segnalato che la delibera del 12 ottobre 2016 del CSM, relativa alla risoluzione generale in tema di poteri di vigilanza dei dirigenti degli uffici giudiziari in ordine ai conferimenti degli incarichi di curatore fallimentare, perito, consulente, custode, amministratore giudiziario e ad altri ausiliari del giudice è precedente al D.L.vo del 18 maggio 2018, n. 54 che ha introdotto le disposizioni di cui agli artt. 35.1 e 35.2 del D.L.vo n. 159/2011.

Sulla scorta della evoluzione normativa sopra esposta, è da ritenersi che gli unici organi legittimati ad avere accesso all'elenco degli amministratori giudiziari predisposto dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Roma sono quelli cui normativamente è riconosciuto un potere di vigilanza (Presidente del Tribunale, Presidente della Corte di appello, Ministero della giustizia).

Non può essere trascurato anche un altro aspetto che depone in senso sfavorevole alla pubblicità dell'elenco; specificamente, avuto riguardo alla delicatezza, complessità e peculiarità del ruolo svolto dagli amministratori giudiziari nominati nei procedimenti di prevenzione si impone, anche a tutela della incolumità degli stessi, un minimo di riservatezza, evitando la pubblicazione di dati sensibili, tenendo presente che sono operativi, per legge, complessi e articolati sistemi di controllo e vigilanza, come sopra delineati.

In ogni caso i soggetti interessati, professionisti iscritti all'Albo degli amministratori giudiziari che hanno manifestato la disponibilità a collaborare con la Sezione, potranno chiedere alla presidenza della Sezione informazioni in ordine al proprio inserimento nel relativo elenco.

Sezione 3
Il Presidente
Maria Antonietta Ciriaco