



# PRIMI ADEMPIMENTI DEL CONTROLLORE GIUDIZIARIO EX ART.34BIS DEL CAM

---



---

# Organizzazione e predisposizione dei primi adempimenti del controllore giudiziario di cui all'art 34 bis del CAM

---



## *Ruolo e funzioni conferiti all'Amministratore Giudiziario nell'ambito del controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34 bis D.lgs. 159/2011*

*A cura della*

**Commissione di Studio UNGDCEC**  
"Diritto penale dell'Economia"

**Delegati Giunta UNGDCEC**

Enrico Lombardo  
Sonia Mazzucco

**Delegati Fondazione**

Paolo Florio  
Marco Anesa

**Presidente Commissione**

Carolina Rumboldt

**Segretario Commissione**

Vincenzo Caterino

Hanno partecipato alla stesura del presente lavoro i seguenti componenti della Commissione: Angelo Pio CAMMALLERI, Vincenzo CATERINO, Francesco CARIDI, Natale COSTANZO, Rosanna DISPENZA, Giovanni LANZA, Valentina RIZZO, Carolina RUMBOLDT.

---

## Prefazione

---

Il tema delle amministrazioni giudiziarie da diversi anni viene affrontato dagli addetti ai lavori sotto i suoi diversi aspetti giuridici ed operativi, restando comunque ancora oggi una materia in costante evoluzione. Il controllo giudiziario, infatti, costituisce la nuova frontiera dell'intervento dello Stato nei confronti di quegli operatori economici di non diretta emanazione delle organizzazioni criminali ma che da esse possono subirne condizionamenti o che in favore di queste possono prestare agevolazioni illecite.

Per contrastare tali fenomeni, non meno importanti in termini di impatto economico sulla società, la normativa antimafia ha introdotto questa forma particolare di intervento, diversa dal sequestro finalizzato alla confisca ed aspirante ad una vera e propria attività di bonifica dell'operatore economico, in cui il ruolo del professionista incaricato diviene ancora una volta centrale. Per tale ragione la nostra Associazione ha deciso di scrivere il presente documento con il fine di provare a supportare i giovani colleghi che per le prime volte si trovano ad appoggiare incarichi di tale natura.

Il taglio del lavoro è, quindi, volutamente introduttivo all'argomento e volto a tracciarne i profili generali dell'istituto, per poi fornire brevi spunti ed indicazioni operative utili a gestire le prime fasi dell'incarico. Peraltro, il contenuto normativo di queste particolari forme di amministrazione e controllo giudiziario è concentrato in soli due articoli del Codice Antimafia, ovvero l'art. 34 e l'art. 34-bis del D.Lgs 159/2011, lasciando così ampio spazio alla possibilità di mutuare forme di gestione dell'incarico analoghe ad altre tipologie di nomine ma, allo stesso tempo, presentando dei vuoti normativi e spazi di incertezza interpretativa ed applicativa che il documento invita nelle conclusioni ad affrontare.

La stesura di questo elaborato è avvenuta ad opera della Commissione "Diritto penale dell'Economia", i cui lavori sono stati coordinati dal

componente Giovanni Lanza e dal Presidente della commissione Carolina Rumboldt. A loro va pertanto *in primis* il ringraziamento per l'originalità della proposta e l'importante lavoro svolto. Un plauso va rivolto anche al Segretario di commissione Vincenzo Caterino.

Un ringraziamento speciale va anche al Presidente della nostra Fondazione Centro Studi UNGDCEC, dott. Francesco Puccio ed al consigliere Paolo Florio per il supporto scientifico oltre che per l'opera di revisione ed aggiornamento.

Infine, un grandissimo plauso a tutti i giovani componenti della commissione che hanno partecipato attivamente alla stesura dell'elaborato: **Angelo Pio CAMMALLERI, Vincenzo CATERINO, Francesco CARIDI, Natale COSTANZO, Rosanna DISPENZA, Giovanni LANZA, Valentina RIZZO, Carolina RUMBOLDT.**

Sonia Mazzucco – Vice Presidente UNGDCEC – Delegato Commissione “Diritto penale dell’Economia

Enrico Lombardo – Membro di Giunta UNGDCEC – Delegato Commissione “Diritto penale dell’Economia”

Paolo Florio – Componente CDA Fondazione Centro Studi UNGDC – Delegato “Diritto penale dell’Economia”

---

## Abstract

---

L'istituto del **Controllo giudiziario delle aziende**, introdotto per la prima volta dalla legge n. 161/2017 all'interno del sistema delle misure di prevenzione patrimoniali, costituisce una nuova forma d'intervento del legislatore non solo, in generale, per il contrasto diretto alla criminalità organizzata ma, soprattutto, per il raggiungimento di tale obiettivo attraverso una forma meno invasiva e proporzionata rispetto allo strumento classico della confisca. Attraverso il controllo giudiziario, infatti, si interviene non tanto nei confronti delle aziende "mafiose" ma, con funzione preventiva, all'interno di un sistema o un mercato di aziende che potrebbero essere oggetto di condizionamento criminale e/o tendenti ad attività illecite, evitando il sequestro delle stesse attraverso una particolare forma di controllo.

Per comprendere l'istituto è quindi necessario meglio comprendere sul piano operativo e metodologico la funzione pubblicistica del professionista nominato nell'ambito della misura prevista dall'art. 34 *bis* del d.lgs 159/2021<sup>1</sup> definito nel dispositivo normativa quale **Amministratore Giudiziario**. Trattasi di un richiamo ad un ruolo amministrativo e gestionale ("**Amministratore**") che, tuttavia, non sussiste in concreto nell'incarico affidato che presenta sue proprie peculiarità rispetto all'amministrazione giudiziaria delle aziende.

---

<sup>1</sup> Noto come "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia" e di seguito brevemente indicato come CAM.

---

## Introduzione

---

L'approfondimento dell'istituto del **Controllo Giudiziario** introdotto dalla Legge 161/2017 all'interno del sistema progressivo delle misure di prevenzione patrimoniali della legislazione antimafia, rappresenta un passaggio prodromico e indispensabile per interpretare correttamente sul piano pratico e metodologico la funzione pubblicistica dell'Amministratore Giudiziario nominato nell'ambito della misura prevista dall'art. 34 bis del D.lgs 159/2021 (di seguito anche CAM).

Il controllo giudiziario, nell'accezione attuale, è considerato uno strumento antimafia avente natura preventiva-cooperativistica e non più solo sanzionatoria con finalità recuperatoria dell'azienda oggetto di procedura, mirando alla capacità endogena della stessa di liberarsi dal condizionamento mafioso con il sostegno "controllante" e "prescrittivo" dell'autorità giudiziaria.

Trattasi un intervento statale volto al recupero dell'impresa e al suo completo ritorno nell'economia legale con la presenza di un soggetto controllore senza, tuttavia, operare alcun *spoil system* aziendale e societario.

Infatti, elemento qualificante e al contempo distintivo della norma in commento, rispetto alle più invasive procedure patrimoniali ablativo, risiede nella circostanza che l'applicazione della misura *de qua* non comporta alcun spossessamento dei beni, né tantomeno della gestione aziendale.

Il professionista nominato nell'ambito del controllo giudiziario deve, sin dalla nomina, comprendere questa specifica peculiarità dell'istituto in argomento, già dalle prime operazioni di "immissione in possesso", e quindi adeguare le *skills* maturate nell'ambito dei sequestri a questo nuovo strumento antimafia.

L'idea base del Legislatore riformatore del 2017, ispiratosi peraltro al modello civilistico statuito dall'art. 2409 c.c., è stata quella di offrire uno strumento di contrasto e di prevenzione dal rischio di infiltrazione criminale e di rigenerazione del sistema aziendale da fenomeni patologici delittuosi, con un sostegno statale di affiancamento a beneficio

della direzione aziendale per mezzo di una figura di controllo e di vigilanza, che l'art 34 *bis* definisce **amministratore giudiziario**, con funzioni e caratteristiche diverse rispetto a quelle interpretate dal professionista chiamato dall'autorità giudiziario in seno ad una tipica misura patrimoniale ablativa.

---

## CAPITOLO I – Riferimenti normativi

---

### 1. Art. 34 bis del D.lgs 159/2021

1. *Quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. Nel caso in cui risultino applicate le misure previste dall'articolo 94-bis, il tribunale valuta se adottare in loro sostituzione il provvedimento di cui al comma 2, lettera b).*

2. *Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può:*

*a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende di cui al comma 1 l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;*

*b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.*

3. *Con il provvedimento di cui alla lettera b) del comma 2, il tribunale stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre l'obbligo:*

a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;

b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;

c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;

d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;

e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

4. Per verificare il corretto adempimento degli obblighi di cui al comma 3, il tribunale può autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili. Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.

5. Il titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario può proporre istanza di revoca. In tal caso il tribunale fissa l'udienza entro dieci giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale. All'udienza partecipano il giudice delegato, il pubblico ministero e, ove nominato, l'amministratore giudiziario.

6. Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente, il prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva nonché gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura

penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

7. Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende il termine di cui all'articolo 92, comma 2, nonché' gli effetti di cui all'articolo 94. Lo stesso provvedimento è comunicato dalla cancelleria del tribunale al prefetto della provincia in cui ha sede legale l'impresa, ai fini dell'aggiornamento della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui all'articolo 96, ed è valutato anche ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis nei successivi cinque anni.

---

## CAPITOLO II – L’istituto del controllo giudiziario

---

Il controllo giudiziario, nell’accezione attuale, è considerato uno strumento di contrasto alla criminalità organizzata avente natura preventiva-cooperativistica ed in alcuni casi anche sanzionatoria, con finalità “recuperatoria” e di aiuto dell’azienda oggetto della procedura, mirando alla capacità endogena della stessa di liberarsi dal condizionamento criminale “*con il sostegno “controllante” e “prescrittivo” dell’autorità giudiziaria*”<sup>2</sup>.

Trattasi di un intervento statale volto al recupero dell’impresa e al suo ritorno nell’economia legale con la presenza di un soggetto controllore senza, tuttavia, operare alcun *spoil system* aziendale e societario.

Infatti, elemento qualificante e al contempo distintivo della norma in commento, rispetto alle più invasive procedure patrimoniali ablative, risiede nella circostanza che l’applicazione della misura non comporta alcun spossessamento dei beni, né tantomeno della gestione aziendale, lasciando spazio ad interventi dell’autorità giudiziaria meno invasivi con nuove misure di collaborazione con l’impresa oggetto del controllo, in applicazione del principio di proporzionalità.

Il professionista nominato nell’ambito del controllo giudiziario deve, sin dalla nomina e dalle prime operazioni di “immissione in possesso”, comprendere questa specifica peculiarità dell’istituto e quindi adeguare le *skills* maturate nell’ambito dei sequestri verso questo nuovo strumento di prevenzione “collaborativa”, senza tralasciare i rischi connessi, soprattutto nei casi in cui la misura, al termine o nel corso del procedimento, si trasforma in una misura ablativa piena di sequestro e confisca di prevenzione.

L’idea del legislatore del 2017, ispiratosi in parte al modello civilistico dell’art. 2409 c.c., è stata quella di offrire un nuovo strumento di contrasto e di prevenzione dal rischio di infiltrazione criminale e di rigenerazione del sistema aziendale da fenomeni patologici delittuosi, con un sostegno statale di affiancamento a beneficio della direzione aziendale,

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte di Cass., Sez. II Pen., Sent. n. 9122 del 28.01.2021

per mezzo di una figura di controllo e di vigilanza, che l'art. 34 *bis* del CAM definisce **amministratore giudiziario**, con funzioni e caratteristiche diverse rispetto a quelle interpretate dal professionista chiamato dall'autorità giudiziario in seno ad una tipica misura patrimoniale ablativa.

L'istituto in commento è, tuttora, materia oggetto di particolare interesse sia della dottrina che della giurisprudenza, per come emerge anche dagli ultimi interventi della Cassazione<sup>3</sup>, in cui per l'applicazione delle misure "più miti" dell'amministrazione giudiziaria (art. 34 del CAM) e del controllo giudiziario (art. 34 *bis* del CAM) vengono distinti specifici presupposti.

Dove non ci si trovi in presenza di una relazione definibile in termini di **avvenuto investimento da parte del soggetto pericoloso** (del profitto delle condotte illecite nei beni) o di una **strumentalizzazione funzionale di una azienda** al fine di consentire l'esercizio di attività economica da parte del soggetto appartenente al gruppo criminale (casi tipici di adozione del sequestro in vista della confisca) risulta possibile applicare **le misure della amministrazione o del controllo**, con graduazione della intensità dell'intervento giudiziario, in chiave di potenziale "recupero" dell'ente economico ad una diversa condizione operativa, graduando le due diverse fattispecie:

#### **AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA ART. 34 CAM (stabile)**

- di una coartazione di volontà o di una agevolazione stabile (non propriamente dolosa e/o frutto della coartazione) realizzata dall'azienda verso persone portatrici di pericolosità qualificata (qui va disposta l'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili per lo svolgimento dell'attività economica, ai sensi dell'art. 34, con modalità gestionali affini a quelle del sequestro tipico);

#### **CONTROLLO GIUDIZIARIO ART. 34 *bis* CAM (occasionale)**

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte di Cass., Sez. I Pen., Sent. n. 15156 del 23.11.2022, dep. il 11.04.2023.

- di un semplice pericolo di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa (l'agevolazione è occasionale, dunque non perdurante) con applicazione in tal caso del controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis, consistente in una sorta di vigilanza prescrittiva, nelle forme e con le modalità di cui al comma 2 della medesima disposizione (obblighi di comunicazione di determinate attività o, in alternativa, nomina di un amministratore giudiziario con funzioni controllo ed eventuali prescrizioni).

In quest'ultimo caso del **controllo giudiziario**, secondo le precisazioni espresse dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>4</sup>, per l'applicazione dell'istituto (anche nel caso dell'ipotesi di auto richiesta da parte dell'impresa ex art. 34 bis, comma 6 del d.lgs. n.159/2011) devono necessariamente essere individuati i seguenti presupposti fattuali:

- a. l'esistenza di una relazione tra l'impresa ed i soggetti portatori di pericolosità qualificata;
- b. l'occasionalità delle forme di agevolazione tra la prima e l'attività dei secondi;
- c. la prognosi favorevole in termini di efficacia del controllo a scongiurare il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose.

---

<sup>4</sup> Cass. pen., Sez. Unite, Sentenza, 26/09/2019, n. 46898 (rv. 277156-01)

---

## CAPITOLO III – Nomina e revoca dell'Amministratore Giudiziario

---

La norma che disciplina la nomina dell'Amministratore Giudiziario risiede nell'art. 34 *bis*, comma 2, lett. b) del CAM.

Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può:

*b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.*

I criteri relativi alla nomina e alla revoca del professionista scelto dall'autorità giudiziaria nell'ambito del controllo giudiziario sono gli stessi previsti dall'art. 35, comma 2, CAM per l'amministratore giudiziario.

Il comma 1 dell'articolo 35 CAM descrive i criteri di scelta disponendo che:

*L'amministratore giudiziario è scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari secondo criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi tra gli amministratori, tenuto conto della natura e dell'entità dei beni in stato di sequestro, delle caratteristiche dell'attività aziendale da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione.*

Nonostante siano trascorsi oltre 5 anni dalle modifiche del legislatore del 2017 mancano i decreti attuativi ministeriali, previsti dalla legge, per l'individuazione specifica dei criteri di nomina<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Non risultano ancora oggi i decreti delegati (del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dello sviluppo economico) per individuare 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 professionali specifiche. Con lo stesso decreto, secondo la previsione normativa, dovrebbero essere 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.

*L'amministratore giudiziario è nominato con decreto motivato. All'atto della nomina l'amministratore giudiziario comunica al tribunale se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia. L'Amministratore Giudiziario di aziende sequestrate è scelto tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari.*<sup>6</sup>

In caso di particolare complessità dell'incarico l'Amministratore Giudiziario nominato può in qualsiasi momento e anche in un momento successivo all'atto di nomina chiedere al giudice delegato di essere autorizzato, ove necessario, a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati.

Il coadiutore è un soggetto che collabora con l'amministratore giudiziario e sotto la sua responsabilità svolge quelle attività conseguenti all'applicazione della misura di prevenzione e funzionali alla sua esecuzione. La sua retribuzione è a carico dell'amministratore giudiziario<sup>7</sup>, sotto forma di "spesa sostenuta". Il collaboratore dell'ente è un soggetto di cui sia necessario avvalersi per la custodia, conservazione e amministrazione ordinaria e straordinaria dei beni e che il titolare del bene, in assenza di vincoli, avrebbe liberamente scelto sul mercato. La sua retribuzione rientra tra le spese gravanti sulla c.d. gestione e, ove anticipate dall'Erario, determinano — nel caso di restituzione del bene — un diritto dello Stato al loro recupero.

Agli esiti della notifica del provvedimento di nomina l'Amministratore Giudiziario avrà un termine di due giorni per accettare l'incarico, depositando presso la cancelleria dell'ufficio giudiziario conferente l'incarico una dichiarazione attestante l'insussistenza delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 35, comma 4-bis<sup>8</sup>, CAM.

---

<sup>6</sup> Risultano altre due ipotesi residue che, tuttavia, nella prassi non sembrano essere mai state applicate: amministratore Giudiziario può altresì essere nominato sia tra il personale dipendente dell'Agenzia nazione dei beni sequestrati e confiscati sia, nel caso di aziende di straordinario interesse socioeconomico, tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, indicati dalla società INVITALIA Spa tra i suoi dipendenti.

<sup>7</sup> Cassazione penale sez. I, 02/03/2021, n.35314.

<sup>8</sup> Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quello di suo coadiutore, 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 magi-

Nella medesima dichiarazione dovrà inoltre indicare, l'eventuale esistenza di rapporti di coniugio, unione civile o convivenza di fatto ai sensi della legge n. 76/2016, parentela entro il terzo grado o affinità entro il secondo grado o frequentazione assidua con magistrati, giudicanti o requirenti, del distretto di Corte di appello nel quale ha sede l'ufficio giudiziario presso il quale è pendente il procedimento.

La stessa dichiarazione dovrà essere presentata anche dal coadiutore nominato dall'Amministratore Giudiziario a norma dell'articolo 35, comma 4, CAM. Se il coadiutore non consegna la dichiarazione o se dalla dichiarazione emerge la sussistenza di una causa di incompatibilità, l'amministratore giudiziario non può avvalersi del coadiutore nominato.

Ulteriori cause di incompatibilità ad assumere l'incarico di Amministratore Giudiziario sono individuate nel successivo comma 3 del medesimo articolo 35 CAM. Più in particolare:

- non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, né le persone condannate a una pena che importi l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o le pene accessorie previste dalla legge fallimentare o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione o nei confronti dei quali sia stato disposto il rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4 del presente decreto o per uno dei reati previsti dal libro II, titolo II, capo I, e titolo III, capo I, del codice penale; non possono altresì essere nominate le persone che abbiano svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o delle imprese a lui riconducibili; non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, 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.

---

strati 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. Si intende per frequentazione assidua quella derivante da una relazione sentimentale o da un rapporto di amicizia stabilmente protrattosi nel tempo e connotato da reciproca confidenza, nonché il rapporto di frequentazione tra commensali abituali.

- non possono altresì assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, i creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, del suo coniuge o dei suoi figli, né le persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato, né i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del dirigente di cancelleria che assiste lo stesso magistrato.

Come anticipato lo stesso articolo 35 CAM al comma 7 disciplina i casi di **revoca** dell'Amministratore Giudiziario *“in caso di grave irregolarità o di incapacità il tribunale, su proposta del giudice delegato, dell'Agenzia o d'ufficio, può disporre in ogni tempo la revoca dell'amministratore giudiziario, previa audizione dello stesso. Nei confronti dei coadiutori dell'Agenzia la revoca è disposta dalla medesima Agenzia.”*

Innanzitutto, occorre rilevare, che nel procedimento di prevenzione, è inammissibile la ricusazione dell'amministratore giudiziario<sup>9</sup>, ai sensi dell'art. 37 c.p.p., in mancanza di una disposizione che consenta l'applicazione della norma, fermo restando la possibilità di revoca<sup>10</sup> da parte del Tribunale in caso di grave irregolarità o incapacità, su proposta del giudice delegato, dell'Agenzia o d'ufficio. In questo caso il Legislatore sembrerebbe aver lasciato ampio margine di discrezionalità al Tribunale nell'individuazione delle cause di sollevamento dall'incarico, non essendo reclamabile *ex lege*<sup>11</sup>. La revoca comunque, nella prassi, è un provvedimento adottato all'esito di un procedimento in cui il giudice

<sup>9</sup> Cassazione penale sez. VI, 24/05/2021, n. 26458.

<sup>10</sup> Secondo Cassazione penale sez. III, 21/05/2021, n. 36364 *“In tema di misure cautelari reali, il proprietario dei beni sottoposti a sequestro preventivo e le figure ad esso assimilabili (nella specie, il legale rappresentante di società le cui quote e beni erano stati assoggettati a vincolo cautelare) non sono legittimati a promuovere la revoca dell'amministratore giudiziario, ostandovi la loro mancata inclusione fra i soggetti contemplati dall'art. 35, comma 7, d.lg. n. 159 del 2011 - applicabile in forza del richiamo di cui all'art. 104-bis disp. att. c.p.p., fatta salva la possibilità di segnalare irregolarità o incapacità dell'amministratore agli organi legittimati a chiederne la revoca, ovvero di proporre opposizione al giudice dell'esecuzione in ordine alle decisioni sulle modalità di gestione di quanto sottoposto a sequestro”*

<sup>11</sup> Cassazione penale sez. I, 16/05/2017, n. 52984.

prima di provvedere deve sentire l'Amministratore Giudiziario e il giudice deve motivare sulla irregolarità e sulla sua gravità o incapacità dell'amministratore.

L'ampiezza dei termini adoperati dal legislatore lascia intendere che può essere sindacato qualsiasi aspetto del suo operato e si può ragionevolmente affermare che questi, oltre all'assenza della diligenza richiesta dalla natura dell'incarico, possono rinvenirsi in modo specifico:

1. nel mancato assolvimento dei compiti, anche di controllo, impartiti di cui all'art. 34 bis comma 3 CAM:
  - di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato, adempiendo a specifici doveri informativi anche con riferimento ad eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;
  - di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi del d.lgs. n. 231/2001;
  - di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.
2. nel mancato deposito della relazione prevista dall'art. 34 bis, comma 2, lett. b) CAM.

---

## CAPITOLO IV – Strumenti operativi

---

Una volta accertata la sussistenza dei presupposti applicativi di cui all'articolo 34 *bis*, primo comma, il Tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende.

La durata del provvedimento è circoscritta ad un preciso arco temporale: ai sensi del secondo comma, infatti, il controllo giudiziario è adottato «*per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a tre anni*». L'esperienza applicativa ha evidenziato come l'adozione efficace di misure organizzative ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, richiede un periodo di tempo di almeno due anni, se non tre nei casi di aziende più complesse e strutturate.

Con il provvedimento che dispone l'applicazione dello strumento in argomento, si determina la sottoposizione dell'impresa ad un regime di "vigilanza prescrittiva" privo degli effetti di spossessamento gestorio che, invece, contraddistinguono le misure con finalità ablative. Va tenuto conto altresì che l'applicazione della misura di amministrazione giudiziaria ex art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 è una misura "ibrida" in quanto al termine la stessa può cessare ogni effetto ovvero convertirsi nella misura più lieve del controllo giudiziario (art. 34 *bis* CAM) ovvero in quella più grave del sequestro/confisca.

Con il provvedimento ex art. 34 *bis* del d.lgs. n. 159/2011 il Tribunale può, ai sensi della lett. a) del citato articolo, imporre al soggetto economico oneri di comunicazione al questore e alla polizia tributaria circa il compimento di alcuni precisi atti di disposizione, acquisto e pagamento e di altri atti di valore non inferiore ad una determinata soglia normativamente prevista nell'importo di € 7.000,00; tale importo può essere aumentato dal Tribunale tenuto conto delle dimensioni dell'azienda. Mediante la soggezione a tali obblighi di riporto nei confronti della pubblica autorità, si consente l'esercizio di un potere di controllo sulle attività dell'impresa soggetta alla misura, finalizzato a rendere noti i rapporti – soprattutto commerciali, finanziari e professionali – che la stessa intrattiene, in modo da tenerne traccia e poter verificare le controparti contrattuali. L'esito finale di siffatto controllo dovrebbe, appunto, es-

sere quello di poter rilevare potenziali tentativi di condizionamento mafioso. L'inosservanza degli obblighi informativi, oltre ad asseverare la vicinanza dell'operatore economico agli ambienti criminali, ove imposto dal tribunale, determina altresì l'insorgenza – in capo al soggetto obbligato – della specifica responsabilità penale prevista dall'articolo 76, sesto comma, CAM che prevede un'ulteriore ipotesi di confisca:

Chi omette di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 34-bis nei confronti dell'amministratore giudiziario è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Alla condanna consegue la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per i quali è stata omessa la comunicazione

La seconda alternativa, prevista dall'art. 34 *bis* del d.lgs. n. 159/2011, di cui alla lettera b) consiste, invece, nella nomina di un giudice delegato e di un amministratore giudiziario che riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.

In tal caso, è opportuno precisare che il riferimento alla nomina di un "amministratore giudiziario" appare quanto mai improprio: infatti, il soggetto di nomina giudiziaria, come detto, non è investito di alcun potere gestorio, essendogli piuttosto demandato un compito di mera vigilanza che lo assimila più correttamente alla figura di un *tutor aziendale giudiziario*. Tale seconda tipologia di controllo giudiziario può essere disposta – ai sensi del comma 6 – anche su richiesta dell'impresa destinataria di informazione antimafia interdittiva ai fini della sua sospensione; da questa norma di favore verso l'impresa destinataria dell'interdittiva la prassi ha riscontrato il maggior numero di controlli giudiziari disposti dal tribunale su richiesta della stessa impresa.

Già a partire da tali preliminari considerazioni, è possibile rilevare che, in entrambi i casi, non si verifica alcun intervento diretto nella gestione dell'operatore economico né alcun tipo di estromissione dei preesistenti esponenti del *management* aziendale. Infatti, tanto nell'ipotesi di cui alla lettera a), quanto in quella di cui alla lettera b), gli amministratori dell'ente permangono alla guida del *business* aziendale, essendo sottoposti, alternativamente, ad una forma di monitoraggio, mediante imposizione di oneri comunicativi, ovvero alla vigilanza da parte

di un *tutor* incaricato di affiancarli e guidarli nel percorso riabilitativo dell'ente. Nel dettaglio, tra gli adempimenti che possono essere imposti all'impresa sottoposta al controllo giudiziario, vengono in rilievo, anzitutto, l'obbligo di «*non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato*» (lettera a); oppure, l'obbligo di «*informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi*» (lettera c).

Tra le possibili prescrizioni si annovera altresì quella di cui alla lettera b), a mente della quale può imporsi all'operatore economico di «*adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario*», ovvero di «*comunicare atti di disposizione di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionale, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa*».

Particolare importanza assume, poi, la prescrizione di cui alla lettera d), concernente l'adozione ed efficace attuazione di «*misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni*».

Laddove sia accertata la violazione di uno o più degli obblighi di cui sopra o ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'art. 34, il Tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.

Come si può agevolmente intendere, la «vigilanza prescrittiva» di cui all'articolo 34 *bis* CAM che si sostanzia, appunto, nello svolgimento di un'attività di verifica, ad opera dell'amministratore giudiziario, circa il corretto adempimento degli obblighi imposti ai sensi del terzo comma, è senz'altro in grado di produrre un notevole impatto sulla vita delle imprese.

Per l'attività del *tutor giudiziario*, come accade per l'amministratore giudiziario, non sarebbe esaustivo delineare regole e procedure da seguire pedissequamente, in quanto il professionista funge da controllore delle attività svolte dall'imprenditore nell'esercizio dell'impresa, quale fattispecie eterogenea dotata di dinamicità difficilmente prevedibili.

Il primo valido strumento di lavoro a cui fare riferimento è il **decreto** con cui il Tribunale dispone la misura di controllo giudiziario ex art. 34 *bis* CAM all'interno del quale vengono esplicitati, in considerazione delle ragioni che hanno portato all'emissione della informazione interdittiva (contenenti spesso informazioni rilevanti sull'azienda ed i soggetti) la nomina e i compiti che l'ente giudicante attribuisce al tutor giudiziario. Orbene, la precisazione di cui sopra fa ben intendere che compiti e prescrizioni posti in capo al *tutor* sono "tailor made" in base alle circostanze e fatti, non necessariamente ipotesi di reato, che hanno condotto l'azienda all'interdittiva antimafia (nel caso di richiesta del controllo giudiziario da parte dell'azienda) ovvero alla base della richiesta della Procura della Repubblica, quando disposto direttamente dal Tribunale. Con lo stesso decreto il Tribunale:

- invita il controllore giudiziario a depositare in Cancelleria entro due giorni dalla comunicazione di nomina, l'accettazione dell'incarico e la dichiarazione attestante l'assenza di profili di incompatibilità ai sensi dell'art. 35 comma 4 bis del D. Lgs. 159/2011;
- dispone che il professionista nel corso dell'incarico provveda ad assicurare la propria costante presenza nella società con accessi ripetuti per incontri e riunioni con il management della società (almeno una volta al mese) e comunque secondo le necessità;
- dispone che il professionista nel corso dell'incarico intrattenga rapporti con gli amministratori della società e con il personale direttivo;
- dispone che il professionista verifichi l'effettiva composizione della compagine sociale, dei diversi organi societari e dell'organigramma aziendale, nonché monitori eventuali modifiche e avviamenti;
- dispone che il professionista raccolga e verifichi i dati su tutti i rapporti commerciali in essere, a monte e a valle, e dei professionisti

esterni di cui si avvale, predisponendo apposito elenco e segnalando eventuali anomalie;

- dispone che il professionista nel corso dell'incarico monitori le modifiche e gli avvicendamenti adottati sull'organico riferendo in merito al Tribunale;
- dispone che il professionista nel corso dell'incarico verifichi il servizio svolto dai soggetti esterni (es. appaltatori), sollecitando l'amministratore della società ad adottare iniziative atte a contrastare potenziali infiltrazioni;
- dispone che il professionista nel corso dell'incarico prenda visione della documentazione contabile, raccolga e verifichi i dati sulle modalità di selezione dei fornitori, predisponendo un elenco dei fornitori e dei committenti e segnalando eventuali anomalie;
- dispone che il professionista nel corso dell'incarico controlli gli atti di disposizione o di acquisto o di pagamento effettuati nonché quelli che verranno effettuati nel periodo di vigenza della misura;
- dispone che il professionista nel corso dell'incarico partecipi alle assemblee riferendone sugli esiti ove ritenuti di interesse;
- dispone che il professionista presenti, entro 30 giorni dall'esecuzione del decreto, una relazione particolareggiata contenente uno stato patrimoniale aggiornato della società e sugli appalti in corso; riferisca bimestralmente gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero;
- in previsione della scadenza del termine annuale provveda a esprimere una valutazione circa l'atteggiamento assunto dalla società dopo l'adozione del provvedimento di prevenzione e quindi riferisca al Tribunale ed al Pubblico Ministero le attività svolte ed i loro esiti con apposita nota scritta riepilogativa (riassuntiva di tutte le precedenti relazioni bimestrali) da depositarsi prima della conclusione del periodo di controllo e comunque prima dell'udienza di verifica, esprimendo una valutazione circa l'atteggiamento assunto dalla società dopo l'adozione del provvedimento di prevenzione e fornendo gli elementi utili per valutare la persistenza o meno dell'infiltrazione o condizionamento ed il suo grado.

Il *tutor* di nomina giudiziaria avrà quindi come compito principale, salvo altri specificatamente richiesti dal tribunale, quello di monitorare, dall'interno dell'azienda, l'adempimento di una serie di obblighi informativi e di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria.

Invero, lo stesso adatterà e conformerà le *skills* acquisite ed utilizzate nelle misure patrimoniali ablative e, considerando che la misura *de qua* non comporta lo spossessamento della *res* né tantomeno la gestione del compendio aziendale, limiterà l'attività al controllo delle azioni e operazioni poste in essere dall'organo amministrativo.

Dal punto di vista pratico, il primo *step* che il tutor giudiziario dovrà effettuare consiste nella conoscenza della realtà aziendale e della struttura societaria attraverso incontri volti ad acquisire quante più informazioni al fine di vagliare ogni aspetto e programmare compiutamente l'attività.

La programmazione e pianificazione dell'attività di controllo può svilupparsi attraverso la redazione di un documento volto ad indicare il *modus operandi* che la società dovrà adottare, nonché i documenti e le informazioni da fornire oltre che il *timing* da rispettare.

L'attività di verifica documentale riguarderà quindi:

- a. libri obbligatori in materia societaria;
- b. settore contabile ed amministrativo:
  - i bilanci degli ultimi tre esercizi con ricevute;
  - la prima nota cassa e la prima nota banca;
  - una situazione contabile infrannuale;
  - estratti conto bancari;
  - registri IVA acquisti / vendite;
  - libro giornale e partitari;
  - contratti di locazione;
  - contratti di associazione in partecipazione e/o altri rilevanti contratti;
  - partitari clienti/ fornitori;
  - dichiarazioni dei redditi;
  - elenco dei pagamenti da effettuarsi;

- MOG 231/2001 ed attuazione dello stesso con verifica dell'effettiva attività di formazione e diffusione del modello in azienda.
- c. settore lavoro
- lettere di assunzione;
  - libro matricola;
  - libro unico del lavoro; Unilav (DM10).

A tal proposito è consigliabile proporre l'inserimento nei contratti aziendali di specifiche clausole del tipo:

### **PATTO DI LEALTA'**

**Art. \_\_** La parte \_\_\_\_ si obbliga a comunicare alla parte \_\_\_\_\_, per tutta la vigenza del rapporto, ogni eventuale variazione all'interno della compagine sociale, delle cariche sociali, degli organi sociali, della denominazione commerciale o della ragione sociale, e a notificare l'azienda di ogni eventuale vicenda nuova relativa all'intervento di condanne in sede penale, di nuovi carichi pendenti, di sottoposizione ad indagini, a misure di prevenzione o di sicurezza, che dovesse interessare la società, il legale rappresentante, i soci, gli amministratori, i componenti di organi sociali. Sarà pertanto onere del legale rappresentante della società \_\_\_\_\_, richiedere ai propri soci, amministratori e componenti degli organi sociali, aggiornamenti relativi alle predette situazioni. La comunicazione delle eventuali variazioni dovrà pervenire all'azienda entro 30 gg da quando l'amministratore ne abbia effettiva conoscenza e comunque non oltre 60 gg da quando l'evento si dovesse verificare.

La parte \_\_\_\_\_ potrà comunque richiedere all'appaltatrice, in qualunque momento, di fornire eventuale documentazione, di qualunque natura, necessaria per la compliance aziendale.

Nel caso in cui il fornitore si rendesse inadempiente rispetto all'obbligo di comunicazione e/o di fornire documentazione, sarà facoltà dell'azienda risolvere unilateralmente il contratto senza incorrere in alcun tipo di penale, e, nel caso in cui l'omessa comunicazione dovesse cagionare danni, anche successivi, sarà facoltà dell'azienda richiederne il risarcimento al fornitore.

### **CLAUSOLA RISOLUTIVA ESPRESSA**

**Art. 22** La parte \_\_\_\_ potrà, senza alcun preavviso, risolvere unilateralmente il contratto nel caso in cui la parte \_\_\_\_\_ dovesse essere, anche indirettamente, coinvolta in procedimenti penali legati a fatti di criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, reati ambientali, usura estorsione, sfruttamento

del lavoro e comunque per ogni reato rilevante ex d. lgs. N. 231/01. In tal caso nulla sarà dovuto alla parte, se non quanto sino a quel momento maturato.

Le funzioni di vigilanza riguarderanno tanto il piano di recupero con particolare attenzione alle circostanze aziendali e ai fatti di gestione in cui potrebbe concretizzarsi una fattispecie di reato (soprattutto per quelli alla base del procedimento e noti all'amministratore giudiziario dell'esame della documentazione in suo possesso), ma anche funzioni proattive nella realizzazione di adeguati assetti organizzativi.

Potrebbe risultare utile all'amministratore giudiziario, al fine di attuare un controllo sempre più aderente alle prescrizioni operative del Tribunale, predisporre un documento programmatico da condividere con l'azienda da identificarsi nel "Protocollo Comportamentale" che può regolamentare ovvero disciplinare i seguenti processi:

1. rapporti con la pubblica amministrazione
2. anticorruzione: ambito di applicazione
3. rapporti con i terzi (pubblici o privati)
4. movimentazione conto corrente
5. predisposizione del bilancio di esercizio, delle relazioni e delle altre comunicazioni sociali previste dalla legge
6. predisposizione di documenti ai fini delle delibere assembleari e convocazione dell'assemblea
7. rapporti tra privati
8. gestione contratti e conservazione documentazione
9. gestione dei pagamenti, degli incassi e della cassa contante
10. adempimenti fiscali/contabili
11. sicurezza, salute ed igiene dei luoghi di lavoro
12. assunzione e gestione del personale
13. acquisto di beni e servizi
14. trasferte, rimborsi spese e spese di rappresentanza
15. gestione rapporti con enti finanziatori

Tali punti possono essere utilizzati dal professionista per sviluppare le attività di controllo dell'operatività dell'impresa, e di verifica del rispetto delle prescrizioni condivise.

---

## CAPITOLO V – Funzioni

---

La comprensione delle funzioni dell'Amministratore Giudiziario, nominato nell'ambito del controllo giudiziario ex art. 34 bis, è intimamente connessa con la *ratio legis* dell'istituto in commento. Ed infatti il legislatore ha introdotto nel Codice Antimafia tale misura, per tutti quei casi in cui l'agevolazione prevista al comma 1 dell'art. 34 risulti occasionale, al fine di arginare ed impedire l'ingresso del fenomeno criminale all'interno delle aziende, con lo scopo di salvaguardare la libera iniziativa economica, con un intervento di controllo/bonifica dell'impresa senza, tuttavia, privare l'imprenditore delle proprie funzioni gestorie. Il controllo giudiziario, come si evince dalla lettera della legge, è applicato quale misura di prevenzione patrimoniale più lieve rispetto alla più gravosa misura dell'amministrazione giudiziaria disciplinata nell'art. 34 del codice antimafia.

Pertanto, a differenza dell'Amministratore Giudiziario nominato in tutte le altre misure di prevenzione patrimoniale, nel caso di controllo ex art. 34 bis CAM, l'Amministratore Giudiziario svolge un ruolo di controllore sugli atti posti in essere dall'imprenditore.

Schematizzando, le principali funzioni dell'Amministratore Giudiziario sono:

- vigilanza dell'attuazione del programma prescrizionale (o di bonifica);
- doveri informativi a beneficio dell'Autorità Giudiziaria (GD, Tribunale e PM);
- obblighi di segnalazioni di eventuali ipotesi di reato e/o di infrazioni settoriali;
- attività di rendicontazione con le relazioni iniziali, periodiche e finali;
- implementazioni di prescrizioni nei modelli organizzativi finalizzati alla "bonifica" sia sotto il profilo della responsabilità riconducibili ai reati catalogo da 231 che dalle infiltrazioni criminali;

- cooperazione nella costruzione dei modelli organizzativi e delle procedure aziendali diffondendo la conoscenza all'interno di tutto il personale aziendale con verifica di effettiva attività formativa;
- Ancora più nel particolare, salvo adattamenti alle varie ed eterogenee fattispecie aziendali, le principali dinamiche aziendali oggetto di costante controllo e accertamento da parte dell'Amministratore Giudiziario sono:
  - i flussi finanziari in entrata e in uscita, soprattutto per valore superiore ad un determinato importo fissato dal tribunale verificando sempre eventuali frazionamenti degli importi con intento elusivo della prescrizione;
  - la stipula dei contratti di vendita e di fornitura dei fattori della produzione;
  - la presenza di consulenze esterne o di altre forme contrattuali particolari;
  - la gestione dei beni strumentali;
  - il portafoglio clienti e i fornitori utilizzati;
  - criteri di scelta dei fornitori;
  - formazione dei prezzi e delle condizioni di vendita.

---

## CAPITOLO VI – Adempimenti

---

Preliminarmente, come corollario di quanto sopra evidenziato, a differenza delle prime attività poste in essere dall'Amministratore Giudiziario in occasione del sequestro/confisca, nel controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis CAM non si debbono porre in essere attività di immissione in possesso e, dunque, non si applicano le disposizioni dell'art. 21 del CAM.

La circostanza per cui nella misura patrimoniale in commento non c'è alcun spossamento gestorio deve essere sempre evidenziata e spiegata sia al soggetto controllato che ai terzi, i quali vedendo ad esempio nella visura camerale l'apposizione della nomina dell'Amministratore Giudiziario, creando l'errato convincimento che sia mutata la rappresentanza legale o comunque il soggetto con il quale interloquire.

La nomina di amministratore giudiziario ex art. 34 *bis* CAM, prevede che il professionista provveda nell'immediatezza a formalizzare l'accettazione dell'incarico, depositando la stessa presso la cancelleria della Sezione di riferimento.

All'avvenuta accettazione, il professionista deve dare atto dell'inizio del suo incarico: tale procedura può avere due evoluzioni differenti.

Se alla nomina la società è già interessata da un provvedimento prefettizio ex art. 32, d.l. n. 90/2014, il professionista sarà tenuto ad effettuare un verbale di passaggio di consegne con l'amministratore giudiziario di nomina prefettizia e il legale rappresentante/presidente del C.d.A., al fine di essere informato dello stato dell'arte dei vari processi aziendali e definire quindi una data o un momento spartiacque tra le due gestioni.

Qualora, invece, non vi sia la presenza di un controllo giudiziario prefettizio, lo stesso adempimento deve essere espletato con il legale rappresentante/presidente del C.d.A.

In entrambi i casi, l'obiettivo primario è condividere con i titolari dell'impresa quali sono state le attività poste in essere fino a quella data, quali sono gli aspetti critici della gestione oltre chiaramente a palesare i nuovi limiti di azione della società, secondo quanto previsto dal provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.

Completato questo passaggio, l'amministratore giudiziario entra nel vivo dell'espletamento dell'incarico ricevuto.

Prendendo in esame il provvedimento di nomina ex art. 34 *bis* CAM, usualmente il suddetto provvedimento, tra le altre previsioni attuative, prevede che l'amministratore giudiziario:

1. provveda ad effettuare uno o più accessi mensili in azienda;
2. provveda a depositare con cadenza regolare (mensile/bimestrale), una relazione riepilogativa del periodo in esame, ai sensi dell'art 34 comma 2, lett b) del d.lgs. n. 159/2011;

Relativamente ai verbali di accesso, l'amministratore giudiziario, rivestendo la qualifica di pubblico ufficiale, si prodiga a redigere un documento per ogni volta che lo stesso si reca in azienda o abbia contatti con la stessa. L'accesso mensile (anche a sorpresa e non preventivamente comunicato) è utile al professionista, oltre per garantire una presenza effettiva e conoscere meglio la realtà aziendale, per la verifica di una serie di ambiti di gestione: contabilità, rapporti con i fornitori, rapporti con i dipendenti, ma anche per analizzare dinamiche aziendali che non trovano riscontro sui libri contabili, come per esempio i rapporti con la PA, qualora l'attività aziendale sia legata a gare d'appalto ad evidenza pubblica o rapporti con "terzi" in generale.

Il verbale di accesso è uno strumento utile per un controllo omogeneo della società, ma anche per recepire indicazioni dall'azienda che possano essere oggetto di informative riservate all'attenzione del Tribunale e/o del P.M.

Al fine di controllare l'operato dell'azienda, il professionista può definire la redazione del "protocollo comportamentale", ovvero quel documento che determina i confini operativi dell'azienda e che tuteli l'Amministratore Giudiziario, qualora la società commetta atti contro quanto previsto nel documento stesso. Il documento, da predisporre tenendo presente il settore di riferimento dell'azienda così come la complessità organizzativa della stessa, può prevedere un indice di aspetti ed argomenti, così determinato:

- organigramma: il professionista inserisce l'organigramma aziendale, definendo così, genericamente i rapporti interni tra le varie aree e settori della società;

- processi: all'interno del suddetto paragrafo, l'amministratore giudiziario prevede quali possono essere i processi dell'azienda, con riferimento ai rapporti interni ed esterni che la stessa intrattiene con gli shareholders e gli stakeholders;
- rapporti con terzi (shareholders e stakeholders): l'amministratore giudiziario definisce i requisiti generici che i terzi devono possedere per intrattenere rapporti con la società oggetto del provvedimento (per esempio, produzione di casellario giudiziario e carichi pendenti, inserimento nella white liste, etc etc);
- movimentazione conto corrente: l'Amministratore Giudiziario stabilisce le modalità operative di utilizzo del/dei conti correnti aziendali, con l'obiettivo di monitorare la congruità delle spese affrontate e l'operato del responsabile aziendale all'utilizzo del conto corrente.
- gestione dei pagamenti, degli incassi e della cassa contante: l'Amministratore Giudiziario, richiamando anche la previsione dell'Autorità Giudiziaria sul valore del limite proposto per i pagamenti sopra i quali si rende necessario la comunicazione all'AG, in questo paragrafo, definisce anche le modalità consentite di pagamento ed incassi, così come l'eventuale gestione e rendicontazione della cassa contanti.
- adempimenti contabili e fiscali: l'Amministratore Giudiziario indica il responsabile amministrativo dell'azienda ed il consulente fiscale e determina l'operatività e quindi la responsabilità collegata alla stessa per la presentazione degli adempimenti fiscali e contabili.
- gestione dei sistemi informatici: gestione di accessi, account e profili utente: l'Amministratore Giudiziario richiama la normativa della privacy per la gestione dei vari account personali, indicando l'operatività del responsabile per la gestione dei vari account e la registrazione dei vari accessi, dei molteplici utenti, secondo la tipologia di attività effettuata.
- sicurezza salute ed igiene nei luoghi di lavoro: l'Amministratore Giudiziario richiama al DVR aziendale e definisce le attività di controllo per il rispetto delle normative vigenti.
- assunzione e gestione del personale: l'Amministratore Giudiziario prevede le attività di monitoraggio della corretta operatività aziendale nell'assunzione e gestione del personale, al fine di dirimere il pericolo

di assunzioni non in linea con le necessità aziendali, così come il pericolo di assunzioni di personale straniero non in regola con i documenti o soggetto ad eventuale sfruttamento.

- acquisto di beni e servizi: l'Amministratore Giudiziario prevede tutte quelle attività e discriminanti di controllo della congruità di spesa oltre che il controllo della effettiva necessità di quel bene e/o servizio acquistato.

- trasferte, rimborsi e spese di rappresentanza: l'Amministratore giudiziario prevede tutte quelle attività di controllo e monitoraggio della determinazione di rimborsi per spese di rappresentanza e di trasferte, con l'obiettivo di destinare tali costi all'effettiva esigenza dell'azienda.

Il "protocollo comportamentale" diventa così una base di valutazione dell'operatività dell'azienda anche ai fini della redazione della relazione bimestrale e/o definitiva.

Infatti, la relazione potrebbe avere un indice che richiami ai vari argomenti da trattare:

- Premessa;
- Attività di corrispondenza con la società:
  - Comunicazioni ricevute;
  - Comunicazione inviate;
- Attività di controllo:
  - Analisi protocollo comportamentale;
  - Controllo lavoratori dipendenti;
  - Controllo clienti/fornitori;
  - Controllo flussi bancari;
- MOG 231/01
- Considerazioni dell'AG.

---

## CAPITOLO VII – Responsabilità dell’Amministratore Giudiziario nel controllo giudiziario

---

Ad integrazione del *focus*, sin qui svolto, si ritiene doveroso soffermare brevemente l’attenzione su un aspetto molto delicato quale è quello della responsabilità (civile) dell’amministratore giudiziario ex art. 34 CAM.

Prendendo le mosse dalla precipua funzione dell’Istituto in commento e quindi dal percorso “terapeutico” di monitoraggio aziendale, costituito dall’attività di vigilanza e di *self-cleaning* che, ricordiamolo ancora una volta, non determinano lo spossamento gestorio e, quindi, non comportano alcun mutamento di rappresentanza legale della azienda, a parere di scrive, può sin d’ora evidenziarsi che le attività dell’amministratore giudiziario nel controllo giudiziario appaiono diverse (e minori) rispetto alle tipiche responsabilità di natura civilistica proprie delle cariche sociali, non svolgendo attività di amministrazione diretta dell’azienda.

Si fa rilevare, tuttavia, che seppur in assenza di un specifico rinvio normativo all’art 35 *bis* del d.lgs. 159/2011 ove si prevede che *“fatti salvi i casi di dolo o colpa grave, sono esenti da responsabilità civile l’amministratore giudiziario, il coadiutore nominato ai sensi dell’articolo 35, comma 4, e l’amministratore nominato ai sensi dell’articolo 41, comma 6, per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro”*, tanto la dottrina maggioritaria quanto il documento di ricerca dei Dottori Commerciali ed Esperti Contabili pubblicato nel Luglio 2020 e denominato *“Orientamenti interpretativi in materie di misure di prevenzione patrimoniali non ablative”* – curato dall’Osservatorio Nazionale Misure sul Nuovo Codice antimafia – manifestano una pacifica apertura all’applicabilità della norma in parola anche al professionista nominato nel controllo giudiziario, facendo leva sulla *ratio legis* dell’istituto e sui contenuti dei lavori parlamentari, dai quali – *latu sensu* – emergerebbe come l’Amministratore Giudiziario

nella sua figura di attuatore dell'*audit* di legalizzazione previsto dal programma di "bonifica aziendale" – anche ed a maggior ragione perché non attuatore di diretti atti gestori – possa beneficiare della protezione "civilistica" prevista dall'art. 35 bis del d.lgs. 159/2011.

---

## CAPITOLO VIII – Conclusioni e proposte

---

Al termine della misura ex art. 34 *bis* CAM, in caso di esito positivo per l'azienda, il tribunale provvede ad emettere il provvedimento di revoca dello stesso, terminando l'incarico del professionista al quale potrà essere liquidato il compenso per tutta l'attività svolta (al netto di eventuali acconti) e sempre disposto a carico dell'azienda nel cui interesse è adottata la misura.

La determinazione e l'effettivo pagamento del compenso risulta – a volte – complesso, non solo da un punto di vista del “*quantum*” (alcuni tribunali “stimolano”, ove possibile, anche un accordo sul compenso tra professionista e impresa ai fini della liquidazione), ma soprattutto sull'effettiva capacità dell'impresa di corrispondere quanto liquidato, atteso che nelle aziende di più piccole dimensioni lo stesso potrebbe incidere in modo significativo. Altri tribunali, a garanzia dell'attività del professionista nominato, nel provvedimento di nomina pongono già a carico dell'azienda richiedente la misura un acconto sul compenso. È fortemente consigliabile, pertanto, richiedere la liquidazione almeno di un acconto dopo sei mesi di attività.

Alla luce di quanto sinora esposto ed analizzando la misura nel suo insieme, emerge in sintesi, come alle tradizionali misure di prevenzione ablative (sequestro con amministrazione giudiziaria finalizzata alla confisca) si profilano nuovi strumenti di controllo e di prevenzione dell'aziende a rischio infiltrazioni ed a tutela delle stesse.

Tuttavia, è di fondamentale importanza che la natura e la caratterizzazione previste dalla norma di tali nuovi strumenti non debbano far venir meno i fondamentali principi di proporzione, gradualismo e adeguatezza che devono guidare l'opera del tribunale nell'applicazione di tale normativa.

È necessario raggiungere un “giusto raccordo” tra le misure in commento con le reali esigenze di tutela della collettività e del mercato e dell'interesse pubblico, favorendo altresì un corretto bilanciamento dei costi rappresentati dall'ingerenza dello Stato in attività economiche

non ancora inquinate dal fenomeno mafioso, in tutta la sua espressione, con i benefici derivanti dalle c.d. “operazioni di bonifica” dell’economia dal rischio di ‘cronicizzazione mafiosa’.

Le attuali misure di prevenzione, sin d’ora analizzate, si sono altresì arricchite grazie ai nuovi strumenti di prevenzione di competenza prefettizia nell’ottica del risanamento dell’impresa interessata dal fenomeno mafioso analoghi al controllo giudiziario. Nello specifico il riferimento è alle misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale di cui all’art. 94 *bis* CAM, con uno spostamento, in ordine alla competenza, dal giudice penale (nello specifico il Tribunale – Sezione Misure di Prevenzione) a quello amministrativo (TAR – Consiglio di Stato), con un doppio binario che, in qualche caso, potrebbe creare qualche contrasto nei giudicati.

Con ciò evidenziando una evidente corrispondenza (identità) di funzione rispetto all’istituto previsto dall’art. 34 *bis* D.lgs. 159/2011, tuttavia il legislatore ha voluto dare prevalenza a quest’ultimo istituto così come previsto dal comma 3, dell’art. 94 *bis* CAM, che dispone la cessazione delle misure amministrative nel caso in cui sia disposto il controllo giudiziario.

Nessuna disposizione è stata invece prevista per regolare i rapporti tra l’interdittiva antimafia e il controllo giudiziario.<sup>12</sup>

Si auspica tuttavia una comunicazione più marcata e partecipativa della Prefettura e del GIA (Gruppo Interforze Antimafia) cui spetta, sulla scorta della relazione finale e riepilogativa da parte dell’amministratore/controllore giudiziario, revocare l’informazione interdittiva antimafia.

Oggi assistiamo a fattispecie in cui le aziende che hanno terminato il loro percorso di bonifica ex 34 *bis* CAM, si vedono confermare l’informazione interdittiva antimafia, vedendosi così vanificare gli sforzi profusi da parte degli operatori coinvolti (Tribunale, Amministratori giudiziari e aziende).

---

<sup>12</sup> V. anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 13 febbraio 2023, nn. 6 e 8, le quali enunciano il seguente principio di diritto: «la pendenza del controllo giudiziario a domanda ex art. 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, non è causa di sospensione del giudizio di impugnazione contro l’informazione antimafia interdittiva».

Eppure, il legislatore, nonostante la riforma del 2017 e l'ultimo intervento del D.L. 152/2021, non sembra aver trovato soluzioni alle criticità da più parti segnalate.

È palese che il codice antimafia rappresenta ancora per gli addetti ai lavori, un cantiere aperto, che sotto diversi aspetti presenta profili di incertezza giuridica, quando non addirittura vuoti di tutela, che non possono essere sempre risolti dalla giurisdizione in via suppletiva, costringendo il diritto ad interpretazioni sempre più creative.

Non resta quindi che auspicare un intervento del legislatore diretto a razionalizzare l'attuale istituto "ibrido" del controllo giudiziario ed a chiarire altresì i rapporti tra giurisdizione ordinaria e autorità e giurisdizione amministrative al fine di evitare sovrapposizioni ed inutili duplicazioni di istituti.

Sarebbe altresì auspicabile l'individuazione e la realizzazione di protocolli di intesa tra gli organi attori della misura: Prefettura – Procura – Tribunale ciò al fine di rendere più incisiva la norma, nonché colmare le attuali lacune intrinseche al nuovo istituto che rischierebbe di veder vanificati gli sforzi da parte di tutti i soggetti coinvolti.



Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti  
ed Esperti Contabili

---

PUBBLICAZIONE CURATA DALLA COMMISSIONE DI STUDIO  
UNGCEC "DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA"



FONDAZIONE  
CENTRO STUDI  
UNGCEC