

**AUDIZIONE UFFICIO DI PRESIDENZA
DELLA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO**

DDL N. 2134

MARCO LETIZI

Roma, 25 maggio 2016

1. Premessa

Le valutazioni espresse in questo scritto sono la risultanza della mia esperienza presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Commissario Straordinario per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nel periodo luglio 2001 - luglio 2003 e quale responsabile per la Sicilia dell'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nel periodo marzo 2010 - luglio 2013, nonché dei miei approfondimenti scientifici sviluppati nel tempo.

Il 1 ottobre 2014 lo scrivente ha avuto l'onore di presentare presso la *Sala Gialla* della Camera dei Deputati alla presenza di autorevoli rappresentanti delle massime istituzioni nazionali e di esperti in materia il libro intitolato "*I beni confiscati. Procedure di destinazione, best practices e casi concreti di soluzione*" (Edibank).

Desidero annettere copia dell'opera al presente scritto, in quanto in esso sono compendiate diversi elementi di novità e proposte di cambiamento all'attuale sistema di *asset recovery* nazionale che verranno, altresì, esplicitati nel *corpus* del presente scritto.

2. Proposte di modifica al D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159

a. Procedura di destinazione dei beni immobili. Trasferimento al patrimonio indisponibile degli enti territoriali (art. 48, comma 3, lett. c), D.Lgs. n. 159/11)

Com'è noto, la norma in esame testualmente recita: "*I beni immobili sono: c) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione*".

Con il disposto normativo di che trattasi, i beni immobili confiscati autonomamente e in via definitiva vengono trasferiti, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del Comune ove l'immobile è sito e poi, in via alternativa, agli altri enti territoriali.

E' evidente che il comma 3, lett. c), introduce una triplice caratterizzazione dell'ipotesi di destinazione in parola:

- il trasferimento del bene dal patrimonio dello Stato a quello indisponibile di un ente territoriale;
- le finalità, istituzionali o sociali da imprimere al bene;
- l'utilizzo che si vuole attribuire al bene.

Detta tripartizione non è però solo accademica se si pensa a quali siano, di volta in volta, i soggetti istituzionali che discrezionalmente decidono la destinazione, le finalità e l'utilizzo del bene.

Infatti, l'art. 48, comma 3, lett. c), in astratto, attribuisce all'Agenzia Nazionale la facoltà di trasferire ad un ente territoriale un bene confiscato precisando nel provvedimento di destinazione le finalità e l'utilizzo da imprimere allo stesso, potendo persino prestabilire un'ipotesi di gestione indiretta del bene, indicando, in tal guisa, il soggetto terzo a cui lo stesso dovrà essere assegnato per il conseguimento di determinate finalità progettuali.

Unico limite a tale discrezionalità in capo all'Agenzia Nazionale è rappresentato dall'indisponibilità dell'ente territoriale a recepire - alle sopra indicate condizioni - nel suo patrimonio indisponibile il bene in confisca.

Ebbene, nella realtà operativa si è verificata una vera e propria *impasse* nella procedura di destinazione dei beni dovuta all'indisponibilità manifestata dagli enti territoriali ad acquisire beni rispetto ai quali l'Agenzia Nazionale, intercettando taluni interessanti progetti di utilizzo avanzati da associazioni aventi finalità sociali o culturali di assoluto rilievo, ha proposto - in seno alla richiesta di manifestazione d'interesse indirizzata ai vari enti - un progetto di destinazione per così dire *preconfezionato*, evidenziando una preferenza per finalità e utilizzo da imprimere al bene, nonché indicando l'associazione a cui avrebbe dovuto essere assegnato il bene.

Gli enti territoriali, in numerosi casi, si sono dimostrati refrattari a tale percorso operativo e, non potendo decidere in autonomia sull'utilizzo da imprimere al bene, si sono astenuti dall'inoltrare la loro manifestazione d'interesse all'acquisizione del bene, nonostante l'importanza sociale o istituzionale della particolare ipotesi di destinazione, determinando, in tal guisa, una vera e propria paralisi della procedura di destinazione nel suo complesso; ovvero, hanno riscontrato le predette richieste di manifestazione d'interesse ribadendo la loro disponibilità ad acquisire il cespite ma per finalità e utilizzo diversi da quelli suggeriti dall'Agenzia Nazionale.

Taluni enti territoriali, soprattutto di recente, hanno rivendicato la loro autonomia decisionale, richiamando una serie di normative interne (regolamenti), che impedirebbero agli stessi di poter acquisire al loro patrimonio indisponibile un bene confiscato, secondo le finalità e l'utilizzo già impressi dall'Agenzia Nazionale.

Le amministrazioni comunali più strutturate, ad esempio, hanno un vero e proprio regolamento per la destinazione e l'utilizzo di beni confiscati. Detto regolamento prevede le linee guida dell'amministrazione relative alla destinazione degli immobili confiscati che dovranno essere previamente valutati da una commissione tecnica interdisciplinare, la quale, a seguito di sopralluoghi tecnici esperiti *in loco*, si esprimerà sulle condizioni strutturali del bene - oggetto della destinazione - effettuando una specifica analisi costi- benefici relativa all'eventuale sua acquisizione. Il regolamento prevede, in genere, anche la determinazione degli elenchi degli immobili che devono essere destinati per finalità istituzionale, sociale, lucrativa o per uso abitativo, individuando, per ciascuna finalità, le modalità di assegnazione ai soggetti beneficiari.

Rimane tuttavia l'*impasse* operativa sopra richiamata.

In altri termini, l'ente territoriale vedendosi limitata (o in qualche modo condizionata) la propria autonomia circa la scelta delle finalità e l'utilizzo da imprimere al bene in confisca, decide di rinunziarvi, omettendo di presentare la richiesta di manifestazione d'interesse all'acquisizione.

A tal proposito, sarebbe auspicabile un intervento normativo che possa, una volta per tutte, dirimere tale questione, attribuendo all'Agenzia Nazionale la discrezionalità di poter determinare sin dall'inizio le finalità e l'utilizzo da imprimere al bene (soprattutto se questi ultimi sono capaci di generare positive refluenze di carattere socio- economico) e consentendo alla stessa di poter trasferire la proprietà del bene direttamente in favore degli enti ed associazioni indicate nell'art. 48, comma 3 , lett. C) DEL *Decreto Antimafia*, nonché in favore di consorzi, associazioni, cooperative, Onlus, ecc..

Unico limite inerente al trasferimento della proprietà di un bene definitivamente confiscato dal patrimonio indisponibile dello Stato in favore di uno dei soggetti anzidetti è la capacità di quest'ultimo di poter assumere detto cespite in consistenza al proprio patrimonio imponendo a detto trasferimento la condizione di indisponibilità.

b. Beni aziendali

(1) Disciplina fiscale delle aziende definitivamente confiscate (artt. 50 e 51)

In materia di regime fiscale di beni aziendali confiscati in via definitiva, l'attuale congegno normativo si caratterizza per la sua frammentarietà ed asistematicità e non appare idoneo a fornire quel contributo di chiarezza e di semplificazione tanto auspicato dagli "addetti ai lavori" (in particolare, dagli amministratori giudiziari).

Gli artt. 50 e 51 del "*Codice Antimafia*" si sono limitati ad assemblare la disciplina preesistente, trasferendo in sede normativa il contenuto della prassi amministrativa dell'Amministrazione Finanziaria.

In tal senso, l'utilizzo dell'istituto civilistico della confusione (art. 1253 c.c.), non facilmente adattabile alla materia dell'estinzione dei crediti tributari, non è stato oggetto di interventi normativi chiarificatori con riferimento ai suoi limiti temporali di operatività.

Sarebbe, pertanto, auspicabile una modifica delle disposizioni relative al regime fiscale dei beni sequestrati e confiscati attraverso un intervento che consenta di colmare le lacune sopra evidenziate conferendo organicità, puntualità e chiarezza a tale importante ambito che incide in modo rilevante sulla possibilità di rendere economicamente efficiente e proficua la gestione dell'ingente patrimonio oggetto delle misure di prevenzione.

Com'è noto, l'art. 2, comma 11, Legge 15 luglio 2009, n. 94 (recante *"Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"*) ha modificato l'art. 2 *sexies* della Legge n. 575/1965, introducendo il comma 4 *sexies* il quale ha previsto che *"Nelle ipotesi di confisca dei beni, aziende o società sequestrati i crediti erariali si estinguono per confusione ai sensi dell'articolo 1253 del codice civile"*.

La successiva normativa introdotta dal citato art. 50, comma 2, del *Codice Antimafia*, riguardante le *"Procedure esecutive dei concessionari di riscossione pubblica"*, prevede l'estinzione per confusione dei crediti erariali relativi ai beni, alle aziende o alle partecipazioni societarie confiscate, in virtù della coincidenza tra soggetto creditore e debitore prevista dall'art. 1253 c.c..

Sotto un primo profilo (oggettivo) la disposizione chiarisce che la confusione si applica ai soli crediti erariali restando, quindi, esclusi i tributi locali ed i contributi previdenziali. Su tale aspetto l'Agenzia delle Entrate (Direzione Regionale della Sicilia, Direttiva n. 39986 del 12 giugno 2012) ha precisato che l'esclusione riguarda anche l'IRAP *"in conseguenza della regionalizzazione del tributo avvenuta per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 43, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244"* e che non possono estinguersi per confusione i crediti erariali relativi alle ritenute alla fonte ed all'Iva.

Per quanto, invece, attiene ai limiti temporali all'applicazione di tale istituto e, cioè, se esso operi solo per i crediti erariali sorti antecedentemente alla confisca, la norma non fornisce precise indicazioni prestandosi, dunque, a diverse interpretazioni. Anche su tale profilo si è espressa l'Agenzia delle Entrate con la citata direttiva del 2012 e con il precedente parere della Direzione Centrale (reso su interpello ordinario del 17 giugno 2010 (n. 94716).

Nel citato interpello veniva chiesto all’Agenzia delle Entrate:

- se i debiti erariali sorti prima del sequestro o della confisca e non ancora soddisfatti si estinguessero per confusione ai sensi dell’art. 1253 c.c., atteso che dalla data di confisca (definitiva) in poi creditore e debitore coincidono con la stessa persona (Erario);
- se - dopo la confisca - operando il principio statuito dall’art. 1253 c.c. e verificandosi, quindi, l’estinzione per confusione dei debiti/crediti aziendali per la menzionata coincidenza tra soggetto creditore e debitore (Erario) fosse lecito supporre che non potessero determinarsi ulteriori debiti erariali in capo alle aziende in confisca definitiva, proprio in ragione del fatto che sullo stesso soggetto Erario non possono sorgere posizioni giuridiche contrapposte. A fronte dei citati quesiti, l’Agenzia delle Entrate ha inteso distinguere i due momenti sopra indicati, precisando la sorte dei debiti erariali *ante* e *post* confisca definitiva, prospettando una soluzione interpretativa confermata con la Direttiva del 2012 che fa espresso riferimento a quanto disposto dall’art 50, comma 2, del D.Lgs. n. 159/11.

Con specifico richiamo alla nuova disciplina viene affermato che *“ragioni di carattere logico-sistematico inducono a ritenere che l’istituto della confusione possa operare limitatamente ai crediti sorti antecedentemente alla confisca”*.

Infatti, alla luce di quanto disposto nell’art. 1253 c.c., tale istituto trova applicazione quando viene meno la c.d. *dualità delle parti di una obbligazione*, la quale, proprio per effetto della intervenuta coincidenza del soggetto creditore con il debitore, si estingue.

A tal proposito, l’Agenzia delle Entrate evidenzia correttamente che la confusione *“rinviene la propria essenza nell’incompatibilità logica della permanenza di un vincolo in difetto di un rapporto giuridico. Quando infatti la persona del debitore e del creditore si unificano, non risulta più proponibile lo schema del nesso intersoggettivo che conferisce sostanza al rapporto obbligatorio”* (Direttiva n. 39986/2012, cit.).

Pertanto, l'effetto estintivo della confusione si produce nel momento dell'intervenuta identità tra soggetto debitore e creditore con la conseguenza che lo stesso può operare solo per i crediti erariali sorti antecedentemente alla confisca e non anche per quelli successivi per i quali non sussistono i presupposti per l'applicazione dell'istituto *de quo*.

Per altro verso, poi, si deve osservare - come fa l'Agenzia delle Entrate - che i principi comunitari escludono che la confusione possa operare successivamente alla confisca atteso che, in tale ipotesi, *"il soggetto nei confronti del quale sono state applicate le misure di prevenzione si troverebbe in condizioni di concorrenza sleale nei confronti dei propri competitors"*.

Dall'analisi fin qui condotta del disposto dell'art. 50, comma 2, D. Lgs. n. 159/11 e della prassi amministrativa sembrano, quindi, evincersi tre fasi distinte: una, prima della confisca definitiva, in cui non può verificarsi alcuna confusione; un'altra, al momento della definitività della confisca, in cui si perfeziona la confusione debiti/crediti erariali; l'ultima, dopo la definitività della confisca, in cui può parlarsi di non insorgenza del debito erariale.

Ciò posto, si deve rilevare che l'Agenzia delle Entrate, nel citato parere (n. 94716/2010), ha affermato che, affinché si verifichi la confusione *"dei debiti erariali esistenti alla data del sequestro"*, occorre che l'intero complesso dei beni aziendali sia confiscato in via definitiva perché soltanto in tal caso si determina *"il venire meno della diversità dei soggetti del rapporto obbligatorio"*, precisando, tra l'altro, che *"l'estinzione del debito d'imposta per confusione operi solamente nelle ipotesi di confisca"* (definitiva) *"di azienda o di beni aziendali (in tale secondo caso limitatamente alle imposte afferenti tali beni)"*. In particolare, secondo l'Agenzia delle Entrate, la non insorgenza dei debiti erariali *"dipende dalla specifica destinazione dei beni aziendali oggetto di confisca"*.

Tale parere dell'Agenzia delle Entrate si rileva di fondamentale importanza non solo perché conferma l'applicazione del principio di cui all'art. 1253 c.c. al momento dell'intervenuta definitività della confisca, ma soprattutto in quanto, sopperendo ad una non espressa previsione normativa, chiarisce che, dopo questo momento si verifica la non insorgenza del debito erariale in capo all'azienda interamente confiscata o, con riferimento ai singoli beni aziendali confiscati in linea autonoma, solo nel momento in cui l'Agenzia Nazionale abbia

emesso un provvedimento di destinazione, ai sensi dell'art. 48, comma 8, D. Lgs. n. 159/11.

Traducendo in un ambito più precipuamente operativo il contenuto del parere reso dall'Agenzia delle Entrate, supportato dalla normativa di riferimento vigente, appare pacifico ritenere che, al momento della definitività della confisca che abbia ad oggetto non solo il 100% delle quote di una società di capitali ma anche i singoli beni costituenti l'intero compendio aziendale, i debiti erariali fino a quel momento maturati dalla società di capitali si azzerino, compresi, ovviamente, anche quelli relativi ai predetti beni aziendali direttamente colpiti da provvedimento giudiziario ablativo.

Diversamente, nell'ipotesi in cui risultino confiscate le sole quote sociali e non anche i singoli beni facenti parte del compendio aziendale, la società confiscata continuerà a versare le imposte relativamente a tutti i redditi prodotti da tali beni.

Successivamente alla data di definitività della confisca, l'Agenzia delle Entrate chiarisce che - affinché si perfezioni la *non debenza* dei debiti erariali riferiti ad un bene aziendale - non è sufficiente che questo ultimo sia stato definitivamente confiscato, ma occorre che allo stesso venga impressa una destinazione ai sensi della vigente normativa antimafia.

Tale ultima precisazione sembra chiarire il regime fiscale da applicare alle società confiscate produttrici di reddito anche successivamente alla data di confisca definitiva.

Al riguardo, appare estremamente interessante quanto indicato in un provvedimento di destinazione emesso dall'Agenzia Nazionale nel febbraio 2013, ai sensi dell'art. 48, comma 3, lett. c), D. Lgs. n. 159/11, con il quale venivano espunti dal compendio aziendale di una società di capitali alcuni terreni autonomamente confiscati per essere trasferiti al patrimonio indisponibile di un ente territoriale.

Nel *corpus* del predetto provvedimento, viene espressamente indicato che, sotto il profilo fiscale, le plusvalenze derivanti, rispettivamente, dalla vendita di alcune unità immobiliari aziendali (confiscate in linea autonoma) e dal maggior valore derivante dalla differenza tra il debito contabilizzato dalla società confiscata ed il debito transatto in seno ad un accordo perfezionato con un istituto bancario (creditore ipotecario), non risultano soggette a tassazione in ossequio alla cogente normativa antimafia ed alla luce del parere reso dall'Agenzia delle Entrate n. 94716/2010, se si considera che la società definitivamente confiscata - peraltro inattiva sin dal primo provvedimento magistratuale ablativo - risulta già destinata con un provvedimento del gennaio 2005 della Prefettura territorialmente competente che ne ha sancito il mantenimento al patrimonio dello Stato per essere posta in liquidazione, ai fini della successiva destinazione dei beni immobili aziendali autonomamente confiscati.

In ultima analisi, sarebbe auspicabile che venissero espressamente normate le modalità di sottoposizione a tassazione dei redditi prodotti da aziende confiscate a titolo definitivo, in modo da soddisfare l'esigenza di chiarezza e semplificazione tanto auspicato dagli "addetti ai lavori".

(2) Art. 41-bis “Strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate nonché per il monitoraggio analitico sull'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati”

Con riferimento alle aziende sequestrate e confiscate in crisi, oltre a quanto prospettato nel DDL in esame, potrebbe essere esplorata la possibilità di:

- (a) favorire **sinergie tra aziende confiscate e un network di aziende virtuose** (anche attraverso l'intermediazione di associazioni imprenditoriali di categoria) che con adeguate garanzie possano assicurare alle aziende ex mafiose un regolare flusso di commesse;
- (b) procedere ad una **defiscalizzazione e decontribuzione** (anche limitata nel tempo) **dei lavoratori dipendenti dell'impresa sequestrata o confiscata in crisi.**

(3) Salvaguardia della continuità aziendale di aziende definitivamente confiscate

Le criticità afferenti ai beni aziendali rilevate nel corso della specifica esperienza operativa possono essere senz'altro ricondotte alla reale natura giuridica di detti beni secondo l'ormai nota classificazione dettata dall'art. 48 del *Codice Antimafia* e, quindi, alla concreta possibilità - proprio sulla base dei criteri di destinazione contenuti in tale paradigma normativo - di poter imprimere agli stessi beni una rapida destinazione.

In riferimento alla confisca di beni aziendali, è necessario evidenziare che, sulla base della disamina di numerosi provvedimenti magistratali ablativi, la stessa può esplicitarsi attraverso la confisca:

- (a) del solo capitale sociale del soggetto economico (e non anche dei singoli beni aziendali costituenti il compendio aziendale);
- (b) dei beni aziendali specificamente individuati.

Come può agevolmente rilevarsi dalla lettura delle suddette ipotesi di confisca di beni aziendali, è come se vi fosse una *gradatio* dell'ingerenza ablatoria in seno al compendio aziendale del soggetto economico colpito da provvedimento di confisca.

In altri termini, la confisca può intervenire, in maniera disgiunta, sui vari elementi costituenti il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore e ciò discende dalla netta distinzione concettuale di natura civilistica tra *capitale sociale* e *patrimonio sociale*; in particolare, mentre il *capitale* di una società costituisce l'insieme dei conferimenti di beni e servizi effettuati (in conto capitale) dai soci per la costituzione ed il mantenimento della società (art. 2247 c.c.), il *patrimonio* sociale configura l'insieme dei beni e diritti appartenenti alla società, in quanto soggetto distinto ed autonomo rispetto ai soci che ne fanno parte (c.d. *autonomia patrimoniale perfetta*).

Ciò detto, appare evidente come la confisca di quote di capitale sociale non possa avere effetti giuridici immediati sui singoli beni costituenti il patrimonio sociale (Cass. Civ., III, 14 luglio 2004, n. 13075).

Sulla base delle argomentazioni in precedenza delineate, si ritiene corretto l'assunto secondo il quale la confisca di azioni o di quote societarie non comporta automaticamente l'acquisizione all'erario del patrimonio aziendale e dei singoli beni che ne facciano parte; in altri termini, proprio in ragione della netta separazione tra capitale sociale e patrimonio sociale, i beni patrimoniali societari non sono di proprietà del prevenuto e, pertanto, la confisca delle sole quote societarie non si estende automaticamente ai beni societari.

Inversamente, la confisca che colpisce esclusivamente i singoli beni societari - nella maggioranza dei casi trattasi di beni immobili - opera a prescindere dalla contestuale confisca anche del capitale sociale del medesimo soggetto economico al quale, a suo tempo, gli stessi beni erano stati fittiziamente intestati ma, di fatto, nella effettiva ed esclusiva disponibilità del prevenuto. In detta ipotesi, i beni immobili vengono espunti dal compendio aziendale e sono soggetti alla disciplina di cui all'art. 48, comma 3, D.Lgs. n. 159/11, sempre che non siano stati confiscati quali *beni aziendali*.

In tal senso, la soggezione dei predetti beni alla disciplina normativa di cui all'art. 48, comma 3, discende proprio dalla loro natura giuridica che li connota quali meri beni immobili definitivamente confiscati non potendosi invece gli stessi considerare alla stregua di beni immobili aziendali se si pensa che risultano fittiziamente intestati alla società e direttamente riconducibili al prevenuto (persona fisica) e, quindi, privi di quella strumentalità all'esercizio dell'attività d'impresa che caratterizza un bene aziendale¹.

Ne consegue l'applicabilità per gli stessi delle procedure di destinazione previste dall'art. 48, comma 3, e non anche la procedura di destinazione prevista per i beni aziendali confiscati di cui all'art. 48, comma 8.

¹ In senso conforme anche l'Avvocatura Generale dello Stato in un parere reso all'Agenzia Nazionale nel giugno 2011, che sottolineava come "*in casi del genere il bene fittiziamente intestato alla società non viene di fatto utilizzato dalla stessa, esso non dovrebbe essere considerato come bene aziendale, dotato cioè di attitudine all'esercizio dell'impresa: risulta quindi inopportuno imprimere allo stesso ogni destinazione diversa dal mantenimento "al patrimonio dello Stato salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso"* ovvero al trasferimento al patrimonio del comune dove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della Provincia o della Regione"" e ancora sul punto "*D'altronde, è stato pertinentemente segnalato che in casi del genere le società formalmente proprietarie dei beni in questione sono per lo più società "di comodo", realizzate proprio al fine di consentire una intestazione fittizia di beni senza reale vocazione imprenditoriale, sicché non sembra che la loro liquidazione o il loro fallimento presenti particolari controindicazioni"*. Sul punto anche Cass. Pen., VI, 23 aprile 2009, n. 17229.

Anche l'eventuale liquidazione societaria non potrà in alcun caso interessare anche detti beni singolarmente confiscati che, come detto, seguiranno la disciplina dedicata ai beni immobili di cui al citato art. 48, comma 3.

Di converso, è evidente che l'Erario, non avendo acquisito alcuna partecipazione societaria in seno al soggetto economico per effetto della confisca diretta dei singoli beni aziendali, non possa certamente mettere in liquidazione la società anzidetta.

Ora, nella sopraindicata ipotesi sub (a), i beni immobili aziendali in parola continueranno ad essere iscritti nel bilancio d'esercizio del soggetto economico in confisca, nell'attivo dello stato patrimoniale tra le immobilizzazioni materiali o quali rimanenze di magazzino e continueranno a seguire le sorti dell'azienda.

L'Agenzia Nazionale non potrà in alcun modo intervenire direttamente sul destino di detti beni ma, potrà, solo in via indiretta per il tramite dell'organo amministrativo societario, decidere le sorti dell'azienda e, in tal guisa, anche quello dei menzionati beni.

Pertanto, nonostante spesso si rilevino in pancia alle aziende dei beni aziendali (soprattutto se immobili) di estremo interesse, ai fini di una possibile destinazione ai sensi del *Codice Antimafia*, di fatto, gli stessi non risultano immediatamente destinabili proprio perché di proprietà della società, ancorché quest'ultima confiscata in via definitiva.

Le criticità più rilevanti afferiscono proprio all'ipotesi di confisca sub (b) per la quale i beni aziendali colpiti direttamente dal provvedimento cautelare verranno destinati secondo il disposto di cui all'art. 48, comma 8, del *Decreto Antimafia*.

Pertanto, dalla data di efficacia del provvedimento definitivo di confisca, i beni aziendali direttamente colpiti da provvedimento magistratuale ablativo dovranno essere stralciati dal bilancio d'esercizio dell'azienda in confisca.

La revisione dei bilanci di numerose società - in confisca definitiva già da diversi anni - ha fatto emergere evidenti discrasie concernenti proprio la struttura dei bilanci d'esercizio dei predetti soggetti economici in contrasto con la cogente disciplina civilistica.

In sostanza, i beni aziendali specificamente confiscati hanno continuato ad essere iscritti nei bilanci d'esercizio di tali società, nonostante tali beni risultassero già da tempo trascritti o registrati in favore dell'Erario dello Stato.

Da qui, la capillare attività di revisione dei bilanci espletata dalla sede secondaria di Palermo dell'Agenzia Nazionale - nel periodo in cui lo scrivente era responsabile della stessa - ha consentito di individuare dette anomalie e ha indotto una riclassificazione dei bilanci d'esercizio, in precedenza erroneamente formulati², nel rispetto delle norme codicistiche e ad una loro successiva approvazione tenendo conto del fatto che gli immobili e il complesso dei beni aziendali, in quanto colpiti direttamente da provvedimento magistratuale ablativo e già trascritti in favore dell'Erario, dovranno essere stralciati dal bilancio d'esercizio della società in confisca e il conto economico relativo all'annualità presa in considerazione dovrà tener conto dell'insussistenza passiva³ derivante dall'estrapolazione del compendio dei beni aziendali direttamente confiscato comprensivo degli immobili.

Ciò detto, venne, a suo tempo, disposto che gli organi amministrativi delle predette società riformulassero il contenuto dei bilanci d'esercizio, nel tempo erroneamente redatti, e predisponessero, per gli stessi esercizi finanziari, specifici rendiconti dei beni oggetto di confisca, assumendo i seguenti indirizzi operativi:

- stralciare gli immobili ed il complesso dei beni aziendali colpiti direttamente da provvedimento magistratuale ablativo e già trascritti in favore dell'Erario, a partire dal bilancio d'esercizio nella cui annualità risulta decorrere l'efficacia della definitività della confisca⁴;

² La redazione di bilanci d'esercizio di società in confisca erroneamente formulati è stata, a suo tempo, indotta da un orientamento operativo avallato dall'Agenzia del Demanio che considerava i beni mobili o immobili, nonostante fossero stati direttamente colpiti da provvedimento magistratuale ablativo, beni strumentali all'esercizio dell'attività d'impresa e quindi facenti comunque parte del compendio aziendale. Detto orientamento, in linea di massima, ha consentito una loro iscrizione in bilancio nell'Attivo dello Stato Patrimoniale tra le immobilizzazioni materiali, tale da garantire un certo livello di patrimonializzazione delle stesse società; diversamente, un'estrapolazione di detti cespiti dal compendio aziendale avrebbe potuto determinare un patrimonio netto negativo con le conseguenze civilistiche che da tale condizione sarebbero derivate.

³ L'insussistenza passiva cui si fa riferimento verrà iscritta nel conto economico alla voce "*Altri oneri straordinari*", ferma restando la necessità di desumere l'importo del patrimonio netto residuo e del capitale sociale e di operare una disamina comparata tra il valore di questo ultimo ed il limite civilisticamente statuito per le società a responsabilità limitata.

⁴ Dall'esperienza operativa è emerso che gli immobili meramente aziendali di proprietà delle società in confisca vengono iscritti in bilancio o nello *stato patrimoniale* quali *immobilizzazioni materiali* ovvero quali Rimanenze di magazzino. Nella prima ipotesi, i cespiti vengono considerati quali *beni patrimonio* nel senso che gli stessi possono rilevare come strumentali all'esercizio dell'attività d'impresa o rappresentare un investimento immobiliare (cat. A2, A3, civile abitazione) o semplicemente possono rilevare quali beni non strumentali. Nella seconda ipotesi, invece, i cespiti vengono considerati quali *beni merce* e cioè nel caso in

- i fatti di gestione svolti nelle annualità dal bilancio d'esercizio nella cui annualità decorre l'efficacia della confisca al più recente;
- all'ultimo dovranno essere mantenuti nei conti economici delle società in confisca;
- il conto economico dell'esercizio nella cui annualità decorre l'efficacia della definitività della confisca dovrà tener conto dell'insussistenza passiva derivante dall'estromissione del complesso dei beni aziendali confiscato direttamente, comprensivo degli immobili.

Sulla base di dette direttive, si sono rilevate - in pancia alle società in confisca - le seguenti situazioni contabili:

- i beni aziendali confiscati stralciati dal bilancio d'esercizio, unitamente a tutti i debiti e le poste attive, ivi compresi tutti i diritti in capo all'azienda confiscata, risultano trasferiti per *factum principis* nella sfera giuridica dell'Agenzia Nazionale ma, sin dal bilancio d'esercizio nella cui annualità decorre l'efficacia della definitività della confisca, le società in confisca utilizzano e gestiscono, per conto della stessa Agenzia, tali cespiti;
- i dipendenti continuano a prestare la loro attività presso le società senza interruzione di continuità del rapporto di lavoro dipendente. In ragione della confisca del complesso dei beni aziendali, il corrispondente importo del TFR pregresso (maturato al 1 gennaio dell'anno in cui è intervenuta la definitività della confisca) viene addebitato all'Agenzia Nazionale;
- i valori relativi alle liquidità (cassa, c/c bancari, titoli e merci), esistenti al 1 gennaio dell'anno in cui è intervenuta la definitività della confisca, vengono accreditati all'Agenzia Nazionale;
- i debiti correnti contabilizzati al 1 gennaio dell'anno in cui è intervenuta la definitività della confisca, che sono stati regolati per conto dell'Agenzia con risorse finanziarie delle società in confisca vengono anch'esse imputate in addebito al menzionato ente pubblico;

cui siano stati costruiti dall'azienda in confisca, ovvero dalla stessa acquistati per essere alienati, ancorché siano stati messi a reddito. La diversa iscrizione in bilancio dei beni in argomento comporta delle refluenze sotto il profilo fiscale: nella prima ipotesi, se i beni risultano strumentali (per uso o per destinazione) all'esercizio dell'attività d'impresa essi soggiacciono alle quote di ammortamento; nel caso non siano strumentali non potranno essere ammortizzati. Nella seconda ipotesi, i beni verranno iscritti quali rimanenze finali. In ordine alla valutazione dei beni, l'art. 2426 c.c. prevede l'iscrizione dei cespiti al costo storico (prezzo di acquisto o costo di costruzione) con la capitalizzazione degli oneri correlati. La rivalutazione dei cespiti aziendali, com'è noto, possono essere oggetto di rivalutazione a seguito di specifica disposizione normativa. L'ultimo provvedimento, in tal senso, è il D.Lgs. n. 185/2008, convertito nella Legge n. 2/2009.

- i crediti contabilizzati al 1 gennaio dell'anno in cui è intervenuta la definitività della confisca, che sono stati incassati per conto della stessa Agenzia vengono, ora, accreditati in favore di quest'ultima;
- a seguito dell'estromissione degli elementi dell'attivo e del passivo patrimoniali - che viene annotata contabilmente al 1 gennaio dell'anno in cui è intervenuta la definitività della confisca - si determina un'insussistenza patrimoniale iscritta nel conto economico alla voce "*Altri oneri straordinari*", la quale verrà resa deducibile ai fini fiscali, tenuto conto delle previsioni dell'art. 109 del T.U. 22 dicembre 1986, n. 917;
- i fatti di gestione propri delle società in confisca svolti nel corso dell'annualità in cui è intervenuta la definitività della confisca vengono mantenuti nel conto economico dei citati soggetti economici eccezion fatta per:
 - i costi sostenuti a valere di movimentazioni di crediti e debiti afferenti gli esercizi precedenti all'annualità in cui è intervenuta la definitività della confisca, ad esempio, unitamente all'importo dell'IMU sugli immobili aziendali specificamente confiscati pagata nell'esercizio in cui è intervenuta la definitività della confisca; entrambe le fattispecie sono state recepite nel rendiconto dell'Agenzia Nazionale;
 - le quote di ammortamento relative all'annualità in cui è intervenuta la definitività della confisca riconducibili ai beni estromessi dal 1 gennaio dell'annualità in cui è intervenuta la definitività della confisca;
- alla luce della riformulazione dei bilanci d'esercizio vengono determinate le incidenze fiscali che le rettifiche hanno generato, con l'indicazione dei maggiori valori reddituali sia ai fini IRES che IRAP e le relative maggiori imposte⁵.

Ciò detto, gli organi amministrativi delle varie società in confisca hanno proceduto ad una riformulazione dei bilanci d'esercizio secondo le direttive in precedenza delineate e la contestuale formazione dei relativi rendiconti dei beni confiscati in capo all'Agenzia Nazionale.

In definitiva, il rendiconto che si forma in capo all'Agenzia Nazionale presenta una *situazione patrimoniale* - suddivisa in "*Attività*" e "*Passività*" - e una *situazione economica* - suddivisa in "*Costi, Spese e Perdite*" e "*Ricavi e Profitti*".

⁵ Nel caso di una società di capitali in confisca definitiva, tutte le differenze di imponibile relative ai bilanci d'esercizio dal 2008 al 2011 sono state assorbite in una unica dichiarazione integrativa che è stata successivamente inviata con l'istituto del ravvedimento operoso nel corso dell'esercizio finanziario 2012, liquidando, in tal guisa, le maggiori imposte IRES ed IRAP, senza interessi né sanzioni e recependole contabilmente nel bilancio al 31 dicembre 2011.

Tale complesso artificio tecnico- contabile è stato, a suo tempo, adottato per tutelare la prosecuzione dell'attività aziendale e il mantenimento dei preesistenti livelli occupazionali ed evitare che il soggetto economico - a seguito dell'estrapolazione dei beni dal compendio aziendale in virtù del provvedimento magistratuale ablativo - venisse liquidato o, peggio, accedesse ad una procedura concorsuale.

Ciò detto, nell'ipotesi in cui l'azienda definitivamente confiscata riesca a sostenere i c.d. "*costi della legalità*" e abbia una concreta prospettiva di prosecuzione dell'attività economica, al fine di evitare tale pregiudizievole depatrimonializzazione, sarebbe auspicabile normare l'*escamotage* tecnico- contabile anzidetto, introducendo la possibilità per i cespiti aziendali colpiti specificamente da un provvedimento ablativo a titolo definitivo di poter continuare a permanere nel compendio aziendale del citato soggetto economico, al fine di garantire i due capisaldi dell'attuale normativa antimafia in materia di beni aziendali: la continuità dell'attività aziendale e il mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti.

c. Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

Solo in Sicilia, nel periodo in cui lo scrivente è stato responsabile della sede secondaria di Palermo, sono state avviate e concluse oltre 600 procedure di destinazione con l'emissione dei correlati provvedimenti di destinazione concernenti compendi immobiliari, aziende e beni mobili (automezzi e natanti) e sono stati, altresì, perfezionati importanti progetti che hanno coinvolto il mondo istituzionale e dell'associazionismo.

È un dato numerico che, se oggettivamente non può che risultare estremamente positivo (una media di oltre 200 destinazioni all'anno nella sola regione Sicilia), lo è ancor di più se si considera che tale risultato è stato conseguito nonostante un organico dedicato assai esiguo, caratterizzato da un *background* tecnico-professionale inconferente rispetto ai compiti istituzionali demandati all'Agenzia Nazionale, un'eccessiva burocratizzazione dei processi operativi che ha spesso paralizzato (o fortemente rallentato) i processi decisionali, vanificando il ruolo fondamentale attribuito all'ente e cioè quello di addivenire, il più velocemente possibile, alla destinazione dei beni in confisca.

Estremamente positivo appare, dunque, il nuovo reengineering pensato per l'Agencia Nazionale - finalmente sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri - volto a rendere l'ente più efficiente e meno burocratizzato.

In tal senso, contestualmente a tale riforma strutturale, sarebbe determinante un'apertura significativa dell'ente verso il mondo istituzionale, dell'associazionismo, accademico e imprenditoriale e che, sul territorio, lo stesso possa avvalersi, per le procedure di confisca più complesse, di studi professionali strutturati o di vere e proprie società di consulenza specializzate nella gestione di compendi immobiliari e di aziende anche in crisi, nonché dei citati Nuclei di supporto per le attività preliminari alla procedura di destinazione dei beni e nelle attività di monitoraggio *ex post*.

Ciò detto, di seguito, gli aspetti di riforma ulteriori rispetto a quelli contenuti nel DDL che, a mio avviso, dovrebbero riguardare l'Agencia Nazionale:

(1) Art. 110 “Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”

Se la **soppressione delle sedi secondarie** appare una soluzione conforme ad una *ratio* di semplificazione e di impulso all'operativa dell'ente - eliminando definitivamente quell'appesantimento strutturale rappresentato dalle sedi periferiche che hanno sinora rappresentato una duplicazione indebolita di ciò che era, a suo tempo, la Direzione Beni Confiscati dell'Agencia del Demanio - sarebbe auspicabile che detta elisione fosse completa e che interessasse anche l'attuale sede di Reggio Calabria, la quale, nel tempo, non ha mai brillato per una maggiore operatività rispetto alle altre sedi secondarie.

(2) Art. 111 “Organi dell'Agencia”

Nel disposto normativo in parola, così come formulato in seno al DDL, sarebbe auspicabile l'inserimento anche dell'ulteriore figura del **manager** di comprovata esperienza e riconosciuta professionalità nel settore della gestione di importanti compendi immobiliari e aziendali anche in crisi.

(3) **Art. 112, comma 3 “Attribuzione degli organi dell’Agenzia”**

Come in precedenza accennato, la soppressione delle sedi secondarie dell’Agenzia Nazionale implica una maggiore responsabilizzazione dei c.d. **Nuclei di Supporto** istituiti presso le Prefetture che dovranno essere strutture permanenti, fattivamente operative, aventi i seguenti principali compiti:

- (a) attività prodromica alla procedura di destinazione del bene: attività di assistenza all’amministratore giudiziario in relazione alla assunzione in consistenza dei beni, alle attività ricognitive sul bene anche strumentali ad una valutazione economica dello stesso;
- (b) attività di liberazione dei beni immobili occupati *sine titulo*;
- (c) monitoraggio ex post dei beni in relazione alla verifica della corretta applicazione del provvedimento di destinazione dei beni.

(4) **Art. 113, comma 1, lett. a) “Attività di funzionamento dell’Agenzia”**

Come accennato in precedenza, l’organico attualmente assegnato all’Agenzia Nazionale è caratterizzato da un *background* tecnico- professionale inconferente rispetto ai compiti istituzionali alla stessa demandati e per lo più proveniente da livelli medio- bassi delle varie Amministrazioni Pubbliche.

Per detta ragione, anche in linea con lo spirito di riforma che ispira il DDL in esame e il contenuto del disposto normativo in parola, sarebbe auspicabile un **turnover del personale attualmente assegnato all’ente** con “*personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei*”, nonché con comprovata esperienza nel settore legale e amministrativo- contabile.

(5) **Art. 113, comma 4 “Attività di funzionamento dell’Agenzia”**

In ordine alle esigenze connesse alla vendita e alla liquidazione delle aziende e degli altri beni definitivamente confiscati, sarebbe auspicabile poter consentire all’Agenzia di conferire apposito incarico anche a **società a capitale privato** altamente specializzate nel particolare ambito soprattutto in riferimento a beni aziendali particolarmente strutturati e gravati da rilevanti criticità.

d. Gestione delle liquidità esistenti nei fondi di gestione delle procedure di confisca

Con riferimento alle liquidità in parola ritengo sia auspicabile prevedere che le stesse possano essere:

- (1) **convogliate in un unico conto corrente** presso un unico istituto bancario in modo da generare consistenti interessi attivi ed essere più facilmente monitorate;
- (2) **reinvestite** nelle aziende confiscate con una concreta aspettativa di prosecuzione dell'attività, finalizzate ad un rilancio economico delle stesse;
- (3) **utilizzate** nella ristrutturazione di quegli immobili che, seppure gravati da carenze strutturali, risultino fortemente strategici.

e. Anagrafe dei beni confiscati

Appare fondamentale creare una vera e propria **anagrafe dei beni confiscati**, realizzando un **correlato software applicativo multimediale e interattivo** che consenta ai cittadini di poter effettuare delle vere e proprie visite virtuali dei beni confiscati, conoscerne la storia, le caratteristiche, le eventuali criticità e i progetti di destinazione agli stessi eventualmente già attribuiti ovvero consentire ai soggetti coinvolti nella procedura di destinazione dei beni di poter avanzare la propria manifestazione d'interesse volta all'acquisizione del bene dopo aver acquisito un esaustivo quadro informativo d'insieme.

f. Conferimento degli incarichi in favore degli amministratori giudiziari

Le modalità di conferimento degli incarichi in favore degli amministratori giudiziari sembrano essere, allo stato, orientate in modo da evitare il concentramento in favore di pochi amministratori delle procedure di confisca, garantendo, in tal guisa, una rotazione degli incarichi. Tale orientamento rileva quale reazione immediata rispetto ad alcune "discrasie" gestionali occorse nel recente passato.

Tale modifica, se è vero che può essere applicata a procedure di confisca basiche, aventi ad oggetto beni immobili o aziendali di agevole amministrazione, rileva di scarsa utilità nell'ipotesi in cui le procedure di confisca risultino estremamente complesse come, ad esempio, talune procedure caratterizzate, tra l'altro, da beni aziendali strutturati connotati da rilevanti elementi di criticità.

In tal senso, la mia esperienza professionale mi ha convinto che solo studi professionali altamente specializzati in *management* aziendale e ristrutturazione di aziende in crisi siano in grado di poter amministrare proficuamente detti beni.

Pertanto, concordo con l'adozione delle predette metodologie operative che garantiscano una perequata "rotazione degli incarichi" in modo da aprire tale settore anche alle professionalità più giovani ma mitigherei tale apertura preservando la facoltà in capo al magistrato o all'Agenzia Nazionale, rispettivamente, nella fase giudiziaria o amministrativa di amministrazione dei beni, di poter affidare le procedure più complesse a società o studi professionali connotati da elevata e comprovata specializzazione professionale, nonché da un'organizzazione interna strutturata e multidisciplinare che evita, spesso, di incorrere in una eccessiva frammentazione di incarichi all'interno della stessa procedura che rileva estremamente pregiudizievole per l'efficiente ed efficace amministrazione dei beni.