

FOCUS

*L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DELLE AZIENDE:
PROFILI GENERALI E IMPORTANZA DEI COMPLIANCE PROGRAMS*

PREMESSA.

*“La finalità dell’istituto dell’amministrazione giudiziaria non è [...] repressiva ma piuttosto **preventiva**, volta, cioè, non a punire l’imprenditore che sia intraneo all’associazione criminale, quanto a contrastare la contaminazione antiggiuridica di imprese sane, sottoponendole a controllo giudiziario con la finalità di sottrarle, il più rapidamente possibile, all’infiltrazione criminale e restituirle al **libero mercato** una volta depurate dagli elementi inquinanti”* ⁽¹⁾.

In questi termini si è di recente pronunciato il Tribunale di Milano per definire la natura della misura dell’amministrazione giudiziaria, di cui all’art. 34 del D.lgs. n. 159 del 2011, disposta nei confronti di due società che avrebbero colposamente agevolato fatti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (c.d. “*caporalato*”), posti in essere da società terze.

Si tratta di una misura di prevenzione di carattere patrimoniale, finalizzata a contrastare l’infiltrazione criminale nel tessuto imprenditoriale e, in ultima analisi, nel libero mercato.

Con il D.lgs. n. 159 del 2011 (c.d. “*Codice Antimafia*”), infatti, il Legislatore ha introdotto nell’ordinamento giuridico una serie di misure di prevenzione, inizialmente previste per fronteggiare il fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso, poi estese anche ad ulteriori categorie di soggetti e ipotesi di reato. Esse si suddividono in due categorie:

- le misure di prevenzione personali, disciplinate dal Titolo I del Decreto, quali la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e l’obbligo di soggiorno nel comune di residenza;
- le misure di prevenzione patrimoniali, previste dal Titolo II del Codice Antimafia, tra le quali si annoverano la confisca di prevenzione di cui all’art. 24, l’amministrazione giudiziaria – di cui si parlerà più dettagliatamente nei paragrafi che seguono – e il controllo giudiziario.

⁽¹⁾ Trib. Milano, Sez. Aut. Mis. Prev. 3 aprile 2024, n. 19; in senso conforme, Trib. Milano, Sez. Aut. Mis. Prev., 15 gennaio 2024, n. 1.

1. QUALI SONO I PRESUPPOSTI OGGETTIVI PER L'APPLICAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA?

I presupposti oggettivi dell'amministrazione giudiziaria sono individuati dal comma 1 dell'art. 34 del Codice Antimafia e sono ancorati alla sussistenza di uno standard probatorio particolarmente lieve, individuato dal Legislatore nella presenza di *"sufficienti indizi"*.

In primo luogo, l'amministrazione giudiziaria può essere disposta, allorché *"sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 bis del codice penale"*.

In secondo luogo, la misura di cui si ragiona potrà essere applicata altresì qualora ricorrano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio dell'attività economica abbia **carattere ausiliario o agevolatorio** rispetto all'attività di due categorie di soggetti:

- (i) **coloro nei cui confronti sia stata proposta o applicata una misura di prevenzione** personale o patrimoniale ex art. 6 del Codice (come ad esempio, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza) e quella di cui all'art. 24, che disciplina l'istituto della confisca di prevenzione;
- (ii) **le persone che sono sottoposte a procedimenti penali per i seguenti reati:**

- a. i delitti di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), b) e i-*bis*), del Codice Antimafia, tra i quali si annoverano il reato di associazione mafiosa ex art. 416-*bis* c.p., i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., la truffa ai danni dello stato di cui all'art. 640-*bis* c.p., nonché il delitto di associazione per delinquere ex art. 416 c.p., finalizzato alla commissione di specifici delitti contro la Pubblica Amministrazione;
- b. i delitti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603-*bis* c.p., i reati di estorsione, di usura, nonché i delitti di riciclaggio e di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* del Codice Penale.

Sul punto è opportuna una precisazione.

Prima della riforma intervenuta con la Legge n. 161/2017, l'art. 34 del Codice Antimafia subordinava l'amministrazione giudiziaria al ricorrere di *"sufficienti elementi"*, che consentissero di ritenere che l'attività economica agevolasse il fenomeno criminoso. Per contro, la sussistenza di *"sufficienti indizi"*, legittimava esclusivamente lo svolgimento di ulteriori indagini patrimoniali e la formulazione di richieste di giustificazione circa la provenienza di beni di valore sproporzionato rispetto al reddito.

Tuttavia, nonostante la modifica normativa, la giurisprudenza maggioritaria – nel tentativo di

garantire un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa antimafia – ha continuato a condizionare l'applicabilità della misura di prevenzione *de qua* ad un livello probatorio più elevato rispetto a meri indizi.

Come ha puntualmente chiarito il Tribunale di Milano nel provvedimento cui si è fatto cenno nella premessa, affinché l'impresa possa essere sottoposta ad amministrazione giudiziaria, è necessario che sussistano *“elementi probatori, seppur non necessariamente già oggetto di valutazione giudiziale, idonei a fondare la valutazione del carattere ausiliario”* che l'attività economica svolge rispetto ad un soggetto che si trovi in una delle situazioni sopra illustrate.

È, pertanto, evidente come l'attività dell'impresa proposta non debba essere – e, il più delle volte, non sia – in sé per sé, un'attività illecita: come dapprima accennato, la *ratio* della misura preventiva è quello di impedire la commistione di interessi di imprese sane con quelli di realtà imprenditoriali intrinsecamente criminose.

Parimenti, ad avviso della giurisprudenza, neppure è necessario che sia illecita l'attività del soggetto agevolato, essendo sufficiente che nei confronti di quest'ultimo sia stata anche solo proposta l'applicazione di una misura di prevenzione, o – ancora – che sia stata iscritta nei suoi confronti una notizia di reato per taluna delle fattispecie menzionate dall'art. 34 del Codice.

In ultimo, accanto ai menzionati presupposti, la citata disposizione del Codice Antimafia impone all'Autorità Giudiziaria un'ulteriore valutazione: quella circa **l'insussistenza dei**

presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale nei confronti del soggetto che svolge l'attività avente carattere agevolatorio. Nel caso in cui, infatti, quest'ultimo fosse un prestanome del soggetto agevolato, i beni potrebbero essere oggetto di sequestro e di confisca di prevenzione, che può coinvolgere tutto il patrimonio di cui il soggetto possa, anche indirettamente, disporre.

2. QUALI SONO I PRESUPPOSTI SOGGETTIVI PER L'APPLICAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA?

Quanto ai presupposti soggettivi, è necessario che l'impresa agevolatrice (*rectius*, le persone fisiche che, all'interno della società, sono dotate di poteri decisori, di controllo ovvero di rappresentanza) abbia tenuto una condotta colposa.

Come ha puntualmente rappresentato il Tribunale di Milano nel provvedimento citato in apertura, quindi, è necessario che **la società abbia violato le “normali regole di prudenza e buona amministrazione imprenditoriale”**, che possono coincidere con quelle contenute nel codice etico di cui la stessa si è dotata ovvero delle comuni norme che deve tenere *“un soggetto, che opera ad un livello medio-alto nel settore degli appalti di opere e/o servizi”*.

Diverso, invece, è il caso in cui l'impresa agevolatrice abbia **piena consapevolezza e volontà** di agevolare l'attività criminosa di terzi. In tal caso, difatti, essendo la condotta tenuta dall'impresa rimproverabile a titolo di dolo, a quest'ultima potrebbe essere contestato il concorso nel reato posto in essere dall'impresa agevolata o il

favoreggiamento dell'altrui condotta criminosa.

3. COME SI SVOLGE IL PROCEDIMENTO PER L'APPLICAZIONE DELLA MISURA?

La proposta di sottoporre un'impresa ad amministrazione giudiziaria viene formulata dai soggetti menzionati dall'art. 17, comma 1 del D.lgs. n. 159 del 2011, individuati secondo il criterio del luogo di residenza della persona nei cui confronti potrebbe trovare applicazione la misura di prevenzione di carattere personale.

Più precisamente, la richiesta può essere avanzata:

- (i) dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto;
- (ii) dal Questore;
- (iii) dal Direttore della Direzione Investigativa Antimafia.

Tali soggetti possono presentare la proposta al Tribunale competente, quando a seguito di taluno degli accertamenti individuati dall'art. 34 del D.lgs. n. 159/2011 (*id est* le indagini patrimoniali di cui all'art. 19 del citato Decreto, gli accertamenti volti alla verifica dei pericoli di infiltrazione mafiosa ex art. 92 ovvero di quelli compiuti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione), ritengano sussistenti i presupposti per l'applicazione della misura.

Qualora il Tribunale competente ritenga sussistenti i presupposti soggettivi e soggettivi stabiliti dalla normativa dispone, con decreto motivato, l'amministrazione giudiziaria delle aziende e dei beni utilizzabili per lo svolgimento delle attività.

4. QUALE È IL CONTENUTO DELLA MISURA?

Con il decreto che sottopone l'azienda (o taluni beni aziendali) ad amministrazione giudiziaria, vengono nominati un giudice delegato e un amministratore giudiziario; figura quest'ultima che riveste un ruolo centrale nell'esecuzione della misura.

All'amministratore giudiziario, infatti, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 34, comma 3, del Codice Antimafia, sono attribuiti ampi poteri, che si distinguono a seconda della tipologia di impresa sottoposta alla misura di prevenzione:

- qualora si tratti di impresa individuale, l'amministratore giudiziario esercita tutte le facoltà che spettano ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura di prevenzione;
- qualora l'impresa sia esercitata in forma societaria, l'amministratore giudiziario **può** esercitare i poteri spettanti agli **organi di amministrazione**, nonché agli altri **organi sociali**, sulla base delle modalità stabilite dal Tribunale, tenendo in considerazione le **esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa**.

Il decreto individua poi i contenuti della misura di prevenzione, in conformità al principio di proporzionalità, alla luce delle concrete esigenze di "*bonifica*" riscontrate, del settore societario colpito e delle dimensioni dell'impresa, tenuto conto della primaria necessità di garantire la continuità aziendale e di restituire un'azienda pienamente operativa, affrancata dalle ingerenze criminali, nel circuito del libero mercato.

5. PER QUANTO TEMPO PUÒ ESSERE IMPOSTA LA MISURA E COSA ACCADE ALLA SCADENZA DEI TERMINI?

Ai sensi dell'art. 34, comma 2 del Codice Antimafia, l'amministrazione giudiziaria può essere adottata per un periodo non superiore ad un anno.

Nondimeno, la stessa può essere prorogata per ulteriori sei mesi per un periodo comunque non superiore complessivamente a **due anni**. Tale proroga può essere disposta a richiesta del Pubblico Ministero o d'ufficio, *“a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura”*.

Decorsi tali termini, ai sensi dell'art. 34, comma 6 del D.lgs. 159 del 2011, il Tribunale può adottare tre decisioni differenti:

- (i) **può disporre la revoca totale della misura**, laddove il progetto di bonifica aziendale sia stato ultimato;
- (ii) **può disporre la confisca della società**, ove siano emersi elementi idonei a far ritenere che i beni aziendali siano il prodotto ovvero costituiscano il rimpiego di attività illecite. In altri termini, tale pronuncia viene adottata, allorché il Tribunale ritenga che si sia realizzata un'insanabile ingerenza degli interessi criminali nella realtà aziendale;

- (iii) **può disporre il controllo giudiziario**, previsto dall'art. 34-*bis* del D.lgs. n. 159 del 2011. Si tratta di una misura di prevenzione patrimoniale di carattere intermedio, che impone alla Società interessata una serie di prescrizioni volte ad arginare i residui rischi di contaminazione illecita. Come prescritto dalla citata disposizione, la misura potrà essere applicata quando il pericolo di agevolazione criminosa non sia completamente escluso e non ricorrano i presupposti per l'applicazione della confisca.

6. LA CENTRALITÀ DELL'EFFICACE ATTUAZIONE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO 231

I recenti interventi in tema di amministrazione giudiziaria hanno dato alla giurisprudenza di merito l'occasione di evidenziare la centralità dei *compliance programs* all'interno dell'azienda.

In particolare, l'adozione e l'efficace attuazione di un modello organizzativo idoneo, adottato ai sensi e per gli effetti del D. Lgs. 231/2001, assumono un ruolo di rilievo nelle valutazioni che l'Autorità Giudiziaria è chiamata a compiere con riferimento alla sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per l'applicazione della misura preventiva.

In tal senso, l'assenza e l'inidoneità, o – ancora – la mancata attuazione del Modello organizzativo sono state valutate quali **carenze organizzative** in grado di integrare la ridetta **agevolazione colposa** dell'attività delittuosa posta in essere da terzi.

Questa impostazione è stata, da ultimo, adottata dai Giudici meneghini intervenuti nelle vicende che hanno coinvolto il settore della *fashion industry*: nel valutare la possibilità e l'opportunità di disporre misure di prevenzione nei confronti delle società sospettate – secondo quanto si legge nei decreti – di avere agevolato un sistema di sfruttamento lavorativo realizzato da società terze subappaltatrici, l'Autorità Giudiziaria ha preso in considerazione, tra gli altri elementi (i) l'esistenza, in capo alle aziende committenti ed a quelle appaltatrici, di modelli organizzativi e di codici etici; (ii) l'idoneità di tali modelli a prevenire il delitto di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro, con particolare riferimento all'area di rischio inerente ai rapporti con fornitori e alla verifica della filiera produttiva; (iii) l'efficace attuazione dei medesimi da parte della Società committente.

Nello stesso senso si è – altrettanto recentemente – espresso il Tribunale di Milano, Sezione autonoma Misure di Prevenzione, con riferimento ad una vicenda inerente all'erogazione, da parte di un istituto di credito, di finanziamenti garantiti dallo Stato a società legate alla criminalità organizzata.

È, dunque, emersa l'importanza di modelli organizzativi adeguati a gestire i rischi relativi (i) alla qualifica della clientela nell'erogazione del credito ed (ii) ai rapporti con agenti e mediatori finanziari, nonché di un efficace svolgimento dei controlli antiriciclaggio ai sensi del D. Lgs. 231/2007.

Dall'altro lato, la sottoposizione ad amministrazione giudiziaria comporta per la Società l'onere di adottare e/o revisionare il *compliance program* adottato.

Segnatamente, con il decreto motivato che dispone la misura, l'Autorità Giudiziaria normalmente ordina all'amministratore giudiziario di *"esaminare l'assetto della*

Società, con particolare riferimento al modello organizzativo e gestionale redatto ex art. 6, comma 2, D. Lgs. 231/2001 (e dunque con particolare cura nella valutazione della idoneità del modello "a prevenire reati della specie di quello verificatosi") nello specifico settore di intervento della misura".

CONTATTI



Giuseppe Fornari
Founding Partner

g.fornari@fornarieassociati.com



Martina Pangallo
Associate

m.pangallo@fornarieassociati.com



Eleonora Rocca
Trainee

e.rocca@fornarieassociati.com

Milano

Via Chiossetto 18

T: +39 0254122206

E: milano@fornarieassociati.com

Roma

Piazza Adriana 5

T: +39 0622201000

E: roma@fornarieassociati.com

Bari

Via Principe Amedeo 25

T: +39 080 918 4280

E: bari@fornarieassociati.com

Questa pubblicazione ha lo scopo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve quindi essere considerata come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.

Fornari e Associati

www.fornarieassociati.com