

Conferibilità a giudice di pace di incarico di amministratore giudiziario in procedimento ex art. 2-sexies della legge n. 575/1965 pendente presso ufficio giudiziario del circondario.

(Risposta a quesito dell'11 febbraio 2010)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta dell'11 febbraio 2010, ha adottato la seguente delibera:

"letta la nota in data 2 ottobre 2008 con cui il dott. ..., giudice di pace nella sede di ..., chiede di sapere se può assumere incarichi di amministratore giudiziario ai sensi dell'art. 2-sexies della legge 31 maggio 1965 n. 575, nel medesimo circondario in cui svolge la funzione di giudice di pace;

vista la nota in data 23 gennaio 2009 del Presidente della Corte di appello di ... con cui si trasmette la delibera adottata dalla Sezione autonoma relativa ai giudici di pace del Consiglio giudiziario che, stante l'assenza di una specifica previsione normativa o consiliare di un potere consultivo in merito, ha dichiarato il non luogo a provvedere sull'istanza in oggetto;

considerato che, stante la particolarità della materia, si è ritenuto opportuno consultare l'Ufficio studi di questo Consiglio, che ha provveduto in data 10 novembre con il parere n. 566 del 2009;

osserva.

Preliminarmente è necessario individuare la disciplina che attualmente regolamenta l'attività dell'amministratore giudiziario, ai sensi degli artt. 2-sexies e 2-septies della legge n. 575/1965, norme che ne definiscono le modalità di nomina e le competenze.

Il sequestro di prevenzione ha una funzione essenzialmente cautelare, in quanto è diretto ad evitare che nelle more del procedimento i beni di cui il proposto ha la disponibilità e che si ritiene siano il frutto o il reimpiego di attività illecite vengano sottratti alla confisca; il sequestro assolve a tale funzione conservativa, privando il proposto della disponibilità giuridica e materiale dei beni oggetti della misura. Ciò non si desume dalla lettera delle norme, ma sembra difficile dubitarne, in considerazione sia delle modalità di esecuzione del sequestro, sia dei poteri conferiti agli organi della fase esecutiva, vale a dire al giudice delegato ed all'amministratore.

Deliberato il sequestro, il Tribunale nomina, per l'appunto, il giudice delegato e l'amministratore; al primo sono assegnati i compiti di direzione e controllo, mentre il secondo è il principale garante della concreta amministrazione del patrimonio in sequestro.

Invero, l'art. 2-sexies prevede che: *"1. Con il provvedimento con il quale dispone il sequestro previsto dagli articoli precedenti il tribunale nomina il giudice delegato alla procedura e un amministratore. Qualora il provvedimento sia emanato nel corso dell'istruzione per il reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale, la nomina del giudice delegato alla procedura e dell'amministratore è disposta dal presidente del tribunale. L'amministratore ha il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la direzione del giudice delegato, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni. - 2. Il giudice delegato può adottare nei confronti della persona sottoposta alla procedura e della sua famiglia i provvedimenti indicati nell'art. 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, quando ricorrano le condizioni ivi previste. Egli può altresì autorizzare l'amministratore a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite. - 3. L'amministratore è scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. Quando oggetto del sequestro sono beni costituiti in azienda, l'amministratore può essere scelto anche tra soggetti che hanno svolto o svolgono funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95, e successive modificazioni¹. - 4. Non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è*

¹ Giova evidenziare che la previsione dell'albo degli amministratori giudiziari è stata introdotta dall'art. 2, comma 11, L. 94/2009 e che, allo stato, tale albo non è stato ancora istituito. Nella formulazione antecedente alla novella legislativa

stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, né le persone condannate ad una pena che importi l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione. - 4-bis. Nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende, il tribunale nomina un amministratore giudiziario scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. Egli deve presentare al tribunale, entro sei mesi dalla nomina, una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni aziendali sequestrati, nonché sullo stato dell'attività aziendale. Il tribunale, sentiti l'amministratore giudiziario e il pubblico ministero, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa, approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive di gestione dell'impresa. - 4-ter. Il tribunale autorizza l'amministratore giudiziario al compimento degli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda. Il giudice delegato, tenuto conto dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro da essa occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento, può indicare il limite di valore entro il quale gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione. - 4-quater. Si osservano per la gestione dell'azienda le disposizioni di cui all'articolo 2-octies, in quanto applicabili. - 4-quinquies. Le procedure esecutive, gli atti di pignoramento e i provvedimenti cautelari in corso da parte di Equitalia S.p.A. o di altri concessionari di riscossione pubblica sono sospesi nelle ipotesi di sequestro di aziende o società disposto ai sensi della presente legge con nomina di un amministratore giudiziario. E' conseguentemente sospesa la decorrenza dei relativi termini di prescrizione. - 4-sexies. 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".

L'art. 2-septies prevede, al comma 1, che "l'amministratore non può stare in giudizio, né contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi, fideiussioni, concedere ipoteche, alienare immobili e compiere altri atti di straordinaria amministrazione, anche a tutela dei diritti dei terzi, senza autorizzazione del giudice delegato".

Dalla lettura delle due norme emerge che l'attività dell'amministratore (quale organo del procedimento di prevenzione e nell'esercizio delle sue funzioni), lungi dall'essere volta esclusivamente alla mera custodia dei beni sottoposti al vincolo, è certamente diretta, anche attraverso il compimento di atti di straordinaria amministrazione, ad assicurare e garantire una dinamica conservazione del patrimonio dell'amministrato, tesa a mantenere nonché ad accrescere – ove ritenuto utile – la consistenza patrimoniale complessiva.

Con le norme in commento il legislatore, nel disciplinare la figura dell'amministratore giudiziario, ha imposto allo stesso, a garanzia di superiori interessi di carattere generale e, pertanto, anche a tutela dei diritti dei terzi, un obbligo di oculata amministrazione, conseguente alla paralisi

era previsto, al comma 3 dell'art. 2 sexies, che l'amministratore fosse scelto "tra gli iscritti negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto nonché tra persone che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati".

L'art. 2, comma 13, L. 94/2009 prevede che "L'Albo di cui all'articolo 2-sexies, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575, come modificato dal comma 12 del presente articolo, articolato in una sezione ordinaria e in una sezione di esperti in gestione aziendale, tenuto presso il Ministero della giustizia, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto legislativo da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico. Con il decreto legislativo sono definiti: a) i titoli che costituiscono requisiti necessari per l'iscrizione all'Albo; b) l'ambito delle attività oggetto della professione; c) i requisiti e il possesso della pregressa esperienza professionale per l'iscrizione nella sezione di esperti in gestione aziendale; d) le norme transitorie che disciplinano l'inserimento nell'Albo degli attuali iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e nell'albo degli avvocati, ovvero di coloro che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati; e) i criteri di liquidazione dei compensi professionali degli amministratori giudiziari, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, tenuto conto anche della natura dei beni, del valore commerciale del patrimonio da amministrare, dell'impegno richiesto per la gestione dell'attività, delle tariffe professionali o locali e degli usi".

della legittimazione del prevenuto in ordine all'amministrazione e disposizione dei propri beni, sia pure sotto il controllo e la direzione del giudice delegato.

Del pari spetta all'amministratore realizzare – nei limiti del possibile – anche l'incremento della redditività dei beni, atteso che la fase interinale del sequestro non realizza alcuna incisione del diritto formale di proprietà ma determina una traslazione della disponibilità dei beni stessi, con la conseguenza che si apre una gestione "per conto chi spetta" che assolve anche ad una funzione conservativo-restitutoria in favore di chi risulterà legittimo-titolare.

La normativa di prevenzione riconosce al Giudice delegato la direzione dell'amministrazione; egli, per ciò, detta le linee ispiratrici e vigila sull'operato dell'amministratore, esercitando il controllo sull'amministrazione del bene e sull'effettività del sequestro nella dinamica evolutiva gestionale.

L'organo di amministrazione dei beni in sequestro è, invece, l'amministratore giudiziario, il quale rappresenta l'amministrazione nei confronti dei terzi e gode di margini discrezionali assai ampi nella gestione, assumendo la diretta responsabilità per gli atti compiuti in violazione di legge.

Si realizza, così, un'attività soggettivamente complessa, nella quale l'Amministratore esprime ed esplica una sua autonoma volontà gestoria, che trova però un limite assoluto di indirizzo nei provvedimenti del giudice delegato, al quale peraltro l'amministratore deve per legge relazionare periodicamente in ordine alla gestione.

L'art. 2-*octies* della legge n. 575/1965 prevede, poi, che l'ammontare del compenso e del rimborso delle spese sostenute dall'amministratore sono stabiliti dal Tribunale, cui spetta la liquidazione dopo aver sentito il giudice delegato. La norma precisa, poi, che nella determinazione del compenso, occorra tener conto di vari parametri quali il valore commerciale del patrimonio sequestrato, l'opera prestata, i risultati ottenuti, la sollecitudine con la quale sono state condotte le operazioni di amministrazione, le tabelle professionali o locali e gli usi.

Dalla sintetica ricostruzione elaborata emerge, con evidenza, che l'amministratore giudiziario ha un ruolo di primaria importanza nell'ambito del procedimento di prevenzione e agisce in attuazione delle direttive ricevute dal giudice delegato, del quale è un ausiliario *sui generis*, essendo titolare di prerogative e poteri che esercita in via esclusiva.

Sotto altro aspetto risulta, altresì, chiaro che all'amministratore giudiziario spetta sia garantire la conservazione dei beni in sequestro sia, ove possibile, incrementarne la redditività, il che gli impone di porre in essere una serie di complesse attività nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti.

Ciò premesso, occorre verificare se l'attività di amministratore giudiziario – rientrando nella categoria degli incarichi extragiudiziari - sia o meno potenzialmente incompatibile con l'ufficio di giudice di pace, ferma restando l'inapplicabilità nei confronti dei giudici di pace dell'art. 16 R.D. n. 12/1941.

Il Consiglio superiore, infatti, già con la circolare del 20 settembre 1995 aveva ritenuto che "*pur essendo i giudici di pace appartenenti all'ordine giudiziario*" le ulteriori forme di incompatibilità previste dalle norme di ordinamento giudiziario non fossero loro estensibili, giacché per i magistrati onorari in oggetto "*le specifiche cause di incompatibilità sono tipizzate dalla legge n. 374 del 1991*".

Il sistema delle incompatibilità disciplinato dalla legge del 1991 era considerato, quindi, un sistema chiuso, che non permetteva di applicare per analogia le norme di ordinamento giudiziario e della legge delle gaurentigie, di carattere eccezionale. Tale conclusione era fondata, altresì, sul principio sancito dall'art. 51, comma I, Cost., in base al quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici "*secondo i requisiti stabiliti dalla legge*". Pertanto l'ampliamento delle cause di incompatibilità, mediante l'applicazione di quelle previste per i magistrati professionali, avrebbe realizzato un'illegittima introduzione di limiti all'accesso all'ufficio pubblico (o alla permanenza in esso) non voluti dalla legge, che nella sostanza avrebbe comportato la riduzione del diritto costituzionalmente garantito.

Nella stessa circolare era pure evidenziato, con specifico riguardo agli incarichi

extragiudiziari, che “*la disciplina dell’art. 16 ord. giud. non è applicabile ai giudici di pace, atteso che trattasi di regime di incompatibilità a loro non estensibile. Pertanto, i giudici di pace possono espletare incarichi ed attività extragiudiziarie senza richiedere autorizzazione al C.S.M. Al riguardo, però, deve rilevarsi che tali incarichi o attività, per loro natura e modalità di espletamento potrebbero sul piano concreto compromettere l’autonomia e l’indipendenza del magistrato onorario interessato, il quale è, al pari di quello professionale, tenuto al dovere di assoluta terzietà. In altre parole l’espletamento di incarichi od attività potrebbe far venire meno quel requisito generale di indipendenza che l’art. 5, terzo comma, sopra richiamato impone ai giudici di pace. E’ opportuno, quindi, che il Consiglio, nell’ambito dei suoi poteri di sorveglianza, abbia diretta cognizione degli incarichi extragiudiziari assunti o delle attività espletate da coloro che ricoprono l’incarico onorario allo scopo di poter individuare quelle situazioni che siano tali da poter compromettere il requisito dell’indipendenza. Dovrà, dunque, porsi a carico di tutti i giudici di pace l’obbligo di dare comunicazione al C.S.M. degli incarichi o attività extragiudiziari assunti onde consentire al Consiglio di verificare la permanenza del generale requisito di idoneità alle funzioni onorarie previsto dall’art. 5, terzo comma, e di procedere, in caso di sua assenza, alla decadenza dall’ufficio del magistrato interessato.*”.

Intervenuta la riforma del 1999, il Consiglio superiore, con le circolari del 19 gennaio 2000, del 19 luglio 2000 e, da ultimo, del 30 luglio 2002, come modificata il 26 luglio 2006, ha confermato l’inapplicabilità ai giudici di pace dell’art. 16 O.G., giacché la norma presuppone un rapporto professionale che nella specie manca.

Il giudice di pace può quindi svolgere incarichi ed attività extragiudiziarie senza necessità di autorizzazione da parte del Consiglio superiore della magistratura, salva la verifica della loro compatibilità, per natura e modalità di espletamento, con i requisiti di indipendenza e terzietà. Il magistrato onorario, pertanto, è tenuto a comunicare al Consiglio superiore della magistratura gli incarichi e le attività extragiudiziarie eventualmente svolte, allo scopo di permettere e di accertare se esse possano pregiudicare il requisito dell’art. 5, comma 3, della legge n. 374/1991, vale a dire la capacità di assolvere degnamente, per indipendenza, equilibrio e prestigio acquisito e per esperienza giuridica e culturale, le funzioni di magistrato onorario.

Chiariti gli ambiti valutativi del Consiglio superiore della magistratura nonché illustrate le attività cui è tenuto per legge l’amministratore giudiziario, è possibile affrontare il quesito posto dal dott.

Non sfugge che nel caso sottoposto all’esame dell’Organo di autogoverno, l’incarico di amministratore giudiziario dovrebbe essere svolto proprio nel medesimo circondario in cui il giudice di pace svolge le funzioni giudiziarie onorarie; tale coincidenza territoriale appare essere condizione ostativa alla positiva verifica di compatibilità rimessa al Consiglio superiore della magistratura.

Invero, i giudici di pace, diversamente rispetto ai giudici onorari di tribunale ed ai vice procuratori onorari, benché appartenenti alla magistratura onoraria, non intervengono in supplenza della magistratura togata ma sono titolari di funzioni giurisdizionali proprie, con competenze esclusive sia in sede civile sia in sede penale. A norma dell’art. 1 del R.D. n. 12/1941, infatti, “*La giustizia, nella materia civile e penale, è amministrata: a) dal giudice di pace (...)*”, che viene così annoverato a pieno titolo tra i giudici ai quali è affidata la cura della giurisdizione.

Il giudice di pace, pertanto, se fosse chiamato ad espletare l’incarico in oggetto, si troverebbe ad essere organo giurisdizionale di primo grado e, contestualmente, ausiliario di altro organo giurisdizionale sempre di primo grado, che, peraltro, è competente in grado di appello sulle impugnazioni proposte avverso le sentenze del giudice di pace medesimo, attesa la coincidenza territoriale di cui sopra si è detto.

Infatti, l’amministratore giudiziario, come sinteticamente esposto in apertura, è sostanzialmente un ausiliario del tribunale, sebbene con caratteristiche del tutto peculiari, di talché il giudice di pace, ove fosse nominato amministratore giudiziario ai sensi dell’art. 2-sexies della legge n. 575/1965, assumerebbe un incarico idoneo a minarne l’immagine di indipendenza ed

imparzialità. Invero risulta difficilmente compatibile con tale immagine l'espletamento di un'attività sotto il controllo e la direzione di un altro giudice, rispetto al quale il giudice di pace è, a norma dell'art. 1 del R.D. n. 12/1941, pari ordinato nell'esercizio della giurisdizione. Peraltro, proprio al tribunale spetterebbe liquidare le spese e le competenze dell'amministratore giudiziario, il che contribuirebbe ad appannare ancor di più l'indicata immagine, mediante la commistione di ruoli decisamente non opportuna nel medesimo contesto territoriale.

Pertanto, nel caso di specie, l'eventuale conferimento dell'incarico di amministratore giudiziario nell'ambito del sequestro di prevenzione appare idoneo a porre in pericolo i valori della indipendenza e della terzietà del giudice di pace, come previsti dall'art. 5, comma 3, della legge 21 novembre 1991, n. 374. Invero la capacità di assolvere degnamente, per indipendenza, equilibrio e prestigio acquisito le funzioni di magistrato onorario potrebbe essere, quanto meno sotto forma di immagine, pregiudicata dal contestuale esercizio nel medesimo contesto territoriale dell'incarico di amministratore giudiziario.

Di tali elementi sembra non potersi tenere conto nella valutazione di opportunità rimessa all'apprezzamento discrezionale del Consiglio superiore della magistratura.

Alla stregua delle considerazioni svolte, il Consiglio superiore della magistratura
delibera

di rispondere al quesito del dott. ..., giudice di pace nella sede di ..., che l'eventuale conferimento dell'incarico di amministratore giudiziario nell'ambito del sequestro di prevenzione appare idoneo a porre in pericolo i valori della indipendenza e della terzietà del giudice di pace, come previsti dall'art. 5, comma 3, della legge 21 novembre 1991, n. 374. "