

Aziende sequestrate alla criminalità e dinamiche creditizie. Riflessioni sullo studio pubblicato dalla Banca d'Italia (QEF n.202 di settembre 2013)

Domenico Posca – Presidente INAG (Istituto Nazionale Amministratori Giudiziari)

Premessa

Negli ultimi anni l'INAG (Istituto Nazionale Amministratori Giudiziari) ha posto all'attenzione dell'opinione pubblica il fenomeno del fallimento e della conseguente chiusura delle aziende sottoposte a misure restrittive dalla normativa antimafia. Nel 2010, in un convegno al Senato, è stato denunciato l'eccessivo numero di dissesti e insolvenze delle imprese in amministrazione giudiziaria, con l'indicazione delle cause e la proposta di possibili rimedi. A quella denuncia è seguito un ampio dibattito che, nell'ultimo biennio, ha coinvolto addetti ai lavori, studiosi, istituzioni e altri interessati al fenomeno¹, i quali, per le rispettive competenze, cogliendo la complessità delle cause che portano nove aziende su dieci a fallire dopo la confisca, si sono occupati dell'individuazione delle criticità e delle possibili soluzioni.

Il Ministero degli Interni nel 2012 ha accolto con favore² la nostra proposta in ordine alla creazione di un sistema che possa favorire lo scambio di lavoro tra aziende sequestrate in una logica *business to business* per il reciproco incremento del fatturato. Anche la proposta di agevolare la gestione dei beni e delle aziende sequestrate postergando gli obblighi fiscali al termine del sequestro, per quel che concerne le rendite immobiliari, è stata recepita nella legge di stabilità 2013, che le ha temporaneamente esonerate da ogni forma di tassazione³.

Dinamiche creditizie nelle aziende sequestrate

Uno degli aspetti più problematici nella gestione delle aziende sequestrate è rappresentato dalle difficoltà di mantenimento e di accesso al credito bancario. A fare luce sullo specifico aspetto è intervenuta la pubblicazione della Banca d'Italia di un interessante studio nella sezione "Questioni di Economia e Finanza" (Occasional papers Numero 202 – Settembre 2013) intitolato "Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario" (online http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef202/QEF_202.pdf).

Luigi Donato, Anna Saporito e Alessandro Scognamiglio sono giunti a conclusioni molto interessanti attraverso un pregevole lavoro - il primo nel nostro paese - che affronta i problemi connessi alle dinamiche creditizie delle aziende sequestrate. Questi ultimi erano stati individuati da una specifica indagine dell'INAG tra i suoi associati che si possono riassumere come segue.

¹ Spiace ricordare i primi commenti a caldo di taluni dirigenti pubblici che non hanno esitato nell'indicare quale principale causa dei dissesti la scarsa preparazione degli amministratori giudiziari, dimostrando, in tal modo scarsa conoscenza del fenomeno. Altri autorevoli commentatori da posizioni di vertice di istituzioni impegnate nella lotta alla mafia hanno sostenuto che se le imprese mafiose falliscono, questo è, in fondo, un bene, dimenticando le finalità della legge Rognoni-LaTorre di restituzione alla collettività di beni e aziende illecitamente acquisite e possibilmente redditizie, anche per evitare il rischio di far passare il principio che laddove la mafia assume e opera sul mercato, lo Stato licenzia e fallisce.

² In tal senso il sottosegretario dott. Giovanni Ferrara durante i lavori del II Congresso dell'Istituto Nazionale degli Amministratori Giudiziari del 30 novembre 2012 in Roma. Non seguì alcuna istruzione ministeriale a causa della prematura fine della legislatura.

³ Vedi L. 228/2012 (art. 1, c. 189, lett. c) che interviene sull'art. 51 del dlgs 159/2011 (codice antimafia) inserendo il comma 3-bis secondo cui gli immobili sono esenti da imposte, tasse e tributi (IMU, IRPEF, IRAP, etc.) durante la vigenza del provvedimento di sequestro e confisca e, comunque, fino alla loro destinazione. Se la confisca è revocata, l'amministratore giudiziario ne dà comunicazione all'Agenzia delle Entrate e agli altri enti competenti che provvedono alla liquidazione delle imposte, tasse e tributi, dovuti per il periodo di durata dell'amministrazione giudiziaria dal soggetto cui i beni sono stati restituiti.

- a) Variazioni sfavorevoli successive alla sottoposizione a provvedimenti giudiziari, nella gestione da parte delle banche, delle linee di credito erogate all'impresa ante sequestro.
 - b) Revoche degli affidamenti, modifiche dei tassi o di altre condizioni contrattuali, richieste di ulteriori garanzie.
 - c) Esito problematico delle domande di credito e/o altra forma di finanziamento nelle varie forme tecniche per tipologia di intermediario finanziario, bancario a rilevanza sia nazionale che locale.
 - d) Domande di finanziamento respinte con motivazioni dell'intermediario riferite alla particolarità della situazione dell'impresa.
 - e) Immobili gravati da diritti reali di garanzia iscritti anteriormente alla trascrizione del provvedimento di sequestro/confisca a favore di banche a fronte dei finanziamenti dalle stesse erogati in buona fede.
 - f) Contenziosi pendenti con gli intermediari nell'ambito delle procedure esecutive e incidenza del contenzioso, in termini di efficienza e di efficacia, sulla gestione sia del patrimonio sia, più in generale, della procedura di amministrazione.
- L'esigenza principale evidenziata dagli amministratori resta, tuttavia, quella di poter contare, nel rispetto dell'autonomia decisionale degli intermediari, sul mantenimento delle linee di credito esistenti ante sequestro e sulla possibilità di richiedere nuovi interventi alle stesse condizioni delle aziende non sequestrate.

Spunti di riflessione

La ricerca della Banca d'Italia ha riguardato un campione di imprese in amministrazione giudiziaria per poi metterlo a confronto con analogo campione di altre imprese in normale gestione simili sotto il profilo territoriale, settoriale e dimensionale.

La ricerca ha analizzato *“le relazioni fra le imprese sequestrate alla criminalità organizzata e il sistema bancario. Nella prima parte l'esame dell'evoluzione dell'impianto normativo in materia di beni sequestrati e confiscati pone in luce le criticità che permangono nonostante gli sforzi per giungere a un assetto organico nella prospettiva della lotta alla criminalità sul piano economico. Nella seconda parte, l'analisi dei profili creditizi e gestionali delle imprese suggerisce che non vi siano, dopo il provvedimento giudiziario, trattamenti penalizzanti da parte delle banche rispetto a quelli utilizzati con altre aziende operanti negli stessi settori, nelle stesse aree geografiche e con profili gestionali simili. Tale conclusione sembra da ricollegare anche alla considerazione che il deterioramento dei principali indicatori si riscontra già negli anni precedenti al provvedimento, presumibilmente anche a seguito di comportamenti anticipatori delle banche, indotte a ridurre cautelativamente la propria esposizione ai primi segnali di un coinvolgimento in indagini antimafia”*⁴.

Particolarmente rilevante la considerazione che *“nell'anno successivo al provvedimento, il deterioramento della situazione tecnica prosegue, confermando un dato evidente e noto agli operatori del settore: il momento successivo al sequestro riveste un'estrema delicatezza nell'ottica della continuazione/rilancio dell'attività. Con il provvedimento giudiziario l'azienda viene sottoposta ad un vero e proprio trauma; al venire meno del “vantaggio competitivo” derivante dall'utilizzazione in molti casi di strumenti propri dell'intimidazione mafiosa o dal riciclaggio di flussi di denaro di provenienza delittuosa, si affianca la necessità di affrontare una serie di problematiche, non ultima l'emersione del costo della legalità e della trasparenza”*⁵.

⁴ Vedi pag. 3 AZIENDE SEQUESTRATE ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA:LE RELAZIONI CON IL SISTEMA BANCARIO di Luigi Donato, Anna Saporito e Alessandro Scognamiglio, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) n.202 settembre 2013 Banca d'Italia.

⁵ Op. cit. p.21

a. Sul deterioramento delle condizioni di accesso al credito

Le conclusioni cui perviene la ricerca in commento sono condivisibili nel merito e nel metodo, considerando i vincoli riguardanti le modalità di selezione del campione di controllo⁶ individuati nella presenza delle imprese nel Cerved e nella Centrale Rischi e con almeno cinque bilanci chiusi antecedenti il sequestro.

Si concorda con il rilievo che individua l'avvio del deterioramento delle condizioni di accesso al credito delle imprese in amministrazione giudiziaria negli esercizi che precedono quello nel quale interviene il sequestro. E' pur vero che la scelta degli intermediari di restringere ulteriormente gli affidamenti coincida temporalmente con la sottoposizione a sequestro delle imprese, come si può leggere nella tabella A3 della ricerca in commento⁷. Il conseguente aumento delle sofferenze che si evidenzia nella stessa tabella, non può non essere connesso alla riduzione degli affidamenti accordati. In tal senso si concorda con le considerazioni degli autori della ricerca in ordine *alla valutazione dell'atteggiamento tenuto dalle banche nei confronti delle imprese sottoposte a sequestro nell'ambito di procedimenti penali o di prevenzione [motivato dal fatto che]...la delicatezza del momento gestionale unitamente alla complessità e alla durata del procedimento giudiziario possono sollecitare un atteggiamento di maggiore "cautela" del sistema bancario. Le procedure interne in materia di gestione del credito possono indurre le banche a collocare i rapporti con le imprese in questione "in osservazione" anche laddove non si ravvisino nell'andamento della relazione profili di patologia...anche nello scrutinio di nuove domande di affidamento – nonostante i crediti vantati in dipendenza delle linee di credito di nuova erogazione siano pagati in prededuzione ai sensi dell'art. 54 del Codice⁸ - le banche potrebbero assumere atteggiamenti di maggiore prudenza nell'allocazione del credito.*⁹

b. Sui possibili rimedi

Si concorda con quanto proposto dagli autori in materia di policy di ripensamento delle procedure attraverso l'introduzione di meccanismi più efficaci di gestione dei beni e delle aziende sottoposte a provvedimenti giudiziari, *in grado di impedirne il rapido depauperamento, nonché la prospettiva di una riallocazione proprietaria, potrebbero agire sulle "aspettative" degli operatori bancari in ordine all'evoluzione dei finanziamenti accordati, interrompendo il circuito che si avvia negli anni precedenti la sottoposizione a sequestro e che funge da "moltiplicatore della crisi"*.

⁶ Op. cit. p.28 Nota metodologica

⁷ Op. cit. p.32 Tav. A3

⁸ DLGS 159/2011 Art.54 (Pagamento di crediti prededucibili) 1. I crediti prededucibili sorti nel corso del procedimento di prevenzione che sono liquidi, esigibili e non contestati, non debbono essere accertati secondo le modalità previste dagli articoli 57, 58 e 59, e possono essere soddisfatti, in tutto o in parte, al di fuori del piano di riparto, previa autorizzazione del giudice delegato. 2. Se l'attivo è sufficiente e il pagamento non compromette la gestione, al pagamento di cui al comma 1 provvede l'amministratore giudiziario mediante prelievo dalle somme disponibili. In caso contrario, il pagamento è anticipato dallo Stato. Tuttavia, se la confisca ha ad oggetto beni organizzati in azienda e il tribunale ha autorizzato la prosecuzione dell'attività, la distribuzione avviene mediante prelievo delle somme disponibili secondo criteri di graduazione e proporzionalità, conformemente all'ordine assegnato dalla legge. 3. Il giudice delegato, con il decreto di autorizzazione di cui al comma 1, indica il soggetto tenuto al pagamento del credito prededucibile.

⁹ Op. cit. p.14

b.1. Le aziende

In tal senso - fermo restando il ruolo di coordinamento istituzionale dell'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati e nei limiti dell'autonomia dei singoli procedimenti giudiziari - si concorda nell'esigenza di efficientamento della gestione *a monte* e nell'auspicio di una conduzione delle aziende sequestrate in una logica di filiera o di distretto.

Nella fase critica di confisca definitiva delle aziende - al momento del passaggio della loro gestione in capo all'Agenzia - potrebbe essere proficuo, per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza, il ricorso a soggetti terzi, preferibilmente pubblici, attraverso appropriati interventi normativi per superare le difficoltà oggettive legate alle responsabilità e alle prerogative degli amministratori giudiziari e della stessa Agenzia. La scarsa efficacia delle procedure di sequestro per la sopravvivenza delle aziende non è, infatti, ascrivibile ai professionisti che, con sempre più spiccato metodo manageriale, svolgono gli incarichi di amministratore giudiziario e che, operando in contesti delicati, riescono a gestire al meglio queste aziende fino alla confisca definitiva.

I problemi più rilevanti permangono, nelle prime fasi del sequestro, quelli legati alla capacità di sostenere i "*costi della legalità*", proprio quando l'assistenza creditizia viene meno per le ragioni sopra evidenziate.

Nel prosieguo della procedura, la perdita di efficacia dell'amministrazione giudiziaria risente dell'appesantimento e del rallentamento della gestione causata dai passaggi di competenze dei diversi organi giudicanti (Gip, Tribunali penali, Tribunali della prevenzione e Agenzia nazionale).

Nel momento in cui le aziende dovrebbero essere restituite al mercato ed alla gestione ordinaria attraverso una destinazione produttiva, queste ultime rischiano di scomparire o di fallire.

Appare quanto mai necessario un intervento risolutivo del legislatore che da un lato agevoli il compito degli amministratori giudiziari e dall'altro provveda a razionalizzare e standardizzare la fase dell'assegnazione delle quote sociali o dei rami aziendali.

b.2. Gli immobili

Una gestione unitaria e professionale, pur nei richiamati limiti, sarebbe molto più proficua e attuabile per i beni immobili confiscati in via definitiva. Si potrebbe assicurare un migliore impiego e una gestione dinamica degli stessi, attraverso un ampliamento delle possibilità di valorizzazione ed eventuale alienazione, per il tramite di un soggetto pubblico specializzato come un fondo immobiliare facente capo a una società di gestione del risparmio di natura pubblica.

24 ottobre 2013