

Pubblicato il 21/11/2017

N. 11523/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00996/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 996 del 2016, proposto da:

Inag - Istituto Nazionale Amministratori Giudiziari, in persona del legale rappresentante p.t., Romagnoli Efrem, Onori Carlo, Stravato Dante, Toma Palmina, Migliaccio Paolo, Francioso Francesco, Torre Angela, Cavaliere Sandro, Brugnola Alessandra, Iofrida Ferdinando, Iannuzzi Massimo, Mottura Giovanni, Oliva Alessandro, Oliva Angelo Enrico, Oranges Giovanbattista, Iapoce Fabrizio, Miglio Claudio, Martinoli Antonio, Messina Mauro, Sposito Stefano, De Novellis Manolo, Mastromanno Silvia, Tirdi Alessandro, Scimeca Alessandro, Brescia Gennaro, Paoletti Luigi, Baldassarre Francesco, Cosenza Viviana, Quarantiello Claudia, Bevilacqua Pietro Luca, Pannella Tullio, Posca Domenico, Liuzzi Nicola, Rizzo Angela Valentina, Bissi Renato, Ghiotto Tiziana Anna, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Saverio Sticchi Damiani e Maria Cristina Lenoci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Saverio Sticchi Damiani in Roma, piazza San Lorenzo in Lucina, 26;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'esecuzione

del regolamento recante le disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti all'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Giustizia, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2017 la dott.ssa Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato e depositato, l'INAG – Istituto Nazionale Amministratori Giudiziari, nonché taluni amministratori giudiziari, chiedono l'annullamento, previa sospensione, del D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177, avente ad oggetto il "Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14" (di seguito, anche "Regolamento").

Gli odierni esponenti contestano il Regolamento, perché "cagiona un danno grave ed irreparabile all'intera categoria degli amministratori giudiziari in

quanto prevede modalità di determinazione dei compensi fortemente penalizzanti, le quali pongono in concreto pericolo la stessa sopravvivenza della categoria”; esso avrebbe ecceduto i limiti fissati dalla normativa sovraordinata e introdotto delle disposizioni non ricomprese tra i principi generali della materia.

2. Questi i motivi di impugnazione dedotti:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 13, della L. n. 94/2009 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 14/2010. Violazione del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., per erronea equiparazione di situazioni differenti e non omogenee. Violazione della riserva relativa di legge. Eccesso di potere per erroneità del presupposto in relazione all'analogia tra l'attività dell'amministratore giudiziario e quella del curatore fallimentare. Illogicità, contraddittorietà, perplessità, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, sviamento.

Nella individuazione dei parametri da applicare per la determinazione dei compensi spettanti agli amministratori giudiziari, erroneo sarebbe il riferimento alle norme relative ai compensi previsti per i curatori fallimentari, trattandosi, nel caso dell'amministratore giudiziario, di un *munus* pubblico finalizzato, non già alla mera custodia, quanto piuttosto, e soprattutto, alla "messa a frutto" dei beni sequestrati, secondo un sistema di gestione manageriale approntato alla luce di un approfondito studio del singolo contesto ambientale di riferimento.

Inoltre, i principi e criteri direttivi fissati dalla fonte primaria (art. 8, d.lgs. n. 14/2010) nulla avrebbero previsto in ordine ad una presunta equiparazione tra l'operato dell'amministratore giudiziario e quello dei curatori fallimentari; contestabile sarebbe l'affermazione contenuta nella relazione governativa, secondo la quale “può dirsi esistente nell'ordinamento un principio di ordine generale in forza del quale il compenso dovuto per la gestione e la liquidazione di beni in vista del soddisfacimento dei crediti sottoposti a

verifica è regolato sulla base dei criteri previsti per la remunerazione dell'attività svolta dal curatore e dal commissario giudiziale".

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 D.lgs. 14/2010 sotto altro profilo. Violazione del principio di professionalità specifica di cui all'art. 33, comma 5, Cost.. Violazione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro di cui all'art. 36, comma 1, Cost. Eccesso di potere per erroneità del presupposto. Difetto di istruttoria. Illogicità dei criteri di liquidazione dei compensi. Disparità di trattamento.

Il decreto impugnato, non solo ometterebbe di considerare che l'amministratore giudiziario non è un mero "liquidatore", in quanto agisce da imprenditore per far fruttare il compendio dei beni affidatogli, ma violerebbe, altresì, il d.lgs. n. 14/2010, poiché per la quantificazione del compenso stabilirebbe, come criterio fondamentale, quello relativo al complesso aziendale, azzerando quello correlato alla relativa attività di gestione.

Inoltre, nell'equiparare la figura dell'amministratore giudiziario a quella del curatore fallimentare, il decreto si porrebbe altresì in contrasto con il principio di professionalità specifica, di cui all'art. 33, comma 5, Cost., avendo ommesso di considerare la specificità e le caratteristiche della funzione assegnata agli amministratori giudiziari; scelta, questa, che non garantisce la corresponsione di una retribuzione proporzionata al ruolo e alle responsabilità che gli amministratori sono chiamati ad assumere.

Infine, non terrebbe conto neppure delle osservazioni rese nel parere n. 1692/2015 dal Consiglio di Stato, che aveva suggerito all'Amministrazione di "apportare gli opportuni correttivi al provvedimento proposto".

In definitiva, il Regolamento appronterebbe un modello di liquidazione dei compensi incerto, incompleto e inappropriato, oltre che incurante della dimensione temporale dell'incarico.

3. Nel presente giudizio si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Giustizia, il Ministero dello Sviluppo Economico e

il Ministero dell'Economia e delle Finanze per resistere al ricorso in epigrafe, chiedendone il rigetto nel merito siccome infondato.

4. All'esito della camera di consiglio del 10 febbraio 2016 fissata per la discussione dell'istanza cautelare di sospensione proposta dalla parte ricorrente, l'esame del ricorso è stato rinviato all'udienza di merito.

5. Con memorie, quanto alla parte ricorrente anche di replica, depositate in vista dell'udienza pubblica, le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

6. Alla Pubblica Udienza del 4 ottobre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Prima di passare all'esame del merito del ricorso, il Collegio ritiene utile premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94, aveva previsto l'introduzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, di cui all'art. 2-sexies, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575, demandandola ad un successivo decreto legislativo.

In attuazione della richiamata disposizione, veniva adottato il d.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14, recante: "Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94" che, nell'articolo 8, demandava ad un successivo decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, di concerto con i Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze, l'individuazione delle modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari ed ha stabilito i principi ispiratori del provvedimento attuativo.

A conclusione del previsto iter normativo, è stato emanato il D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177, oggetto dell'odierna impugnativa.

2. Venendo all'esame delle censure svolte dalla parte ricorrente, vanno disattese le doglianze complessivamente proposte con il primo mezzo.

Osserva il Collegio che, nelle more dell'adozione del decreto impugnato, per la determinazione dei compensi oggetto del presente giudizio poteva farsi riferimento al Protocollo d'intesa tra l'Istituto nazionale amministratori giudiziari (I.N.A.G.) e il Tribunale di Roma del 13 maggio 2014, successivamente siglato anche dall'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Roma, il 23 maggio 2014; tale protocollo introduceva, con valore orientativo e non vincolante, i criteri di calcolo del compenso degli amministratori di beni sequestrati e confiscati, utilizzando, con i dovuti adattamenti e le necessarie integrazioni, i parametri individuati nel richiamato decreto n. 140/2012 per le professioni regolamentate. E, invero, le disposizioni del Protocollo d'intesa facevano in ogni caso salva la facoltà che il Giudice si determinasse seguendo il criterio equitativo (p. 4 del Protocollo), dimostrando come, in precedenza, l'applicazione delle tariffe professionali fosse tutt'altro che inderogabile.

In ogni caso, esso dettava una disciplina meramente transitoria, precisando che "L'esigenza del raggiungimento di una intesa in ordine alla adozione di criteri uniformi, orientativi per i magistrati e condivisi dagli stessi amministratori, scaturisce dalla situazione normativa contingente e dalla carenza, più volte denunciata dai soggetti coinvolti nella procedura di liquidazione, di parametri univoci utilizzabili quali base di calcolo" (pag. 1 del Protocollo).

Tuttavia, poiché non tutti i Tribunali adottavano quel protocollo, nel liquidare i compensi degli amministratori venivano utilizzati criteri talvolta diversi, creando notevoli disparità di trattamento; pertanto, l'adozione del Regolamento, oggetto dell'odierno giudizio, lungi dal rappresentare un vulnus ai principi di logicità e ragionevolezza dei criteri seguiti in via di prassi da alcuni Tribunali, ha ricondotto i criteri di liquidazione del compenso degli amministratori giudiziari al rispetto dei principi della uniformità e della parità di trattamento.

Il D.P.R. n. 177/2015 fissa le percentuali per la determinazione del compenso, riferendole ai diversi beni e frutti che ricadono nell'amministrazione; il valore è calcolato prendendo in considerazione, per i beni liquidati, l'importo realizzato; altrimenti, il valore stimato dal perito ovvero, in mancanza, dall'amministratore giudiziario; e, in ogni caso, ogni altra somma ricavata.

Il compenso liquidato può essere aumentato o ridotto fino al 50%, sulla base di taluni elementi, quali: la complessità della gestione, il ricorso all'opera di coadiutori, la necessità e frequenza dei controlli esercitati, la qualità dell'opera prestata e dei risultati ottenuti, la sollecitudine con cui sono state condotte le attività di amministrazione, il numero dei beni compresi nel compendio sequestrato.

Inoltre, esso può essere aumentato fino al 100% a fronte di "amministrazioni estremamente complesse ovvero di eccezionale valore del patrimonio o dei beni costituiti in azienda sequestrati, ovvero di risultati dell'amministrazione particolarmente positivi".

Per l'ipotesi degli incarichi collegiali, infine, il compenso globale è determinato aumentando fino al 70% il compenso spettante al singolo amministratore.

3. Tanto considerato, deve disattendersi la doglianza attorea relativa all'avvenuta introduzione di disposizioni non ricomprese tra i principi generali della materia e non in linea con i criteri fissati all'art. 8 del d.lgs. n. 14/2010.

Nel suo complesso, il disposto delle norme regolamentari appare coerente con i principi generali della materia e con quelli desumibili dal d.lgs. n. 14/2010, né vi è contrasto con i criteri e le direttive del legislatore primario.

L'eventuale introduzione di disposizioni non espressamente enunciate nella normativa sovraordinata concerne la previsione di ulteriori compensi di maggior favore per i destinatari delle norme, che dunque non hanno interesse alla relativa contestazione.

Infondata si rivela pure la contestazione relativa al mancato riferimento, nella determinazione dei compensi previsti dal D.P.R. n. 177/2015, per gli amministratori giudiziari, alle tariffe delle professioni regolamentate.

Nello specifico, parte ricorrente contesta, in quanto erronea e non prevista nei principi e criteri direttivi fissati dalla fonte primaria, la scelta di assumere, come modello di riferimento per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari, le norme relative ai compensi spettanti al curatore fallimentare.

A riguardo, osserva il Collegio che l'assimilazione tra la figura dell'amministratore giudiziario e quella del curatore fallimentare, compiuta dal D.P.R. n. 177/2015 ai fini di un riferimento per la determinazione dei criteri di liquidazione del compenso, va riportata ad una valutazione di merito, che è lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione e di cui è frutto la norma regolamentare e, come tale, non è direttamente sindacabile in sede di giudizio di legittimità dell'atto, se non limitatamente ai vizi relativi a manifesta contraddittorietà, incongruenza ed illogicità - che nel provvedimento impugnato sembrano comunque non sussistere - e tanto, al fine di evitare l'inammissibile effetto di consentire a questo giudice di sostituire la propria valutazione in ordine all'opzione di intervento ritenuta più opportuna, rispetto a quella effettuata dall'autorità titolare del potere regolativo.

In ogni caso, il riferimento ai parametri suddetti trova giustificazione nelle affinità che connotano i due procedimenti giudiziari, atteso che nei procedimenti di prevenzione disciplinati dal Codice antimafia, l'attività dell'amministratore giudiziario sui beni sottoposti a sequestro comprende la verifica dei crediti, la custodia e gestione dei beni, la loro liquidazione e il riparto delle somme ricavate in favore dei creditori, in analogia col modello delle procedure concorsuali; mentre si è ragionevolmente tenuto conto delle specificità proprie della disciplina in materia di misure di prevenzione, per cui la determinazione del compenso per gli amministratori giudiziari è comunque limitata ai soli beni sequestrati e non anche a quelli confiscati, per i quali è

invece competente l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati (art. 38, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159).

4. Quanto alle doglianze svolte con il secondo mezzo, non può essere condiviso il postulato di parte ricorrente secondo cui l'equiparazione della figura dell'amministratore giudiziario a quella del curatore fallimentare si porrebbe in contrasto con il principio di professionalità, negandosi al primo l'importanza e l'autonomia derivanti dall'esercizio della propria professione. E, infatti, dall'applicazione dei nuovi criteri di liquidazione si evince che, non solo non si determina una minore valorizzazione dei compensi degli amministratori giudiziari rispetto a quelli dei curatori fallimentari - risultando, viceversa, il relativo trattamento sostanzialmente allineato per entrambe le figure - ma addirittura, in taluni casi, le disposizioni relative agli amministratori giudiziari sembrerebbero addirittura più favorevoli (ad es., ulteriore compenso del 5% sugli utili netti e dello 0,50% sui ricavi lordi; rimborso forfettario delle spese tra il 5 e il 10%; mentre la riduzione di 1/3 delle percentuali di liquidazione dei compensi si riferisce ai soli beni costituiti in azienda ma concessi in godimento a terzi).

Nello specifico, per la determinazione del compenso degli amministratori giudiziari viene dato rilievo al valore dell'azienda (dovendo detto compenso essere stabilito sulla base di scaglioni commisurati al valore dei beni o dei beni costituiti in azienda, ovvero al reddito prodotto dai beni), che è cosa diversa dal fatturato e dai ricavi lordi (parametri contemplati per le amministrazioni straordinarie e le procedure fallimentari).

E, pertanto, risultano inconferenti, e vanno dunque disattese, le ulteriori doglianze volte a contestare la determinazione del compenso in quanto legata ad una supposta minor durata della procedura di prevenzione.

5. In ogni caso, non sembra inutile considerare che, come si evince dalla relazione di accompagnamento, nel corso della relativa istruttoria, sono state acquisite informazioni da magistrati esperti della materia nonché dall'Agenzia nazionale per i beni confiscati e sequestrati; e, inoltre, che risulta esaminata e

valutata anche la proposta formulata al riguardo proprio dall'Istituto Nazionale degli amministratori giudiziari, odierno ricorrente.

6. Destituite di fondamento appaiono, altresì, le ulteriori censure volte a lamentare la circostanza che il regolamento gravato non avrebbe tenuto conto nemmeno delle osservazioni rese nel parere n. 1692/2015 del Consiglio di Stato che suggeriva all'Amministrazione di "apportare gli opportuni correttivi al provvedimento proposto".

Si osserva in proposito che nel ripetuto parere il Consiglio di Stato, al quale era stato inviato, con apposita relazione del ministero della Giustizia, lo schema di regolamento, ha ritenuto di "esprimere parere favorevole all'approvazione dello schema di decreto in esame", reputando nel suo complesso il provvedimento in esame "coerente con il dichiarato obiettivo di fornire agli uffici giudiziari criteri uniformi per la liquidazione dei compensi a coloro ai quali è affidata l'amministrazione dei beni sequestrati".

Inoltre, l'Organo consultivo ha dichiarato di "condividere l'intendimento perseguito dall'amministrazione di stabilire un ragionevole bilanciamento tra il diritto a un equo compenso e l'interesse di chi subisce i costi dell'amministrazione giudiziaria a non sopportare oneri eccessivi durante il periodo di sequestro dei propri beni".

In ogni caso, le osservazioni espresse dall'Organo consultivo assumono valenza di mere sollecitazioni, prive di carattere strettamente precettivo, come il tenore stesso della loro formulazione esprime (ad es. "fermi restando gli ambiti di discrezionalità riconosciuti all'amministrazione dall'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 2010 nella determinazione delle modalità di calcolo dei compensi degli amministratori giudiziari..."; "si rimette alla prudente valutazione dell'Amministrazione l'opportunità di inserire...").

7. Conclusivamente, il ricorso in epigrafe è infondato e va respinto.

8. In relazione alla natura della controversia e alla novità delle questioni trattate, ritiene il Collegio che sussistano giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Rosa Perna, Consigliere, Estensore

Ivo Correale, Consigliere

L'ESTENSORE

Rosa Perna

IL PRESIDENTE

Carmine Volpe

IL SEGRETARIO