

XVI CONVEGNO ANNUALE  
DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI UNIVERSITARI  
DI DIRITTO COMMERCIALE "ORIZZONTI DEL DIRITTO COMMERCIALE"  
"STATO, IMPRESE, MERCATI IN UN MONDO ALLA RICERCA DI NUOVI EQUILIBRI"  
Roma, 21-22 febbraio 2025

ANDREA PALAZZOLO

PROFESSORE ABILITATO DI SECONDA FASCIA DI DIRITTO COMMERCIALE - RICERCATORE DI TIPO B DI DIRITTO COMMERCIALE PRESSO  
L'UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA - PROFESSORE A CONTRATTO DI DIRITTO DELLE SOCIETÀ PRESSO LA LUISS GUIDO CARLI

**Il perseguimento di un interesse pubblico può giustificare la perdita dell'autonomia patrimoniale di una società di capitali? La responsabilità dello Stato per i debiti delle società sequestrate o confiscate.**

SOMMARIO. Premessa. 1. Il 1° comma dell'art. 42 CAM: La nozione di "spese necessarie o utili alla conservazione o all'amministrazione dei beni"; 2. Il 2° comma dell'art. 42 CAM, "il diritto al recupero nei confronti del titolare dei beni in caso di revoca del sequestro". L'obbligo di restituzione, gravante sul socio di capitale, delle spese anticipate dallo Stato per la gestione dell'azienda. 3. Ricognizione di altre ipotesi di responsabilità patrimoniale dello Stato, o di altri Enti Pubblici, per debiti altrui; 4. L'esclusione di una regola di responsabilità generale in capo allo Stato. 5. Responsabilità e confusione fiscale ex art. 50 del d.lgs 159/2011. 6. L'estensione dei principi in tema di amministrazione giudiziaria ad altre forme di gestione coattiva - le gestioni "non ablatorie". 7. Conclusioni sull'esatto perimetro applicativo della disciplina della responsabilità dello Stato per i debiti contratti da società in regime di sequestro. Il limite dell'art. 81 Cost. La natura sussidiaria o solidale della responsabilità. La responsabilità "speciale".

**Premessa**

Una recente ordinanza della S.C (Cass. civ., Sez. III, Ord., data ud. 01/07/2024) 26/07/2024, n. 20991), rinviando alle Sezioni Unite, riapre i termini di un antico dibattito sulla nozione di soggettività della società di capitali, quando quest'ultima muta sostanzialmente la propria funzione lucrativa e diventa una sorta di articolazione pubblica, pur conservando la propria distinta soggettività giuridica.

La questione si è posta con riferimento ad una società confiscata, che durante il periodo di gestione da parte dell'amministratore giudiziario aveva contratto dei debiti per le attività correnti con dei fornitori. Il creditore, in forza della disciplina speciale di legge applicabile *ratione temporis* (art. 2 octies L. 575 del 1965)<sup>1</sup>, che obbliga lo Stato ad anticipare le spese per la conservazione e l'amministrazione dei beni, aveva convenuto il Ministero dell'Economia per il pagamento del prezzo delle forniture; la Corte d'appello, tuttavia, riprendendo una precedente pronuncia della stessa Suprema Corte (Cass. n. 3971 del 2024), aveva negato che lo Stato rispondesse oltre i limiti del compenso dell'amministratore giudiziario. In tale circostanza, infatti, la S.C. aveva affermato il principio di diritto secondo cui la società attinta dal provvedimento ablatorio diventa di proprietà dello Stato, ma mantiene la propria soggettività e va gestita secondo criteri pubblicistici e nell'interesse pubblico, senza, però, che lo Stato sia chiamato a rispondere dei debiti contratti nell'esercizio dell'impresa: l'articolo 2-octies L. 575 del 1965 (oggi art. 42 del Codice Antimafia) andava, pertanto, interpretato nel senso di una limitazione della responsabilità dello Stato, con esclusione dei debiti contratti nell'esercizio dell'attività di impresa.

Nondimeno, nel nuovo precedente in esame la Corte di Cassazione esclude che dal fatto che la società mantenga la propria soggettività si possa, per ciò solo, ricavare che essa debba rispondere di ogni debito contratto unicamente con il proprio patrimonio, e ciò in quanto una legge speciale fa obbligo allo Stato di intervenire, anche economicamente, nella gestione attraverso la

---

<sup>1</sup> L'art. 2 octies della dispone che "le spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni sono sostenute dall'amministratore mediante prelevamento delle somme da lui riscosse a qualsiasi titolo. Se dalla gestione dei beni sequestrati non è ricavabile denaro sufficiente per il pagamento delle spese di cui al comma uno le stesse sono anticipate dallo Stato, con diritto al recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro". La disposizione in parola è stata trasfusa, senza sostanziali modifiche, nei commi 1 e 2 dell'art. 42 del Codice Antimafia, che ha abrogato la L. 575/1965.

nomina, sin dal giorno del sequestro, di un amministratore giudiziario (e non di un semplice custode), che esercita la sua attività sotto il controllo e previa autorizzazione - quanto ai singoli atti compiuti nella gestione dell'azienda - del giudice delegato, anticipando spese che, in quella gestione, si presentano come di ordinaria amministrazione.

A tali conclusioni la S.C. giunge non soltanto attraverso la valorizzazione del dato letterale della norma sopra citata, che non distingue rispetto alla natura delle spese, ma anche e soprattutto ricorrendo ad un argomento di carattere sistematico, secondo cui lo Stato amministra l'azienda per ragioni di interesse pubblico al fine di evitare un pregiudizio alla continuità aziendale, ai lavoratori e in generale alla collettività, tesi che, per quanto sostenuta in dottrina<sup>2</sup>, non era - a quanto risulta - ancora stata recepita dalla giurisprudenza, tanto meno di legittimità. Nel farlo, la S.C. cita numerose altre norme del D.Lgs. 159/2011 e ss.mm. (c.d. Codice Antimafia) da cui è dato desumere come le istanze connesse alla preservazione della continuità aziendale e alla tutela occupazionale siano, nell'impianto delineato dal legislatore, anteposte ad altri interessi, ivi compresi quelli di natura patrimoniale<sup>3</sup>.

La S.C., significativamente, conclude riconoscendo come la sottoposizione di una società a sequestro e confisca non comporta un semplice cambio di *governance*, bensì *"postula una gestione pubblicistica della società che non vede lo Stato quale semplice nuovo e diverso amministratore, ma quale soggetto coinvolto nella responsabilità patrimoniale della società stessa"*.

Quest'affermazione è per certi versi tale da consentire di giungere ad una serie di più ampie conseguenze in ambito di sequestri o confische, nonché suscettibile di applicarsi, in senso lato, anche ad una serie di altre ipotesi; si pensi a quelle oggetto di commissariamento prefettizio, che hanno già dato luogo ad alcuni precedenti nell'ambito di cui si è discusso se per effetto del commissariamento i debiti contratti durante tale fase costituiscano o meno patrimonio separato rispetto a quello della società (cfr. Trib. Palermo decr. 30 giugno 2021) o se gli utili accantonati durante la gestione commissariale debbano essere acquisiti allo Stato o restituiti alla società (Corte Cost., Sentenza 23 maggio 2023, n. 101), ad altre forme di gestione coattiva, o, ancora, ad ulteriori ipotesi di intervento pubblico nella gestione di società private.

Si pone, in altre parole, l'esigenza di comprendere se il mutamento dello scopo della società attinta dalla misura antimafia, conseguente all'emersione di nuove finalità cui improntare la gestione, determini altresì la variazione della disciplina di riferimento, comportando, tra le altre conseguenze, anche la perdita del beneficio della responsabilità patrimoniale limitata per le obbligazioni strumentali al mantenimento dell'attività, che costituisce fine di interesse pubblico.

Tale principio, se affermato in termini sistematici, sia pur partendo da una disciplina speciale e nel peculiare ambito delle gestioni coattive, potrebbe portare a conseguenze ulteriori anche in altri contesti, a partire dalla gestione dei pubblici servizi, affidati a società che spesso si sono rivelate insolventi e rispetto a cui gli enti pubblici non sono sinora stati ritenuti responsabili patrimonialmente. Ciò sia pur evidenziandosi dei distinguo rispetto alla fattispecie delle gestioni coattive, dove lo Stato subentra, attraverso propri organi, a gestioni private e imprime una diversa destinazione all'attività d'impresa, circostanza non riscontrabile nell'ambito della gestione dei pubblici servizi, *ab origine* soggetti alla medesima disciplina di riferimento.

La ricerca si propone dunque di indagare se la portata del principio qui affermato avuto riguardo alle gestioni coattive sia suscettibile di essere esteso a fattispecie ulteriori rispetto a quelle considerate dalla pronuncia in commento, valutandone l'applicazione non solo, più in generale, alle misure di prevenzione (quali sequestri o confische) ma anche ad altre gestioni coattive in senso ampio e persino ad ulteriori fenomenologie di intervento pubblico nella gestione di operatori privati, con ciò realizzando un superamento del velo della personalità giuridica - e dunque invocando la responsabilità patrimoniale dello Stato - al ricorrere di specifiche condizioni.

\*\*\*\*\*

---

<sup>2</sup> A. PALAZZOLO, *L'impresa in amministrazione giudiziaria tra Stato e mercato, disciplina settoriale e diritto comune*, Giappichelli, 2020, 12- 27.

<sup>3</sup> In un passo la S.C. ritiene che "Una interpretazione che limitasse l'anticipazione finanziaria dello Stato alle sole spese di custodia dei beni comporterebbe inevitabilmente e automaticamente la crisi della impresa, la perdita di liquidità, la cessazione dell'erogazione di finanziamenti, e dunque sarebbe contraria allo scopo stesso per il quale lo Stato si assume l'amministrazione della società" ed ancora "Si tratta piuttosto di una amministrazione condotta nell'interesse pubblico, che incide sulla condizione patrimoniale della società, non assimilabile ipso facto a quella prevista dal codice civile, ma una gestione della società affatto diversa, attribuita allo Stato per scopi pubblici".

1. Il 1° comma dell'art. 42 CAM: La nozione di "spese necessarie o utili alla conservazione o all'amministrazione dei beni".

Preliminarmente, appare opportuno definire le coordinate della ricerca, facendo chiarezza su alcuni concetti chiave sottesi al ragionamento. L'ordinanza della S.C. pone il tema nei termini seguenti: "se la norma sopra citata debba essere intesa nel senso di prevedere l'anticipazione delle sole spese di conservazione e custodia dei beni, o se invece lo Stato debba anticipare anche le somme necessarie alla gestione dell'attività d'impresa, in esse ricomprese quelle necessarie a saldare i debiti contratti nell'ambito di quella stessa gestione" di fatto distinguendo le prime, ovvero quelle previste *expressis verbis*, dalle seconde, asseritamente consistenti nelle somme necessarie per la gestione dell'attività d'impresa.

La soluzione ritenuta sistematicamente corretta dalla S.C. è quella di valorizzare quanto previsto in altre disposizioni del Codice Antimafia, segnatamente quelle che legittimano l'amministratore giudiziario a compiere - purché previo controllo ed autorizzazione del giudice delegato - atti di ordinaria amministrazione, giacché la tutela del bene staggito, vale a dire le quote societarie, non può prescindere dalla conservazione del valore aziendale che vi è sottostante. Prendendo le mosse dal caso di specie, pertanto, la S.C. condivisibilmente afferma che "la tesi secondo cui l'impegno finanziario dello Stato è limitato alla mera custodia e amministrazione dei beni, senza alcuna attenzione verso l'attività di impresa, contrasta con le finalità del sequestro di prevenzione, che invece mira anche a salvaguardare l'attività economica nell'interesse di creditori ed occupati".

L'identificazione dei beni sequestrati nell'azienda e nel valore della sua continuità - e, ciò nonostante, il dato positivo faccia coincidere l'oggetto della misura con le quote societarie - è, tuttavia, risultato cui si giunge anche senza ricorrere ad una interpretazione assiologica della disciplina; il sequestro preventivo della partecipazione sociale totalitaria comporta, infatti, l'estensione del sequestro al complesso aziendale ai sensi degli artt. 104- disp. att. cod. proc. pen., 20 e 41 comma 1 del d.lgs. n. 159/2011<sup>4</sup>. Pertanto, le spese necessarie o utili alla conservazione o all'amministrazione dei beni si estendono automaticamente anche all'azienda, quanto meno nell'ipotesi di sequestro totalitario delle partecipazioni - fattispecie, questa, ricorrente proprio nella vicenda *de quo*.

Si porrebbe, eventualmente, il tema di applicare questa disciplina anche al cd. "sequestro di maggioranza", dove - accanto a quelle, di controllo, attinte dalla misura - talune partecipazioni rimangono nella titolarità e nella disponibilità di soggetti terzi. Per quanto, con riferimento al sequestro di partecipazioni maggioritarie, la disciplina di riferimento non prefiguri un automatismo analogo a quello visto poc'anzi, occorre considerare che in tale ipotesi, in base alle regole del diritto

---

<sup>4</sup> Dal contestuale sequestro della totalità delle partecipazioni e dell'azienda non discende - come invece sostenne una certa giurisprudenza di merito (Trib. Napoli, Sez. indagini preliminari, 24 aprile 2015, Pres. ed Est. B. D'Urso) e una certa dottrina, anche (C. VOLPONI, *La figura dell'amministratore giudiziario di società sequestrate per la confisca*, in *Giustiziacivile.com*, 13 ottobre 2014) - la sospensione temporanea dell'organo amministrativo della società, con sostituzione d'imperio dello stesso con l'amministratore giudiziario, sul presupposto che, sequestrata la totalità delle quote e del patrimonio sociale, sia *de facto* sequestrata la società. Per quanto lo stesso Codice Antimafia adoperi talvolta delle terminologie ambigue, giungendo persino a parlare di "sequestro della società" (cfr. art. 41, comma 1-octies, deve ritenersi ormai pacifico che il riferimento alla società nell'art. 104-bis disp. att. c.p.p. sia operato in maniera atecnica, da considerare quale «mera formula sintetica volta a descrivere, sul piano empirico, il sequestro della totalità delle partecipazioni sociali, unitamente al patrimonio aziendale». Come risulta dal Codice Antimafia, oggetto del provvedimento di sequestro possono essere tanto le partecipazioni sociali, quanto le aziende. Le prime rappresentano la misura dell'investimento, e dunque del grado di coinvolgimento, del socio nella società e sono entità dinamiche, in via interpretativa sussumibili sotto la categoria di beni; le seconde, come reca l'art. 2555 c.c., rappresentano l'*instrumentum* attraverso cui è possibile esercitare l'attività di impresa e si identificano con il complesso di beni organizzati dall'imprenditore: in entrambi i casi, com'è evidente, si tratta di beni. La società, invece, qualificandosi alla stregua di un soggetto di diritto - una persona, per quanto "giuridica" - non appare suscettibile di sequestro. L'errore concettuale sta dunque nel considerare sequestrata la società, mentre oggetto della misura sono esclusivamente i suoi beni (vale a dire il suo patrimonio), nonché la partecipazione, non coincidenti in alcun modo con il soggetto imprenditore. In definitiva, in ambito societario il sequestro può avere ad oggetto unicamente i beni di cui si è trattato in precedenza, cioè le partecipazioni oppure l'azienda: *tertium non datur*. Al riguardo vedasi A. BURZO, *Il concorso di norme civili, penali e tributarie nella gestione di società di capitali sottoposte a sequestro preventivo antimafia*, in A. Bargi - A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, UTET Giuridica, 2011, p. 1209, il quale rileva che la frizione con le norme sulla *governance* delle società di capitali ha spinto la dottrina al punto di «definire il sequestro preventivo penale come un "mostro giuridico" che persegue la sua finalità attraverso il "sequestro di una persona giuridica" equivalente a quello di una persona fisica»; M. MEOLI, *Le società non si sequestrano*, in *Eutekne.info*, 5 maggio 2016.

societario comune (a cui il Codice Antimafia non deroga), l'amministratore giudiziario potrà ingerirsi nella gestione attraverso la revoca e la sostituzione dell'organo amministrativo, con nomina di nuovi amministratori di fiducia ovvero con il suo subentro nella gestione, giusta autoinvestitura in sede assembleare<sup>5</sup>. Pertanto, dal momento che anche in tale fattispecie il potere di gestire l'azienda spetta comunque all'amministratore giudiziario, predicare l'applicazione di un trattamento diverso rispetto a quello del sequestro totalitario risulterebbe irragionevole e, pertanto, discriminatorio.

La norma dell'art. articolo 2-octies L. 575 del 1965, oggi art. 42, commi 1 e 2 CAM, ammette il pagamento preferenziale e, in mancanza di provvista, l'anticipazione da parte dello Stato con riferimento non solo alle spese "necessarie", ma anche a quelle solamente "utili" alla "conservazione" o "all'amministrazione" dei beni. Sino all'arresto della S.C. in commento, la prassi giurisprudenziale ha circoscritto la portata di tale disposizione ai soli compensi dell'amministratore giudiziario (peraltro figura incaricata di un *munus publicum*). Per altri versi, si è poi discusso se i crediti maturati in un periodo successivo al sequestro, pur mancando il formale provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione dei rapporti da parte del Giudice Delegato richiesto dall'art. 56 del Codice Antimafia, godessero o meno del beneficio della prededucibilità. Recenti arresti giurisprudenziali hanno adottato un'impostazione meno formalistica, ritenendo che la predisposizione del programma di prosecuzione tenga luogo della specifica autorizzazione<sup>6</sup>. Dunque, l'aver previsto che l'attività prosegua implica anche che i contratti pendenti non vengano risolti, e conseguentemente le obbligazioni ivi contenute acquistino natura prededucibile, ritenendosi contratte nel corso della procedura. L'evoluzione registratasi nell'interpretazione della disciplina è indice, da un lato, del superamento, ai fini della prededucibilità, della specifica autorizzazione da parte del giudice delegato della prosecuzione del contratto pendente; dall'altro, di una presa di consapevolezza - quasi un cambio di sensibilità - circa la funzionalità dell'attività di amministrazione dei beni.

La norma, quindi, legittima l'assunzione a carico dello Stato anche delle spese utili all'amministrazione del bene in sequestro, bene che non può identificarsi esclusivamente nelle quote, ma deve ricomprendere anche l'azienda quale strumento che consente il perseguimento dell'attività sociale e, di conseguenza, permettere di riconoscere un valore economico alla partecipazione sociale. Se ciò è disposto - lo si è visto - *per tabulas* con riferimento al sequestro "totalitario" delle partecipazioni, in cui l'azienda è autonomamente colpita da sequestro (art. 20 comma 1 e 24, comma 1-bis CAM), il principio di identità e non contraddizione impone di applicare tale soluzione anche alle altre ipotesi di sequestro che comportino una gestione ad opera degli organi di amministrazione giudiziaria.

2. *Il 2° comma dell'art. 42 CAM: il "diritto al recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro". L'obbligo di restituzione, gravante sul socio di capitale, delle spese anticipate dallo Stato per la gestione dell'azienda.*

La norma in esame dispone che "se dalla gestione dei beni sequestrati non è ricavabile denaro sufficiente per il pagamento delle spese di cui al comma uno", vale a dire le spese necessarie o utili alla

---

<sup>5</sup> Come è previsto dagli artt. 41, commi 1-ter e 6 del Codice Antimafia, nei casi in cui il sequestro abbia ad oggetto partecipazioni che assicurino le maggioranze di cui all'art. 2359 c.c., l'amministratore giudiziario ha la possibilità di convocare l'assemblea per la revoca e la sostituzione degli amministratori, in ottemperanza alle direttive del tribunale. Sembra corretto - nonostante l'ambiguità del dato letterale, a mente del quale l'amministratore giudiziario «*provvede a convocare l'assemblea*» - ritenere che la convocazione dell'assemblea debba avvenire nel rispetto del procedimento dettato dalla legge o previsto nello statuto (cfr. artt. 2367, 2479 e 2479-bis c.c.), e dunque, di regola, passando per una richiesta rivolta agli amministratori. In tal modo l'amministratore giudiziario potrà incidere sulla gestione della società non solo attraverso il voto espresso in assemblea in qualità di socio, ma anche per il tramite di un referente diretto nell'organo gestorio (quando non opti per la nomina di sé quale amministratore *iure privatorum*). I nuovi amministratori, una volta nominati, potranno operare - almeno teoricamente - nella più totale autonomia, senza essere tenuti a richiedere l'autorizzazione del giudice delegato prima di compiere qualunque atto di straordinaria amministrazione, trovando applicazione la consueta regola dettata dagli artt. 2384 e 2380-bis c.c. Il giudice delegato, quindi, non vanterà, rispetto a questi - benché soggetti di sua fiducia - i medesimi poteri di indirizzo di cui dispone nei confronti dell'amministratore giudiziario, ma sarà in grado di condizionare la gestione soltanto in modo mediato, vale a dire attraverso il condizionamento di fatto dell'organo gestorio esercitato in assemblea dall'amministratore giudiziario, analogo a quello che qualunque amministratore subisce da parte dell'azionista di controllo.

<sup>6</sup> CASSAZIONE PENALE, I SEZIONE, 9 settembre 2022, n. 43877, in *Giur. Comm.* 2023, p. con nota di PALAZZOLO

conservazione o all'amministrazione dei beni, "le stesse sono anticipate dallo Stato, con diritto al recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro".

La formulazione dell'ultimo periodo, che consente allo Stato che abbia anticipato delle somme di recuperarle nei confronti del titolare del bene sequestrato qualora la misura sia stata revocata, si presta ad una interpretazione letterale con interessanti risvolti sistematici. Invero, se i beni oggetto di sequestro fossero delle partecipazioni sociali, alla stregua di tale tecnica ermeneutica la norma dovrebbe essere intesa nel senso di prescrivere il recupero delle somme anticipate dallo Stato nei confronti dell'azionista o del quotista, titolare del bene formalmente staggito, e non della società, soggetto a favore del quale esse sono state erogate. Così interpretata, la disposizione in commento - si direbbe in maniera speculare a quella, recata dal periodo immediatamente precedente, che rende lo Stato responsabile per le obbligazioni di un diverso soggetto - parrebbe prefigurare una deroga all'autonomia patrimoniale perfetta tipica delle società di capitali, stabilendo che il socio che abbia subito una misura di prevenzione, poi revocata, risponda immediatamente, personalmente e illimitatamente - e non, tutt'al più, nei limiti del conferimento - nei confronti dello Stato che abbia anticipato delle somme in favore della società da questi partecipata.

Per altri versi, se il sequestro riguardasse un'azienda di cui è titolare un imprenditore individuale, non si potrebbe dubitare che l'obbligo di rifondere le spese anticipate dallo Stato gravi sull'imprenditore, nella qualità di titolare. Proprio partendo da questo presupposto, vi sono almeno due argomenti, uno formale e l'altro sostanziale, per interpretare la norma nel senso che il socio prevenuto sia direttamente responsabile delle somme anticipate dallo Stato. Il primo è che la norma lo prevede, e sarebbe interpretazione antiletterale sostenere il contrario; il secondo è che in effetti l'interesse del socio prevenuto è proprio quello di mantenere intatto il valore dei propri beni, che nel caso di specie si identificano non tanto nelle partecipazioni, quanto piuttosto nell'azienda. D'altra parte, tale interpretazione è anche sistematicamente coerente con quella data al primo comma, per cui si fa carico allo Stato di assumere anche spese di derivazione aziendale, se queste sono state funzionali alla conservazione del bene produttivo. In definitiva, una lettura non solo letterale, ma anche sistematica della disposizione legittimerebbe un'interpretazione che consente di superare lo schermo dell'autonomia patrimoniale della società e ad affermare, in un senso bidirezionale, la responsabilità dei soci-gestori, siano essi lo Stato ovvero il prevenuto, in caso di revoca del sequestro.

Occorre tuttavia a questo punto affrontare un problema di carattere pratico; non è infrequente che, in pendenza di misure di sequestro, poi revocate, le aziende siano gravemente indebitate o danneggiate dall'operato, non sempre commendevole, degli organi di giustizia. I soci, dunque, non soltanto subirebbero il pregiudizio patrimoniale derivante dalla cattiva gestione, ma dovrebbero persino restituire allo Stato le somme che quest'ultimo ha anticipato nel loro interesse

In tali ipotesi la tutela avverso i pregiudizi indirettamente subiti dal socio o dal creditore è affidata all'ordinario regime di responsabilità degli amministratori previsto dagli artt. 2393, 2393 bis, 2394 e 2476 c.c., ma l'efficacia della stessa è significativamente attenuata dall'esonero, previsto dall'art. 35-bis CAM che, con riferimento agli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro, limita la responsabilità non solo dell'amministratore giudiziario e del coadiutore, ma anche dell'organo amministrativo da questi nominato in assemblea ai sensi dell'art. 41, comma 6 CAM, circoscrivendola ai soli casi di dolo o colpa grave. Per converso, non si prescrive in termini generali che lo Stato risponda dell'operato dei propri organi, quali indubbiamente sono i giudici, gli amministratori giudiziari e gli eventuali coadiutori, con ciò ridimensionando l'efficacia della tutela riconosciuta agli interessati (gli shareholders, i quota-holders e, più in generale, gli stake-holders). Per quanto, in linea di principio, la responsabilità dello Stato potrebbe essere invocata per altre vie, facendo applicazione della categoria penalistica dei "reati contro la Pubblica Amministrazione" (sub specie di atti illeciti

commessi da funzionari pubblici nell'esercizio delle proprie competenze), non può non notarsi l'evidente asimmetria nascosta tra le maglie della disciplina.

Non potendosi comunque superare il dato positivo per le ragioni anzidette - e considerando come la responsabilità da debito operi su un piano diverso rispetto a quella risarcitoria - non resta che concludere come nel caso di revoca del sequestro, il diritto dello Stato al recupero delle somme anticipate sia tutelato in maniera più forte di quanto non lo sia quello dell'interessato, socio o creditore, al risarcimento del danno patito per effetto della gestione dell'amministratore giudiziario. Nondimeno, è la stessa Suprema Corte ad affermare che quella in commento costituisce "una deroga alla regola dell'autonomia patrimoniale della società di capitali", che si giustifica alla luce della "assoluta eccezionalità della materia".

### 3. Ricognizione di altre ipotesi di responsabilità patrimoniale dello Stato per debiti altrui.

Ciò posto, anche ai fini di risolvere possibili questioni, tra cui l'ipotesi che sia mossa nei confronti dello Stato una eccezione di inadempimento basata sulla mala gestione dei propri organi - alla stregua di quanto accade ed è sostenuto a livello giurisprudenziale ricorrendo al concetto di "compensazione impropria" nelle ipotesi di procedure concorsuali, ove agli amministratori di società fallite che rivendicano il proprio compenso viene eccepita la responsabilità amministrativa al fine di paralizzarne l'insinuazione al passivo - pare opportuno procedere ad una ricognizione di altre ipotesi di responsabilità patrimoniale dello Stato per debiti altrui.

Al riguardo, occorre sin da subito specificare che la responsabilità a cui si fa riferimento è quella "da debito", facendo carico allo Stato di intervenire nel caso di incapacienza del patrimonio di una società sottoposta, quale che ne sia il titolo, a gestione pubblicistica, esattamente come di regola (salve specifiche eccezioni) accade per i soci nelle società di persone quando il patrimonio sociale non è sufficiente per il pagamento dei creditori. Dovrebbero dunque essere escluse dal perimetro dell'analisi tutte quelle fattispecie di responsabilità erariale conseguenti all'operato illecito di un suo organo ai danni di un privato, così come (a maggior ragione) le ipotesi di esproprio per ragioni di pubblica utilità nelle quali lo Stato versi al privato della proprietà un indennizzo, giacché si è fuori dal caso in cui lo Stato si fa carico di un debito altrui.

Occorre anche espungere dal campo di ricerca le ipotesi in cui lo Stato si fa indirettamente carico dei debiti aziendali, ad esempio concedendo prestiti (cd. "finanziamenti ponte"), spesso a fondo perduto o privi di una reale possibilità di restituzione (vedasi le vicende Alitalia). In questi casi, infatti, lo Stato anticipa delle risorse necessarie per la continuità dell'attività, ma non assume in proprio la responsabilità dei debiti rivenienti dalla prosecuzione di quest'ultima, né si fa garante dell'adempimento delle obbligazioni a tal fine contratte<sup>7</sup>.

Le discipline settoriali, quali ad esempio quelle dei settori bancario e assicurativo, tutelano i correntisti o i creditori/consumatori dall'ipotesi di crisi dell'impresa bancaria o assicurativa attraverso, in un caso, la garanzia sui depositi bancari sino ad un ammontare<sup>8</sup>, nell'altro, la posizione dell'obbligo in capo ad altre aziende che operino nel settore per tutelare i creditori di imprese insolventi, sia pur nei limiti di massimali più contenuti. Tali fondi sono tuttavia costituiti a carico delle imprese operanti nel medesimo settore, sicché non può parlarsi, propriamente, di debiti di cui lo Stato risponde sussidiariamente. Il Fondo di Garanzia per le PMI, gestito da Mediocredito Centrale, è finanziato sia dallo Stato che da privati, ma la garanzia sui crediti prestati è pubblica.

Nondimeno, è possibile richiamare casi in cui lo Stato ha assunto una responsabilità per debiti altrui. Nel caso Ilva, ad esempio, lo Stato ha supportato piani per la ristrutturazione che

---

<sup>8</sup> Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD): Il fondo è istituito per proteggere i depositi dei clienti delle banche italiane. Ogni banca è obbligata a contribuire al fondo, che interviene per garantire i depositi fino a un massimo di 100.000 euro per depositante e per banca. In caso di insolvenza bancaria, il FITD copre i depositi entro questo limite

includevano anche la gestione del passivo con i creditori. In modo particolare, se l'azienda fosse stata costretta a dichiarare fallimento, le garanzie statali avrebbero potuto coprire parte delle perdite per i creditori, limitando l'impatto economico negativo. Quest'ultima fattispecie, dunque, sia pur attraverso la prestazione di garanzie, ha effettivamente realizzato un'ipotesi di responsabilità patrimoniale dello Stato. Inoltre, con la legge 297 del 1982, che ha istituito il Fondo di Garanzia per la liquidazione del TFR dei lavoratori di imprese fallite, è stata introdotta una responsabilità dell'INPS, con diritto di rivalsa nel passivo della procedura concorsuale da parte di quest'ultima.

Per quanto rari siano gli esempi, sembra dunque di poter desumere da una prima ricognizione delle fattispecie come vi siano diverse ipotesi nelle quali lo Stato assume debiti riferibili ad aziende private, ma non vi siano discipline di carattere generale che facciano carico allo Stato di intervenire per pagare debiti aziendali. Nelle specifiche circostanze in cui è intervenuta una sorta di garanzia, previo intervento legislativo o amministrativo, le modalità attraverso cui si è operato hanno distinto: a) un perimetro temporale a partire dal quale e sino al quale operi la responsabilità; b) un ambito definito di obbligazioni per cui opera la regola della garanzia; c) l'individuazione attraverso provvedimento legislativo o amministrativo di una categoria di beneficiari dell'assistenza; d) la condizione di previa incapienza del patrimonio; e) l'assenza dell'accertamento di specifiche responsabilità gestorie.

Emergono poi in maniera evidente le finalità "sociali" dell'intervento dello Stato, che tende a tutelare categorie deboli, quali i piccoli risparmiatori o i lavoratori e le PMI, e dunque si connota per la sua specialità, anche in termini di interessi tutelati, rivelando l'esigenza che anche un'interpretazione "assiologica" tenga comunque conto di talune specificità.

#### 4. *L'esclusione di una regola di responsabilità generale in capo allo Stato.*

Le evidenze sopra emerse consentono di tratteggiare alcune distinzioni rispetto ai modelli societari nei quali è prevista una responsabilità dei soci.

La prima, e più evidente, è che nelle società di persone non vi sono distinzioni di carattere qualitativo o quantitativo rispetto alla responsabilità dei soci per i debiti sociali. Non è questa la sede per ripercorrere le ragioni di tale disciplina, essenzialmente finalizzata alla tutela dell'affidamento dei terzi. Tuttavia, neppure quando la disciplina delle società di persone individua specifici comportamenti cui anettere la perdita della responsabilità illimitata, come nel caso dell'ingerenza dell'accomandante (art. 2320 cc), la sanzione rimane circoscritta alle obbligazioni derivanti dalle attività vietate.

Avuto riguardo alla responsabilità dello Stato per debito altrui, non vi è un solo caso, tra quelli esaminati, in cui non siano presenti precisi limiti all'esposizione erariale, siano essi quantitativi (per importo) o qualitativi (per tipologia di obbligazione); ciò, è evidente, discende non solo dalle esigenze di sostenibilità delle finanze pubbliche connesse e di pianificazione e *budgeting* proprie della finanza pubblica, ma anche dai vincoli di spesa cui è tenuto lo Stato nella gestione dei soldi dei contribuenti, dovendo destinare il gettito al perseguimento di interessi pubblici. Solo eccezionalmente, allorquando ciò sia necessario al perseguimento di finalità pubbliche ovvero di interesse generale, lo Stato può intervenire mediante l'assunzione di un'obbligazione di garanzia rispetto a debiti contratti da privati; solo in casi ancor più isolati, qualora si tratti di scongiurare conseguenze sistemiche o comunque in circostanze di assoluta urgenza, quando emerga un interesse pubblico prevalente, lo Stato - quale *extrema ratio* - può farsi carico delle posizioni debitorie del privato. Ad ogni modo, l'intervento dello Stato - che deve pur sempre trovare apposita copertura normativa - è rigorosamente regolato per evitare oneri indebiti per la collettività.

Insomma, a dispetto di quanto l'interpretazione in esame suggerirebbe, nella legislazione vigente non è dato rinvenire alcuna previsione che consenta allo Stato di diventare responsabile dei debiti della società, in termini sostanzialmente affini a quelli delle società personali. Da

un'analisi sistematica, infatti, emerge che la responsabilità dello Stato non assume in nessun caso una connotazione generale, ma opera sempre settorialmente e in presenza di specifici limiti. Ciò, del resto, è dimostrato dallo stesso art. 53 (rubricato "*Limite della garanzia patrimoniale*") dello stesso codice antimafia<sup>9</sup>, il quale, specificando la portata del precedente art. 42, stabilisce che lo Stato recupera dai beni sequestrati anzitutto le spese anticipate e poi ne liquida il valore per pagare, comunque solo parzialmente, i creditori. In buona sostanza, quindi, le ragioni dello Stato sono anteposte rispetto a quelle degli altri creditori, con ciò differenziando la posizione dell'attore pubblico rispetto a quella del socio privato di società di persone. Pur condividendo l'interpretazione maggiormente estensiva sposata dalla S.C., le considerazioni fin qui svolte invitano ad un approccio di carattere selettivo, ponendo l'esigenza di identificare un criterio discrezionale che non renda lo Stato indistintamente responsabile di tutte le obbligazioni contratte dall'impresa durante il periodo del sequestro.

#### 5. *Responsabilità e confusione fiscale ex art. 50 CAM.*

Il secondo comma dell'art. 50 CAM dispone che "*nelle ipotesi di confisca dei beni, aziende o partecipazioni societarie sequestrate, i crediti erariali si estinguono per confusione ai sensi dell'articolo 1253 del codice civile*"<sup>10</sup>. L'obiettivo dell'analisi è comprendere se dal principio della confusione possa desumersi un superamento della soggettività della società, il cui passivo in sostanza si riduce delle partite fiscali – pur escludendo da tale ambito i tributi verso enti locali (IMU etc etc) che tuttavia restano sospesi e si estinguono se il patrimonio immobiliare viene loro devoluto, come di regola – e dunque ponendo lo Stato, e non le altre entità pubbliche, quali successori della società.

Ad una ricognizione ordinamentale non vi sono disposizioni simili; a certe condizioni le società pubbliche che svolgono servizi locali, o le stesse cooperative, hanno forme di agevolazione fiscale, così come entità non aventi natura societaria, tendenzialmente appartenenti al mondo del non profit, ma non si tratta in nessun caso di un superamento della loro distinta soggettività, anche da un punto di vista fiscale, ma di particolari regimi di agevolazione fiscale applicabili in ragione delle specificità dell'attività svolta.

Si evidenzia, ancora una volta, la specificità della disciplina antimafia, che individua delle soluzioni del tutto originali, extra ordinem<sup>11</sup>, per arginare le conseguenze negative che deriverebbero dalla perdita di continuità aziendale.

L'estinzione del debito non è tuttavia conseguenza di una responsabilità patrimoniale, bensì di una identità soggettiva; la tecnica impiegata è dunque diversa rispetto a quella precedentemente esaminata, ancorché questo rappresenti un'evidente deroga rispetto ai principi, in quanto lo Stato mantiene una diversa soggettività rispetto alle società partecipate, così come ogni altro ente pubblico, sicché il riferimento all'istituto della confusione, che postula la riunione in un unico soggetto della qualità di debitore e creditore, appare quanto meno dubbio nell'ipotesi di confisca delle partecipazioni societarie<sup>12</sup>, a meno che non si sposi

---

<sup>9</sup> L'art. 53 del CAM prevede che i creditori ante sequestro siano pagati per una misura massima del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dal valore di stima o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi, al netto delle spese del procedimento di confisca nonché di amministrazione dei beni sequestrati e di quelle sostenute nel procedimento di cui agli articoli da 57 a 61.

<sup>10</sup> In merito alla portata di tale articolo è intervenuta l'Agenzia delle Entrate con la risoluzione n. 114/E del 2017. Secondo la Direzione Centrale Normativa dell'Agenzia, si estinguono per confusione tra i soggetti del rapporto obbligatorio tutti i debiti IRPEF e IRES (ex IRPEG) maturati fino all'intervento della confisca definitiva (invero, fino alla data di adozione del provvedimento di sequestro, momento cui retroagiscono gli effetti della confisca definitiva). Il principio appare affermato sia in sede di merito che di legittimità, ancorché vi siano tuttora profili di contrasto che tuttavia non rilevano in questa sede.

<sup>11</sup> Sulla presenza di norme che introducono disposizioni extra ordinem in presenza di una situazione di sequestro o di confisca, ad esempio in materia di cause di invalidità delle delibere societarie o diritti di recesso, rispetto alla disciplina comune, sia consentito il rinvio ad A. PALAZZOLO, *L'impresa in amministrazione giudiziaria tra Stato e mercato, disciplina settoriale e diritto comune*, Giappichelli, 2020, pag. 157-162 e 167-173.

<sup>12</sup> In dottrina si distinguono due tesi; secondo la prima la spiegazione dell'istituto risiederebbe nell'impossibilità che il rapporto obbligatorio possa avere quali parti uno stesso soggetto cfr. FAVERO, in *Enc. Diritto*, voce *Confusione*, VIII, Milano, 1961, 1054. In altri termini si spiega invece come la compresenza in uno stesso soggetto delle due qualifiche renderebbe



un'interpretazione dell'istituto che legittima in qualche modo una sorta di "quiescenza del rapporto"<sup>13</sup>, ovvero una situazione nella quale non si verifica una definitiva estinzione, perché una eventuale revoca della confisca sarebbe suscettibile di far venire meno l'effetto della confusione.

Sembra peraltro più corretto parlare, quanto meno nella fattispecie che ci occupa, di "confusione di patrimoni" piuttosto che di "confusione di soggetti", come dimostrano anche le eccezioni espressamente contemplate nella disciplina di legge, tra cui l'accettazione con beneficio di inventario, che mantiene distinti i due patrimoni, e la disciplina dei titoli di credito, che ammette che il titolo, rientrato in possesso del debitore, possa continuare a circolare senza che si estingua l'obbligazione cartolare<sup>14</sup>. Infatti, senz'altro lo Stato rimane un soggetto distinto rispetto alla società confiscata, ma è pur vero che quest'ultima è entrata a far parte del suo patrimonio. D'altra parte, a ben guardare, la previsione dei patrimoni destinati determina una scissione tra soggetto e patrimonio, essendovi un'unica titolarità per due distinte masse patrimoniali. Nella fattispecie in esame, in maniera esattamente speculare, vi sarebbero invece due distinti soggetti, ma un unico patrimonio. Si sarebbe però in presenza di un modo di adempimento dell'obbligazione non soddisfacente, in quanto l'interesse del creditore, ovvero lo Stato, non viene soddisfatto ma semplicemente, per quest'ultimo, diviene ex lege irrilevante l'esecuzione della prestazione. Il fine dello Stato è infatti quello di ottenere la liberazione della società dal debito al fine di favorirne la continuità dell'attività, quanto meno sino a che la società sia posta sotto la propria egida<sup>15</sup>. Tali considerazioni saranno riprese in sede di conclusioni nello scrutinio della natura della responsabilità dello Stato.

La norma speciale dell'art. 50 del CAM, dunque, ancorché faccia espresso riferimento all'art. 1253 e ad i suoi effetti, va interpretata nel senso che l'estinzione dell'obbligazione, avendo quale obiettivo quello di favorire la continuità aziendale, non si verifichi in maniera automatica e definitiva ma, concordemente con parte della dottrina, lasci spazio per una lettura che continui a far convivere le reciproche partite ("quiescenza"), quanto meno sino alla definitività della confisca.

6. *L'estensione dei principi in tema di amministrazione giudiziaria ad altre forme di gestione coattiva – le gestioni "non ablatorie"*

Secondo lo schema che ci si è proposti, occorre misurarsi ora con altre ipotesi di gestione coattiva, per comprendere se sia possibile estendere, in questi casi, i principi della legislazione antimafia, ricorrendo anche in questo caso un rilevante interesse pubblico alla prosecuzione del servizio. La fattispecie dell'art. 32 del Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 disciplina il cd. "commissariamento prefettizio", che prevede uno spossessamento dei poteri a carico degli organi gestori, a favore di un amministratore temporaneo di nomina prefettizia.

Si coglie tuttavia una prima differenza tra l'ipotesi presa in esame dalla norma speciale sopra esaminata e quella che disciplina il commissariamento prefettizio, che dispone la sostituzione degli amministratori di diritto in relazione ad un limitato spossessamento ai soli fini dell'esecuzione dell'appalto o della concessione<sup>16</sup>, ancorché sia accaduto che di fatto, quando una società gestiva

---

impossibile il regolare svolgimento del rapporto obbligatorio, con la conseguenza che quest'ultimo possa sempre riprendere la sua normale configurazione cfr. BIANCA C.M. *Diritto Civile, L'obbligazione*, Milano, 1993, 522.

<sup>13</sup> BIANCA, *op ult. cit.* 521.

<sup>14</sup> PERLINGIERI P., *Dei modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento*, in *Comm. Scialoja-Branca* 1975, 36. Il quale evidenzia come il soggetto non faccia parte dell'aspetto strutturale del rapporto obbligatorio, assumendo la centralità del patrimonio rispetto ai rapporti obbligatori, argomentando proprio dalle norme che derogano ai principi in tema di estinzione dell'obbligazione.

<sup>15</sup> PERLINGIERI P., *op ult. cit.* 421 e ss, pone attenzione sull'effetto principale della confusione, ovvero la liberazione del debitore. Dottrina recente evidenzia la rilevanza ai fini della vicenda estintiva del conseguimento dello scopo, ovvero la liberazione del debitore attraverso l'estinzione dell'obbligazione, in virtù di una valutazione di meritevolezza operata a livello ordinamentale, cfr. BILOTTI, *La confusione di debito e credito*, Padova, 2008, 341.

<sup>16</sup> Trib. Palermo, Ord. di Reclamo del 25 ottobre 2019, a conferma del precedente provvedimento del 26/06/2019, ha ritenuto che: "[...] osserva il Collegio che la misura e l'ambito applicativo della gestione commissariale sono circoscritti dal provvedimento prefettizio, adottato ai sensi del comma 10 (ossia d'iniziativa del Prefetto all'esito dell'emissione di una interdittiva antimafia a carico dell'impresa), che richiama espressamente il comma 1 lett. B). Ora, deve osservarsi che

esclusivamente una concessione pubblica, la sostituzione sia stata totale ed abbia precluso ogni operatività agli organi amministrativi in carica. La differenza sostanziale consiste nella natura non ablatoria dell'intervento prefettizio, che non sottrae il possesso delle quote societarie agli aventi diritto, ma ne sterilizza i diritti assembleari, così come, senza revocarli, dispone che gli amministratori non possano più gestire il ramo d'azienda (ovvero l'intera azienda, se si tratta di una "società di scopo") deputato all'esecuzione dell'opera pubblica o della concessione.

Tale provvedimento, al pari di quelli di cui agli artt. 34 e 34 bis del Codice Antimafia, si inquadra dunque nel novero delle misure cd. "non ablatorie", che, attraverso la sottrazione della gestione agli amministratori per un tempo determinato, mirano al perseguimento delle finalità a ciascuna di esse proprie - nel caso del commissariamento prefettizio, l'esecuzione dell'opera pubblica o della concessione, mentre, nel caso delle misure del CAM, la messa in campo degli interventi necessari al ripristino delle condizioni di legalità (ovvero, per il caso in cui le problematiche di infiltrazione criminale non risultino superate, l'adozione di diversa e più grave decisione).

In disparte la tendenziale comunanza di finalità - entrambe le categorie introducono nella gestione aziendale istanze di matrice pubblicistica - le misure non ablatorie si distinguono rispetto a quelle del sequestro e della confisca sotto diversi profili, *in primis* quello dell'oggetto e del relativo meccanismo di azione. Se le prime colpiscono i beni, importando la privazione della proprietà o della disponibilità degli stessi, le seconde attingono l'attività, limitando la libertà economica dell'operatore, e solo mediatamente impattano sui beni. Mentre sequestro e confisca, allorquando riguardino partecipazioni sociali "rilevanti" ai sensi dell'art. 2359 c.c., determinano mutamenti nella *governance* che scaturiscono dall'esercizio dei diritti sociali, spettante all'amministratore giudiziario (*recte*, al custode) *ex art.* 2352 c.c. quale gestore delle partecipazioni in cui essi sono incorporati, le misure disposte dagli artt. 34 e 34-bis CAM incidono sugli assetti coattivamente, *ope legis*, in base a un meccanismo alternativo rispetto a quello ordinario, imperniato sulla deliberazione dell'organo assembleare. In particolare, colpendo le aziende e i beni utilizzabili per lo svolgimento delle attività economiche, la misura prevista dall'art. 34 CAM consente all'amministratore giudiziario di esercitare tutte le facoltà spettanti a chi degli stessi è titolare e, se si tratta di imprese in forma societaria, «*i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione delle attività d'impresa*». Al pari di quanto accade nelle misure ablatorie disposte a valere sull'azienda, l'amministratore giudiziario avoca a sé la gestione della

---

gli amministratori nominati dal Prefetto *ex art.* 32 comma 1 lett. B) sostituiscono gli amministratori di nomina assembleare ai soli fini della gestione del contratto (nella specie, la convenzione per la gestione del servizio idrico integrato) la cui necessaria prosecuzione costituisce la ratio stessa della misura. Gli effetti di tale provvedimento sono chiaramente espressi dal comma 3, secondo cui 'Per la durata della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, sono attribuiti agli amministratori tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa'. I periodi seguenti della stessa norma, poi, secondo cui 'è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa' ed anche 'i poteri dell'assemblea sono sospesi per l'intera durata della misura' pongono gli amministratori di nomina prefettizia al riparo dalle possibili ingerenze della proprietà dell'impresa, ossia dei soci, sicché appaiono infondate le principali argomentazioni su cui si articola il reclamo in esame. D'altra parte, non pare condivisibile la tesi dei reclamanti secondo cui in ogni ipotesi in cui sia disposta, su iniziativa del Prefetto o su proposta del PM, la sostituzione dell'organo amministrativo dell'impresa con altri amministratori di nomina prefettizia, debba ritenersi conseguenziale ed *in re ipsa* la necessità di esautorare dalle sue funzioni anche il collegio sindacale. Al riguardo deve rilevarsi che il tenore letterale della norma citata non contempla affatto che gli amministratori di nomina prefettizia si sostituiscano anche agli organi di controllo della società, i quali dovranno adempiere ai compiti assegnati dalla legge senza ingerenze ed intromissioni nelle attività riservate agli organi amministrativi di nomina prefettizia. Va osservato, peraltro, che l'art. 32 DL 90/14 al comma 8 prevede espressamente la possibilità che il 'commissariamento' riguardi altri organi diversi da quelli amministrativi, ed in tal caso 'è disposta la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa' e 'il Prefetto provvede alla nomina di uno o più esperti con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa. A tal fine, gli esperti forniscono all'impresa prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo'. Poiché nel caso che ci occupa il provvedimento del Prefetto non richiama il comma 8 ma soltanto il comma 1 lett. B) della citata norma, ha nominato un commissario (e poi anche un secondo) attribuendogli 'tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa' ed ha sospeso 'l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa' per la durata della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente alla prosecuzione della gestione del servizio idrico integrato, fino alla individuazione di nuove modalità di gestione del medesimo servizio, ma non ha previsto anche la nomina di esperti con le funzioni di cui al comma 8, non può sostenersi in via meramente interpretativa che, per effetto del commissariamento dell'amministrazione, debba essere esautorato anche il collegio sindacale. In tal senso anche IRRERA, Il Decreto Anticorruzione e l'amministratore di nomina prefettizia: una complessa sfida interpretativa, in Riv. orizzonti dir. comm., 2017, 28. Contra è tuttavia possibile argomentare nel senso che - a seguito della sospensione delle funzioni dell'assemblea *ex* comma 3 art. 32, D.L. n. 90/2014 - il collegio sindacale, le cui funzioni per questa tesi sarebbero limitate ad una vigilanza per conto della proprietà, avrebbe perso ragione per svolgere la propria attività, poiché assorbita dal controllo pubblico esercitato dai commissari prefettizi. Rimarrebbe la revisione dei conti, ove presente, la cui funzione sarebbe invece di natura pubblicistica.

stessa, sottraendola agli amministratori della società, i quali, seppur non revocati, a seconda dell'intensità della misura potrebbero essere svuotati di tutti i poteri gestionali e di rappresentanza dei rapporti giuridici relativi all'azienda<sup>17</sup>. Per quanto, *quoad effectum*, la misura ex art. 34 CAM richiami il sequestro di azienda, deve escludersi che di quest'ultima essa rappresenti un duplicato, e ciò non solo poiché idonea ad incidere in maniera ben più pregnante sugli organi societari, consentendo all'amministratore giudiziario di disporre non solo dei poteri spettanti all'organo gestorio, ma - più radicalmente - anche di quelli che competono «agli altri organi sociali», ma anche poiché la misura disciplinata dall'art. 34 CAM non determina un vero e proprio spossessamento, materiale e giuridico, nei confronti dell'imprenditore: a voler diversamente ritenere, non si spiegherebbe la previsione della possibilità di disporre il sequestro sui beni oggetto della misura ex art. 34. Del resto, tale strumento è volto - in logica preventiva, più che repressiva - non già a punire l'imprenditore che sia *intraneus* all'associazione criminale, quanto a contrastare l'infiltrazione mafiosa di imprese sane, sottraendolo alle pressioni esterne e intervenendo per rimuovere le condotte suscettibili di favorire gli interessi criminali.

In questa logica ben si comprende come la risposta dell'ordinamento non debba essere diretta verso gli assetti proprietari, ma debba incidere in maniera diretta sulla gestione dell'impresa. La medesima ratio è sottesa al meno invasivo, ma parimenti idoneo a comprimere la libera iniziativa dell'operatore economico, controllo giudiziario di cui al successivo art. 34 bis, destinato a trovare applicazione allorché l'agevolazione nei confronti della consorteria criminale sia meramente occasionale. Tale istituto delinea un meccanismo di vigilanza sull'adempimento delle direttive - modulabili nel contenuto a seconda dell'esigenze del caso concreto - impartite dal tribunale nel provvedimento applicativo della misura in questione, al fine di consentire la realizzazione dell'obiettivo proprio della prevenzione, consistente nella bonifica dell'impresa attraverso la rimozione del rischio di infiltrazione o di contaminazione criminale.

Insomma, per quanto possano, a seconda di come in concreto modulate dal giudice, impattare sulla governance della società in maniera assolutamente significativa, le misure non ablatorie - quantomeno quando non confluiscono in provvedimenti di sequestro o confisca - non investono gli assetti proprietari e, pertanto, non comportano l'apposizione di un vincolo sulle partecipazioni - presupposto, quest'ultimo, per l'applicazione della disciplina speciale delineata dalla legislazione antimafia di cui ci si sta occupando.

In altri termini, dal momento che l'applicazione della normativa speciale, e segnatamente della regola che prefigura la responsabilità dello Stato (ovvero del prevenuto, in caso di revoca) per le obbligazioni sociali, postula la sottrazione della disponibilità - e dunque l'apposizione di un vincolo, ancorché provvisorio e suscettibile di revoca, che incida sulla titolarità delle partecipazioni sociali - non se ne può predicare l'applicazione rispetto alle misure di natura non ablatoria.

D'altra parte, tale differenza tra misure ablatorie e non ablatorie è anche una delle ragioni per le quali si nega, per lo più, l'applicazione a queste ultime delle disposizioni del Titolo IV del Codice Antimafia, dedicata alla tutela dei terzi, nell'ambito del quale viene disciplinata la sorte dei diritti dei creditori anteriori all'adozione delle misure di sequestro. Tale disciplina, alla stregua di quella prevista in materia di procedure concorsuali, prevede infatti una netta cesura temporale, trattando quali creditori concorsuali tutti quelli precedenti alla data del sequestro e realizzando una vera e propria separazione patrimoniale nell'ambito della quale tutte le spese successive al sequestro vengono pagate attraverso la gestione corrente al fine di favorire la continuità aziendale e gli eventuali debiti sono considerati prededucibili (art. 54 CAM); le passività pregresse, invece, sono soddisfatte nell'ambito di uno specifico sub procedimento, scontano il rischio che non residui patrimonio da liquidare e in ogni caso conoscono un limite del 60% del valore dei beni sequestrati (art. 53 del CAM), il quale specifica che sono pagati dallo Stato, ma senza accollo di alcuna somma ulteriore rispetto a quella ricavata per l'appunto dalla vendita di questi ultimi e per di più al netto delle spese della procedura nelle sue varie fasi.

In sintesi, nelle misure non ablatorie, non soltanto non è prevista espressamente alcuna forma di garanzia da parte dello Stato, ma si dubita che esse diano luogo ad una qualche forma di subentro

---

<sup>17</sup> Non tutte le misure ex art. 34 comportano la avocazione di tutti i poteri gestionali in capo all'amministratore giudiziario; da qualche anno a questa parte il Tribunale di Milano, in procedimenti di contrasto all'intermediazione illecita di manodopera, ha infatti disposto delle forme ibride, più simili ad una sorta di amministrazione controllata che non ad una vera e propria sostituzione degli organi di gestione.

di quest'ultimo nella titolarità delle partecipazioni sociali delle quali si intende salvaguardare il valore. Ciò pone l'esigenza di un parziale distinguo tra misure ablatorie e non da un punto di vista assiologico.

In entrambi i casi è senz'altro fatto obbligo all'amministratore giudiziario di assumere una condotta conservativa, e solo ove possibile di "incrementare la redditività del bene" (cfr. art. 35 c. 5 CAM), dimodoché questi non è *tout court* assimilabile ad un amministratore civilistico, tenuto a perseguire lo scopo di lucro e ricercare la redditività, né ad un semplice custode, perché, al di là del *nomen iuris* di "amministratore", sono molteplici le norme che ne prevedono poteri gestionali finalizzati, per l'appunto, a garantire la continuità aziendale e al perseguimento di interessi ulteriori, come ad esempio la tutela occupazionale e la destinazione dei beni oggetto di confisca per consentirne la riutilizzazione a fini sociali.

Tuttavia, nelle misure ablatorie, a differenza delle altre, la gestione deve connotarsi in senso maggiormente conservativo, attesa la previsione di una responsabilità per le obbligazioni sociali in capo allo Stato o allo stesso prevenuto, in caso di revoca del sequestro. Per converso, nel caso di misure non ablatorie, come l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 CAM o il commissariamento prefettizio, le istanze connesse alla preservazione del valore patrimoniale del compendio aziendale parrebbero recedere rispetto alle prioritarie finalità dell'intervento, orientato nel primo caso ad eliminare i presupposti dell'infiltrazione criminale, nel secondo a proseguire e completare l'opera o il servizio pubblico. Utilizzando un'espressione forse un po' enfatica, l'emersione di superiori interessi di matrice pubblicistica, valori non negoziabili costituenti il presupposto (per l'adozione della misura determinativa) della gestione coattiva, autorizzerebbe il gestore di nomina pubblica al perseguimento di tali istanze "costi quel che costi", e dunque anche potenzialmente a scapito del valore patrimoniale. Proprio perché consapevole del rischio insito in tale intervento, ma conscio dell'opportunità e dell'irrinunciabilità dello stesso, il legislatore non ha previsto, in questi casi, alcuna garanzia dello Stato.

Non è un caso neppure che il regime della responsabilità dell'amministratore di nomina prefettizia non sia concepito, alla stregua di quelli delle società di capitali, in termini di risarcimento dei danni in senso tradizionale (danno emergente - lucro cessante), quanto, piuttosto, sia ricondotto alle eventuali "diseconomie" (cfr. art. 32 d.l. 90/2014) cagionate con dolo o colpa grave.

Peraltro, superando l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave - comune, lo si è visto, anche alla disciplina dell'amministratore giudiziario (cfr art. 35 bis CAM) - la disciplina sul commissariamento prefettizio, così come quella relativa alle misure di cui agli artt. 34 e 34 bis CAM, non si pone un problema di convivenza con lo scopo lucrativo della società ma rivela al riguardo un contegno di sostanziale indifferenza. Di ciò è riprova anche l'atteggiamento recentemente assunto dalla Corte Costituzionale nella questione della retrocessione degli utili maturati dall'impresa in regime di commissariamento. In sintesi, si discuteva se questi dovessero essere rimessi alla stazione appaltante, quale forma di sanzione per l'impresa che si era resa responsabile di inadempimento e aveva necessitato l'adozione della misura, ovvero se, di contro, andassero restituiti a quest'ultima<sup>18</sup>. La Corte, propendendo per tale ultima tesi, ha sostanzialmente confermato l'indifferenza dei profili patrimoniali ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico, sicché un'ulteriore sanzione sotto forma di retrocessione di questi ultimi alla stazione appaltante avrebbe esulato dai confini della norma, il cui fine era, per l'appunto, quello di realizzare l'opera pubblica, ma non certo di appropriarsi degli utili altrui.

Si delinea dunque una sorta di doppio binario nell'ambito delle gestioni coattive: da una parte, quelle rivenienti da misure ablatorie, finalizzate a garantire primariamente la continuità aziendale, ma connotate, sotto diversi aspetti, anche da una disciplina dei profili patrimoniali, ivi compreso quello della responsabilità dello Stato o del prevenuto; dall'altra, le gestioni coattive riferibili a misure non ablatorie, caratterizzate da una particolare intensità dell'interesse pubblico e dalla specificità e

---

<sup>18</sup> CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 23 maggio 2023, n. 101 – SCIARRA Presidente – PATRONI GRIFFI Relatore.. La Corte Costituzionale ha negato che la norma derivante dal combinato disposto dell'art. 32, commi 7 e 10, del Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 – diversamente da quanto prospettato dal rimettente, il quale richiamava l'orientamento secondo cui costituirebbe "diritto vivente" – debba essere interpretata nel senso di disporre «la retrocessione degli utili alle stazioni appaltanti» in caso di definitività del provvedimento di informativa antimafia che abbia attinto l'impresa appaltatrice in corso di esecuzione del contratto e che, in ragione della necessità del suo completamento, sia stata sottoposta alla misura della «gestione straordinaria e temporanea» e, pertanto, ne ha escluso l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 42 della Costituzione. In *Giur. Comm.* Fasc. 5 2024, II, 974-997, con nota di PALAZZOLO.

settorialità dell'intervento (infiltrazione criminale o esecuzione di opere pubbliche), oltre che da una tendenziale indifferenza per le vicende patrimoniali riferibili al soggetto privato colpito, direttamente o meno, dalla misura.

Alla luce delle coordinate ora descritte, occorre concludere per l'inapplicabilità della norma speciale in commento ad ipotesi diverse rispetto a quelle espressamente contemplate.

7. *Conclusioni sull'esatto perimetro applicativo della disciplina della responsabilità dello Stato per i debiti contratti da società in regime di sequestro. Il limite dell'art. 81 Cost. La natura sussidiaria o solidale della responsabilità. La responsabilità "speciale".*

Tirando le conclusioni, occorre respingere ogni tentativo diretto a riconoscere rilevanza generale alla regola relativa alla responsabilità dello Stato per obbligazioni sociali, dovendosi quest'ultima applicare entro il circoscritto perimetro di alcune gestioni coattive- le sole espressamente menzionate dall'art. 42 CAM - di carattere eminentemente ablatorio, non apparendo praticabile l'estensione al di fuori di tale ambito, né tanto meno l'applicazione ad altre ipotesi in cui si configuri un intervento da parte dello Stato. In tal senso militano sia le argomentazioni volte a limitare la portata stessa dell'applicazione della norma, sia le ragioni assolutamente peculiari e settoriali che motivano l'intervento dello Stato nel supporto finanziario alle attività, pubbliche o private, gestite in forma societaria. In nessuno dei casi oggetto di ricognizione, peraltro, si è riscontrato un regime di responsabilità in senso propriamente detto, ma forme speciali di intervento, comunque non suscettibili di acquisire valenza di principio né di autorizzare interpretazioni volte al superamento dello schermo della personalità giuridica.

Le riflessioni svolte consentono, tuttavia, di elaborare una serie di criteri attraverso cui interpretare la norma in commento entro i confini che le sono propri, ovverosia quelli delle misure di carattere ablatorio, dove è previsto il trasferimento, ancorché provvisorio e revocabile, della titolarità delle partecipazioni sociali in capo allo Stato e la loro possibile restituzione al prevenuto.

Intanto, la nozione di "*spese necessarie o utili alla conservazione o all'amministrazione dei beni*", come è detto, può anche essere estesa al punto di ricomprendervi quelle necessarie per la conservazione dell'azienda, e non soltanto per l'amministrazione della società, in quanto la prima, nell'ipotesi del sequestro totalitario (e per ragioni di coerenza anche maggioritario), viene fatta oggetto di un sequestro autonomo rispetto a quello delle partecipazioni, gravando l'amministratore giudiziario della gestione della stessa anche a prescindere dalla custodia delle partecipazioni. Orbene, dal momento che l'attività di custodia e amministrazione dell'azienda si sostanzia, inevitabilmente, nella gestione dell'impresa stessa, appare difficile negare che lo Stato, proprio in ossequio allo spirito della norma in commento, debba anticipare le spese per la c.d. gestione corrente, tanto più se si considera che di regola, a seguito dell'adozione della misura antimafia, l'approvvigionamento finanziario di una società - tanto le linee di credito dei canali tradizionali, quanto i finanziamenti alimentati da denaro di provenienza illecita - viene improvvisamente meno.

Ciò posto, va dunque indagato se oggetto dell'anticipo e dell'eventuale responsabilità dello Stato o del prevenuto siano, indistintamente, tutte le spese che siano state sostenute per effetto e nel contesto della gestione aziendale da parte dell'amministratore giudiziario (e dunque anche i comuni debiti con i fornitori correnti), oppure se, piuttosto, la norma imponga di circoscrivere la regola, limitandone l'operatività solo a talune categorie di spesa, come la lettera della disposizione sembrerebbe indicare. D'altra parte, come già detto, nel Codice Antimafia le spese sostenute durante il sequestro generano crediti prededucibili, ma non godono di alcuna copertura da parte dello Stato, mentre quelle anteriori sono pagate con la liquidazione dell'attivo residuo e nei limiti del 60% del valore di realizzo. Non si può dunque dire che vi sia, né nel Codice Antimafia, né tanto meno nella disciplina generale, una norma che generalizzi la responsabilità patrimoniale dello Stato; piuttosto, vi sono indicazioni nel senso di settorializzare e specificare le speciali ragioni per le quali ciò sia previsto.

Tali indicazioni, desumibili sia dalla disciplina speciale del Codice Antimafia, che da quella che prevede l'intervento dello Stato in alcuni specifici ambiti, con il fine precipuo di tutelare categorie di soggetti o settori di attività, portano a distinguere anzitutto una platea di soggetti rispetto agli altri, ovvero i lavoratori, alla cui tutela sia la disciplina speciale del Codice Antimafia, che la legislazione speciale esaminata, fanno riferimento. Volendo dunque seguire un approccio *lato sensu* "concorsuale", si potrebbe anzitutto applicare una distinzione sulla base dei gradi di privilegio ex

art. 2751 bis, sia pur consapevoli che la norma gradua il concorso e non l'ammissione del credito. La prima distinzione sarebbe, dunque, tra crediti privilegiati e crediti chirografari, considerando la categoria dei lavoratori sovraordinata alle altre, come già avviene ai fini del soddisfacimento del credito.

Tale approccio, tuttavia, non appare soddisfacente, in quanto, seppur sia vero che i lavoratori godono di un regime di particolare tutela, non è tuttavia detto che nei loro riguardi possa sempre predicarsi il requisito della necessità o dell'utilità della spesa ai fini della conservazione o all'amministrazione dell'azienda. Si pensi ad un'azienda che sia gestita in perdita, al solo scopo di mantenere viva l'occupazione, quando sarebbe stato logico razionalizzare l'attività e ridurre l'esposizione debitoria rispetto ai rami improduttivi. In questi casi, ferme restando le discipline sopravviste per stipendi e TFR dei lavoratori, tutelati in altra sede, non sembra che tra le "spese necessarie o utili alla conservazione o all'amministrazione dei beni" si possano indiscriminatamente comprendere anche tutte quelle finalizzate ad una gestione improduttiva del bene, proprio perché sia il concetto di conservazione che quello di amministrazione non possono fare riferimento ad una cattiva gestione, che sarebbe semmai imputabile all'amministratore in termini di responsabilità, bensì essere piuttosto riferibili alle spese che un amministratore attento e oculato, in un contesto aziendale di difficoltà, avrebbe sostenuto per tutelare nei limiti del possibile il residuo valore aziendale. In tal senso la figura di riferimento sembra più dover essere individuata in quella del diligente liquidatore, specie in ragione degli obblighi conservativi che, anche prima dell'accertamento di una causa di scioglimento, gravano comunque anche sull'amministratore.

Ci si rende conto del rischio, paventato anche alla S.C. che ciò limiti ancora più lo scarso credito di cui godono le imprese attinte da misure di sequestro o di prevenzione, tuttavia anche il nuovo testo dell'art.81 della Costituzione deve indurre prudenza nell'interpretare norme di legge nel senso di estendere in maniera indeterminata la responsabilità erariale, poiché ciò rischia di vanificare la stabilità della finanza pubblica e la possibilità che lo Stato espliciti efficacemente le proprie funzioni, in questo come in altri ambiti.

Infine, il tema della posizione del socio che, in caso di revoca del sequestro, deve rimborsare allo Stato le spese da quest'ultimo anticipate. Può quest'ultimo muovere eccezione di inadempimento ex art. 1460 cc nei confronti dello Stato, adombrando la responsabilità per mala gestio dell'amministratore giudiziario, come accade rispetto ai compensi di quest'ultimo, secondo una parte della giurisprudenza, nelle procedure concorsuali<sup>19</sup>, oppure, seguendo altra parte, i due regimi di responsabilità operano su piano diversi e paralleli<sup>20</sup>?

---

<sup>19</sup> Si veda Cass. 27/12/2022, n. 37799: "il curatore, secondo i canoni diretti a far valere la responsabilità contrattuale, avrà l'onere di allegare e provare l'esistenza del titolo negoziale, contestando la non corretta esecuzione della prestazione [...] per contro, a carico del professionista [...] ricade l'onere di dimostrare l'esattezza del suo adempimento, per rispondenza della sua condotta al modello professionale e deontologico richiesto in concreto dalla situazione su cui è intervenuto con la propria opera ovvero l'imputazione a fattori esogeni, imprevisi e imprevedibili dell'evoluzione dannosa della procedura, culminata nella sua cessazione (anticipata o non approvata giudizialmente) e nel conseguente fallimento" (Cass., Sez. U., 42093/2021, p. 57)". La cumulabilità dei due tipi di responsabilità è ammessa in dottrina e giurisprudenza, allorché è stato osservato che "è ben configurabile che dall'inadempimento o dall'adempimento incompleto e/o difforme dell'obbligazione, scaturiscano conseguenze che travalichino i confini del rapporto giuridico tra le parti, e si appuntino sulla violazione del generico principio del *neminem laedere*. In tal caso si verifica il cumulo delle responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, che presuppone l'unicità del fatto lesivo, la coincidenza soggettiva danneggiante-debitore e danneggiato-creditore, nonché l'inquadramento dei danni determinatisi quale conseguenza diretta dell'inadempimento dell'obbligazione" (cfr. V. IANNI, *Responsabilità civile*, diretto da P. Cendon, vol. II, Utet, 2020, p. 1352, e in nt. 33 per i relativi riferimenti giurisprudenziali: Cass. 29.3.1983, n. 2278, in *Giur. it.*, 1983, 588 ss.; Cass., sez. lav., 23.6.1994, n. 6064, in *Foro it.* 1995, 1, 201 ss.; Cass. 19.1.1996, n. 418, in *www.ilcaso.it*, Cass. 21.6.1999, n. 6233, in *Giust. civ. mass.* 1999, 1444 ss. Per la giurisprudenza di merito si segnalano: Trib. Milano 20.6.2014, n. 8271, in *Plus 24 Diritto*, Trib. Roma 31.10.2018, n. 20903, in *Plus 24 Diritto*). La Suprema Corte ha chiarito che "nel sistema della tutela risarcitoria del diritto civile il nesso causale del danno con l'attività svolta dal lavoratore subordinato consente di ipotizzare - per un fatto che violi contemporaneamente sia diritti che spettano alla persona in base al precetto generale del *neminem laedere*, sia diritti che scaturiscono dal vincolo giuridico contrattuale - il concorso dell'azione extracontrattuale di responsabilità ex art. 2043 c.c. e di quella contrattuale basata sulla violazione degli obblighi di sicurezza posti a carico del datore di lavoro, con l'ulteriore conseguenza di una duplicità del titolo risarcitorio e della possibilità che respinta per prescrizione l'azione di responsabilità contrattuale - la persistente invocazione dell'art. 2947 c.c. si traduca nella domanda diretta a far valere la responsabilità extracontrattuale".

<sup>20</sup> Cass. civ., Sez. I, ord., n. 10528/19) che dice come "In sede di accertamento del passivo, la curatela fallimentare può opporre in compensazione al creditore istante unicamente controcrediti aventi il requisito della certezza, quali non possono essere considerati quelli la cui esistenza dipenda dall'esito di separati giudizi, prima che il relativo accertamento sia divenuto definitivo". "se la reciproca relazione di debito-credito trae origine da un unico rapporto, si è in presenza di una ipotesi di compensazione impropria, in cui l'accertamento contabile del saldo finale delle contrapposte partite può essere compiuto dal giudice anche d'ufficio, diversamente da quanto accade nel caso di compensazione c.d. propria che, per operare, postula l'autonomia dei rapporti e richiede l'eccezione di parte (per tutte: Cass. 15 giugno 2016, n. 12302; Cass. 10 novembre 2011, n. 23539). La compensazione impropria rende in altri termini inapplicabili le norme processuali

L'applicazione della regola generale in materia di responsabilità degli amministratori, ove non è contemplata l'ipotesi di colpa in eligendo del socio nominante, oltre all'esistenza di un regime assolutamente peculiare di responsabilità solo per dolo o colpa grave, non consente di muovere una generale eccezione di inadempimento per l'operato degli organi della procedura nei confronti dello Stato, che come si è sopra esaminato gode anche di una sorta di favor legislativo in termini di garanzia delle proprie pretese. Ciò non appare, peraltro, sintomo di una disparità di trattamento rilevante ex art. 3 della Costituzione, quanto conseguenza piuttosto dell'esigenza che lo Stato si faccia carico di espletare una funzione pubblica, quale è quella di amministrazione della giustizia, assumendone i relativi oneri ma preconstituendo delle forme che tutelino, ove possibile, le finanze pubbliche dal rischio di eccessivi esborsi. Da qui anche l'esigenza di un'interpretazione che, pur tenendo conto dei condivisibili rilievi mossi dall'ordinanza in commento, limiti tuttavia la responsabilità erariale.

Vi sarebbe forse spazio per una portata limitata di tale eccezione proprio rispetto ai compensi dell'amministratore giudiziario, quando cioè lo Stato, che ne abbia anticipato l'importo (peraltro l'unica spesa ammissibile ai sensi della norma in commento secondo parte della giurisprudenza), tenti di rivalersi sul prevenuto; in questo caso, infatti, potrebbe sostenersi che lo Stato subentra nel diritto di credito dell'amministratore giudiziario, avendo effettuato nei suoi riguardi un pagamento surrogatorio (art. 1201), che presupporrebbe la volontà del creditore di consentire la surroga del terzo, condizione qui contemplata direttamente dalla norma, ma al tempo stesso pone il debitore nelle condizioni di muovere al terzo le stesse eccezioni opponibili all'originario creditore e dunque anche quella di compensazione impropria, ove ritenuta applicabile nei termini sopra esaminati.

Tale ultima considerazione consente di declinare la natura della responsabilità che lo Stato assume nell'ipotesi disciplinata dalla norma ovvero: *se dalla gestione dei beni sequestrati non è ricavabile denaro sufficiente per il pagamento delle spese di cui al comma uno le stesse sono anticipate dallo Stato, con diritto al recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro*". Letteralmente la norma parla di "anticipazione" con "diritto al recupero", ma non sembrano esservi dubbi circa il fatto che si tratti di un'obbligazione, sicché la terminologia più appropriata sarebbe stata "pagate dallo Stato". Tuttavia, tale obbligazione si manifesta solo quando *dalla gestione dei beni sequestrati non è ricavabile denaro sufficiente*; si pone dunque l'esigenza di inquadrare tale posizione in uno degli schemi tipici previsti dal codice. Le alternative sono due.

Ritenendo che si tratti di responsabilità sussidiaria, affine al regime delle società di persone, come sembrerebbe deporre la parte della norma secondo cui *l'anticipazione deve avvenire quando dalla gestione dei beni sequestrati non è ricavabile denaro sufficiente*, si pone l'ulteriore tema che sia onere del creditore dimostrare l'incapienza patrimoniale, come nella società in nome collettivo, ovvero sia il debitore a dovere di contro indicare quali beni del patrimonio aziendale siano facilmente aggredibili, come nella società semplice.

Ipotizzando di contro l'applicazione dello schema della fideiussione, e dunque che si tratti di obbligazione solidale e non sussidiaria, sarebbe applicabile l'art. 1944, sicché il fideiussore sarebbe tenuto ad adempiere nei confronti del terzo garantito alla scadenza dell'obbligazione principale, senza che quest'ultimo debba dimostrare altra condizione se non l'inadempimento alla scadenza prevista; naturalmente rimarrebbero opponibili tutte le eccezioni che spettano al debitore principale (art. 1945), non essendovi alcuna deroga pattizia che possa trasformare tale regime in una garanzia autonoma o altrimenti derogare alla disciplina generale.

---

che pongono preclusioni o decadenze alla proponibilità delle relative eccezioni, poichè in tal caso la valutazione delle reciproche pretese importa soltanto un semplice accertamento contabile di dare ed avere, al quale il giudice può procedere anche in assenza di eccezione di parte o di domanda riconvenzionale. [...] Ciò non significa, tuttavia, che, la compensazione impropria possa essere opposta in assenza delle condizioni che consentono di far valere la compensazione propria e che, in particolare, essa possa attuarsi anche allorché il credito opposto in compensazione sia privo dell'attributo, della certezza. Infatti, ciò che distingue la compensazione propria da quella impropria è il dato dell'autonomia dei rapporti ai quali i crediti e i debiti delle parti si riferiscono, non il fatto che questi debbano essere certi (oltre che liquidi - o di pronta e facile liquidazione - ed esigibili)" (cfr., ex plurimis, Cass. Civ., Sez. I, Sent., n. 7474/2017).

Per quanto la tesi che si verrà a sostenere possa sembrare in controtendenza con quanto si è sopra affermato riguardo al fatto che la disciplina presenta un marcato favor per la posizione dello Stato, si ritiene preferibile lo schema della responsabilità solidale di stampo fideiussorio; ciò, nonostante l'inciso che presuppone l'insufficienza finanziaria quale condizione per anticipazione da parte dello Stato. Tale norma, infatti, si spiega nel senso, per l'appunto proprio dell'anticipazione, di evitare che l'impresa si renda inadempiente; ma se le anticipazioni non vi sono state, e dunque l'obbligazione di pagamento è scaduta, non appare equo fare carico al creditore anche di dimostrare l'insufficienza dei proventi della gestione per il pagamento dei debiti, che è una condizione che può dirsi già di per sé verificata proprio in ragione dell'inadempimento. Conforta in tal senso quanto previsto sia la disciplina generale delle obbligazioni, che all'art. 1186 consente al creditore del debitore che sia divenuto insolvente di esigere immediatamente la prestazione, sia quella specifica dell'art. 52 lett. a) del CAM, il quale nel disporre che la confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro, prescrive che ciò accada se ricorre, tra le altre, la condizione che il proposto non disponga di altri beni sui quali esercitare la garanzia patrimoniale idonea al soddisfacimento del credito. Anche in questo caso la norma non fa onere al creditore di porre in essere azioni di carattere esecutivo per dimostrare l'incapienza patrimoniale e la giurisprudenza ha sostenuto che in difetto di previsione non si possa desumere sistematicamente tale obbligo<sup>21</sup>.

D'altra parte, tale conclusione appare coerente con quanto si è sopra sostenuto circa le caratteristiche dell'intervento dello Stato in altri settori, dove quest'ultimo assume la posizione di garante in talune situazioni, ma non sono state ravvisate situazioni di responsabilità sussidiaria assimilabili a quella delle società di persone.

Ciò conduce, da ultimo, ad affermare che, alla stregua di altre fattispecie disciplinate a livello legislativo (vedi ad esempio i patrimoni destinati o le operazioni di cartolarizzazione), ci si trovi in presenza di una forma speciale di responsabilità, di cui l'elemento centrale non appare più essere il soggetto, inteso come società, quanto piuttosto il patrimonio gestito da quest'ultima, che genera rapporti obbligatori di cui lo Stato risponde selettivamente. Caratteristica essenziale della segregazione è, d'altra parte, l'incomunicabilità bidirezionale tra i due patrimoni – segregato e generale – da cui deriva non solo il divieto per i creditori generali di aggredire le risorse segregate, ma altresì lo speculare impedimento per i creditori speciali di aggredire beni del debitore diversi da quelli rientranti nel patrimonio segregato<sup>22</sup>, ed in effetti nessuno dubita del fatto che per i debiti dello Stato non sia possibile agire esecutivamente sul patrimonio di società confiscate, ancorché l'ipotesi possa apparire scolastica, se non paradossale. Si è in presenza di una vera e propria situazione di autonomia patrimoniale perfetta, da distinguersi rispetto alla situazione di semplice separazione<sup>23</sup>.

È stato evidenziato come i meccanismi di segregazione patrimoniale, invero, rispondendo alle più contemporanee logiche di allocazione delle risorse e razionalizzazione dei rischi<sup>24</sup>, siano oggi considerati quali principali ed effettivi strumenti di garanzia e protezione degli interessi dei creditori, dovendosi, quindi, ravvisare negli stessi – e non nell'ormai superato principio di universalità – il

---

<sup>21</sup> Corte d'Appello di Roma Decr. 24 novembre 2023, commentata su *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 6/2024 1010- 1015, con nota critica di G. PERCOCO.

<sup>22</sup> L. BIGLIAZZI GERI, *Patrimonio autonomo* in *Enc. Diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, 1982, 281; D. MESSINETTI, *Il concetto di patrimonio separato e la c.d. «cartolarizzazione» dei crediti* in *Riv. Dir. civile*, 1/2002, 102. BUONFRATE, *Patrimonio destinato e separato in Digesto, Banca dati OneLegale*, 2007, 3; A. DI SAPIO, *Patrimoni segregati ed evoluzione normativa: dal fondo patrimoniale all'atto di destinazione ex art. 2645-ter* in *Dir. famiglia*, fasc.3/2007, 1261;

<sup>23</sup> Al ricorrere di un'ipotesi di separazione patrimoniale, invece, i creditori del patrimonio separato potranno soddisfare le proprie pretese anche sul patrimonio generale o, viceversa, i creditori generali potranno aggredire anche le risorse separate, essendo ammessa, in tal caso, la comunicazione della responsabilità da un patrimonio all'altro Cfr. R. LENZI, *Atto di destinazione* in *Enc. Diritto - Annali V*, Giuffrè, 2012, 55.

<sup>24</sup> Cfr. A. DI SAPIO, *Patrimoni segregati ed evoluzione normativa: dal fondo patrimoniale all'atto di destinazione ex art. 2645-ter* in *Dir. famiglia*, fasc.3/2007, 1260.



mezzo più idoneo a favorire lo sviluppo del sistema socioeconomico<sup>25</sup> nazionale ed europeo, ma anche, come nel caso di specie, il soddisfacimento di finalità di interesse pubblico specifico, quali quelle che animano la legislazione antimafia.

A conferma di ciò, è stato illustrato come l'ampliamento del catalogo dei fenomeni segregativi abbia inciso anche sulle finalità sottese alle varie ipotesi legislativamente previste. Se, invero, queste ultime sembravano rispondere all'esigenza di proteggere alcuni beni del debitore, sottraendoli all'aggressione dei creditori<sup>26</sup>, quelle di nuova introduzione paiono perseguire una finalità opposta, mirando a tutelare specifiche categorie di creditori, tendenzialmente ravvisabili come soggetti più deboli rispetto al debitore, il che giustifica, tra le altre cose, l'approccio selettivo prescelto nel cercare di distinguere gli interessi meritevoli di protezione da parte dello Stato. Al pari delle ipotesi di segregazione connotate da finalità sociali (fondi pensione, assicurazioni), infatti, dove l'istituto persegue lo specifico intento di tutelare un soggetto che appare più debole rispetto al debitore, il quale, invece, solitamente, svolge in via professionale ed in forma d'impresa l'attività, anche qui l'intento è quello di proteggere alcuni creditori dal rischio che il debitore, per le proprie peculiarità, si renda inadempiente.

Andrea Palazzolo

---

<sup>25</sup> Cfr. A. ZOPPINI, *Autonomia e separazione del patrimonio, nella prospettiva dei patrimoni separati della società per azioni* in *Riv. Dir. civile*, 4/2002, 571-572; G. DORIA, *Il patrimonio 'finalizzato'* in *Riv. Dir. Civile*, 4/2012, 497-498; G. PETRELLI, *Vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e trust, quindici anni dopo* in *Riv. Notariato*, 6/2020, 1090.

<sup>26</sup> Si pensi, ad esempio: all'accettazione dell'eredità con beneficio d'inventario, la cui disciplina, impedendo la confusione tra la massa ereditaria e il patrimonio personale dell'erede, introduce una incomunicabilità bidirezionale tra i due patrimoni tale da evitare che le risorse personali dell'erede vengano aggredite dai creditori e legatari del *de cuius*, quando l'eredità risulti incapiente; ai limiti posti al pignoramento dagli artt. 514 e ss. c.p.c.; ai beni sottratti al fallimento *ex art. 46 l.fall.*