

ABSTRACT

TESI DOTTORATO IN “DIRITTO ED IMPRESA” - XXXI CICLO DOTT. FRANCESCO MARIA CIARALLI

LA CRISI D’IMPRESA DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

La questione dell’assoggettabilità delle società a partecipazione pubblica al fallimento e al concordato preventivo è al centro di un ampio dibattito in dottrina, nonché di orientamenti non univoci della giurisprudenza. Da ultimo, il legislatore delegato, con l’art. 14 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, ha per la prima volta espressamente disciplinato la crisi d’impresa delle società a partecipazione pubblica.

La scarsa previsione legislativa, pur corredata da una più analitica disciplina relativa alle misure di prevenzione dell’aggravamento delle crisi d’impresa, lascia tuttavia impregiudicati alcuni dei più rilevanti problemi emersi con riferimento al precedente contesto normativo.

Nella specie, le maggiori perplessità si incentrano sull’alveo applicativo della nuova disciplina, facente generico riferimento alle «*società a partecipazione pubblica*», pur a fronte di un’ampia pluralità di modelli di società pubblica, tra loro profondamente differenziati; d’altra parte, anche le disposizioni definitorie recate dal medesimo decreto legislativo lasciano residuare talune rilevanti ambiguità. I profili problematici sollevati dal nuovo intervento normativo necessitano, pertanto, di essere chiariti attraverso il prisma delle elaborazioni pretorie, anche europee, e dottrinali che hanno indagato la morfologia e gli elementi costitutivi dei vari modelli di società pubblica, al fine di poterne poi predicare, alla luce di un’interpretazione sistematica, la sussumibilità o meno nel perimetro del menzionato art. 14.

Inoltre, occorre considerare che la disciplina di settore si iscrive in un complessivo processo di riforma delle procedure concorsuali, affidato alla legge delega 19 ottobre 2017, n. 155. Il testo predisposto dalla Commissione Rordorf, recepito nella legge delega, è peraltro suscettibile di interferire con la specifica questione concernente le società pubbliche.

La rilevanza della questione inerente l’assoggettabilità delle società pubbliche alle procedure concorsuali emerge, in particolare, se si ha riguardo alla consistenza e alla latitudine del fenomeno delle società a partecipazione pubblica, come risulta dai dati empirici disponibili. Sulla base dei dati rinvenibili dall’ultima relazione Istat, vi sono in Italia 7.757 organismi attivi (anche diversi dalle società) a partecipazione pubblica, con un totale di 953.100 addetti. Nell’ambito di questi organismi, constano circa 5.000 società a partecipazione pubblica (con netta prevalenza delle società partecipate da enti territoriali), con un numero complessivo di addetti ammontante alle 500.000 unità. Avendo riguardo alle sole società partecipate dagli enti territoriali, la relazione della Corte dei conti per l’anno 2015 individua circa 3.000 società che svolgono *attività strumentali*, a fronte di altre 1.700 che svolgono attività di *servizio pubblico*. Inoltre, la stessa relazione segnala che: sono 988 le società con numero di addetti inferiore ai membri del

consiglio di amministrazione; 2.479 le società con numero di addetti inferiore a 20; 1.600 le società con valore della produzione inferiore al milione di euro; 984 le società con valore della produzione maggiore di un milione e inferiore a cinque milioni di euro.

Ciò posto, emerge come nell'ampio novero delle società partecipate siano individuabili diversi modelli di società pubblica, collocabili idealmente lungo un segmento che ha per estremi, da un lato, la disciplina di diritto comune prevista dal Codice civile e, dall'altro lato, la disciplina propriamente pubblicistica cui sono soggetti gli enti autarchici e quelli territoriali. Nel mezzo, si collocano società a partecipazione pubblica che presentano una regolamentazione prevalentemente privatistica ovvero pubblicistica, con deroghe, di varia intensità, ad entrambe. Le peculiarità di tali diversi modelli si riverberano, di necessità, sul problema inerente l'assoggettabilità delle società pubbliche *lato sensu* intese alle procedure concorsuali

Problema peculiare si pone con riferimento alle società *in house*, soprattutto nel caso in cui siano affidatarie di servizi pubblici; pochi dubbi, infatti, sussistono in ordine alla fallibilità di società partecipate da enti pubblici che esercitano in una logica di mercato attività commerciali.

Con riferimento a tali società, dottrina e giurisprudenza appaiono divise tra un orientamento che fa leva sulla non alterità della società rispetto alla Pubblica Amministrazione ed un altro orientamento che, al contrario, si fonda sul principio generale della assoggettabilità alle procedure concorsuali delle imprese che abbiano assunto la forma societaria, iscrivendosi nell'apposito registro e quindi volontariamente assoggettandosi alla disciplina privatistica.

La tesi si propone dunque di esaminare la nuova disciplina della crisi d'impresa delle società pubbliche quale punto d'incontro tra le esigenze pubblicistiche proprie delle finalità cui tali enti sono rivolti e le caratteristiche privatistiche della loro struttura, al fine di farne emergere i profili problematici ed ordinare in un quadro ricostruttivo le principali questioni poste dalla nuova disciplina, con particolare riferimento alle società *in house* e all'emananda complessiva riforma del diritto delle crisi d'impresa.