

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1494

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BENAMATI, BAZOLI, BONOMO, LACARRA, GAVINO MANCA, NARDI,  
ZARDINI**

Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza

*Presentata il 14 gennaio 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esigenza di una riforma della normativa dedicata alle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi discende in primo luogo dalla necessità di dare ordine alla normativa specificamente dedicata all'insolvenza delle realtà imprenditoriali di grandi dimensioni. In vero, in ragione del susseguirsi, nell'ultimo decennio, di una serie di interventi legislativi finalizzati all'introduzione di modifiche e di varianti rispetto all'originario impianto del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, recante « Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274 » (cosiddetta « legge Prodi-bis »), si è assistito alla formazione di un quadro normativo certamente composito e caratterizzato dalla com-

presenza di diversi modelli procedurali, il cui discrimine applicativo è dato dalla presenza o no di determinati requisiti di ammissione alla procedura. Però, non solo la previsione di differenti presupposti applicativi non sovverte la sostanziale identità del problema socio-economico sotteso alla crisi dell'impresa di grandi dimensioni, ma, addirittura, pone il concreto problema della parziale coestensività dei modelli procedurali disciplinati rispettivamente dal citato decreto legislativo n. 270 del 1999 e dal decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, recante « Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza » (cosiddetto « decreto Marzano »), oggetto di numerose modifiche e integrazioni. L'opportunità di pervenire a una *reductio ad*

*unitatem* delle citate normative è vieppiù evidente alla luce dell'eliminazione – a opera del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2008, n. 166 (cosiddetto « decreto Alitalia ») – del « tentativo obbligatorio di risanamento », che costituiva uno dei principali tratti distintivi dello schema procedurale di cui al citato decreto-legge n. 347 del 2003, rispetto al modello di riferimento rappresentato dal decreto legislativo n. 270 del 1999. Sotto un altro profilo, in sede di unificazione dei modelli procedurali, si è ritenuto – stante il progressivo ridursi del numero di grandi imprese presenti nel territorio italiano, con gravi conseguenze sul piano sociale e occupazionale – di favorire l'accesso all'amministrazione straordinaria e di estendere il perimetro applicativo della relativa normativa attraverso la riduzione dei requisiti dimensionali e l'ampliamento dei soggetti legittimati a richiedere l'avvio della procedura.

L'articolo 1 della presente proposta di legge specifica che l'oggetto della delega è la riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria di cui al decreto legislativo n. 270 del 1999 e al decreto-legge n. 347 del 2003. A tale fine il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo (da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari) su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della giustizia, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. L'articolo reca inoltre la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 2 contiene i principi e criteri direttivi di delega per la riforma dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, al fine di ricondurlo a un quadro di regole generali comuni, come derivazione particolare della procedura generale concorsuale. I numerosi criteri direttivi contenuti nella proposta di legge di delega riguardano, in primo luogo, l'individuazione di una procedura unica di amministrazione straordinaria, con

finalità conservative, finalizzata alla regolazione dell'insolvenza di singole imprese, ovvero di gruppi di imprese laddove queste si trovino nelle condizioni già indicate dalla disciplina vigente (articolo 81 del decreto legislativo n. 270 del 1999), che, sotto questo profilo, viene pertanto conservata. Con riguardo all'impostazione generale, resta ferma la struttura bifasica della procedura, contenuta nel decreto legislativo n. 270 del 1999. In tale quadro si inseriscono i diversi profili innovativi contenuti nella proposta di legge.

In primo luogo sono modificati i presupposti di accesso alla procedura. Con riferimento ai profili dimensionali dell'impresa o dei gruppi di imprese, il numero minimo di dipendenti è stabilito in 250 nelle imprese singole e in complessivi 800 in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese del gruppo. Inoltre il requisito dimensionale non è più ancorato ai soli occupati, ma anche quantificato sulla base della media del volume di affari degli ultimi tre esercizi. Accanto alle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali è stata anche introdotta la salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta. Ulteriori profili innovativi attengono all'attribuzione della competenza sulla procedura di amministrazione straordinaria alle sezioni specializzate in materia d'impresa presso i tribunali sedi di corte d'appello, all'esito di un'istruttoria improntata alla massima celerità, nonché alla necessità di disciplinare l'operatività di misure protettive analoghe a quelle previste per il concordato preventivo, a decorrere dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura.

L'articolo 2 interviene, inoltre, in merito all'avvio della procedura e istituisce e disciplina l'albo dei commissari straordinari per l'amministrazione delle grandi imprese in stato di insolvenza, per l'iscrizione al quale sono predeterminati i requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità e trasparenza. In particolare, sono stati inseriti una serie di requisiti necessari per la

nomina a commissario e sono state specificate le modalità con le quali il Ministro dello sviluppo economico deve procedere a tale nomina. Al riguardo, è stato specificato che lo stesso soggetto non può essere investito della funzione commissariale con riferimento a più imprese contemporaneamente, salvo che si tratti di imprese appartenenti al medesimo gruppo, ovvero in casi eccezionali e motivati.

Il commissario straordinario potrà essere successivamente revocato, per giusta causa, dal Ministro dello sviluppo economico, anche su istanza motivata del comitato di sorveglianza. Inoltre è stata inserita la specificazione dei criteri e delle modalità di remunerazione del commissario nonché la previsione che, nei casi di eccezionale complessità, il Ministro dello sviluppo economico ne può nominare tre.

Un ulteriore criterio di delega attiene alla rivisitazione della procedura cosiddetta « di accesso diretto », ovvero alla possibilità che specifiche imprese – quelle quotate nei mercati regolamentati, quelle

di maggiore dimensione (imprese con almeno 1.000 dipendenti e con un fatturato pari a un multiplo significativo di quello individuato per tutte le altre) e quelle che svolgano servizi pubblici essenziali – possano essere ammesse alla procedura, in via provvisoria, dall'autorità amministrativa (il Ministero dello sviluppo economico), con contestuale nomina del commissario straordinario.

È previsto un comitato di sorveglianza (nominato dal Ministro dello sviluppo economico, di cui fanno parte anche i creditori nominati invece dal tribunale), la cui funzione è quella di vigilare sull'attuazione del programma e sull'effettività delle prospettive di recupero economico dell'impresa.

Infine, per i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria, il provvedimento dispone che venga tenuta ferma la possibilità per lo Stato di garantirli, secondo quanto previsto dalla disciplina vigente ed entro i limiti consentiti dalla normativa dell'Unione europea.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Delega al Governo e procedura  
per il suo esercizio)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della giustizia, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, un decreto legislativo per la riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

2. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega, per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari, da rendere entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine il decreto può essere comunque adottato.

3. Dall'esercizio della delega di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## Art. 2.

*(Principi e criteri direttivi)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) introdurre un'unica procedura di amministrazione straordinaria, con finalità conservative del patrimonio produttivo, diretta alla regolazione dell'insolvenza di singole imprese ovvero, alle condizioni indi-

cate dall'articolo 81 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, di gruppi di imprese che, in ragione della loro notevole dimensione, assumano un rilievo economico-sociale di carattere generale, anche sotto il profilo della tutela occupazionale;

*b)* individuare i presupposti di accesso alla procedura, con riguardo all'esistenza congiunta di:

1) uno stato di insolvenza;

2) un rilevante profilo dimensionale, da quantificare sulla base della media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;

3) un numero di dipendenti pari ad almeno 250 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità, da calcolare cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo di imprese;

4) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e di salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta;

*c)* stabilire che l'intero procedimento si svolga, su domanda del debitore, dei creditori, del Ministero dello sviluppo economico o del pubblico ministero, dinanzi al tribunale sede della sezione specializzata in materia di impresa, all'esito di un'istruttoria improntata alla massima celerità, omessa ogni formalità non essenziale al rispetto dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa;

*d)* disciplinare l'operatività di misure protettive analoghe a quelle previste per il concordato preventivo, a decorrere dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura;

*e)* prevedere che il tribunale, entro dieci giorni dal deposito della domanda di cui alla lettera *c)*, accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera *b)*, dichiari lo stato di insolvenza e disponga l'apertura della proce-

dura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nominando un giudice delegato;

*f)* istituire presso il Ministero dello sviluppo economico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'albo dei commissari straordinari per l'amministrazione delle grandi imprese in stato di insolvenza, determinando in particolare i requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità, trasparenza e assenza di conflitti di interesse necessari per l'iscrizione nell'albo medesimo; prevedere tra i requisiti per l'iscrizione nell'albo l'aver svolto funzioni di amministrazione o funzioni direttive nell'ambito di imprese di notevoli dimensioni o nell'ambito di procedure concorsuali di natura conservativa e l'aver maturato specifica esperienza e professionalità nel campo della ristrutturazione delle imprese in crisi;

*g)* stabilire che il Ministro dello sviluppo economico nomini con tempestività il commissario straordinario ovvero, nei casi di eccezionale complessità, tre commissari straordinari, ai quali sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente, individuandoli tra gli iscritti nell'albo dei commissari straordinari di cui alla lettera *f)*; prevedere che lo stesso soggetto non possa essere investito della funzione commissariale con riferimento a più imprese contemporaneamente, salvo che si tratti di imprese appartenenti al medesimo gruppo ovvero in casi eccezionali e motivati; prevedere altresì per i commissari straordinari il divieto, sanzionabile con la revoca dell'incarico, di ricevere incarichi professionali da professionisti incaricati della stessa funzione o di conferirli ai medesimi;

*h)* prevedere che il commissario straordinario possa essere successivamente revocato, per giusta causa, dal Ministro dello sviluppo economico, anche su istanza motivata del comitato di sorveglianza di cui alla lettera *n)*;

*i)* stabilire criteri e modalità di remunerazione del commissario che tengano conto dell'efficienza ed efficacia dell'opera

prestata e che siano commisurati, secondo fasce coerenti con le dimensioni dell'impresa:

1) all'attivo realizzato e al passivo accertato, nel rispetto dei limiti stabiliti per le altre procedure concorsuali;

2) al fatturato realizzato durante l'esercizio dell'impresa, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per i compensi degli amministratori delle società pubbliche non quotate;

l) prevedere che il tribunale, entro quarantacinque giorni dall'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, previa acquisizione del parere favorevole del Ministero dello sviluppo economico e sulla base del piano predisposto dal commissario straordinario, disponga con decreto l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria se risulta comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ovvero, ove lo ritenga utile o necessario, conferisca a un professionista iscritto nell'albo dei commissari straordinari di cui alla lettera f) l'incarico di attestare, entro i successivi trenta giorni, la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, al fine di adottare il decreto di ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria; prevedere che, in alternativa, il tribunale dichiari aperta la procedura di liquidazione giudiziale;

m) prevedere che, per le società quotate in mercati regolamentati, per le imprese con almeno 1.000 dipendenti e un volume di affari pari a un multiplo significativo di quello individuato ai sensi della lettera b), numero 2), nonché per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali per le quali sussistano i presupposti di cui alla lettera b), il Ministro dello sviluppo economico possa direttamente disporre, in via provvisoria, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, con contestuale nomina del commissario straordinario secondo i criteri di cui alla lettera g), e che in tale caso il tribunale,

accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera *b*), confermi entro breve termine l'ammissione alla procedura medesima;

*n*) disciplinare le modalità di nomina del comitato di sorveglianza da parte del Ministro dello sviluppo economico e, per quanto riguarda i componenti da individuare tra i creditori, da parte del tribunale, nonché la sua composizione e i suoi poteri, specialmente con riguardo alla vigilanza sugli interessi dei creditori, sull'attuazione del programma e sulle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;

*o*) disciplinare le modalità con cui il tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare:

1) la sospensione ovvero lo scioglimento dei contratti pendenti;

2) il pagamento di crediti pregressi strategici al di fuori delle regole del riparto;

3) l'esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall'imprenditore;

*p*) definire i contenuti del programma di ristrutturazione sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 4-*bis* del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, nonché la durata dei programmi di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali, assicurandone la flessibilità in funzione delle caratteristiche dell'impresa e dei mercati di riferimento;

*q*) legittimare il commissario straordinario e il comitato di sorveglianza a presentare al tribunale istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale ordinaria, in caso di mancata realizzazione del programma ovvero di comprovata insussistenza o del venire meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali; attribuire analoga facoltà a una percentuale non irrisoria dei creditori, consentendone l'esercizio non



prima di un congruo termine, in modo da garantire la stabilità della procedura, nella fase iniziale, e l'effettività della tutela dei creditori;

r) disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, anche sulla base di proposte concorrenti;

s) prevedere, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene alla disciplina dei gruppi di imprese e all'esecuzione del programma, che trovino applicazione i criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, sostituendo il fallimento con la liquidazione giudiziale, e che, entro i limiti consentiti dalla normativa dell'Unione europea, sia tenuta ferma la possibilità per lo Stato di garantire i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell'articolo 2-*bis* del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0043440\*