



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

## A.C. 1494-A

Dossier n° 317/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
18 ottobre 2021

### Informazioni sugli atti di riferimento

|                   |  |
|-------------------|--|
| A.C.              | 1494-A   |
| Titolo:           | Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza |
| Iniziativa:       | Parlamentare   |
| Primo firmatario: | BENAMATI Gianluca  |

### Quadro normativo

La proposta di legge C. [1494-A](#) reca una **delega legislativa** che ha ad oggetto la **riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi** di cui al [decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270](#) e al [decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347](#), convertito dalla [legge 18 febbraio 2004, n. 39](#) e successive modificazioni.

L'**istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è stato introdotto dal decreto-legge n. 26 del 1979**, convertito dalla [legge n. 95/1979](#) (cosiddetta **legge Prodi**), accanto alle procedure concorsuali tradizionali (fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione controllata e concordato), per **evitare il fallimento di imprese di rilevante interesse pubblico**. Scopo della procedura era quello di evitare le soluzioni liquidatorie che non tenessero conto dei rilevanti interessi, privati e pubblici, alla conservazione e al risanamento dell'impresa, contrariamente alle procedure concorsuali tradizionali la cui funzione essenziale era invece quella di tutelare l'interesse privato dei creditori a soddisfarsi sul patrimonio dell'imprenditore fallito. Infatti, l'amministrazione straordinaria introdotta dalla legge Prodi prevedeva l'intervento di uno o più commissari, sotto la vigilanza dell'allora Ministero dell'industria (ora Ministro dello Sviluppo economico) escludendo il fallimento dell'impresa. Nata come strumento temporaneo ed eccezionale, volto a consentire la verifica delle situazioni aziendali più rilevanti e l'individuazione sulla base di criteri socio-economici, delle attività risanabili e di quelle da liquidare, la legge nel corso degli anni è stata oggetto di varie censure da parte degli organi comunitari, i quali in diverse occasioni ne hanno rilevato l'incompatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.

Le censure sono state superate nel 1999 con il [decreto legislativo n. 270 del 1999](#) (c.d. **legge Prodi-bis**), finalizzato a consentire una drastica riduzione della durata della procedura, ad orientare la procedura stessa alla celere individuazione di un nuovo assetto imprenditoriale ed a potenziare gli strumenti di tutela dei creditori.

Il [decreto legislativo n. 270/1999](#) definisce l'amministrazione straordinaria delle imprese in stato d'insolvenza come la **procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente**, diretta alla **conservazione del patrimonio produttivo**, tramite la **prosecuzione, la riattivazione ovvero la riconversione dell'attività imprenditoriale** (art. 1).

L'ambito dei **soggetti ammessi** alla procedura viene circoscritto alle imprese, anche individuali, soggette alle disposizioni sul fallimento e in possesso dei seguenti requisiti: un numero di **lavoratori subordinati non inferiore alle 200 unità** (inclusi quelli che eventualmente fruiscono del trattamento di integrazione guadagni); **debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi**, tanto del **totale dell'attivo dello stato patrimoniale, che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio** (art. 2).

Si ricorda che in base alla legge fallimentare ([R.D. n. 267 del 1942](#)) sono soggette a fallimento le imprese private che esercitano un'attività commerciale, sia che si tratti di aziende di tipo individuale o di società; sono escluse dalla procedura le imprese pubbliche, le imprese non commerciali e le imprese agricole. Sono esclusi anche i piccoli imprenditori (coltivatori diretti, artigiani, chi esercita un'attività professionale

organizzata prevalentemente con il proprio lavoro o quello dei propri familiari).

Si ricorda altresì che a seguito della riforma della disciplina dell'insolvenza, introdotta dal [decreto legislativo n. 14 del 2019](#) (**Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155**), e destinata ad entrare in vigore il **16 maggio 2022**, i vigenti i termini «fallimento», «procedura fallimentare», «fallito» nonché le espressioni dagli stessi termini derivate devono intendersi sostituite, rispettivamente, con le espressioni «liquidazione giudiziale», «procedura di liquidazione giudiziale» e «debitore assoggettato a liquidazione giudiziale».

Il differimento al 16 maggio 2022 (rispetto alla data del **1 settembre 2021**) dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, è disposto dall'articolo 1 del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, approvato dal Senato e ora all'esame dell'Assemblea, alla cui [scheda](#) si fa rinvio ([AC 3314](#)).

A tale differimento fanno eccezione le disposizioni di cui al titolo II della parte I concernenti le procedure di allerta e la composizione assistita della crisi, per le quali l'entrata in vigore è fissata al 31 dicembre 2023. Si tratta di due procedure volte a far emergere in maniera anticipata la crisi dell'impresa e a prevenire il manifestarsi della vera e propria insolvenza.

Rispetto alla composizione negoziata- pur essendo analoghe le finalità, sono diverse le procedure, gli organi competenti e l'ambito di applicazione, nonché l'organo competente ad autorizzare le misure protettive (occorre il giudice - Tribunale delle Imprese territorialmente competente - nella composizione assistita, mentre ciò non è previsto nella composizione negoziata).

È inoltre necessaria la presenza di **concrete prospettive di recupero** da realizzarsi, alternativamente, mediante: "la cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno" ("**programma di cessione dei complessi aziendali**") ovvero "tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni" ("**programma di ristrutturazione**"); per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche tramite la cessione di complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno ("**programma di cessione dei complessi di beni e contratti**") (art. 27).

Il procedimento prende avvio dall'**accertamento dello stato di insolvenza** dell'impresa, la cui dichiarazione spetta al **Tribunale** del luogo ove l'impresa ha la sede principale, con sentenza in camera di consiglio (art. 8), su ricorso dell'imprenditore medesimo, di uno o più creditori, del pubblico ministero ovvero d'ufficio (art. 3).

La **gestione dell'impresa** dichiarata insolvente viene affidata dal Tribunale al **commissario giudiziale** (ma può essere lasciata anche all'imprenditore) (artt. 8 e 19). Con la sentenza, viene nominato anche il **giudice delegato** alla procedura (art.8).

**Entro trenta giorni dalla dichiarazione di insolvenza**, il commissario giudiziale deposita in cancelleria una relazione sulle cause dello stato di insolvenza e una valutazione motivata sull'esistenza delle condizioni per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria (art. 28).

Il Tribunale, entro trenta giorni dal deposito della relazione del commissario giudiziale, dichiara con decreto motivato l'**apertura della procedura** di amministrazione straordinaria, se sussistono le condizioni. In caso contrario, dichiara, sempre con decreto motivato, il fallimento (dal 16 maggio 2022, la liquidazione giudiziale). Il Tribunale provvede anche in mancanza del parere del Ministro dello sviluppo economico, se non presentato nei termini (art. 29 e 30).

Entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto che dichiara aperta la procedura, il **Ministro dello sviluppo economico nomina** con decreto **uno o tre commissari straordinari** (in casi di eccezionale rilevanza). Con la nomina del commissario straordinario cessano, in sostanza, le funzioni del commissario giudiziale (art. 38).

Il **commissario straordinario assume la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente** (e dei soci illimitatamente responsabili ammessi alla procedura) e nell'esercizio delle sue funzioni è pubblico ufficiale. Comunque, per l'alienazione di beni immobili e mobili e per l'alienazione e l'affitto di rami di azienda o aziende, il commissario deve chiedere autorizzazione al MISE, che procede sentito il Comitato di sorveglianza (art. 42). Il Commissario redige ogni sei mesi una relazione sulla situazione patrimoniale dell'impresa e sull'andamento della gestione da trasmettere al MISE (art. 40). Il **Comitato di sorveglianza** è nominato dal Ministro dello sviluppo economico con decreto, entro quindici giorni dalla nomina del Commissario. Il Comitato è composto da tre o cinque membri, dei quali, rispettivamente, uno o due di essi sono scelti tra i creditori chirografari; i membri residui tra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitata dall'impresa o nella materia concorsuale (art. 40). Il comitato di sorveglianza esprime parere sugli atti del commissario nei casi previsti dal [decreto legislativo n. 270/1999](#) e in ogni altro caso in cui il Ministero lo ritiene opportuno (art. 45 e 46). Il Comitato ha anche poteri di iniziativa, quale quello di proporre al Ministro dello sviluppo economico, la revoca del commissario straordinario (il Ministro può disporre la revoca con provvedimento motivato anche d'ufficio) (art. 43).

Il commissario straordinario presenta al MISE, entro i sessanta giorni successivi al decreto di apertura dell'amministrazione straordinaria (il termine è prorogabile una sola volta, per non più di sessanta giorni), un

**programma di cessione, o, in alternativa, di ristrutturazione dei complessi aziendali** (art. 54-56)

**L'esecuzione del programma è autorizzata dal MISE con decreto**, sentito il comitato di sorveglianza, entro trenta giorni dalla sua presentazione (art. 57). Vale il silenzio assenso entro 90 giorni dalla presentazione, fatto salvo il caso in cui il programma debba anche essere presentato alle Istituzioni comunitarie per una valutazione di conformità con la disciplina sugli aiuti di Stato (art. 58). Copia del programma autorizzato è trasmesso dal commissario al tribunale (art. 59). Nel corso dell'esecuzione del programma, il commissario straordinario può chiedere al MISE, indicandone le ragioni, la **modifica del programma autorizzato o la sua sostituzione** con un programma avente indirizzo alternativo a quello prescelto (art. 60). La **chiusura della procedura è disposta dal Tribunale**, con decreto: a) se, nei termini, non sono state proposte domande di ammissione al passivo; b) se, anche prima scadenza del programma, l'imprenditore ha recuperato la capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni; c) con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato. Nei casi di programma di cessione dei complessi aziendali, se nel termine di scadenza del programma (originario o prorogato), è avvenuta la totale cessione dei complessi, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario o d'ufficio, dichiara con decreto la cessazione dell'esercizio dell'impresa e far data da tale decreto l'amministrazione straordinaria è considerata, ad ogni effetto, procedura concorsuale liquidatoria (art. 73).

Inoltre, se è stato autorizzato un programma di cessione, la procedura si chiude: a) quando, anche prima che sia compiuta la ripartizione finale dell'attivo, le ripartizioni ai creditori raggiungono l'intero ammontare dei crediti ammessi, o questi sono estinti in altro modo e sono pagati i compensi agli organi della procedura e le relative spese; b) quando è compiuta la ripartizione finale dell'attivo (art. 74-77).

Sulla disciplina generale dell'amministrazione straordinaria contenuta nella legge "Prodi-bis" si è innestata la **procedura speciale di ammissione immediata (cd. accesso diretto) all'amministrazione straordinaria** introdotta dalla "**Legge Marzano**" ([decreto-legge n. 347 del 2003](#), convertito con modificazioni in [Legge n. 39/2004](#)).

Tale disciplina è stata emanata per far fronte al *crack* Parmalat ed è stata ripetutamente modificata, sia per affrontare le esigenze dalla procedura Parmalat sia per consentirne l'applicazione ad altri casi con requisiti diversi, come ad esempio **Alitalia** e **ILVA**: per approfondimenti si rinvia all'apposito tema dell'attività parlamentare.

Il [decreto-legge n. 347/2003](#) prevede, in sostanza, misure volte a **semplificare l'ammissione alla procedura concorsuale** e a **rafforzare i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa**, per **imprese con almeno 500 lavoratori subordinati e debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro**. Il [decreto-legge n. 134 del 2008](#) (cd. **Alitalia**) ha **ampliato l'ambito dei destinatari** della disciplina del decreto legge n. 347, consentendone l'applicazione anche alle imprese in stato di insolvenza che intendano ricorrere alle procedure di cessione di complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno.

Con riguardo all'*iter* di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria il decreto legge n. 347 prevede, come accennato, un **accesso cd. diretto**, disponendo che il **Ministro dello sviluppo economico**, su richiesta dell'imprenditore, valutata la sussistenza dello stato di insolvenza e dei requisiti occupazionali e debitori indicati richiesti, **possa procedere immediatamente, con proprio decreto, all'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e alla nomina del commissario straordinario** (che assume dunque *ab initio* l'amministrazione dell'impresa) (art. 2, co. 2, primo periodo). Per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, nonché per le imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del [decreto-legge n. 207/2012](#) (cd. **decreto-legge ILVA**), l'**ammissione immediata** alla procedura di amministrazione straordinaria, la nomina del commissario straordinario può essere disposta con **decreto sia del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia del Ministro dello sviluppo economico**, secondo le modalità di cui all'[articolo 38 del decreto legislativo n. 270/1999](#), in quanto compatibili, e in conformità ai criteri fissati dal medesimo decreto, che può anche prescrivere il compimento di atti necessari al conseguimento delle finalità della procedura (art.2, co.2, secondo periodo).

Il **decreto di ammissione è comunicato immediatamente al tribunale competente**, al quale deve essere avanzata richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza. Il **tribunale**, con **sentenza** (da pubblicarsi entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto), sentiti il commissario straordinario, ove necessario, e il debitore nelle ipotesi di imprese del gruppo coinvolte, **dichiara l'insolvenza dell'impresa**. La sentenza determina, con riferimento alla data del decreto di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, gli effetti previsti dalla disciplina ordinaria di cui al [decreto legislativo n. 270/1999](#).

Qualora il tribunale respinga la richiesta di dichiarazione di insolvenza o accerti l'insussistenza dei requisiti previsti per l'accesso all'amministrazione straordinaria, cessano gli effetti del decreto (art. 4). Il **MISE, dopo la dichiarazione di insolvenza, - e, per motivi di urgenza, anche prima - può autorizzare operazioni di cessione e di utilizzo di beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa** richieste dal commissario straordinario quando sono finalizzate alla ristrutturazione o alla salvaguardia del valore economico e produttivo dell'impresa o del gruppo (art. 5).

Presupposto per l'ammissione all'amministrazione straordinaria è dunque, in ogni caso, l'esistenza di

concrete prospettive di recupero, che può avvenire - sia nella disciplina ordinaria di cui al [decreto legislativo 270/1999](#) sia nella disciplina sull'accesso diretto alla procedura di cui al [decreto-legge n. 347/2003](#) - attraverso: un programma di cessione dei complessi aziendali (con il passaggio dunque dell'esercizio dell'attività ad un soggetto giuridico diverso); un programma di ristrutturazione (che presuppone la prosecuzione dell'attività senza trasferimento a terzi).

Il già citato **decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118**, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia, ha introdotto nel nostro ordinamento altresì l'istituto della **composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa**. Per l'illustrazione dell'istituto si fa rinvio alla relativa [scheda](#). In questa sede si deve soprattutto sottolineare che si può far ricorso all'amministrazione straordinaria allorché lo stato di insolvenza sia già insorto, con l'effetto che dopo la nomina del commissario straordinario da parte del tribunale la gestione dell'impresa normalmente passa al commissario, laddove la composizione negoziata interviene in una fase preventiva (lo stato di crisi o l'insolvenza sono probabili, si parla in inglese della *twilight zone*) e la gestione non coinvolge l'autorità giudiziaria, per cui si procede alla nomina di un esperto che affianca l'imprenditore nella gestione dell'impresa.

## Contenuto

La proposta di legge in esame (C. [1494-A](#)) si compone di due articoli e riproduce il testo del disegno di legge S. 2831, approvato dalla Camera nella XVII legislatura (C. [3671-ter](#)) e trasmesso l'11 maggio 2017 al Senato, dove l'[iter](#) di approvazione non si è poi concluso.

Si ricorda che nella scorsa legislatura il Governo aveva presentato alla Camera il disegno di legge A.C. 3671, assegnato in sede referente alla Commissione Giustizia. Trattando in realtà non solo del fallimento ma più in generale di tutte le procedure di insolvenza, il disegno di legge è stato stralciato così da poter assegnare alla Commissione Attività produttive le disposizioni relative all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (A.C. 3671-ter) e da lasciare alla Commissione giustizia il restante contenuto della riforma (A.C. 3671-bis). Mentre l'iter della delega per la riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi si è interrotto dopo l'approvazione alla Camera, il parallelo disegno di legge delega per la riforma delle procedure di insolvenza ha concluso il suo iter con l'approvazione della [legge n. 155 del 2017](#), alla quale è stata data attuazione con il [decreto legislativo n. 14 del 2019](#) recante il [nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza](#). I criteri ispiratori della riforma dell'amministrazione straordinaria sono dunque gli stessi che hanno portato alla riforma dell'insolvenza, che entrerà in vigore il 16 maggio 2022.

L'**articolo 1** delinea l'**oggetto della delega** al Governo e la **procedura per il suo esercizio**.

In particolare, il **comma 1** specifica che l'oggetto della delega è la **riforma organica della disciplina della amministrazione straordinaria** di cui al [decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270](#) e al [decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347](#), convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modificazioni.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, una volta approvata.

Lo schema del decreto legislativo 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 (**comma 2**).

Con una modifica approvata **in sede referente**, in recepimento della condizione posta dalla Commissione bilancio nel proprio parere, viene specificato che lo schema di decreto legislativo dovrà essere **corredato di relazione tecnica** che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo.

Dall'esercizio della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (**comma 3**).

Il **Comitato per la legislazione** ha invitato ad approfondire l'impatto della delega con le norme di cui al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, anche alla luce del rinvio dell'entrata in vigore del codice secondo quanto stabilito dall'articolo 1 del ricordato decreto-legge n. 118 del 2021. Al momento non è dato sapere quali potrebbero essere i tempi di esercizio della delega, dovendo il provvedimento ancora essere approvato da entrambe le Camere. La coerenza dei vari strumenti normativi in corso di adozione o sospesi potrà pertanto essere oggetto di affinamento nel corso dell'[iter](#) dei successivi provvedimenti.

L'**articolo 2** reca i **principi e criteri direttivi** per l'esercizio della delega da parte del Governo, che secondo una modifica introdotta in **sede referente**, deve essere **coerente con i principi generali che regolano la crisi di impresa e l'insolvenza, in quanto compatibili**.

*Ad avviso del **Comitato per la legislazione**, andrebbe valutata l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del rinvio operato, indicando le norme generali alle quali si intende fare riferimento.*

In particolare, il **comma 1** contiene i principi e i criteri direttivi di delega per la riforma dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, al fine di ricondurlo ad un **quadro di regole generali comuni**. Lo sforzo maggiore della riforma è dunque quello di **coerenza sistematica**, per unificare una disciplina stratificata su diversi interventi normativi, con l'obiettivo di contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio, nonché alla tutela dell'occupazione di imprese in stato di insolvenza che, per dimensione, appaiono di particolare rilievo economico sociale.

I numerosi criteri direttivi contenuti nel disegno di legge di delega riguardano dunque, in primo luogo, 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. 270/1999](#)) che, sotto questo profilo, viene pertanto conservata (**comma 1, lettera a**)).

Attualmente, l'estensione dell'amministrazione straordinaria alle imprese del gruppo trova la sua disciplina ordinaria nel Titolo IV, Capo I del decreto legislativo n. 270 (artt. 80-87).

L'articolo 81 del decreto legislativo n. 270/1999 dispone che le imprese del gruppo sono ammesse all'amministrazione straordinaria qualora presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ovvero quando risulti comunque opportuna la gestione unitaria dell'insolvenza nell'ambito del gruppo, in quanto idonea ad agevolare, per i collegamenti di natura economica o produttiva esistenti tra le singole imprese, il raggiungimento degli obiettivi della procedura.

Con riguardo all'impostazione generale, resta ferma la **struttura bifasica** della procedura, contenuta nel decreto legislativo n. 270/1999, secondo la quale il Tribunale dispone l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria (**fase cd. giudiziale**), previa verifica dei presupposti, tra i quali, in particolare, le prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale (**fase cd. di osservazione**).

In tale quadro si inseriscono i diversi **profili innovativi** contenuti nel disegno di legge. In primo luogo, ferma restando la necessaria sussistenza di uno **stato di insolvenza**, sono modificati gli ulteriori **presupposti di accesso** alla procedura.

Con riferimento ai **profili dimensionali** dell'impresa o dei gruppi di imprese, nelle **imprese singole** il **numero minimo di dipendenti è stabilito in 250** e in **complessivi 800 in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese** del gruppo (**comma 1, lettera b**) n. 3)).

Inoltre il requisito dimensionale, dunque il concetto di "grande impresa", è ancorato non al solo numero degli occupati, ma anche quantificato sulla base della **media del volume di affari degli ultimi tre esercizi** (**comma 1, lettera b**) n. 2)).

Accanto alle **concrete prospettive di recupero** dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali è stata altresì introdotta l'esigenza di **salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta** (**comma 1, lettera b**) n. 4)).

Si ricorda che, secondo la disciplina ordinaria del decreto legislativo n. 270/1999 i soggetti che possono essere ammessi alla procedura devono possedere i seguenti requisiti: un numero di **lavoratori subordinati non inferiore alle 200 unità; debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi**, tanto del **totale dell'attivo dello stato patrimoniale, che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio** (art. 2); **concrete prospettive di recupero** da realizzarsi, alternativamente, mediante: "la cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno" ("**programma di cessione dei complessi aziendali**") ovvero "tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni" ("**programma di ristrutturazione**"); per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali anche tramite la cessione di complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno ("**programma di cessione dei complessi di beni e contratti**") (art. 27) (*cf.* paragrafo precedente).

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 Corti d'appello**, all'esito di un'istruttoria incentrata alla massima celerità (**comma 1, lettera c**)), 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 (**comma 1, lettera d**)).

In base agli articoli 167 e seguenti della Legge fallimentare (LF), durante la procedura di concordato preventivo il debitore conserva l'amministrazione dei suoi beni e l'esercizio dell'impresa, sotto la vigilanza del commissario giudiziale; dalla data della pubblicazione del ricorso nel registro delle imprese e fino al momento in cui il decreto di omologazione del concordato preventivo diventa definitivo, i creditori per titolo o causa anteriore non possono, sotto pena di nullità, iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore. Le prescrizioni rimangono sospese e le scadenze non si verificano. Inoltre, la LF prevede una disciplina speciale per quanto riguarda i contratti pendenti: l'autorità giudiziaria può infatti autorizzare lo scioglimento dai contratti ancora ineseguiti o la sospensione degli stessi, salvo il diritto del contraente a un indennizzo. Il nuovo Codice dell'insolvenza - in vigore per questa parte dal 16 maggio 2022 -

detta una nuova disciplina delle misure protettive ([art. 54, decreto legislativo n. 14 del 2019](#)) che, in particolare, diversamente da quanto previsto dall'art. 168 L.F., prevede che l'impossibilità per i creditori aventi titolo o causa anteriore di iniziare o proseguire azioni esecutive non si determina in via automatica, ma previa espressa richiesta in tal senso da parte del debitore; nel caso in cui tale richiesta sia effettuata, gli effetti protettivi si producono in via automatica per un lasso di tempo limitato, fino alla eventuale conferma da parte del Tribunale, che, nel valutarli, si deve altresì esprimere in ordine alla loro durata nel tempo.

Si interviene, inoltre, in merito all'**avvio della procedura**, prevedendo un termine di **dieci giorni dal deposito della domanda del debitore**, entro il quale il **tribunale** - accertati i requisiti dell'insolvenza, delle dimensioni dell'impresa e del connesso numero dei suoi occupati - **dichiari lo stato di insolvenza e disponga l'apertura della procedura** per l'ammissione all'amministrazione straordinaria **nominando il giudice delegato (comma 1, lettera e)**.

Con specifico riguardo alla **procedura di ammissione all'amministrazione**, si prevede che il **tribunale, entro 45 giorni dall'apertura della procedura, previa acquisizione del parere favorevole del Ministro** (che si delinea come obbligatorio e vincolante, mentre secondo la disciplina vigente il tribunale tiene conto del parere del MISE e provvede anche in mancanza del parere, se lo stesso non è depositato nel termine) **ammette l'impresa**, con decreto, all'amministrazione straordinaria, ove risulti comprovata la **sussistenza di concrete prospettive di recupero**, sulla base del piano del commissario straordinario, quest'ultimo nominato "con tempestività" dal Ministro dello sviluppo economico (nei casi di eccezionale complessità, il Ministro ne può nominare tre). È prevista anche la possibilità che il tribunale, ove lo ritenga utile o necessario, conferisca ad un **professionista**, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, **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, ovvero in alternativa il tribunale dichiara aperta la procedura di liquidazione giudiziale (**comma 1, lettera l**)).

Si ricorda come, secondo la disciplina generale del decreto legislativo n. 270/1999, il procedimento prenda avvio dall'**accertamento dello stato di insolvenza** dell'impresa, la cui dichiarazione spetta al **Tribunale** del luogo ove l'impresa ha la sede principale, con sentenza in camera di consiglio (art. 8), su ricorso dell'imprenditore medesimo, di uno o più creditori, del pubblico ministero ovvero d'ufficio (art. 3).

La **gestione dell'impresa** dichiarata insolvente, in prima istanza, viene affidata dal Tribunale al **commissario giudiziale** (ma può essere lasciata anche all'imprenditore) (artt. 8 e 19). Con la sentenza, viene nominato anche il **giudice delegato** alla procedura (art.8). Entro trenta giorni dalla dichiarazione di insolvenza, il commissario giudiziale deposita in cancelleria una relazione sulle cause dello stato di insolvenza e una valutazione motivata sull'esistenza delle condizioni per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria (art. 28).

Il Tribunale, entro trenta giorni dal deposito della relazione del commissario giudiziale, dichiara con decreto motivato **l'apertura della procedura** di amministrazione straordinaria, se sussistono le condizioni. In caso contrario, dichiara, sempre con decreto motivato, il fallimento (dal 15 agosto 2020, la **liquidazione giudiziale**). Il Tribunale provvede anche in mancanza del parere del Ministro dello sviluppo economico, se non presentato nei termini (art. 29 e 30).

Entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto che dichiara aperta la procedura, il **Ministro dello sviluppo economico nomina** con decreto **uno o tre commissari straordinari** (in casi di eccezionale rilevanza). Con la nomina del commissario straordinario cessano, in sostanza, le funzioni del commissario giudiziale (art. 38).

Punto qualificante della nuova disciplina è altresì quello concernente **l'istituzione - presso il MISE - e la disciplina dell'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, trasparenza. In particolare, nel criterio di delega sono stati indicati vari **requisiti necessari per la nomina** a commissario, tra i quali: l'assenza di conflitti di interesse; 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 una specifica esperienza e professionalità nel campo della ristrutturazione delle imprese in crisi (**comma 1, lettera f**)).

Con modifiche approvate **in sede referente**, è stata aggiunta la possibilità di inserire nell'albo **i dottori commercialisti, gli avvocati e i consulenti del lavoro, con specifica esperienza almeno quinquennale nella gestione di crisi di impresa** ed è stata previsto un obbligo di **aggiornamento** con cadenza **almeno triennale** dell'albo stesso, "nel rispetto dei criteri di trasparenza ed efficienza".

*Ad avviso del **Comitato per la legislazione**, andrebbe chiarito se il principio di rotazione richieda che la presenza nell'albo sarà a rotazione oppure al fatto che la scelta dei commissari da nominare all'interno dell'albo avverrà con un criterio di rotazione.*

Sono altresì specificate le **modalità** con le quali il **Ministro dello sviluppo economico** deve procedere alla **nomina del commissario** straordinario (**ovvero di tre commissari straordinari** nei casi di eccezionale complessità) ai quali sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente. 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; è stato anche previsto il divieto, per i commissari straordinari, di ricevere incarichi professionali da professionisti incaricati della stessa funzione o di conferirli ai medesimi (**comma 1, lettera g**)).

Il commissario straordinario potrà essere successivamente **revocato, per giusta causa**, dal Ministro dello sviluppo economico, anche su istanza motivata del comitato di sorveglianza (**comma 1, lettera h**)). Inoltre è stata inserita la specificazione dei criteri e delle modalità di **remunerazione del commissario** (che tengano conto dell'efficienza ed efficacia dell'opera prestata). Essi dovranno essere parametrati, secondo fasce coerenti con le dimensioni dell'impresa: all'attivo realizzato e al passivo accertato, nel rispetto dei limiti stabiliti per le altre procedure concorsuali; 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 (**comma 1, lettera i**)).

Il decreto legislativo 270/1999 disciplina attualmente la nomina, i poteri ed i compensi del commissario straordinario agli articoli 37-47, senza la previsione di un apposito albo.

L'art. 39, segnatamente, prevede che con regolamento del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della giustizia, sono stabiliti i requisiti di professionalità e di onorabilità dei commissari giudiziali e dei commissari straordinari. Il Ministro dello sviluppo economico stabilisce altresì preventivamente, con proprio decreto, i criteri per la scelta degli esperti la cui opera è richiesta dalla procedura e gli obblighi da osservare circa la pubblicità degli incarichi conferiti e dei relativi costi, al fine di garantire piena trasparenza alla procedura.

Per la determinazione dei **requisiti di professionalità e di onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari** delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, si veda il [D.M. 10 aprile 2013, n. 60](#).

L'art. 43 prevede che Il Ministro dello sviluppo economico può in ogni tempo, su proposta del comitato di sorveglianza o d'ufficio, revocare il commissario straordinario. Il Ministro provvede previa comunicazione dei motivi di revoca o contestazione degli eventuali addebiti e dopo aver invitato il commissario ad esporre le proprie deduzioni.

L'articolo 47 precisa che il **compenso del commissario straordinario** si articola in un compenso remunerativo dell'attività gestionale, parametrato al fatturato dell'impresa; un compenso remunerativo dell'attività concorsuale, da liquidarsi in rapporto all'attivo realizzato al netto dei costi sostenuti per l'attività concorsuale e al passivo della procedura, secondo aliquote individuate in misura non superiore all'80% di quelle vigenti per la determinazione dei compensi dei curatori fallimentari e modulate sulla base di criteri predeterminati di apprezzamento della economicità, efficacia ed efficienza della procedura.

Per la determinazione dei compensi e dei relativi criteri di liquidazione di cui al citato articolo 47, si veda il [D.M. 3 novembre 2016](#).

Altro criterio di delega attiene alla **rivisitazione della procedura cd. di "accesso diretto"** di cui alla "**Legge Marzano**" ([decreto-legge n. 347 del 2003](#): cfr. paragrafo precedente).

Il Governo dovrà prevedere che **imprese con determinate caratteristiche** – 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), quelle **quotate sui mercati regolamentati**, e quelle che svolgano **servizi pubblici essenziali** (la lettera è stata oggetto di una riformulazione volta a meglio chiarirne il testo **in sede referente** - possano essere **ammesse alla procedura, in via provvisoria, dall'autorità amministrativa** (il Ministero dello sviluppo economico), con contestuale nomina del Commissario straordinario. La **conferma** della misura, verificati i requisiti, **spetta al Tribunale**, che provvede entro breve termine (**comma 1, lett. m**)).

Si ricorda che il decreto-legge n. 347/2003 prevede misure volte a semplificare l'ammissione alla procedura concorsuale e a rafforzare i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa, per **imprese con almeno 500 lavoratori** subordinati e **debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro**. Il [decreto-legge n. 134 del 2008](#) (cd. Alitalia) ha ampliato l'ambito dei destinatari della disciplina del decreto legge n. 347, consentendone l'applicazione anche alle imprese in stato di insolvenza che intendano ricorrere alle procedure di cessione di complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno. Per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, nonché per le imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del [decreto-legge n. 207/2012](#) (cd. decreto-legge ILVA), l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria, la nomina del commissario straordinario può essere disposta con decreto sia del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia del Ministro dello sviluppo economico, secondo le modalità di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 270/1999, in quanto compatibili, e in conformità ai criteri fissati dal medesimo decreto, che può anche prescrivere il compimento di atti necessari al conseguimento delle finalità della procedura (art.2, co.2, secondo periodo) (cfr. paragrafo precedente).

Si delega il Governo a 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 relativi 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 (**comma 1, lettera n**)).

Con una precisazione aggiunta **in sede referente**, è stato precisato che il Ministro dello sviluppo economico dovrà individuare tali modalità determinando i **requisiti di onorabilità, indipendenza e professionalità** dei componenti del Comitato stesso.

Il decreto legislativo 270/1999 prevede che il comitato di sorveglianza, composto da tre o cinque membri, sia nominato dal Ministro dello sviluppo economico (art. 45); il comitato esprime il parere sugli atti del commissario nei casi previsti dal decreto legislativo n. 270/1999 e in ogni altro caso in cui il Ministro ritiene opportuno, ogni suo membro può ispezionare le scritture contabili e i documenti della procedura e chiedere chiarimenti al commissario straordinario e all'imprenditore insolvente (art. 46).

Il Governo dovrà, inoltre, disciplinare le modalità con cui il **tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza**, può autorizzare (**comma 1, lettera o**):

1) la **sospensione ovvero lo scioglimento dei contratti pendenti**;

Secondo la attuale disciplina dell'amministrazione straordinaria (decreto legislativo n. 270/1999, all'articolo 50) è il commissario straordinario che può sciogliersi dai contratti in corso, anche ad esecuzione continuata o periodica, ancora ineseguiti o non interamente eseguiti da entrambe le parti alla data di apertura dell'amministrazione straordinaria, producendosi in tal caso gli effetti di cui all'articolo 51 del medesimo decreto legislativo. Fino a quando la facoltà di scioglimento non è esercitata, il contratto continua ad avere esecuzione. Dopo che è stata autorizzata l'esecuzione del programma, l'altro contraente può intimare per iscritto al commissario straordinario di esprimere le proprie determinazioni entro un dato termine, decorso il quale il contratto si intende sciolto. Quanto sopra non si applica:

a) ai contratti di lavoro subordinato, in rapporto ai quali restano ferme le disposizioni vigenti;

b) ai contratti di locazione di immobili, se il locatore è colui che è sottoposto ad amministrazione straordinaria, ove subentra il commissario straordinario, salvo patto contrario;

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

Nella attuale procedura ordinaria contenuta nel decreto legislativo n. 270/1999 (articolo 68), in qualunque momento nel corso della procedura, tenuto conto delle esigenze connesse all'esercizio dell'impresa il commissario straordinario, sentito il parere del comitato di sorveglianza e con l'autorizzazione del giudice delegato, può distribuire acconti parziali ai creditori, o ad alcune categorie di essi, sulle somme che saranno prevedibilmente attribuite in via definitiva nel rispetto delle cause legittime di prelazione. Nella distribuzione degli acconti è data preferenza ai crediti dei lavoratori subordinati e ai crediti degli imprenditori per le vendite e somministrazioni di beni e per le prestazioni di servizi effettuate a favore dell'impresa insolvente nei sei mesi precedenti la dichiarazione dello stato di insolvenza. Quanto sopra opera indipendentemente dal tipo di programma adottato. Inoltre, nella procedura cd. di accesso immediato all'amministrazione straordinaria delineata di cui al D.L. n. 347/2003 (articolo 3), il giudice delegato, prima dell'autorizzazione del programma, può autorizzare il commissario straordinario al pagamento di creditori anteriori, quando ciò sia necessario per evitare un grave pregiudizio alla continuazione dell'attività d'impresa o alla consistenza patrimoniale della stessa (comma 1-bis);

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

Ai sensi della disciplina vigente (49, comma 1, del decreto legislativo n. 270/1999) le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori (previste dalle norme contenute nella sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare) possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali, salvo il caso di conversione della procedura in fallimento<sup>4</sup>. Nella procedura cd. di accesso immediato all'amministrazione straordinaria (decreto-legge n. 347/2003, articolo 6) le azioni revocatorie previste dalla disciplina ordinaria, (contenuta nel decreto legislativo n. 270/1999), possono essere proposte dal commissario straordinario anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori.

Altro criterio di delega prevede che sia assicurata la **flessibilità, in funzione delle caratteristiche dell'impresa e dei mercati di riferimento**, nella definizione dei **contenuti del programma di ristrutturazione** nonché della **durata dei programmi di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali (comma 1, lettera p)**.

Ulteriore criterio di delega prevede la **legittimazione del commissario straordinario e del 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; nonché l'attribuzione di analoga facoltà a una percentuale non irrisoria dei **creditori**, consentendone l'esercizio non prima di un congruo termine (**comma 1, lettera q**)).

Con una precisazione aggiunta **in sede referente** (ricependo una osservazione del **Comitato per la legislazione**), è stato precisato l'istanza di conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale ordinaria può essere presentata al tribunale **disgiuntamente (e quindi alternativamente)** dal commissario straordinario o del comitato di sorveglianza.

Il Capo VII, sezione II del decreto legislativo n. 270/199 (art. 69 – 72) Sezione I, disciplina attualmente la conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento. In particolare, l'articolo 69 attribuisce il potere di richiedere al tribunale la conversione della procedura in fallimento al commissario straordinario ovvero consente al Tribunale di provvedervi d'ufficio, in qualsiasi momento nel corso della procedura di amministrazione straordinaria, ove la stessa non possa essere utilmente proseguita.

Ai sensi dell'articolo 70, il tribunale dispone la conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento: a) quando, essendo stato autorizzato un programma di cessione aziendali, tale cessione non sia ancora avvenuta, in tutto o in parte, alla scadenza del programma, fatto salvo che vi sia la proroga; b) quando, essendo stato autorizzato un programma di ristrutturazione, l'imprenditore non abbia recuperato la capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni alla scadenza del programma. Ai sensi dell'articolo 71, la conversione è disposta con decreto motivato, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il commissario straordinario e l'imprenditore insolvente. In caso di conversione, il commissario straordinario presenta il bilancio della procedura con il conto della gestione (art. 72).

È poi presente un criterio di delega recante la disciplina dell'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al **concordato**, anche sulla base di **proposte concorrenti (comma 1, lettera r)**;

Il decreto legislativo n. 270/1999 dispone attualmente, all'articolo 78, che - dopo la dichiarazione di esecutività dello stato passivo - il MISE, su parere del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare l'imprenditore dichiarato insolvente o un terzo a proporre al tribunale un concordato. L'autorizzazione è concessa tenuto conto della convenienza del concordato e della sua compatibilità con il fine conservativo della procedura. La procedura di amministrazione straordinaria si chiude con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato (articolo 74). Nella procedura cd. di accesso immediato all'amministrazione straordinaria delineata di cui al decreto-legge n. 347/2003, il concordato è ammesso e segue una procedura specifica disciplinata dall'articolo 4-bis, secondo il quale nel programma il commissario straordinario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato, di cui deve indicare dettagliatamente le condizioni e le eventuali garanzie. Il concordato è approvato se riporta il voto favorevole dei creditori che rappresentino la maggioranza dei crediti ammessi al voto. Il tribunale approva il concordato con sentenza in camera di consiglio. La procedura di amministrazione straordinaria si chiude con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato.

Si ricorda che il decreto legislativo n. 14 del 2019 ha introdotto una nuova disciplina del concordato, destinata a trovare applicazione a partire dal 16 maggio 2022.

Si delega, infine, il Governo a prevedere, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene alla disciplina dei gruppi d'impresa 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 termine fallimento con quello di liquidazione giudiziale, in linea con la riforma delle procedure di insolvenza del decreto legislativo n. 14 del 2019. Per i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria il disegno di legge dispone infine 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 (**comma 1, lettera s**)).

Viene, a tal fine, richiamato l'articolo 2-bis del [decreto-legge n. 26/1979](#) secondo il quale lo Stato può garantire in tutto o in parte i debiti che le imprese in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. L'ammontare complessivo delle garanzie non può eccedere, per il totale delle imprese garantite, i cinquecentocinquanta milioni di euro. Le condizioni e modalità della prestazione delle garanzie sono disciplinate con decreto del Ministero dell'economia e la spesa per gli oneri relativi deve gravare su apposito capitolo dello stato di previsione del predetto Ministero, classificandosi spesa obbligatoria.