



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

A.C. 1494

Dossier n° 121 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
14 settembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1494
Titolo:	Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	X Attività produttive

Contenuto

La proposta di legge C. [1494](#) reca una **delega legislativa** che ha ad oggetto la **riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi**.

L'intento della riforma è di unificare la disciplina vigente, stratificatasi sulla base di diversi interventi normativi, con l'obiettivo di contemperare le esigenze dei creditori, l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio e la tutela dell'occupazione, trattandosi di imprese che - seppure in stato di insolvenza - rivestono per le loro dimensioni un particolare rilievo economico e sociale.

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 [D.Lgs. 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 [D.Lgs. n. 270/1999](#) è stato emanato sulla base della delega contenuta nella [legge 30 luglio 1998, n. 274](#) (articolo 1) e 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).

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](#)).

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**.

La proposta di legge C. [1494](#) 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 [d.lgs. n. 14 del 2019](#) recante il [nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza](#), che entrerà in vigore il 1° settembre 2021.

Il Comitato pareri della I Commissione si pronunciò in senso favorevole nella [seduta del 22 marzo 2017](#).

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.

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**).

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

L'**articolo 2** reca i **principi e criteri direttivi** per l'esercizio della delega da parte del Governo.

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. La X Commissione ha premesso ai criteri esplicitati nelle varie lettere che compongono il comma un richiamo ai principi generali che regolano la crisi di impresa e l'insolvenza, in quanto compatibili.

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 [D.Lgs. n. 270/1999](#)) che, sotto questo profilo, viene pertanto conservata (**comma 1, lettera a**).

Attualmente, 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, che inizia con l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria da parte del Tribunale (**fase cd. giudiziale**).

Sono modificati gli ulteriori **presupposti di accesso** alla procedura che si aggiungono alle prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale e allo stato di insolvenza.

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 ai 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)).

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)**).

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).

E' 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)**).

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'iscrizione nell'albo dei dottori commercialisti, avvocati o consulenti del lavoro, con specifica esperienza almeno quinquennale in gestione crisi di impresa (modifica introdotta dalla X Commissione in sede referente), 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)**).

La X Commissione ha anche introdotto un principio di delega volto a prevedere una periodicità almeno triennale nell'aggiornamento dell'albo, a fini di trasparenza (**lettera f-bis**).

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, nonché 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)**).

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

Il Governo dovrà prevedere che **imprese con determinate caratteristiche** - quelle di **maggior dimensione** (imprese con almeno 1.000 dipendenti e con un **fatturato pari a un multiplo significativo** di quello individuato per tutte le altre), nonché per le **società quotate in mercati regolamentati** e le imprese 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. La **conferma** della misura, verificati i requisiti, **spetta al Tribunale**, che provvede entro breve termine (**comma 1, lett. m)**).

Il testo prevede altresì la delega al Governo per disciplinare le modalità di nomina del **comitato di sorveglianza** da parte del **Ministro dello sviluppo economico** e da **parte del tribunale** (per quanto riguarda i componenti da individuare tra i creditori), 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. In sede referente, la X Commissione ha altresì specificato che la disciplina deve determinare i requisiti di onorabilità, indipendenza e professionalità dei componenti(**comma 1, lettera n)**).

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)) la sospensione ovvero lo **scioglimento dei contratti pendenti**, il **pagamento di crediti pregressi strategici** al di fuori delle regole del riparto e l'**esonero dalle azioni revocatorie** per i pagamenti effettuati dall'imprenditore.

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)**).

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)**);

Da ultimo, il testo contiene un principio di delega in base al quale il Governo deve prevedere, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene alla disciplina dei gruppi d'impresa e all'esecuzione del programma, l'applicazione dei criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, sostituendo il termine fallimento con quello di liquidazione giudiziale. Per i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria la proposta 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)**).

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'articolo 1 del **decreto-legge n. 118 del 2021**, attualmente all'esame del Senato (S. 2371), ha rinviato

l'entrata in vigore del **codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza** (decreto legislativo n. 14 del 2019) al 16 maggio 2022, fatta eccezione delle 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.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che lo schema di decreto legislativo è trasmesso alle Camere **entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega**. In proposito si ricorda che per precedenti progetti di legge-delega il Comitato per la legislazione ha richiesto, con un'osservazione, proprio di evitare il ricorso alla "tecnica dello scorrimento", individuando, in alternativa, un termine ultimo per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 29 maggio 2019 sulla proposta di legge C 1549 in materia di divieto di aste a doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e delega per il sostegno delle filiere etiche di produzione; per tecnica dello scorrimento si intende la norma procedurale che prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di novanta giorni; si tratta di una norma procedurale valutata dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 261 del 2017, come caratterizzata da "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa" anche comunque idonea ad individuare il termine di delega).

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- l'alinnea del comma 1 dell'articolo 2 prevede che il Governo attui la delega conferita **"anche in linea con i principi generali che regolano la crisi d'impresa e l'insolvenza, in quanto compatibili"**; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del rinvio operato, ad esempio indicando le norme generali alle quali si intende fare riferimento; nel caso in cui poi si intenda fare riferimento al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo n. 14 del 2009, si valuti l'opportunità di tenere conto di quanto osservato nel paragrafo "collegamento con lavori legislativi in corso";
- il principio direttivo di cui alla lettera f-bis) del comma 2 stabilisce un aggiornamento almeno triennale dell'albo dei commissari straordinari, nel rispetto dei criteri di trasparenza, rotazione ed efficienza; al riguardo, con riferimento al **criterio della rotazione**, si valuti l'opportunità di approfondire se si intenda fare riferimento al fatto che, a parità di altri requisiti la presenza nell'albo sarà a rotazione, come sembra desumersi dal tenore letterale della disposizione, oppure al fatto che la scelta all'interno dell'albo dei commissari da nominare avverrà con un criterio di rotazione;
- il principio direttivo di cui alla successiva lettera q) 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; al riguardo si valuti l'opportunità di specificare se la presentazione dell'istanza debba avvenire congiuntamente da parte di commissario straordinario e comitato di sorveglianza o anche disgiuntamente.