



Delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza

A.C. 3671-ter

Dossier n° 145 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
1 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3671-ter
Titolo:	Delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge A.C. 3671-ter deriva dallo stralcio dell'originario disegno di legge A.C. 3671, concernente la "Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza", presentato alla Camera dei deputati l'11 marzo 2016.

L'articolo unico del disegno di legge A.C. 3671-ter contiene i principi e i criteri direttivi di delega per la riforma dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, al fine di ricondurlo ad un quadro di regole generali comuni, come derivazione particolare della procedura generale concorsuale.

La relazione illustrativa governativa, oltre ad evidenziare la necessità di ricondurre *ad unum* la disciplina dell'amministrazione straordinaria, attualmente frammentata in più interventi legislativi, afferma che appare ormai almeno in parte superata la convinzione che le tradizionali procedure concorsuali fossero improntate a logiche di tipo prettamente punitivo e comunque essenzialmente liquidatorie, per ciò non collimanti con la visione prospettica di risanamento delle grandi imprese in crisi, cui invece la cosiddetta legge Prodi (decreto-legge n. 26/1979, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 95/1979) era ispirata.

La trasformazione che da un decennio investe le procedure concorsuali consente di affermare che sta assumendo maggiore rilievo l'esigenza – avvertita anche a livello europeo – di salvaguardare per quanto possibile il profilo occupazionale. Ciò avvicina le procedure concorsuali "ordinarie" e l'amministrazione straordinaria a principi fondamentali comuni e suggerisce di considerare l'istituto dell'amministrazione straordinaria come un ramo delle prime e di rendere applicabili ad essa, quando non vi siano esigenze specifiche di segno contrario, le regole e i principi dettati in via generale per le procedure concorsuali.

Lo sforzo maggiore della riforma è dunque quello di coerenza sistematica, per unificare una disciplina che fin dalla legge n. 95/1979, si è stratificata su leggi diverse, con l'obiettivo di contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio e 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 (comma 1, lettere da a) a q)) 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 legislazione vigente (articolo 81 del decreto legislativo n. 270/1999), che, sotto questo profilo, viene pertanto conservata (**comma 1, lettera a)**).

Viene tenuta ferma, negli intendimenti del Governo, la struttura bifasica della procedura oggi 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).

L'iter procedurale delineato nel disegno di legge delega prende avvio con il decreto con cui il tribunale, accertati i tre requisiti: dell'insolvenza, delle dimensioni dell'impresa e del connesso numero dei suoi occupati, dichiara aperta la procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nomina il giudice delegato e conferisce a un professionista, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, l'incarico di attestare la sussistenza dei presupposti di recuperabilità dell'impresa.

Il tribunale, previa acquisizione del parere favorevole del Ministero dello sviluppo economico, ammette l'impresa, con decreto, all'amministrazione straordinaria, ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero, sulla base dell'attestazione del professionista e 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).

La nuova procedura delineata dal disegno di legge del Governo presenta rilevanti aspetti di novità, taluni dei quali costituiscono uno snellimento rispetto alla disciplina vigente ordinaria. In base alla norma di delega, infatti:

- non esiste più la figura del commissario giudiziale incaricato, nella prima fase, di gestire l'impresa dichiarata insolvente, di relazionare al tribunale circa le cause dell'insolvenza e di valutare l'esistenza delle condizioni per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, quali le prospettive di recupero dell'equilibrio economico. In suo luogo, l'incarico di attestare la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico viene ora affidata ad un professionista iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari (**comma 1, lettera e**);
- il commissario straordinario – che secondo la legislazione vigente è nominato dal Ministro dopo l'apertura dell'amministrazione straordinaria –, viene nella nuova procedura nominato dal Ministro già nella prima fase della procedura e ad esso è attribuita *ab initio* la gestione e la rappresentanza dell'impresa insolvente e l'elaborazione di un piano di recupero dell'equilibrio economico dell'impresa;
- il piano, dunque, non interviene più dopo l'ammissione dell'impresa da parte del tribunale all'amministrazione straordinaria, bensì costituisce la base per la decisione del Tribunale circa l'ammissione dell'impresa all'amministrazione straordinaria (unitamente all'attestazione di recuperabilità del professionista) (**comma 1, lettera g**);
- il parere del Ministero dello sviluppo economico circa l'ammissione dell'impresa all'amministrazione straordinaria, nella nuova procedura, si delinea come obbligatorio e vincolante (**comma 1, lettera g**), in quanto il tribunale, previa acquisizione del parere favorevole del MISE, dispone l'ammissione.

Si evidenziano di seguito gli ulteriori principali profili innovativi contenuti nel disegno di legge, che riguardano:

- i presupposti di accesso alla procedura, con riferimento ai profili dimensionali dell'impresa o dei gruppi di imprese:
 - nelle imprese singole è stabilito in 400 il numero minimo di dipendenti e in complessivi 800 in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese del gruppo (**comma 1, lettera b) n. 3**);
 - il requisito dimensionale, dunque il concetto di "grande impresa", non è più ancorato ai soli occupati, ma anche alla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi (**comma 1, lettera b) n. 2**).
- l'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**);
- la possibilità che specifiche imprese – quelle quotate sui 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 (cd. accesso diretto). La conferma della misura, verificati i requisiti, spetta al tribunale che provvede entro breve termine (**comma 1, lettera h**).
- la 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**);
- la flessibilità del programma di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali – sia in termini di contenuti che di durata - in base alle caratteristiche dell'impresa e dei mercati in cui opera (**comma 1, lettera m**);
- in stretta relazione con le indicate esigenze di tutela dei creditori, rimane la previsione di un comitato di sorveglianza (nominato dal Ministro, di cui fanno parte anche i creditori nominati invece dal tribunale) la cui funzione è quella di vigilanza sull'attuazione del programma e sull'effettività delle prospettive di recupero economico dell'impresa (**comma 1, lettera i**);
- in tale prospettiva, la previsione che - con il commissario straordinario – anche il comitato di sorveglianza, oltre che "una percentuale non irrisoria" di creditori, possa chiedere al tribunale la conversione della procedura in liquidazione giudiziale (**comma 1, lettera n**);
- la previsione che, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene all'esecuzione del programma, trovino applicazione i criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo n. 270/1999, sostituendo il fallimento con la liquidazione giudiziale (**comma 1, lettera q**);
- l'estensione alla procedura di amministrazione straordinaria riguardante i gruppi di imprese dei principi e i criteri direttivi fissati dall'articolo 3 (**comma 1, lettera p**).
- l'accesso al concordato delle imprese in amministrazione straordinaria anche sulla base di proposte concorrenti (**comma 1, lettera o**);
- le modalità con cui il tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare (**comma 1, lettera l**):
 - n. 1) la sospensione o lo scioglimento dei contratti pendenti;
 - n. 2) il pagamento di crediti pregressi strategici al di fuori delle regole del riparto.

- n. 3) l'esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall'imprenditore;
- infine, si segnala che per i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria il disegno di legge 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 (**comma 1, lettera q**)).

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, risultante da stralcio, è sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6 del regolamento della Camera, in quanto formulato in termini di delega al Governo.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge all'esame, derivante dallo stralcio dell'originario disegno di legge A.C. 3671, concernente la "Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza", reca un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto l'articolo unico del quale si compone contiene i principi e i criteri direttivi di delega per la riforma dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, al fine di ricondurlo ad un quadro di regole generali comuni, come derivazione particolare della procedura generale concorsuale.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Termini e procedure di delega

Il disegno di legge, come già accennato, risulta da uno stralcio e contiene esclusivamente i principi e criteri direttivi della delega, in quanto fa riferimento all'esercizio della delega di cui all'articolo 1 dell'originario disegno di legge C. 3671. Quest'ultimo definisce i termini di delega (dodici mesi) e la procedura: i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e, quanto al riordino dell'amministrazione delle grandi imprese in crisi, del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Essi sono successivamente trasmessi 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 rispettive Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari, da rendere entro il termine di trenta giorni, decorso inutilmente il quale i decreti possono essere comunque emanati. Il termine per l'esercizio della delega è prorogato di sessanta giorni quando il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine di cui al comma 1 o successivamente.

*Andrebbe quindi valutata l'opportunità di integrare i contenuti del disegno di legge con la definizione dei termini e delle procedure di delega, tenendo conto che nel parere sul disegno di legge C. 3671-*bis*, il Comitato per la legislazione ha rilevato nelle premesse che "in relazione ai termini per l'esercizio della delega, il disegno di legge, all'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, 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 sessanta giorni, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta «tecnica dello scorrimento», che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla «tecnica dello scorrimento»" e che, in numerose recenti circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega e l'invalidità dei decreti adottati. Nel caso di specie, peraltro, la norma risulterebbe inapplicabile dal momento che il medesimo comma 3, al secondo periodo, individua in modo univoco il termine per la trasmissione degli schemi alle Camere, fissato "entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega", e precisa che il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari va reso entro trenta giorni, escludendo così la possibilità che il termine per l'espressione del parere parlamentare possa scadere negli ultimi trenta giorni per l'esercizio della delega o successivamente".*

Da tale ragionamento conseguiva la seguente condizione: "per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, si valuti la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, anche in considerazione del fatto che la predetta disposizione – stante il disposto del secondo periodo del medesimo comma - risulta di fatto inapplicabile".

Principi e criteri direttivi

La norma di delega è in via generale ben strutturata e individua chiaramente i principi e criteri direttivi specifici ai quali il legislatore delegato deve attenersi. Le **lettere o) e p)** richiamano i principi e criteri direttivi contenuti – rispettivamente – agli articoli 6 e 3 del disegno di legge da cui è stato effettuato lo stralcio. In particolare:

la **lettera o)** demanda al legislatore delegato il compito di disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato "in armonia con i principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 6";

la **lettera p)** estende alla procedura di amministrazione straordinaria riguardante i gruppi di imprese i principi e i criteri direttivi fissati dall'articolo 3.

Andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare i principi e criteri direttivi che si intende dettare, eliminando il riferimento ai due articoli oggetto di stralcio.