

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 15.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 19 gennaio 2004.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Angioni, Aprea, Armosino, Azzolini, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Bono, Bossi, Buttiglione, Cicu, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Malgieri, Martinat, Matteoli, Mauro, Micciché, Naro, Paoletti Tangheroni, Piscitello, Possa, Prestigiaco, Ramponi, Ricciotti, Santelli, Scarpa Bonazza Buora, Scherini, Selva, Sospiri, Tortoli, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valentino, Viceconte, Vietti e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantanove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Modifica nella costituzione di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Giuseppe Pisicchio ha reso noto, con

lettera pervenuta in data 22 gennaio 2004, di essersi dimesso dall'incarico di vicepresidente del gruppo parlamentare misto in rappresentanza della componente politica UDEUR-AP, pur confermando la sua adesione al gruppo parlamentare misto.

Comunico altresì che il presidente del gruppo parlamentare misto, con lettera in data 26 gennaio 2004, ha reso noto che il deputato Stefano Cusumano è stato nominato vicepresidente del gruppo parlamentare misto in rappresentanza della componente politica UDEUR-AP.

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (4592) (ore 15,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 4592)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che la X Commissione (Attività produttive) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Gastaldi, ha facoltà di svolgere la relazione.

LUIGI GASTALDI, Relatore. Signor Presidente, il provvedimento oggi all'esame dell'Assemblea è volto a consentire la ristrutturazione di grandi imprese in stato di insolvenza, introducendo una disciplina speciale in materia di amministrazione straordinaria. Come è a tutti noto, esso trae origine dalla situazione di crisi che ha investito la società Parmalat. Tuttavia, dette norme sono volte ad introdurre una disciplina di carattere generale, ed è questa la finalità più ampia che la Commissione ha sempre tenuto presente nell'esame del testo.

Lo scopo della normativa è quello di accelerare l'avvio e la definizione dei procedimenti per l'ammissione immediata delle imprese in stato di sofferenza all'amministrazione straordinaria, nonché la gestione dello stato di insolvenza mediante un programma di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa e del gruppo di cui essa eventualmente faccia parte, ciò al fine di assicurare la continuazione ordinata delle attività industriali, senza dispersione dell'avviamento, tutelando così i creditori, garantendo il regolare svolgimento del mercato ed evitando, al contempo, l'avvio di molteplici e non coordinate iniziative dei creditori medesimi in Italia e all'estero.

Si è voluta prevedere una disciplina che, pur rimandando al quadro normativo generale delineato dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 — il cosiddetto decreto Prodi-*bis* —, consentisse di superare alcuni limiti derivanti sia dalla complessità delle fasi previste sia dal carattere prevalentemente liquidatorio delle procedure.

In effetti, la fase preliminare di accertamento prevista dal decreto Prodi-*bis* si svolge in un lasso temporale di almeno tre mesi, generando uno stato di incertezza sull'avvio stesso della procedura di amministrazione straordinaria e sulle modalità della sua attuazione. Non a caso, tutte le procedure avviate sulla base di tale normativa sono sfociate nella cessione di beni e complessi industriali, non risultando in

grado di consentire la ristrutturazione delle imprese in crisi.

Il provvedimento, nella formulazione originaria, si compone di nove articoli ed è rivolto alle imprese in stato di insolvenza di grandi dimensioni, con un numero di dipendenti non inferiore a mille e debiti non inferiori a un miliardo di euro, che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui al cosiddetto Prodi-*bis*. Le norme proposte disciplinano le procedure per l'ammissione immediata dell'impresa all'amministrazione straordinaria, a partire dall'istanza motivata dell'impresa al ministro delle attività produttive e del decreto del ministro che dà avvio alla procedura con la nomina del commissario straordinario, nonché le funzioni del commissario straordinario, che opera assorbendo anche le funzioni attribuite dal decreto Prodi-*bis* al commissario giudiziale. Egli è tenuto, entro 60 giorni dalla data del decreto di nomina, a depositare presso il tribunale una relazione volta a dare conto delle cause che hanno determinato l'insolvenza e a segnalare le concrete prospettive di recupero. Nel medesimo termine, il commissario straordinario può richiedere al ministro delle attività produttive l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di altre imprese del gruppo. Inoltre, entro sei mesi dal decreto di nomina, il commissario straordinario presenta al ministro delle attività produttive il programma di ristrutturazione che deve essere da questi autorizzato, nonché la relazione contenente le cause di insolvenza.

Le procedure fanno capo al tribunale il quale, sulla base della relazione presentata dal commissario, accerta con sentenza lo stato di insolvenza, nomina il giudice delegato per la procedura, assegna ai creditori e ai terzi che vantano diritti reali immobiliari sui beni dell'imprenditore un termine per la presentazione delle relative domande e fissa i termini entro i quali si procederà all'esame dello stato passivo dinanzi al giudice delegato. Vi sarà la eventuale conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento qualora il

ministro delle attività produttive non autorizzi l'esecuzione del programma di ristrutturazione e non risulti altresì possibile adottare il programma di cessione dei complessi aziendali. In tal caso, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario, dispone appunto la conversione della procedura in fallimento.

Inoltre, sono possibili operazioni di cessione e di utilizzo di beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa. Fino a quando non sia autorizzato il programma di ristrutturazione economica e finanziaria delle imprese del gruppo, operazioni necessarie per la salvaguardia della continuità dell'attività aziendale delle imprese del gruppo possono essere autorizzate dal ministro su richiesta del commissario straordinario.

D'altra parte, azioni revocatorie degli atti pregiudizievoli per i creditori, possono essere proposte dal commissario straordinario anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché risultino funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma medesimo.

È infine prevista l'intesa del ministro delle attività produttive con il ministro delle politiche agricole e forestali in ordine alle autorizzazioni concernenti l'esecuzione del programma e le operazioni necessarie alla salvaguardia dell'impresa o del gruppo operanti nel settore agroalimentare.

La Commissione, pur nella diversità di talune prospettive, ha lavorato in un clima di sostanziale condivisione sugli obiettivi da conseguire, conservando nel complesso l'impianto originario del testo. Le modifiche si sono concentrate sulla opportunità di accentuare, ove necessario, la flessibilità delle procedure, di garantire ad esse la massima celerità e di assicurare nel contempo specifiche garanzie sotto il profilo della tutela dei creditori.

Con particolare riguardo ad una maggiore snellezza ed armonizzazione delle procedure, si sono innanzitutto ridotti ulteriormente i tempi tra l'adozione del decreto del ministro delle attività produttive di ammissione dell'impresa alla pro-

cedura di amministrazione straordinaria e la sua comunicazione al tribunale (che si è ritenuto di disporre immediatamente e non più entro tre giorni). Inoltre, si sono razionalizzati i rapporti intercorrenti tra ministero e tribunale sin dalle fasi di avvio del percorso procedurale. A tal fine, si è previsto che il tribunale sia contestuale destinatario dell'istanza motivata rivolta al ministro dall'impresa in stato di insolvenza e che parimenti la eventuale richiesta del commissario straordinario di ammissione di altre imprese del gruppo all'amministrazione straordinaria sia accompagnata da un ricorso al tribunale per la dichiarazione dello stato di insolvenza.

Sono stati altresì definiti, in assenza di indicazioni nel testo originario, tempi ridotti per la dichiarazione dello stato di insolvenza da parte del tribunale, che deve avvenire entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria. Ciò consente, inoltre, al tribunale, come stabilito dal comma aggiuntivo 1-bis all'articolo 4, di accertare quanto prima l'eventuale insussistenza dello stato di insolvenza ovvero anche di uno solo dei requisiti previsti per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, cessando in tal modo gli effetti del decreto ministeriale. Si è comunque disposto che restino in ogni caso salvi gli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi della procedura.

In tale quadro, infine, si è ritenuto di regolare il lasso di tempo intercorrente tra l'adozione del decreto ministeriale e la dichiarazione dello stato di insolvenza da parte del tribunale, prevedendo che il commissario possa, in tale periodo, provvedere all'amministrazione dell'impresa compiendo ogni atto utile all'accertamento dello stato di insolvenza.

Nell'intento di garantire celerità e flessibilità alle procedure, si è in primo luogo previsto che l'autorizzazione del ministro all'esecuzione del programma di ristrutturazione non sia necessaria per gli atti non eccedenti l'ordinaria amministrazione o il cui valore sia inferiore a 250 mila euro.

Le esigenze di snellezza e rapidità hanno poi suggerito una diversa formulazione dell'articolo 7 del provvedimento, che fa riferimento all'intesa del ministro delle attività produttive con il ministro delle politiche agricole e forestali in ordine alle autorizzazioni riguardanti l'esecuzione del programma di ristrutturazione e le operazioni di cessione e utilizzo di beni o aziende dell'impresa. L'oggetto dell'intesa è stato limitato all'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, sia al fine di evitare aggravii procedurali — che mal si confanno ad un percorso che deve essere necessariamente rapido e agile — sia in relazione al carattere di disciplina generale del provvedimento.

Le richiamate esigenze di celerità si sono infine volute applicare anche con riferimento ai profili di tutela dei creditori, fornendo alla gestione commissariale i necessari strumenti giuridici per un rapido accordo con questi, una volta presentato il piano di ristrutturazione. Sono stati a tal fine introdotti due articoli aggiuntivi, il primo dei quali (articolo 4-bis) stabilisce la possibilità per il commissario straordinario di prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato, presentando apposita istanza al giudice delegato e indicandone dettagliatamente le condizioni e le eventuali garanzie. La norma disciplina nel dettaglio le diverse fasi della procedura, stabilendo innanzitutto che l'imprenditore insolvente, i creditori ed ogni altro interessato possono presentare memorie scritte e documenti contenenti le proprie osservazioni sull'elenco dei creditori, sugli importi indicati e sulle relative cause di prelazione. Anche i soggetti che non figurano nell'elenco dei creditori possono depositare istanza di ammissione dei propri crediti.

Nei successivi 60 giorni il giudice delegato provvede, con l'ausilio del commissario straordinario, alle opportune integrazioni e modifiche, predisponendo un elenco provvisorio dei creditori ammessi a votare sul concordato nonché un elenco dei creditori esclusi e fissa le modalità e il termine entro cui i creditori sono chiamati

a votare. Il concordato è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza del valore assoluto dei crediti ammessi. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, il commissario straordinario apporta le necessarie variazioni al programma di ristrutturazione. È ammesso appello, da parte dell'imprenditore insolvente, dei creditori e del commissario straordinario, entro quindici giorni dalla sua affissione. La procedura di amministrazione straordinaria si chiude con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato.

A completamento di tali disposizioni, si è inserito nel testo un ulteriore articolo — l'articolo 4-ter — recante norme sull'accertamento del passivo che si prevede sia improntato a criteri di massima celerità e speditezza e che viene disciplinato secondo le vigenti disposizioni di cui al decreto legislativo n. 270 del 1999.

L'esigenza di tutelare i creditori colpiti dalla crisi trova riscontro, infine, nell'integrazione recata all'articolo 6, ove si dispone che le azioni revocatorie, previste dall'articolo 49 del decreto legislativo n. 270 del 1999, possono essere proposte dal commissario straordinario anche dopo l'autorizzazione del programma di ristrutturazione, purché funzionali, nell'interesse dei creditori, al raggiungimento degli obiettivi del programma stesso.

I pareri, pervenuti da parte delle Commissioni competenti (I, II, V, VI, XI, XIII, XIV e del Comitato per la legislazione), hanno sostanzialmente confermato la validità dell'impianto del provvedimento. In particolare, due Commissioni (V e VI) hanno espresso il parere nella forma del nulla osta, e altre due (II e XIV) hanno espresso parere favorevole. Le altre Commissioni (I, XI e il Comitato per la legislazione) hanno formulato talune osservazioni, che potranno essere oggetto di ulteriore riflessione nel corso dell'esame in Assemblea.

Quanto al parere condizionato, espresso dalla Commissione agricoltura, non sono stati ritenuti accoglibili i rilievi avanzati in tale sede, riguardanti, il primo, il ripristino dell'originaria formulazione

dell'articolo 7, ed il secondo, l'opportunità di prevedere forme adeguate di partecipazione dei produttori agricoli nel comitato di sorveglianza, di cui al decreto legislativo n. 270 del 1999.

Con riferimento alla prima condizione, infatti, si è ritenuto opportuno, sulla base di considerazioni largamente condivise, emerse nel corso del dibattito svolto in Commissione in sede referente, mantenere la previsione che l'intesa del Ministero delle politiche agricole e forestali intervenga solo con riferimento all'esecuzione del programma di ristrutturazione. Il mancato accoglimento della seconda condizione posta dalla XIII Commissione è stato dettato dall'esigenza, che ha costantemente ispirato i lavori della Commissione attività produttive, di non introdurre, nel testo del provvedimento, elementi di irrigidimento delle procedure.

Signor Presidente, desidero ribadire, in conclusione, come la Commissione di merito, al di là delle diverse prospettive di fondo, sia riuscita a lavorare in un clima di sostanziale condivisione in ordine agli obiettivi da conseguire, in un proficuo confronto dialettico tra Governo, maggioranza e opposizione. Ciò è stato reso possibile sia dalla particolare disponibilità di tutti i colleghi, sia dalla comune consapevolezza della necessità dell'intervento prospettato.

Auspico che il dibattito in Assemblea possa mantenersi altrettanto positivo, manifestando, sin da ora, la disponibilità ad un ulteriore affinamento del testo del provvedimento, nel solco delle linee guida sinora illustrate (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

È iscritto a parlare l'onorevole Gambini. Ne ha facoltà.

SERGIO GAMBINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il nostro giudizio sul disegno di legge in discussione muove da una considerazione fondamentale. Vogliamo dirlo senza ipocrisia, perché il dato

che motiva la modifica del decreto legislativo n. 270 del 1999 (il cosiddetto *Prodi-bis*) è l'importanza ed il grande peso che rivestono le imprese del gruppo Parmalat nell'ambito dell'economia del nostro paese, a causa delle loro dimensioni produttive, del carattere multinazionale di tale gruppo (uno dei pochi gruppi italiani a presentare tale carattere) e dei numerosi intrecci che le imprese del gruppo Parmalat hanno con le attività agricole, tra le più qualificate di tale settore, del nostro paese.

Insomma, nel momento in cui si è aperta, in modo così drammatico, la crisi del gruppo Parmalat, si è manifestata l'esigenza di guardare ad un preminente interesse nazionale. Occorre tutelare un importante patrimonio produttivo, che oggi rischia l'azzeramento, a causa della gestione da parte del vertice aziendale e di tutte le vicende che, giorno dopo giorno, vengono alla luce. Infatti, vennero commessi, nel corso degli anni passati, veri e propri atti criminali da parte del vertice di quell'impresa.

Insomma, viviamo un grande dramma che, come abbiamo avuto modo di vedere, coinvolge uomini e donne di intere zone produttive del nostro paese, di intere aree dell'Italia. Peraltro, la drammaticità della situazione è confermata dagli eventi luttuosi verificatisi di recente.

Per questo insieme di ragioni, abbiamo guardato con favore ad un intervento legislativo urgente che potesse costituire un punto di riferimento certo per tutti coloro che sono impegnati nel compito di salvare questo importante patrimonio produttivo, a cominciare dai nuovi vertici incaricati di gestire la fase difficilissima di rilancio dell'impresa. Da questo punto di vista, il decreto-legge al nostro esame ha già dispiegato — vogliamo dirlo con chiarezza — i suoi primi effetti positivi: gli stabilimenti sono in efficienza ed hanno ripreso a lavorare a ritmi elevati; il conferimento del prodotto, in questo caso del latte, avviene con continuità; la rete commerciale è efficiente, funziona.

Ora, noi crediamo che occorra effettuare un esame più attento del provvedi-

mento. Se quelli poc'anzi indicati sono gli effetti già prodotti, ora si tratta di guardare con maggiore attenzione al testo nel suo complesso e di procedere ad una serie di verifiche alla luce delle norme più generali; si tratta, cioè, di ricondurre le previsioni legislative in un alveo certo che sia capace di tutelare adeguatamente le diverse parti e di contemperare nella maniera migliore esigenze che potrebbero anche porsi in conflitto tra di loro. Mi riferisco, in particolare, da un lato, all'esigenza di continuare l'attività produttiva dell'impresa del gruppo Parmalat e di difendere il suo patrimonio occupazionale e, dall'altro, a quella di tutelare le molte migliaia di risparmiatori che hanno investito in azioni ed in *bond* del gruppo medesimo e che, con l'azzeramento del valore delle azioni e con il pericolo che il controvalore dei *bond* non venga mai restituito, si trovano, adesso, in una condizione gravissima.

Per fare ciò, per riuscire a ricondurre tutto in un alveo di certezza ed anche a contemperare le diverse esigenze, occorre, anzitutto, consolidare il carattere di normativa generale del provvedimento al nostro esame, evitando il rischio — evidente in alcune parti dell'articolato — di un intervento legislativo cosiddetto fotografia, misurato sulle esigenze contingenti e da esse motivato. Ripeto che gli effetti del decreto-legge, da questo punto di vista, si sono già interamente prodotti. Si tratta, oggi — ripeto —, di cancellare l'evidenziato rischio, il vizio di origine — chiamiamolo così —, e di attribuire al decreto-legge il carattere di normativa generale. Nello stesso tempo, bisogna fare in modo che la nuova normativa generale tenga conto delle valutazioni già effettuate, sia in sede europea sia in sede giurisdizionale, relativamente agli strumenti legislativi precedenti.

Le norme in esame — come è noto — si innestano sul precedente decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (il cosiddetto Prodi-*bis*), che a sua volta correggeva la prima legge Prodi risalente alla fine degli anni 70.

È importante valutare con attenzione il vaglio che tali norme hanno subito nel corso degli anni passati. Infatti, non vediamo alcuna ragione per esporre inutilmente tutta la procedura, che è stata già avviata e che sta producendo quei risultati positivi che prima ho richiamato, al rischio di impugnative che potrebbero derivare da lesioni a principi già affermati in precedenza dal sopraccitato vaglio.

Per questo, proporremo un approccio migliorativo rispetto al testo in esame, come abbiamo già tentato di fare nel corso della discussione in Commissione raggiungendo peraltro alcuni risultati; adotteremo tale approccio anche nel corso dell'esame in Assemblea, attraverso le nostre proposte emendative.

Condividiamo — credo di averlo già sottolineato — l'assunto principale dal quale muove il decreto-legge, vale a dire l'immediata apertura dell'amministrazione controllata, intesa come procedura concorsuale conservativa capace di tutelare la continuità produttiva delle imprese ad essa assoggettate.

In questa chiave — vorrei essere altrettanto chiaro — rimane ferma la consapevolezza che l'amministrazione straordinaria (e, in astratto, qualsiasi altra procedura concorsuale) è in grado di garantire la salvaguardia delle attività produttive, ma non può porre riparo, in alcun modo, ai danni prodotti a carico dei creditori dell'impresa insolvente in situazioni caratterizzate — come quelle della Parmalat — da gravissimi effetti finanziari originati da episodi di cattiva gestione. Ciò è reso particolarmente evidente dalle stesse proposte emendative presentate nel corso della discussione.

Tornando al decreto legislativo n. 270 del 1999, che, prima di questo decreto-legge, disciplinava tutta la materia dell'intervento dell'amministrazione straordinaria, come si ricorderà, quel provvedimento consente l'attivazione della procedura con la dichiarazione dell'insolvenza in termini abbastanza brevi, ma prevede una prima fase giudiziale, della durata di circa quaranta giorni, che si apre con la dichiarazione di insolvenza durante la quale il

commissario giudiziale, nominato dal tribunale su designazione del ministro delle attività produttive, gestisce l'impresa e appronta una relazione volta a dimostrare l'esistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio delle attività imprenditoriali. Queste prospettive devono realizzarsi, alternativamente, attraverso l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali o attraverso un programma di ristrutturazione industriale e finanziaria.

Sulla base della relazione del commissario giudiziale, il tribunale, sentito il Ministero delle attività produttive, che esprime un parere tecnico, dichiara l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria oppure il fallimento, qualora ritenga non esistano le condizioni previste dalla legge per dare avvio all'amministrazione straordinaria. Allora, è evidente la necessità di un provvedimento che capace di correggere e velocizzare quella procedura. Data l'urgenza dell'intervento, i tempi e le modalità previste dalla procedura del cosiddetto Prodi-*bis*, (in considerazione al caso concreto che abbiamo dovuto fronteggiare), avevano bisogno di una modifica. Il meccanismo di apertura dell'amministrazione straordinaria del Prodi-*bis* non risponde, infatti, alle necessità che ci si presentano.

Nel periodo della fase giudiziale, ancorché siano attivati tutti gli strumenti che consentano la gestione dell'impresa da parte del commissario, permane infatti l'indecisione sulla sorte dell'azienda e l'alea del possibile fallimento. Ciò conferisce alla gestione del commissario un carattere di notevole precarietà, con conseguente possibile grave pregiudizio delle prospettive di continuità aziendale. È infatti evidente per noi che l'incertezza sull'apertura della procedura influisce negativamente sulle decisioni che devono essere assunte dai terzi — si pensi ai soggetti finanziatori, ma anche ai committenti o ai fornitori — e sulla stessa possibilità del commissario di assumere provvedimenti immediati, che trovano utilità e giustificazione solo in una prospettiva di continuità produttiva. Insomma, l'esigenza di saltare

la fase giudiziale e assicurare il presidio della procedura conservativa fin dal momento della dichiarazione di insolvenza è per noi indiscutibile. Tuttavia, vale la pena riflettere sul fatto che questa esigenza di velocizzare e di saltare alcune fasi previste nel decreto legislativo n.270 del 1999, nel momento in cui ci si orienta verso una correzione, pone dei problemi nuovi. Ripeto, l'esigenza è assolutamente condivisibile; la perplessità sorge in un altro momento, quando il decreto-legge in esame afferma invece il primato politico sulla procedura, limitando, fin quasi all'azzeramento, il controllo di garanzia da parte dei tribunali competenti.

Infatti, com'è noto, con il nuovo decreto-legge, la procedura si apre per decisione del ministro delle attività produttive, valutate le motivazioni della richiesta (articolo 2, comma 2); si svolge sulla base di un programma approvato dal ministro delle attività produttive (articolo 4, comma 2); può essere interrotta nel caso di impossibilità di formulazione o di attuazione del programma soltanto su iniziativa del commissario (articolo 4, comma 4); inoltre, scompare dal sistema il ruolo di controllo del tribunale durante tutta la fase operativa della procedura, sembrando preclusa l'applicazione dell'articolo 69 del decreto legislativo n. 270 del 1999.

Ci chiediamo se queste modificazioni dell'impianto del decreto legislativo n.270 del 1999 siano state realizzate per portare in capo al ministero competenze che prima erano invece affidate al magistrato.

Ci sembra che non debba essere sottaciuto come il nuovo impianto normativo rischi di introdurre un *vulnus* nel sistema, prestando il fianco a censure comunitarie sotto il profilo dell'introduzione di elementi distorsivi della concorrenza. Da questo punto di vista, vale la pena di ricordare che, nell'ambito del procedimento di infrazione avviato nei confronti della cosiddetta legge Prodi (la legge n. 95 del 1979), la Commissione europea aveva stigmatizzato la presenza nella procedura di forti elementi di discrezionalità dell'organo politico (elementi che con il decreto-legge, come abbiamo visto, vengono raf-

forzati rispetto alla disciplina che poi è stata abrogata), che conferivano alla misura adottata dalla stessa legge Prodi un carattere di selettività.

Allora, ci chiediamo: vale la pena di incorrere in questo rischio (nel rischio, cioè, che la Comunità europea, che ha già espresso pareri incontestabili su questa materia, ritorni di nuovo a criticare e, perciò, ad impugnare le norme che vengono assunte), esclusivamente per affermare una centralità dell'indirizzo politico di cui, sinceramente, non si avverte l'esigenza? Lo diciamo non solo perché quello di provocare un intervento della Comunità europea è un pericolo concreto ed evidente, che potrebbe arrestare tutte le procedure positivamente avviate, ma anche perché sta proprio nel ruolo terzo ed imparziale della magistratura la migliore garanzia per i diversi soggetti che sono interessati da questa crisi.

Mi riferisco alle esigenze proprie di migliaia e migliaia di creditori che assumono un assetto così particolare, come è evidente in questa vicenda, sia a quelli che hanno sottoscritto i *bond*, sia ai detentori di azioni, sia ai numerosi produttori (sono circa 5 mila i produttori che conferiscono il latte alla Parmalat nell'ambito del bacino della Pianura padana). Credo, pertanto, che una delle esigenze che debbono essere fortemente tenute presenti, nel momento in cui si affronta questa procedura concorsuale per consentire il rilancio delle attività produttive del gruppo Parmalat, sia quella di tutelare anche i numerosi creditori, così penalizzati in questa vicenda. E qual è lo strumento migliore, da questo punto di vista, se non quello imparziale e terzo rappresentato dal giudice?

Mi sembra che l'esigenza politica che, in questo caso, si è fatta prevalere dovrebbe essere ricondotta a migliore ragione, di fronte a queste esigenze che a me paiono sinceramente prioritarie.

Si tratta di una preoccupazione che viene rafforzata anche da quanto previsto dall'articolo 6 del decreto-legge in esame. Tale articolo consente al commissario di proporre le azioni revocatorie previste

dall'articolo 49 del decreto legislativo n. 270 del 1999, purché funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma di ristrutturazione.

Si prevede dunque che un istituto come quello della revocatoria, tipicamente concorsuale, e le cui natura giuridica e finalità sono di ripristinare il concorso fra i creditori, sia invece deviato nella sua finalizzazione, che diviene quella di finanziare la gestione dell'impresa.

Non a caso l'applicabilità delle norme sulle revocatorie è esclusa dal decreto legislativo n. 270 del 1999 nel caso del programma di ristrutturazione, così come nella procedura di concordato preventivo, essendo esito di tale programma il ritorno *in bonis* dell'impresa e non il ristoro dei creditori.

Vorrei da questo punto di vista evidenziare come la Cassazione nel 1996 abbia sottolineato l'incompatibilità dell'esercizio della revocatoria finalizzata al soddisfacimento dei creditori, con una procedura diretta prima di tutto a conseguire l'equilibrio economico dell'impresa e del suo ritorno *in bonis*, e dunque con finalità almeno in parte diverse dalla soddisfazione dei creditori.

A ciò si era aggiunta la giurisprudenza comunitaria, ampiamente condivisa dai giudici nazionali, che aveva considerato incompatibile con il divieto di aiuti di Stato alle imprese, sancito dagli articoli 92 e 93 del Trattato CE, la possibilità di esperire l'azione revocatoria, quando non si facesse luogo a procedure liquidatorie e dunque nel caso di procedure di ristrutturazione.

Leggiamo dunque la sentenza della Cassazione: « Se l'azione revocatoria ha come presupposto la lesione del principio della parità di trattamento dei creditori cagionato dal compimento da parte del debitore dell'atto di disposizione patrimoniale, risulta da ciò evidente che la finalità recuperatoria, che a suo mezzo viene esercitata, mentre appare coerente con una procedura ontologicamente strutturata in vista della liquidazione del patrimonio e del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, non si concilia affatto con una

procedura che nella sua connotazione tipica è preordinata alla gestione dell'impresa in vista del suo reinserimento nel mercato.»

Il secondo elemento, che si muove sulla stessa lunghezza d'onda di quello che prima abbiamo ricordato e che espone il decreto-legge all'impugnativa, è anche la previsione introdotta dall'articolo 4-*bis* nel corso dell'esame della Commissione in merito al tema del concordato. Intendiamo: noi giudichiamo favorevolmente il fatto che si modifichi e che si renda più efficiente la procedura del concordato per raggiungere le finalità del rilancio produttivo dell'impresa in crisi. La modifica che viene introdotta con l'articolo 4-*bis* alla legge fallimentare deve essere invece considerata con grande attenzione; ricordiamoci di cosa si tratta, ovvero della modalità attraverso la quale viene accolto il concordato.

Per l'accoglimento del concordato nella legge fallimentare vi sono due condizioni: la proposta deve essere condivisa da soggetti che rappresentano i due terzi dell'ammontare dei crediti e da più della metà dei soggetti interessati. L'insieme di queste due condizioni consente che venga varato il concordato. Nella norma che è stata introdotta nel corso della discussione in Commissione, la prima previsione viene ridotta — non più i due terzi, ma il 50 per cento —, mentre la seconda scompare del tutto. Il rischio concreto è che, con una trattativa ristretta a pochi grandi interlocutori, si possa chiudere favorevolmente il concordato.

Voi tutti — e mi riferisco ai colleghi che partecipano, in questi giorni, alle audizioni in sede di indagine conoscitiva sul rapporto tra industrie e sistema finanziario — avete ascoltato quanto ha affermato il presidente della Confapi, che ha indicato il grave pericolo della norma in questione. Infatti, vi è il rischio concreto che attraverso tale norma si possano sacrificare gli interessi diffusi dei creditori. La tentazione potrebbe essere quella di trovare un accordo soltanto con grandi gruppi, magari quelli d'oltre Atlantico, che sono detentori di gran parte dei crediti in *bond*,

sacrificando l'azionariato diffuso, i sottoscrittori diffusi dei *bond*, i creditori delle imprese. Non vorremmo che tale elemento contribuisse a rendere meno forte la nuova normativa con il rischio di colpire, anche in questo caso, il principio della *par condicio creditorum*.

Abbiamo indicato quelli che ci sembrano i punti più deboli della nuova normativa ed avizzeremo proposte puntuali da questo punto di vista (ne parlerò ora sinteticamente perché avremo modo, durante l'esame del provvedimento, di illustrare i singoli emendamenti). Le nostre proposte hanno l'obiettivo di ricondurre al giudice il controllo e la vigilanza sulle procedure dell'amministrazione controllata: ci sembra la questione fondamentale. Infatti, per ricondurre tutto ad un principio di preminenza della politica si rischia di rendere vana tutta la procedura condotta fino ad ora.

Inseriamo anche un elemento di riflessione per quanto riguarda i tempi. I tempi dell'amministrazione straordinaria, infatti, non sono cosa secondaria. Come è noto, il cosiddetto Prodi-*bis* prevedeva un anno nel caso della cessione e due anni nel caso della ristrutturazione (concretamente, mai si è dato luogo alla ristrutturazione). Quello dei tempi è un aspetto importante perché i crediti maturati nel periodo dell'amministrazione straordinaria vengono onorati in prededuzione rispetto a quelli maturati precedentemente. Si tratta concretamente di difendere il credito diffuso presente in questa vicenda. Perciò proponiamo che la procedura abbia validità di un anno e venga prorogata per un altro anno, dopo opportuna verifica.

Sottolineiamo, inoltre, la questione del comitato di sorveglianza, che sembra scomparire dall'attuale normativa. Proponiamo che venga cancellato l'articolo 6 sulle azioni revocatorie. Abbiamo anche avanzato proposte migliorative integrative aventi sempre l'obiettivo di consentire una ristrutturazione dei crediti che avvantaggi il credito diffuso. Proponiamo inoltre incentivi di carattere fiscale che consentano una ristrutturazione del credito anche attraverso la trasformazione in azioni. Avan-

ziamo infine una proposta di sostegno alle piccole imprese, attraverso la cancellazione del tetto di compensazione IVA, attualmente previsto per l'equivalente di un miliardo di lire. Abbiamo proposto di elevarlo all'equivalente di 10 miliardi di lire per restituire liquidità alle imprese della filiera che soffrono gravemente in tale vicenda e non sono tutelate dalla procedura dell'amministrazione straordinaria, riservata alle sole imprese del gruppo.

Con le suddette proposte vogliamo indicare una strada di miglioramento e di difesa degli interessi diffusi. Ci sembrano proposte ragionevoli e sarebbe utile accoglierle. Speriamo che durante l'esame del provvedimento vi sia lo stesso clima che, nell'ambito della Commissione, ha favorito un miglioramento del provvedimento. Ripeto: le nostre proposte vogliono difendere il patrimonio produttivo, ma anche i risparmiatori ed i produttori del nostro paese. Non c'è infatti ragione che una esigenza vada a detrimento dell'altra (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gamba. Ne ha facoltà.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, premetto che la posizione del gruppo di Alleanza nazionale è ampiamente favorevole a questo intervento del Governo, che riteniamo tempestivo e assolutamente necessario di fronte ad una situazione che, come hanno già ricordato il collega relatore, onorevole Gastaldi, e lo stesso onorevole Gambini, non essendosi mai verificata in passato, richiedeva l'adozione di misure urgenti ed adeguate, non essendo facile gestirle sulla base dei provvedimenti precedenti, come la ormai notissima disciplina, cosiddetta Prodi-*bis*.

Pertanto, non vi può che essere, da parte nostra, un plauso alla tempestività dell'intervento del Governo, proprio perché quelle norme, che si riferivano all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di grandi imprese

in crisi, necessitavano di una maggiore flessibilità procedurale, di una maggiore celerità e trasparenza e, non da ultimo, di una maggiore tutela dei creditori. Viceversa, nella disciplina precedente, questo aspetto era certamente meno evidente, ponendosi l'accento, in quelle norme, maggiormente sulla necessità — pur assolutamente condivisibile — di tutelare e di favorire, per quanto possibile, la continuità produttiva ed industriale di imprese con caratteristiche di rilevanza nel quadro complessivo dell'economia nazionale.

A tale riguardo, si deve certamente sottolineare l'opportunità di consentire al commissario straordinario, dottor Bondi, nominato con la tempestività necessaria, l'utilizzo di quegli strumenti che possono far sì che la sua missione, consistente nel tentativo di mantenimento di un'industria fondamentale per l'economia nazionale, come la Parmalat, sia auspicabilmente portata a compimento. Non vi è dubbio che l'obiettivo del perseguimento della continuità produttiva e della ristrutturazione industriale, come recita il titolo stesso della legge, sia da perseguire, in particolare in un caso, come quello attuale, di crisi di natura finanziaria, che però, per fortuna, non trova rispondenza, per certi versi, in una crisi di tipo industriale. Si spiega in tal modo la necessità di un intervento che dia la possibilità a questo complesso industriale agroalimentare, decisivo per le sorti del paese, di continuare la propria attività produttiva. A fronte di ciò, vi è l'altrettanto evidente necessità di cercare di limitare, quanto più possibile, i danni indotti anche nei confronti di molte altre imprese del paese — di alcune regioni in particolare —, che hanno subito e stanno subendo gli effetti di una situazione certamente imprevedibile ed imprevista.

L'intervento normativo del Governo, tuttavia, ha avuto qualche incertezza di tipo strettamente legislativo e, quindi, bene ha fatto la Commissione attività produttive, tramite l'opera del relatore e tramite la sollecitazione dei rappresentanti del Governo che sono intervenuti, a cogliere l'occasione per introdurre una serie di

miglioramenti di tipo normativo, che consentono all'Assemblea, oggi in sede di discussione sulle linee generali, domani in sede di votazione degli articoli e delle relative proposte emendative, di esaminare un testo certamente più ponderato e più rispondente alle varie necessità, come richiesto dalla stessa caoticità degli avvenimenti.

In relazione alle molteplici preoccupazioni avanzate da più parti circa la precisione, l'effettività e l'efficacia di queste norme, va detto che dall'ampia azione emendativa, condivisa dalla Commissione, è risultato un testo ancor più adeguato alle necessità rappresentate all'inizio.

Queste disposizioni (è pleonastico ricordarlo), anche se hanno preso spunto da un caso pratico che non si sarebbe mai voluto si verificasse, hanno, come è per loro stessa natura, una portata generale: anche se è evidente l'auspicio che alle suddette si debba ricorrere il meno possibile (anzi, possibilmente mai), è chiaro che il testo definitivo da convertire — come ha tenuto giustamente in conto la Commissione — deve rispondere a requisiti, anche sotto il profilo della completezza normativa, tali da rendere possibile l'applicazione della disciplina ad altre situazioni simili, ma non esattamente identiche a quelle relative al caso Parmalat.

L'intendimento di una maggiore tutela dei creditori (francamente non comprendiamo il motivo per cui il collega Gambini abbia al riguardo mosso alcune critiche, svolgendo, se non ho capito male, considerazioni sostanzialmente formali) ha giustamente trovato riscontro in queste norme perché — il caso specifico del gruppo Parmalat lo ha reso evidente —, a fronte di una situazione industriale relativamente positiva, i veri danneggiati sono rappresentati, come tutti sanno, dalla vasta platea dei creditori ed, in particolare, dei piccoli risparmiatori.

Pertanto, ci pare assolutamente corretto ed opportuno l'intervento emendativo posto in essere, che ha determinato, come risulta dalla disciplina puntuale del complesso articolo 4-bis del provvedimento, l'introduzione della procedura del

concordato e la precisazione (che francamente non mi sembra possa ancora soggiacere alle critiche sollevate dall'onorevole Gambini) riferita all'articolo 6, che le azioni revocatorie debbano effettuarsi nell'interesse dei creditori. La tutela dei creditori, pertanto, è una finalità tipica dell'azione revocatoria in generale.

Forse il testo originario poteva prestarsi a qualche equivoco o fraintendimento, ma la precisazione introdotta dall'emendamento approvato in Commissione, circa la finalità della tutela dell'interesse dei creditori, credo sgombri il campo dalle preoccupazioni riferite alla possibile censura nei confronti delle azioni revocatorie proposte dal commissario straordinario, nel caso — come affermava l'onorevole Gambini — le stesse fossero finalizzate al ritorno *in bonis* dell'impresa (quindi, in quel caso solo indirettamente a favore dei creditori).

Mi pare che la precisazione risolva la perplessità avanzata; d'altra parte, questa stessa perplessità non mi pare possa essere alimentata se ci riferiamo alla presunta dicotomia tra la tutela degli interessi di continuità produttiva dell'impresa, sotto il profilo dell'interesse complessivo dell'impresa, e quella del risparmio, dei risparmiatori ed in questo caso dei creditori (anche quest'ultimo aspetto, in un caso peraltro talmente evidente, deve essere tutelato da parte del Parlamento italiano e, quindi, dello Stato in generale).

Riteniamo che questa normativa tenga nel debito conto interessi che devono essere tutelati dall'ordinamento, quelli dei creditori e del risparmio e quelli della continuità produttiva e della stessa attività dell'impresa, quando si tratta di imprese di dimensioni ed importanza tali da soddisfare le condizioni e i requisiti per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, così come definita dal presente testo.

Certo, qualche ulteriore miglioramento potrebbe essere ancora operato. Infatti, si tratta di una normativa che, in qualche modo, ha risentito della necessità di tempestività ed urgenza imposta dalla gravità della situazione; tuttavia, alcune osserva-

zioni e richieste formulate dalle Commissioni in sede consultiva, che hanno trovato un relativo accoglimento da parte della X Commissione, potrebbero certamente essere oggetto di un'ulteriore considerazione nei giorni a venire.

Ad esempio, il gruppo di Alleanza nazionale non ha pienamente condiviso le preoccupazioni circa una presunta eccessiva potestà di intervento da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali, per cui la soluzione individuata al riguardo non ci ha convinto del tutto. Tuttavia, abbiamo condiviso la necessità di giungere celermente alla discussione in Assemblea. Probabilmente, una definizione che consenta a tali norme di essere utilizzate anche in occasione di situazioni gravi relative ad imprese che nulla hanno a che fare con il settore agroalimentare potrebbe richiedere una previsione normativa che modifichi i soggetti che devono intervenire nella procedura, ferme restando naturalmente le competenze del Ministero delle attività produttive.

Con queste considerazioni, ringrazio il relatore e tutti i componenti della Commissione per l'ottimo lavoro svolto, nonostante i tempi limitati anche a causa della natura emergenziale del testo in esame. Ovviamente, ribadisco la posizione favorevole del gruppo di Alleanza nazionale, che avrà modo di emergere più compiutamente nel corso dell'esame del provvedimento e nel voto finale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ruggeri. Ne ha facoltà.

RUGGERO RUGGERI. Signor Presidente, vorrei essere esplicito e chiaro: come è emerso anche dalla relazione del collega Gastaldi, la valutazione sul provvedimento in esame non può che essere positiva. Tuttavia, vorrei svolgere una serie di riflessioni che vanno al di là o che stanno dietro questo decreto-legge.

Sono convinto che, oggi, non dobbiamo occuparci soltanto della crisi di un'azienda, in quanto occorre capire se questo strumento, magari da solo, possa risolvere i problemi così complessi che ci

troviamo di fronte, relativi alla crisi di un sistema, ad un'epoca diversa dal passato.

Non possiamo nascondere che, già da tempo, proprio la X Commissione – grazie anche all'impulso culturale e politico del presidente e di tutti i gruppi – ha avvertito l'esistenza, nella nostra economia, di qualcosa che non funziona.

Abbiamo attivato, probabilmente per la prima volta nella storia dell'Italia, un processo vero di liberalizzazione e di privatizzazione che si è innestato sia sul processo di globalizzazione dell'economia sia sul processo di finanziarizzazione, che vede spesso operare gli imprenditori industriali solo come imprenditori finanziari. La crisi che abbiamo davanti è, pertanto, molto complicata, e l'indagine parlamentare lo dimostra.

Desidero brevemente ripercorrere gli avvenimenti che si sono succeduti nel corso degli anni e i conseguenti strumenti che il Parlamento ha adottato per far fronte alle crisi verificatesi nelle diverse epoche storiche. Nella seconda metà degli anni venti, la prima esperienza di mercato globale sovranazionale vede la nascita sia delle prime *holding* finanziarie, come l'IFI, sia dei primi gruppi industriali, come Italgas, Snia Viscosa e Sip-elettrica. La crisi del 1929, come sappiamo, deriva da cause esterne al nostro paese; infatti, nasce dagli Stati Uniti d'America e si ripercuote sull'Europa e, quindi, sull'Italia. Questa crisi, determinando il *crac* delle banche di diritto ordinario, che detenevano pacchetti azionari industriali, si ripercuote direttamente anche sul nascente sistema industriale. La risposta adottata fu molto drastica: la legge bancaria del 1936, con la quale si divisero nettamente le funzioni svolte dalle banche da quelle svolte dalle imprese. A quel tempo, il problema riguardava le banche che, come detto, detenevano i pacchetti azionari delle imprese industriali; oggi, probabilmente, il problema è inverso: sono le imprese industriali che detengono i pacchetti azionari delle banche.

Quella innestatasi dopo il 1929 fu soprattutto una profonda crisi industriale; da essa nacque l'IRI con il fine di salvare

le imprese che, dal punto di vista industriale, erano sane o potenzialmente sane. Le grandi banche, come la Banca commerciale e il Credito italiano acquisirono nei loro portafogli le partecipazioni di queste imprese industriali, e fu costituito anche l'IMI. Tali misure furono adottate per far sì che si ritornasse ad una situazione più equilibrata e, soprattutto, allo scopo di finanziare l'industria tramite l'erogazione di crediti a medio termine.

In tempi più recenti, alla fine della seconda guerra mondiale, con Saraceno è possibile osservare il ruolo svolto da tutte le istituzioni strettamente funzionali al Mezzogiorno, considerato il cuore dell'economia. Questa è la prima volta in cui si parla di etica e di responsabilità sociale dell'impresa. In questo senso l'impresa, oltre a non dover contrarre debiti, non deve tendere solo a conseguire profitti. A tutto ciò occorre aggiungere anche l'operato di Vanoni il quale, facendo convergere i problemi dell'etica con quelli dell'economia, consentì all'ENI e all'ENEL di apportare un contributo strategico allo sviluppo dell'economia nazionale.

Negli anni sessanta, dopo il cosiddetto *boom* economico, si registrano i grandi problemi inflazionistici. In quel periodo, per la prima volta si registrano tassi di inflazione del 20 per cento e uno sviluppo della conflittualità. Conflittualità per la quale non si è riusciti a trovare uno strumento, se non quello antico, della programmazione di Vanoni, da intendere, però, non nel senso di pianificazione, ma di programmazione nell'accezione di concertazione, e quindi come modo per trovare un accordo: la cosiddetta politica dei redditi. Questo fu il grande segreto per affrontare le crisi e per governare l'economia.

Alla fine degli anni settanta, a seguito dello *shock* petrolifero e dell'inconvertibilità del dollaro, imposta in modo del tutto autoritario dal Presidente Nixon, che significò il passaggio dei cambi da fissi a flessibili, nasce per l'impresa l'esigenza di occuparsi anche di finanza e non soltanto di economia reale; da qui il sorgere di ulteriori nuovi problemi e di nuove crisi.

Alla fine degli anni settanta sono stati adottati due grandi strumenti: la prima legge Prodi e la legge Marcora.

La prima legge Prodi cambiò e addirittura capovolsse la cultura dell'ammortizzatore sociale, prevedendo, di fronte a un'azienda in crisi, non soltanto finanziamenti o ammortizzatori, ma la necessità di coinvolgere il lavoratore affinché, da solo, riuscisse a risolvere i propri problemi. L'intento di tale legge era, dunque, l'affermazione di una cultura del fare, di una cultura attiva.

Oggi abbiamo ancora molto da fare: si tratta, infatti, di processi culturali e anche di democrazia. Ci troviamo di fronte a fenomeni che determinano crisi che non si sono mai verificate prima nella storia economica. È quindi necessario che il Parlamento non si senta appagato dall'approvazione della cosiddetta Prodi-ter per fare fronte a tali crisi. Si tratta di una questione democratica, che dobbiamo dunque affrontare in modo democratico, adottando ulteriori provvedimenti rispetto al decreto-legge in esame.

Il Parlamento deve discutere, ma non soltanto di controlli interni o esterni nei confronti delle aziende da parte dei vari soggetti economici che oggi esistono a livello nazionale e internazionale. Occorre qualcosa in più, una riflessione di fondo. Si pensi, ad esempio, alla presenza, ormai per certi aspetti inquietante, dei paradisi fiscali, dei paradisi legali, dei paradisi del costo del lavoro, dove il costo del lavoro è pari a zero, i quali costituiscono in primo luogo un problema etico, che diventa anche un problema economico: laddove non c'è libera concorrenza, non c'è neppure sviluppo né rispetto per i diritti umani.

Fino all'adozione della legge Prodi — siamo alla fine degli anni settanta —, di fronte ad un'azienda in crisi la risposta era costituita esclusivamente dalla legge fallimentare, il cui unico obiettivo era di tipo privato, ovvero il soddisfacimento dei creditori. L'intervento, di fronte a situazioni di questo genere, era dunque costituito dalla liquidazione dell'azienda. Il fallimento, il concordato preventivo, la liquidazione coatta amministrativa, erano

strumenti funzionali esclusivamente al soddisfacimento dei creditori. Al contrario, l'amministrazione controllata tendeva anche al risanamento dell'azienda, oltre che all'obiettivo di soddisfare i creditori.

Si trattò, dunque, di un passo in avanti. Le misure previste dalle procedure concorsuali non avevano offerto strumenti adeguati per conservare ciò che c'era di buono nell'azienda insolvente. La legge Prodi nasce dunque, nel 1979, con questo intento. Essa ha un difetto congenito, che dovremmo eliminare, in quanto rimane nell'ambito delle procedure concorsuali; tuttavia, si pone direttamente quale obiettivo non soltanto l'interesse dei creditori, ma anche l'interesse al mantenimento dell'azienda e al risanamento delle grandi imprese insolventi.

In tale aspetto risiede l'importanza strategica della prima legge Prodi: un tentativo di vedere una prospettiva, di creare un futuro, di perseguire la ristrutturazione, sia finanziaria sia industriale, dell'azienda. Anche quella legge nacque da una vicenda specifica, quella della Liguigas, che era un'impresa del settore della chimica e tuttavia, non venne mai chiamata « legge Liguigas ». Oggi qualcuno pensa, nel caso del provvedimento in esame, di ritagliare un vestito solo per un'azienda. Allora la risposta fu generale e si adattò a situazioni di crisi economica che erano purtroppo comuni in quel periodo. Dalla relazione presentata dal Ministero dell'industria al CIPI relativa al periodo luglio 1982-ottobre 1983, emerge infatti che le imprese commissariate furono 229 nel 1982 e poi salirono a 257. La legge Prodi è stata applicata nei confronti di numerosi gruppi industriali (il gruppo Einaudi, la Contract, il Gruppo saccarifero veneto, il gruppo ex Montesi).

Quindi, il provvedimento viene applicato — e ciò rappresenta una risposta per chi vorrebbe relegare questo decreto-legge nell'ambito della competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali — ad una grande varietà di settori: siderurgia, tessile, edilizia, legno, carta, gomma, elettromeccanica, navigazione, immobiliare, trasporti, cosmetici, chimica, im-

pianti elettrici e così via. Il provvedimento ha riguardato, dunque, un po' tutti i settori e un po' tutte le aree e, in modo più marcato, le regioni del centro-nord. Inoltre, le aziende interessate esprimevano quasi l'intera gamma delle forme societarie: aziende individuali, società per azioni, cooperative.

Quanto ai risultati, purtroppo, abbiamo ottenuto una risposta di cui dovremmo tenere conto. L'applicazione del cosiddetto decreto Prodi non ha fornito una risposta brillante ed ha dimostrato che l'obiettivo del risanamento e della continuità delle aziende è un obiettivo difficile. Nella maggioranza dei casi non ce l'abbiamo fatta. Al contrario, nella maggioranza dei casi, gli impianti sono stati ceduti a nuovi imprenditori e le attività residuali sono state liquidate. I sindacati hanno avanzato una serie di critiche, manifestando grande preoccupazione per la caduta occupazionale, che non siamo riusciti a recuperare. I dati ministeriali lo confermano. Sto parlando delle relazioni di allora.

Dunque, l'accusa rivolta al primo provvedimento Prodi è che, alla fine, non è riuscito a soddisfare nemmeno i creditori. Si è verificato un esproprio da parte di alcuni interessi prevalenti e non sono stati soddisfatti neppure tutti i creditori. Poi, si è avuta una dichiarazione molto esplicita, con le due sentenze della Corte di giustizia europea sull'incompatibilità del provvedimento con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato. Soprattutto per superare l'incompatibilità denunciata dalla Comunità europea, nasce il decreto legislativo Prodi-*bis* (n. 270 del 1999). Si tratta non tanto di recuperare lo spirito iniziale della legge, che puntava alla continuità dell'azienda, al risanamento e alla soddisfazione dei creditori, quanto di superare l'inghippo degli aiuti di Stato. Quanto alle molte aziende del passato, vorrei citarne qualcuna, perché fanno parte della nostra storia: gruppo Bosi, Cartiere di Tolentino, gruppo Marelli, Einaudi — che ho ricordato prima —, gruppo Graziano, Liguigas, gruppo Monti, Montesi e così via. Si tratta di aziende che, quanto a dimensioni, andavano dai 5 mila dipen-

denti (come il gruppo Marelli) fino a 4 dipendenti. Nel decreto legislativo Prodi-bis si dice che le norme si applicano soltanto alle grandi aziende, tentando anche una limitazione in base alla specializzazione. Comunque, tutto è sempre in funzione della necessità di ovviare alle sentenze della Corte di giustizia europea.

Quindi, abbiamo impostato la Prodi-ter introducendo alcune modifiche ed integrazioni alla struttura portante del Prodi-bis, che aveva risolto tutti i punti critici, rispondendo alla necessità di salvaguardare un po' di più l'azienda rispetto agli altri interessi, pur legittimi. Questa è stata la nostra preoccupazione: se predisporre uno strumento più legato al passato o, invece, più aperto ad altre situazioni, se pensare soltanto a questa soluzione o occuparsi di mettere in campo anche altre misure. In generale, quindi, il provvedimento Prodi-ter, di cui ci stiamo occupando in questo momento, ha fatto registrare alcuni passi in avanti ed ha apportato qualche miglioramento che potrebbe essere significativo. Lo verificheremo, perché nessuno ha la verità in tasca. Il provvedimento in esame comprime la fase istruttoria all'ammissione, sostituisce il commissario giudiziale con il ministro delle attività produttive, sostituisce il tribunale con il Ministero delle attività produttive.

Questo potrebbe essere un fatto positivo in base al ragionamento che facevo prima, rilevando un interesse prevalente verso l'economia reale, non per distruggere e liquidare, ma per prestare attenzione al futuro. Non è l'azienda di cui dobbiamo occuparci il fatto prevalente: il nostro obiettivo è quello di un risanamento più generale, più vasto, magari di settore, oppure di aree o di zone che hanno bisogno di un intervento.

Ora i destinatari delle norme sono i creditori dell'impresa e, soprattutto, si tende alla prosecuzione ordinata dell'attività industriale: questo mi pare che sia il punto più significativo. In particolare, vorrei fare qualche osservazione sugli articoli: si tratta sempre di osservazioni costruttive e non di preoccupazioni di chi — ripeto — ha la verità in tasca. Ad esempio, l'articolo

1 riguarda i requisiti dell'ammissione: si parla di grandi imprese, con almeno mille unità di occupati e un debito, comprese le garanzie, non inferiore a un miliardo di euro. Ma qui vi è un punto da chiarire, che ci è stato indicato dal Comitato per la legislazione: per quei casi che sono stati già dichiarati in stato di insolvenza, si applica la legge Prodi oppure no? Infatti, questa legge si applica successivamente alla dichiarazione dello stato di insolvenza. A mio avviso sarebbe da inserire anche il caso di un'azienda che è già stata dichiarata insolvente.

Sull'articolo 2 vi è un problema, già sollevato dalla Commissione lavoro, che mi sembra di poter condividere. L'articolo 2 prevede l'ammissione immediata all'amministrazione straordinaria. Secondo la procedura prevista, l'impresa si rivolge al ministro che, con un decreto, dispone l'amministrazione straordinaria e nomina il commissario straordinario. La Commissione lavoro sostiene la possibilità che in termini contestuali i lavoratori abbiano subito anche la cassa integrazione guadagni senza dover aspettare mesi o tempi successivi. Nello stesso decreto-legge (o comunque successivamente) si dovrebbe mettere in moto la cassa integrazione guadagni straordinaria. Questo è importante perché darebbe, da subito, un po' di ossigeno sul piano finanziario all'impresa insolvente, che viene gestita per una continuità dal commissario straordinario.

L'articolo 3 riguarda le funzioni del commissario straordinario, che sono ampie. Tuttavia, anche l'articolato nella sua rubrica recita « Funzioni del commissario straordinario » senza precisare le sue funzioni primarie che possono essere dedotte in altra sede. Tuttavia, anche l'articolato soffre dell'incapacità di far emergere questo testo di legge fuori dalle procedure concorsuali, o comunque di dare una svolta alle procedure concorsuali: sembra ancora una legge destinata al fallimento dell'azienda. Questo è sbagliato culturalmente.

L'articolo 4 si sofferma sull'accertamento dello stato di insolvenza e poi sul programma di ristrutturazione e questo è

un aspetto importante che mi trova concorde. La norma dà potere al commissario straordinario e finalmente introduce un programma di ristrutturazione. Infatti, se l'azienda poi continua la sua attività e può avere un futuro un po' più equilibrato, tutto questo va certamente a soddisfare gli interessi dei creditori.

L'articolo 4-*bis* ha introdotto il concordato che il decreto-legge non aveva previsto. Secondo me, questo è un fatto importante, perché si tratta di uno strumento in più per i creditori, i quali sono ammessi a partecipare, possono dire la loro e possono concordare quanto loro è dovuto, in base anche alle possibilità del futuro dell'azienda, in base cioè ad un ragionamento o comunque ad una partecipazione che prima non c'era. Prima decideva il giudice, quasi d'autorità, in base a conteggi spesso molto superficiali; qui, invece, almeno c'è l'apertura alla partecipazione dei creditori che votano sul concordato.

Purtroppo, al comma 6 dell'articolo 4-*bis* è prevista una norma sull'approvazione del concordato che recita: « Il concordato è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza del valore assoluto dei crediti ammessi ». Questo è un problema, perché i piccoli creditori, in tal modo, potrebbero rimanere esclusi. Infatti, se il concordato viene votato in termini di valore, i grandi creditori possono chiudere la partita; abbiamo visto un conflitto di interessi pieno, anche da parte di istituti finanziari — in un caso precedente al caso Parmalat — che, pur di rientrare, non hanno avuto nessun riguardo verso i risparmiatori. Questa osservazione è necessaria per capire se il comma 6 va a salvaguardare i piccoli creditori, le piccole imprese. Spesso, infatti, i creditori non sono soltanto i piccoli risparmiatori sul piano finanziario, ma anche le piccole imprese che vantano dei crediti, magari piccoli, ma che per la piccola impresa sono grandi, sono importanti e spesso decidono della vita stessa della piccola impresa. Mi pare, quindi, che si sia di fronte ad un punto critico.

Infine, l'aspetto di maggior criticità è rappresentato dall'articolo 7. Ho fatto questo *excursus* storico proprio per dimostrare che il provvedimento non potrà essere chiamato « legge Parmalat », ma piuttosto legge Prodi o legge Marzano, cioè un « vestito » adatto ai casi di crisi che, purtroppo, ogni giorno stanno emergendo, che riguarda cioè problemi un po' più vasti. Mi pare allora che questo articolo 7 sia una forzatura, perché non c'è soltanto il Ministero delle politiche agricole e forestali. Ho letto l'elenco contenuto nella relazione del ministero in cui praticamente tutti i settori dell'economia sono coinvolti. Quindi, l'intesa prevista dovrebbe essere con i rispettivi ministeri competenti, il che non è sbagliato e nella prassi già avviene. L'allora Ministero dell'industria oggi è Ministero delle attività produttive: già questo passaggio fa capire che l'economia reale da noi è — o dovrebbe essere — gestita dal Ministero delle attività produttive, mentre l'economia finanziaria e tutti gli aspetti finanziari vengono gestiti dal Ministero dell'economia. Questa è un po' la suddivisione di competenze che noi abbiamo attribuito ai ministeri. Quindi, per quanto concerne l'articolo 17, nutro qualche perplessità sull'intesa del ministro dell'industria con il ministro delle politiche agricole.

Concludo le mie osservazioni, ribadendo ovviamente l'aspetto positivo del provvedimento. Oggi la Prodi-*ter* da sola certamente non può essere sufficiente a rispondere a quella complessità di problemi che abbiamo davanti: il tema delle liberalizzazioni, dell'economia globale, del conflitto permanente di interessi tra banca e impresa, tra finanziatori e utilizzatori, tra organismi di controllo che probabilmente non sono autonomi, un po' tutto quello che sta emergendo dall'indagine parlamentare.

La mia riflessione è che la cosiddetta Prodi-*ter* possa rappresentare uno strumento rivolto più al passato che al futuro; tuttavia, esiste l'urgenza e la necessità di una risposta immediata, e vi è anche la