



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

A.C. 3671-ter - A

Dossier n° 489/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
20 aprile 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3671-ter - A
Titolo:	Delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza
Iniziativa:	Governativa

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".

Nel corso dell'esame in sede referente presso la X Commissione (Attività produttive), il testo è stato modificato in diversi significativi punti.

In primo luogo – in conseguenza dello stralcio – è stato inserito un **nuovo articolo (articolo 1)** con il quale si 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.

Si ricorda, al riguardo, che 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, 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.

L'ambito dei soggetti ammessi alla procedura viene circoscritto alle imprese, anche individuali, soggette alla legge fallimentare e in possesso dei seguenti requisiti:

- un numero di lavoratori subordinati non inferiore alle 200 unità (inclusi quelli che eventualmente fruiscono del trattamento di integrazione guadagni);
- debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi, tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio;
- presenza di concrete prospettive di recupero da realizzarsi, alternativamente, mediante "la cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno" ("programma di cessione dei complessi aziendali") ovvero "tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni" ("programma di ristrutturazione").

Sulla disciplina generale dell'amministrazione straordinaria contenuta nella 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.

Tale disciplina è stata emanata per far fronte al *crack* Parmalat ed è stata ripetutamente modificata, sia per affrontare le esigenze dalla procedura Parmalat sia per consentirne l'applicazione ad altri casi con requisiti diversi, come ad esempio Alitalia e ILVA.

A tal fine il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame, un decreto legislativo su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro della giustizia, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Lo schema è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari. Recependo una condizione contenuta nel parere che la V Commissione ha reso sul testo, la Commissione di merito ha inserito la clausola di invarianza finanziaria, che specifica che dall'esercizio della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'**articolo 2** 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.

Lo sforzo maggiore della riforma è dunque quello di **coerenza sistematica**, per unificare una disciplina stratificata su diversi interventi normativi, con l'obiettivo di **contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio 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 s)) 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, l'estensione dell'amministrazione straordinaria alle imprese del gruppo trova la sua disciplina ordinaria nel Titolo IV, Capo I del D.Lgs. n. 270 (artt. 80-87). L'[articolo 81 del D.Lgs. n. 270/1999](#) dispone che le **imprese del gruppo** sono ammesse all'amministrazione straordinaria qualora presentino **concrete prospettive di recupero** dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ovvero quando **risulti comunque opportuna la gestione unitaria dell'insolvenza nell'ambito del gruppo**, in quanto idonea ad agevolare, per i collegamenti di natura economica o produttiva esistenti tra le singole imprese, il raggiungimento degli obiettivi della procedura.

Con riguardo all'impostazione generale, resta ferma la struttura bifasica della procedura, contenuta nel [D.Lgs. n. 270/1999](#), secondo la quale il Tribunale dispone l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria (fase cd. giudiziale), previa verifica dei presupposti, tra i quali, in particolare, le prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale (fase cd. di osservazione). In tale quadro si inseriscono i diversi **profili innovativi** contenuti nel disegno di legge.

In primo luogo sono modificati i **presupposti di accesso** alla procedura. Con riferimento ai **profili dimensionali** dell'impresa o dei gruppi di imprese, nelle **imprese singole** il numero minimo di **dipendenti** è stabilito in **250** (e non più 400 come nel testo presentato dal governo) 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", 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)**). Infine, in sede referente, accanto alle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali è stata introdotta la 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 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)**).

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

Il disegno di legge interviene inoltre in merito **all'avvio dell'iter procedurale**. In sede referente il testo è stato modificato nel senso di prevedere un **termine di dieci giorni dal deposito della domanda** del debitore entro il quale il tribunale, accertati i tre requisiti dell'insolvenza, delle dimensioni dell'impresa e del connesso numero dei suoi occupati, dichiara lo stato di insolvenza e disponga l'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria nominando il giudice delegato (comma 1, **lettera e)**).

Punto qualificante della nuova disciplina è quello concernente **l'istituzione 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 corso dell'esame in sede referente, sono stati inseriti una serie di **requisiti** necessari per la nomina a commissario tra i quali **l'assenza di conflitti di interesse**; l'aver svolto funzioni di amministrazione o funzioni direttive nell'ambito di imprese di notevoli dimensioni o nell'ambito di procedure concorsuali di natura conservativa e l'aver maturato una specifica esperienza e professionalità nel campo della ristrutturazione delle imprese in crisi (comma 1, **lettera f)**). Sono peraltro 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 - tramite modifiche al testo originario apportate in sede referente - che lo stesso soggetto non possa essere investito della funzione commissariale

con riferimento a più imprese contemporaneamente, salvo che si tratti di imprese appartenenti al medesimo gruppo, ovvero in casi eccezionali e motivati; è stato altresì 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**). Inoltre è stata inserita, nel corso dell'esame in sede referente, la specificazione dei criteri e delle modalità di remunerazione del commissario (comma 1, **lettera h**)).

Con riguardo alla **procedura di ammissione all'amministrazione straordinaria** (comma 1, **lettera i**)), in sede referente sono state apportate significative modifiche al testo presentato dal Governo. In particolare, rispetto al testo presentato dal governo, è stata introdotta una tempistica più stringente. In primo luogo il tribunale, entro 45 giorni (e non più entro due mesi) dall'apertura della procedura, previa acquisizione del parere favorevole del Ministro, che si delinea come **obbligatorio e vincolante** (secondo la disciplina vigente invece 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). Nel corso dell'esame in sede referente è stata inserita 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 è stata inserita la possibilità che il tribunale dichiari aperta la procedura di liquidazione giudiziale.

Un ulteriore criterio di delega attiene alla rivisitazione della procedura cd. di "accesso diretto", ovvero alla 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 l**)).

Viene dunque **rivista la procedura cd. di accesso diretto** e i presupposti per tale accesso disciplinata nella cd. legge Marzano (articolo 1 e 2, comma 2, primo periodo del [D.L. n. 347/2003](#)). Non compare inoltre più il richiamo alle "imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale". Secondo la disciplina vigente infatti, per tali tipologie di imprese e per quelle che svolgono servizi pubblici essenziali l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria e la nomina del commissario straordinario sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dello sviluppo economico ([articolo 2, comma 2, secondo periodo del D.L. n. 347/2003](#)).

Con riferimento al requisito del fatturato pari ad un "multiplo significativo" il disegno di legge in esame non ne definisce il valore, rimettendolo in tal modo al legislatore delegato. Sia la Commissione affari costituzionali, sia la Commissione Finanze si sono espresse in sede consultiva formulando un'osservazione al riguardo.

Nel corso dell'esame in sede referente è stata inoltre inserita la previsione che le imprese **oggetto di confisca** ai sensi del codice di cui al [decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159](#) (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), siano ammesse all'amministrazione straordinaria anche in mancanza dei requisiti previsti dal disegno di legge in esame (comma 1, **lettera m**)).

Ulteriori principi e criteri direttivi riguardano:

- 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 n**)).
- le modalità con cui il **tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza**, può **autorizzare** (comma 1, **lettera o**)): la **sospensione o lo scioglimento dei contratti pendenti**; il **pagamento di crediti pregressi strategici** al di fuori delle regole del riparto; l'**esonero dalle azioni revocatorie** per i pagamenti effettuati dall'imprenditore;
- l'assicurazione della flessibilità in funzione delle caratteristiche dell'impresa e dei mercati di riferimento nella definizione dei contenuti del programma di **ristrutturazione** nonché la durata dei programmi di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali (comma 1, **lettera p**));
- 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**));
- la disciplina dell'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, anche sulla base di proposte concorrenti (comma 1, **lettera r**));

la previsione che, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene alla disciplina dei gruppi di impresa (in base alla modifica inserita in sede referente) e all'esecuzione del programma, trovino applicazione i **criteri ispiratori della disciplina** di cui al [D.Lgs. n. 270/1999](#), **sostituendo il fallimento con la liquidazione giudiziale**; 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 s**)).

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Il disegno di legge [A.C. 3671](#), contenente una ampia delega per la riforma della disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza, è stato presentato dal Governo alla Camera l'11 marzo 2016 ed è stato 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 (18 maggio 2016) così da poter assegnare alla Commissione Attività produttive la disposizione (art. 15) relativa 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](#)).

Il disegno di legge [A.C. 3671-ter](#), a seguito dello stralcio, riguardava il solo art. 15 dell'originario disegno di legge, relativo alla riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. La X Commissione ha abbinato l'esame del disegno di legge alla proposta di legge Abrigani [A.C. 865](#) (*Disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese e dei complessi di imprese in crisi*), della quale aveva già iniziato l'esame. Il 17 gennaio 2017 la Commissione ha adottato come testo base per il prosieguo dell'esame il disegno di legge del Governo n. 3671-ter. Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione ha modificato il testo in diversi punti.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La **I Commissione** (Affari costituzionali), nella seduta del 22 marzo 2017, ha espresso **parere favorevole, con una osservazione** con cui invita la Commissione Giustizia a specificare più puntualmente l'espressione «multiplo significativo» all'articolo 2, comma 1, lettera l). Un parere favorevole contenente la medesima osservazione è stato espresso dalla VI Commissione (Finanze) nella seduta del 15 marzo.

La **II Commissione** (Giustizia), nella seduta del 30 marzo, ha espresso **parere favorevole, con due osservazioni**, sottolineando l'esigenza di procedere a un riordino delle procedure in modo che anche l'amministrazione straordinaria graviti all'interno di un sistema concorsuale informato a principi e a tratti fondamentali comuni, i quali sono oggetto di riforma da parte del disegno di legge [A.C. 3671-bis](#), approvato con modifiche dalla Camera dei deputati il 1° febbraio 2017 e trasmesso al Senato ([A.S. 2681](#)). La Commissione giustizia ha considerato non condivisibile la modifica apportata dalla X Commissione al disegno di legge laddove all'articolo 2, comma 1, lettera b), numero 3), si prevede come uno dei presupposti d'accesso alla procedura straordinaria un numero di **dipendenti pari ad almeno 250 unità** per la singola impresa, anziché 400, in quanto tale riduzione non sembra rispondere alle esigenze di tipo economico-sociale, che sono connesse ad imprese di grandi dimensioni ed al loro carattere «strategico»; inoltre la II Commissione, con riferimento alla modifica dell'articolo 2, comma 1, lettera f), che detta i principi e criteri direttivi in tema di nomina del commissario straordinario, ha suggerito per ragioni di chiarezza, di prevedere due diverse lettere volte, l'una, volta a istituire e disciplinare l'albo dei commissari straordinari per l'amministrazione delle grandi imprese in stato di insolvenza nonché a determinare gli stessi i requisiti che devono possedere gli iscritti, l'altra, a disciplinare le modalità con le quali il Ministro dello sviluppo economico deve procedere alla nomina del commissario straordinario, prevedendo eventuali divieti e conseguenti sanzioni relativi all'esercizio della funzione commissariale. Tale ultima osservazione è stata recepita dalla commissione di merito.

La **V Commissione** (Bilancio) ha espresso **parere favorevole con tre condizioni**, concernenti la clausola di invarianza finanziaria, la specificazione che dall'istituzione dell'albo dei commissari straordinari non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e la soppressione della disposizione - inserita nel corso dell'esame in sede referente - ai sensi della quale **l'utilizzo degli ammortizzatori sociali per i lavoratori** delle imprese in amministrazione straordinaria decorra dalla data di apertura della procedura per l'ammissione e continui fino all'esecuzione del programma predisposto dal commissario straordinario nonché all'adempimento degli obblighi di salvaguardia dell'occupazione correlati alla vendita dei complessi aziendali. Le condizioni sono state tutte recepite dalla X Commissione.

L'XI Commissione (Lavoro) e la XIV Commissione (Politiche dell'unione europea) hanno espresso parere favorevole sul testo.