

17 novembre 2016

Commissione Attività produttive, commercio e turismo

Camera dei Deputati

Progetti di legge A.C. 865 Abrignani e A.C. 3671-*ter* Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza



A cura di:

Marcella Panucci

*Direttore Generale di Confindustria*

**Progetti di legge A.C. 865 Abrignani e A.C. 3671-*ter* Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l’invito a questa audizione, che mi consente di svolgere alcune considerazioni sul delicato tema dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi.

L’occasione è data da due progetti di riforma: il disegno di legge delega A.C. n. 3671-*ter* (di seguito, DDL delega) e la proposta di legge A.C. n. 865 (di seguito, PdL). Progetti che si collocano nel solco del più ampio processo di riordino avviato, di recente, per rendere il nostro diritto della crisi d’impresa più organico e coerente coi tempi e le ragioni dell’economia.

**Premessa**

L’attuale regolamentazione della procedura di amministrazione straordinaria si articola in una disciplina base, contenuta nella legge Prodi-*bis (*decreto legislativo n. 270/1999) e una speciale, contenuta nella legge Marzano (decreto-legge n. 347/2003).

Soffermandosi sugli aspetti procedurali salienti, la Prodi-*bis* si applica alle imprese che: *i*) abbiano non meno di duecento dipendenti da almeno un anno; *ii*) abbiano debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi tanto del totale dell’attivo dello stato patrimoniale che dei ricavi di vendite e prestazioni dell’ultimo esercizio; *iii*) si trovino in stato d’insolvenza; *iv*) presentino concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività imprenditoriali.

La procedura prende la mosse dalla sentenza con cui il tribunale, d'ufficio, su ricorso dell’imprenditore, di uno o più creditori o del pubblico ministero, accerta con sentenza i primi tre requisiti; quello relativo alle concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico viene sempre accertato dal tribunale, ma al termine della c.d. fase di osservazione. Dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza, infatti, il commissario giudiziale nominato con la sentenza esamina la documentazione contabile, la consistenza e la composizione patrimoniale e la posizione di mercato dell’impresa e presenta una relazione contenente la descrizione delle cause dell’insolvenza e la valutazione motivata sulla sussistenza della recuperabilità economica. Acquisita tale relazione, e tenuto conto del parere del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), il tribunale, in presenza delle prospettive di recupero, dichiara aperta la procedura.

La legge Marzano, invece, si applica alle imprese in stato di insolvenza che abbiano: *i*) non meno di cinquecento dipendenti da almeno un anno; *ii*) debiti per un ammontare complessivo non inferiore a trecento milioni di euro. Per tali imprese, l’ammissione alla procedura straordinaria è immediata, in quanto prescinde dalla fase di osservazione. Infatti il MISE, esclusivamente su ricorso dell’imprenditore, accerta con decreto i requisiti soggettivi e ammette l’impresa alla procedura. Lo stato di insolvenza viene sempre accertato dal tribunale ma nei quindici giorni che seguono il decreto ministeriale, quindi in una fase successiva - seppur condizionante - all’apertura della procedura.

Questo quadro normativo è il frutto - ed è stato, poi, via via complicato - di una pluralità di interventi legislativi disorganici, che si sono susseguiti negli anni per rispondere aspecifiche situazioni di dissesto. Il risultato è una procedura complessa, che si è rivelata inadeguata ad assicurare una tutela effettiva ai molti e diversi interessi coinvolti dalle crisi di importanti apparati produttivi. La vicenda ILVA ne è l'emblema.

È dunque necessario addivenire a un riordino e a una semplificazione, puntando anzitutto a realizzare un nuovo equilibrio tra ragioni della continuità aziendale e ragioni del credito.

Come noto, infatti, a partire dagli anni settanta, il diritto fallimentare ha vissuto un’evoluzione sempre più orientata verso le ragioni della continuità dell’attività d’impresa, al fine di non disperdere i valori aziendali e le opportunità di lavoro. Tuttavia, l’esperienza maturata anche in altri comparti del sistema concorsuale - valga per tutti l’esempio del concordato preventivo - testimonia che è mancata un’analisi approfondita sull'effettiva soddisfazione degli interessi creditori, con gli esiti negativi che sono ormai conosciuti.

L’intera riforma delle procedure concorsuali, allora, deve puntare a riportare in equilibrio il *trade-off* tra l’obiettivo della continuità produttiva e quello della tutela del credito e tale mutato approccio deve investire anche l’amministrazione straordinaria.

Pertanto, a giudizio di Confindustria, la scelta maturata durante l’esame parlamentare del DDL delega di stralciare l’articolo 15, relativo a questa procedura, per affrontare il tema in una sede separata, è discutibile.

In proposito, è utile richiamare una considerazione contenuta nella Relazione di accompagnamento al DDL delega, che evidenzia come, per portare a compimento un disegno di revisione organica, anche l’amministrazione straordinaria dovrebbe essere ricondotta all’interno di un sistema concorsuale ispirato a principi e caratteristiche comuni.

Fatta questa premessa, di seguito si svolgono alcune osservazioni sui due progetti di legge in discussione, con la precisazione che si tratta di un confronto non agevole, in quanto l’uno, il DDL delega, contiene principi e criteri di delega per il riordino della materia, mentre l’altro, la PdL, ne declina già una regolamentazione dettagliata.

**Osservazioni sui progetti di legge**

*Requisiti di ammissione alla procedura*

Si è detto che la razionalizzazione della disciplina dell’amministrazione straordinaria dovrebbe passare attraverso il contemperamento del valore della continuità aziendale con quello della tutela del credito.

In concreto, ciò significa delineare tale procedura come un rimedio davvero eccezionale e subordinato all’accertamento della ricorrenza, sia *ab initio* sia "in corso d’opera", della recuperabilità della grande impresa in crisi, che deve essere effettivamente risanabile pena infliggere un sacrificio ingiustificato ai creditori.

Per valorizzare questo carattere di straordinarietà della procedura, si sarebbe potuto ricorrere al **concetto di strategicità** quale presupposto di accesso, riservando cioè l'amministrazione straordinaria alle sole imprese che siano in grado di incidere sulle dinamiche occupazionali di intere aree e/o rappresentino *asset* imprescindibili per l’economia nazionale.

I due progetti, però, oltre allo stato di insolvenza, hanno optato per **requisiti** di carattere **prettamente dimensionale**.

In particolare, il DDL delega richiede un rilevante profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume d’affari degli ultimi tre esercizi, e un numero di dipendenti pari ad almeno quattrocento unità per la singola impresa e ottocento per le imprese appartenenti al medesimo gruppo. Per le ragioni appena esposte, Confindustria approva la soluzione di ricomprendere tra le condizioni di ammissione anche il volume d’affari, che è un indice rivelatore dell’importanza di alcuni complessi produttivi. Quanto al requisito occupazionale, invece, sarebbe opportuna una riflessione sul punto, basata sulle caratteristiche della nostra struttura produttiva, al fine di valutare se tale requisito debba essere innalzato.

Di conseguenza, non si condivide la scelta operata, su questi punti, dalla PdL che, riproponendo la previsione della legge Prodi-*bis*, lascia il numero di lavoratori a duecento unità. Essa, infatti, si muove in una logica opposta a quella considerata, in quanto punta non già a restringere ma a estendere il perimetro applicativo della normativa, stante il progressivo ridursi delle grandi imprese sul territorio italiano.

Inoltre, è senz’altro da seguire la direzione tracciata dal DDL delega di annoverare tra i presupposti d’accesso anche le **concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività**. Infatti, se l’obiettivo dell’amministrazione straordinaria è - come si legge in entrambi i provvedimenti - la conservazione del patrimonio produttivo, allora risulta determinante incentrare la procedura sulla recuperabilità dell’equilibrio economico dell’impresa, nel senso che la procedura deve essere riservata esclusivamente a quelle imprese effettivamente suscettibili di risanamento.

*Verifica della recuperabilità economica dell’impresa*

Tornando al DDL delega, per superare incertezze interpretative occorrerebbe **chiarire cosa si intenda** per *“concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività imprenditoriali”*, individuando degli indici in grado di orientare il legislatore delegato.

Inoltre, bisognerebbe stabilire in che modo, e da parte di chi, tali prospettive vadano verificate. Su questi aspetti, è determinante la struttura che si conferisce alla procedura e, anche in proposito, il DDL delega e la PdL adottano soluzioni diverse.

Il primo, allineandosi alla Prodi-*bis*, opta per uno **schema bifasico**, che prevede una fase di osservazione nell’ambito della quale l’autorità giudiziaria appura la sussistenza dei requisiti d’accesso.

L’*iter* procedurale, infatti, prende avvio con il decreto con cui il tribunale, accertati lo stato d’insolvenza e i requisiti dimensionali, dichiara aperta la procedura e, sulla base dell’attestazione del professionista incaricato di attestare la recuperabilità dell’impresa, ammette la stessa all’amministrazione straordinaria.

Questo schema contempla però un’eccezione. Per le società quotate, le imprese con almeno mille dipendenti e un volume d’affari pari a un multiplo significativo di quello individuato per tutte le altre e le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali (SEIG), il DDL delega attribuisce al MISE il potere di disporre l’ammissione immediata alla procedura, che deve essere confermata in tempi rapidi dal tribunale (accertati lo stato di insolvenza e i requisiti dimensionali).

La PdL, invece, opta per uno **schema monofasico** - ammissione immediata alla procedura a opera del MISE e successiva dichiarazione dello stato di insolvenza - recependo sostanzialmente le disposizioni al riguardo contenute nella legge Marzano.

Come già detto, per Confindustria, la verifica delle prospettive di recupero economico è indispensabile per l’ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria e tale verifica passa inevitabilmente per la struttura bifasica, che poggia sulla fase di osservazione condotta dall’autorità giudiziaria. Infatti, se s’intende valorizzare il giudizio di recuperabilità economica quale garanzia dei diversi interessi potenzialmente incisi dalla procedura, occorre valorizzare, almeno in via di principio, il ruolo del giudice.

Pertanto, è apprezzabile la scelta operata dal DDL delega, che punta sulla struttura bifasica, alla quale andrebbero apportati alcuni correttivi.

*Rafforzamento della struttura bifasica*

In primo luogo, se da un lato, non si può negare che esistano alcune tipologie di grandi imprese per le quali resta attuale l’esigenza di un percorso più celere e, dunque, di una **variante rispetto allo schema generale**, dall’altro, tali imprese andrebbero **selezionate con rigore**. In proposito, i criteri di individuazione delle c.d. grandissime imprese - mille dipendenti e un volume d’affari pari a un multiplo significativo di quello fissato per tutte le altre - appaiono congrui; quanto alle società quotate e alle SEIG, invece, occorrerebbe ancorarle in modo inequivocabile ai requisiti dimensionali generali.

Inoltre, anche per queste imprese la **fase di osservazione** non dovrebbe essere eliminata. In tal senso, la proposta di disporre direttamente l’ammissione alla procedura non convince. Appare più coerente un modello nel quale, a fronte di ragioni di urgenza, il MISE richieda l’accesso immediato alla procedura sulla base di una relazione terza attestante la recuperabilità dell’impresa e il tribunale, accertati lo stato di insolvenza e i requisiti dimensionali, dichiari contestualmente aperta la procedura. In questo modo, si porrebbe anche fine a quella discrasìa temporale della legge Marzano, che consente di ammettere l’impresa alla procedura prima che ne venga verificata l’insolvenza.

Ciò sempre al fine di evitare che l’amministrazione straordinaria da strumento di politica industriale si traduca in un rimedio di stampo assistenzialistico.

*Albo dei commissari e ruolo di comitato di sorveglianza e creditori.*

Dalle considerazioni sopra svolte discendono tre ulteriori corollari.

In primo luogo, il DDL delega prevede che la sussistenza della recuperabilità economica venga comprovata sulla base dell’attestazione di un professionista e del piano predisposto dal commissario, entrambi scelti nell’istituendo **albo dei commissari straordinari**. Tale albo assume, dunque, una rilevanza centrale.

Pertanto, è indispensabile regolamentare i requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità e trasparenza dei soggetti ivi iscritti, nonché imporre criteri di avvicendamento e parametrazione dei compensi.

In questo contesto, occorrerà poi valorizzare anche le **competenze manageriali**, oltre a quelle giuridico-contabili, che in molti casi del recente passato si sono rivelate determinanti per il buon esito delle ristrutturazioni. Appare condivisibile allora la previsione, contenuta nella PdL, che richiede, quale requisito essenziale per la nomina a commissario straordinario, l’aver svolto in precedenza funzioni direttive o di amministrazione nell’ambito di grandi imprese o di procedure straordinarie di tali imprese.

In secondo luogo, occorre rafforzare le prerogative del **comitato di sorveglianza**, che oggi sono di tipo meramente consultivo, assegnando allo stesso il compito di vigilare sugli interessi dei creditori, sull’attuazione del programma e sulla permanenza delle concrete prospettive di recupero, con conseguente legittimazione a presentare istanza di conversione dell’amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale.

Il tema del ruolo e delle prerogative del comitato di sorveglianza è strettamente connesso alla sua composizione. Al riguardo, il DDL delega ne affida la nomina sia al MISE, sia al tribunale per quanto concerne i membri da individuare tra i creditori. La PdL, invece, nel lasciare ferma la esclusiva competenza del MISE, porta il numero dei componenti, che oggi può variare da tre a cinque, a tre di cui solo uno scelto tra i creditori chirografari.

In questo senso, il DDL delega fa registrare un positivo avanzamento rispetto al quadro giuridico vigente.

In terzo luogo, per le stesse ragioni appena richiamate, si ritiene che la legittimazione alla presentazione dell’**istanza di conversione** vada riconosciuta anche ai **creditori**. É dunque apprezzabile che il DDL delega attribuisca tale facoltà a una percentuale non irrisoria dei creditori, purché gli stessi non se ne avvalgano prima di un congruo termine. Pur comprendendo le ragioni sottese a quest’ultimo *caveat*, occorre considerare la centralità del controllo rimesso a coloro che più di tutti vengono pregiudicati dalla procedura. Pertanto, la congruità del termine non dovrà essere tale da svuotare di contenuto la facoltà riconosciuta ai creditori, come pure la percentuale minima per poterla esercitare, rappresentando questa facoltà un presidio relativo all’effettiva permanenza della recuperabilità economica dell’impresa in procedura.

*Conclusioni*

In conclusione, è evidente che la revisione dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese incida su equilibri delicati e complessi.

Non è un caso che, durante i lavori della Commissione Rordorf, essa abbia rappresentato il tema più dibattuto. Da qui, le diverse formulazioni della proposta di riforma che, nella versione recepita dal DDL delega, a detta di alcuni commentatori, risulta poco incisiva risentendo del compromesso di cui è figlia.

Tuttavia, sebbene sia innegabile che il DDL delega abbia rinunciato a soluzioni nette, esso ha il merito di puntare a **circoscrivere l’operatività dello strumento a imprese con serie prospettive di recupero economica**, ripristinando un maggior equilibrio tra autorità amministrativa e giudiziaria, nonché rafforzando le prerogative dei creditori.

L’auspicio di Confindustria è che il processo di riforma dell’amministrazione straordinaria venga portato avanti e migliorato con sollecitudine e determinazione lungo questa direzione.