



Proposta di legge A.C. 1494 Benamati

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

Aprile 2021



## **Sommario**

<b>1. Premessa</b>	<b>2</b>
<b>2. Osservazioni sulla proposta di legge</b>	<b>4</b>
Requisiti di ammissione alla procedura	4
Verifica della recuperabilità economica dell'impresa	6
Rafforzamento della struttura bifasica	7
Albo dei commissari e ruolo di comitato di sorveglianza e creditori	7
Conclusioni	9

## 1. Premessa

La memoria svolge alcune considerazioni sul tema dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. L'occasione è data dalla proposta di legge delega A.C. 1494 (di seguito, PdL), che si colloca nel solco del più ampio processo di riforma delle procedure concorsuali, per rendere il nostro diritto della crisi d'impresa più organico e coerente coi tempi e le ragioni dell'economia.

Come noto, 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 le 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 stato poi oggetto di una pluralità di interventi legislativi disorganici, che si sono susseguiti negli anni per rispondere a specifiche 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 dell'ex ILVA è tra gli esempi più emblematici.

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 a favore 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 ormai conosciuti.

Nel solo tracciato dalla riforma delle procedure concorsuali, allora, anche per la disciplina dell'amministrazione straordinaria si deve puntare a riportare in equilibrio il *trade-off* tra l'obiettivo della continuità produttiva e quello della tutela del credito.

Tali considerazioni sono divenute ancor più attuali e, al tempo stesso, vanno coniugate coi processi di profonda trasformazione della struttura produttiva legati alle "transizioni" ecologica e digitale, assi portanti, peraltro, di Next Generation EU che, come noto, rappresenta la risposta europea alla crisi pandemica. Quest'ultima, unita ai citati processi trasformativi, accentuerà anche fenomeni di transizione occupazionale, che rappresentano un'ulteriore "sfida" per i mesi e gli anni avvenire, la cui gestione non è estranea ai punti di caduta che il legislatore individua nella disciplina concorsuale.

Sulla base di queste premesse, di seguito si svolgono alcune osservazioni sulla proposta di legge in discussione e sui principi e criteri direttivi in essa contenuti.

Al riguardo, si ricorda che la PdL riprende l'impianto scaturito dal compromesso derivante dall'unione dei progetti di legge della scorsa Legislatura (A.C. 3671-*ter* e A.C. 865), confluito in un testo approvato in prima lettura alla Camera<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si riepilogano le tappe principali dell'*iter* parlamentare della scorsa Legislatura: il 30 aprile 2013 è stato presentato A.C. 865, di iniziativa parlamentare, recante *Disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese e dei complessi di imprese in crisi*; l'11 marzo 2016 è stato presentato A.C. 3671, di iniziativa governativa, recante *Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*; il 18 maggio 2016 è stato stralciato l'articolo 15 (sull'amministrazione straordinaria) del testo A.C. 3671, confluito in A.C. 3671-*ter*; il 17 gennaio 2017 è stato adottato il testo base A.C. 3671-*ter*-865, approvato dalla Camera il 10 maggio 2017 e trasmesso al Senato il giorno seguente (A.S. 2831).

## 2. Osservazioni sulla proposta 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.

A tale proposito, la PdL contempla **requisiti** di carattere **prettamente dimensionale**.

In particolare, si 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 duecentocinquanta unità per la singola impresa e ottocento per le imprese appartenenti al medesimo gruppo.

Confindustria condivide 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. Tuttavia, quanto al requisito occupazionale, non si condivide la scelta operata dalla PdL che lo innalza di poco rispetto a quello previsto dalla legge Prodi-*bis*, allineandolo con uno dei requisiti dimensionali previsti per la definizione di grandi imprese dal c.d. *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (art. 2, co. 1, lett. g) del D.Lgs. n. 14/2019, d'ora in avanti Codice).

In questo modo, la PdL si muove in una logica opposta a quella considerata, cioè di restringere il perimetro applicativo della normativa (speciale rispetto a quella generale del Codice). Sarebbe, invece, opportuna una riflessione sul punto, basata sulle caratteristiche della nostra struttura produttiva, valutando di quanto tale requisito debba essere innalzato.

Inoltre, il concetto di strategicità merita qualche riflessione in più. Oltreché complessi produttivi con importanti profili occupazionali, nell'ordinamento italiano, siamo ormai abituati a concepire come strategiche, altresì, le imprese attive in quei settori in relazione ai quali lo Stato può esercitare speciali poteri di intervento (cd. *Golden Power*). Tradizionalmente, questi settori hanno conciso con la difesa e la sicurezza nazionale, le comunicazioni, l'energia e i trasporti, ma da tempo ormai ne è in atto un progressivo allargamento.

In particolare, la spinta in tal senso si deve al Regolamento (UE) 2019/452 *che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*, che, ai fini dello *screening* di tali investimenti, legittima Stati membri e Commissione europea a considerarne le potenziali ripercussioni sulle infrastrutture critiche - energia, trasporti, acqua, salute, comunicazioni, media, trattamento o archiviazione di dati, infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, investimenti in terreni e immobili fondamentali per l'utilizzo di tali infrastrutture; sulle tecnologie critiche - intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, cibersicurezza, tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nanotecnologie e biotecnologie; sull'approvvigionamento dei fattori produttivi critici; sull'accesso a informazioni sensibili nonché sulla libertà e il pluralismo dei media. Si tratta di un elenco complesso ma che trova nell'innovazione tecnologica e produttiva la propria matrice comune.

Peraltro, il decreto attuativo (DM n. 26/2021) sul funzionamento del Patrimonio Destinato istituito dal DL n. 34/2020, cd. *Rilancio*, ha mutuato tale impostazione consentendo l'intervento del citato Patrimonio Destinato a condizioni di mercato negli asset strategici come da Regolamento sugli investimenti esteri diretti (artt. 22 e 23).

Appare evidente che, in questo contesto, la strategicità di un'impresa è strettamente **connessa a interessi strategici**, tali per l'inerenza a obiettivi di interesse nazionale o perché legati, come si è visto, all'innovazione tecnologica e produttiva. Tuttavia, ci sono imprese che, anche se non rilevanti a tali fini, possono cionondimeno rappresentare assi portanti dell'ossatura economica.

Per questo, Confindustria sostiene da tempo che la riforma dell'amministrazione straordinaria dovrebbe rappresentare l'occasione per allargare la visuale, arricchendo il concetto di strategicità di **elementi non solo quantitativi ma anche qualitativi**.

È chiaro che questa riflessione, che è ancora a uno stadio concettuale, dovrebbe tradursi in indicazioni di carattere più pratico. Occorrerebbe, infatti, definire criteri specifici per determinare la strategicità di un asset, nella consapevolezza che:

- la **definizione** di tali criteri è strettamente connessa alla visione di politica industriale. Pertanto, il processo di definizione non dovrebbe prescindere dal coinvolgimento del **livello politico**, prima ancora che di quello tecnico, di Istituzioni e *stakeholder*;
- occorre **definire il perimetro ex ante**, in modo da restringere la discrezionalità delle verifiche a valle. In altre parole, nella valutazione di quegli asset di cui, ai fini dell'ammissione alla procedura, occorrerebbe considerare il profilo della strategicità, tribunale e MISE dovrebbero essere guidati da un set di criteri oggettivi, in quanto tali idonei a ridurre i margini di discrezionalità.

Infine, è senz'altro da seguire la direzione tracciata dalla PdL 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 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**

Per quanto riguarda la verifica della recuperabilità economica dell'impresa, al fine di 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 definire in che modo tali prospettive vadano verificate. Su questi aspetti, è determinante la struttura prescelta per la procedura.

In particolare, la PdL, 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 del piano predisposto dal commissario straordinario oppure, laddove lo ritenga utile e necessario, 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), la PdL 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).

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.

Il *vulnus* della fase di osservazione risiede tuttavia nei termini procedurali individuati. Infatti, dal momento del deposito della domanda da parte del debitore decorrono 10 giorni per l'accertamento da parte del tribunale di: sussistenza dello stato di insolvenza, rilevante profilo dimensionale e requisiti quantitativi indicati nei criteri delega; successivamente, il tribunale ha a disposizione altri 45 giorni dall'apertura della procedura, per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, previa acquisizione del parere favorevole del MISE e sulla base del piano predisposto dal commissario straordinario, se risulta comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività

imprenditoriali; sempreché non conferisca, ove lo ritenga utile o necessario, a un professionista l'incarico di attestare entro i successivi 30 giorni la sussistenza dei presupposti di recupero. Si arriva così in totale a circa 90 giorni dedicati solo alla fase di osservazione di una procedura che dovrebbe essere improntata alla massima celerità.

Pertanto, se si ritiene apprezzabile la scelta di mantenere uno schema bifasico della procedura, appare necessario creare le basi per orientare la valutazione delle *“concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali”* e così poter ridurre i termini della fase istruttoria che dovrebbe essere improntata alla massima celerità.

### **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 rapido 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, dichiara contestualmente aperta la procedura. In questo modo, si porrebbe anche fine a quella discrasia 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 il rischio 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, la PdL prevede che la sussistenza della recuperabilità economica venga comprovata sulla base del piano predisposto dal commissario o dell'attestazione di un professionista incaricato dal giudice, 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.

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. In proposito, si ritiene condivisibile la previsione che richiede, quale requisito essenziale per la nomina a commissario straordinario, l'aver svolto in precedenza funzioni di amministrazione o direttive nell'ambito di imprese di notevoli dimensioni o nell'ambito di procedure concorsuali di natura conservativa e l'aver maturato specifica esperienza e professionalità nel campo della ristrutturazione di imprese in crisi.

Questa impostazione appare peraltro in linea con la direttiva ministeriale dello scorso 13 aprile sulla disciplina dei procedimenti di designazione dei commissari giudiziali e di nomina dei commissari straordinari e dei comitati di sorveglianza nelle procedure di amministrazione straordinaria, che ha sostituito la precedente direttiva del 2018 e che rappresenta un utile riferimento.

Infatti, la nuova direttiva prevede la nomina di una commissione da parte del Ministro dello Sviluppo economico, coordinata da un magistrato, deputata a selezionare i commissari iscritti in un elenco di professionisti aggiornato annualmente con avviso pubblico, nel rispetto dei requisiti previsti dal Regolamento sui requisiti di professionalità e onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (DM n. 60/2013) nonché del criterio della rotazione, in base al quale al medesimo soggetto non potranno essere conferiti più incarichi contestuali.

In particolare, l'articolo 2 del Regolamento include tra le persone che possono essere scelte come commissari straordinari coloro che, in possesso di un titolo di studi idoneo, abbiano maturato un'esperienza complessiva di almeno cinque anni, tra le altre, nell'esercizio di: *i*) funzione di amministrazione o di direzione presso imprese pubbliche o private aventi dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente; *ii*) funzioni dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni aventi attinenza con il settore di attività dell'impresa insolvente e che comportano la gestione di rilevanti risorse economico-finanziarie.

Peraltro, con riferimento alla composizione della commissione chiamate a selezionare i commissari straordinari, si segnala positivamente che è stata progressivamente accentuata la componente degli esperti in materia di amministrazione straordinaria rispetto a quella costituita da magistrati o esperti nella valutazione e selezione delle competenze.

In ogni caso, nella logica della razionalizzazione ed efficienza, occorre valutare un raccordo dell'albo dei commissari straordinari con l'istituendo albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al Codice (artt. 356 - 358).

In secondo luogo, si condivide il rafforzamento delle 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, la PdL ne affida la nomina sia al MISE, sia al tribunale per quanto concerne i membri da individuare tra i creditori. In questo senso, si registra un positivo avanzamento rispetto al quadro giuridico vigente.

Peraltro, anche in questo caso, i criteri di nomina individuati dalla direttiva ministeriale possono rappresentare un utile riferimento.

In terzo luogo, si ritiene che la legittimazione alla presentazione dell'**istanza di conversione** vada riconosciuta anche ai **creditori**. È, dunque, apprezzabile che la PdL 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 preparatori della riforma fallimentare a opera della Commissione Rordorf, essa abbia rappresentato il tema più dibattuto. Da qui, le diverse formulazioni della proposta che, nella versione recepita dalla PdL, rappresentano il frutto di un compromesso tra le diverse posizioni rappresentate.

Tuttavia, sebbene la PdL rinunci a soluzioni "nette", essa ha il merito di provare a circoscrivere **l'operatività dello strumento a imprese con serie prospettive di recupero economico**, 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.