



**X Commissione Attività produttive, commercio e turismo**  
**Camera dei Deputati**

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

*(A.C.n. 3671 – ter; A.C.n. 865)*

Osservazioni e proposte

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

*Roma, 20 ottobre 2016*

---

---

## Indice

<b>Premessa</b> .....	<b>3</b>
<b>Presupposti e requisiti di ammissione</b> .....	<b>5</b>
<b>Osservazioni al disegno di legge AC 3671 – ter</b> .....	<b>6</b>
<b>Osservazioni alla proposta di legge AC n. 865</b> .....	<b>9</b>
<b>La procedura</b> .....	<b>10</b>
<b>Requisiti di professionalità, onorabilità e di indipendenza degli organi</b> .....	<b>11</b>

---

## Premessa

Con il presente documento si intendono prospettare alcune osservazioni e proposte in relazione al progetto di legge di iniziativa dei deputati Abrignani, Bergamini, Bernardo, Giammanco, Latronico e Tancredi presentata il 30 aprile del 2013 e relativa alla disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e in relazione al disegno di legge presentato dal Ministro Orlando di concerto con il Ministro Guidi, recante delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, progetto stralciato in data 18 maggio 2016 dal disegno di legge n. 3671 di cui rappresentava l'art. 15.

Va sin da subito precisato che, i due testi si differenziano notevolmente. Il primo contiene la disciplina dettagliata della "nuova" procedura di amministrazione straordinaria, per tramite di un testo normativo che si pone l'obiettivo di effettuare la *reductio ad unitatem* dei differenti modelli procedurali vigenti nell'ordinamento; il secondo, invece, contiene principi generali di delega per la revisione della amministrazione straordinaria, in ossequio ai criteri generali declinati nel disegno di legge delega per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (A.C. n. 3671).

In linea generale, è condivisibile l'intenzione di unificare e razionalizzare la disciplina dell'amministrazione straordinaria attualmente frammentata in quattro provvedimenti normativi.

Come è noto, il primo intervento legislativo è stato attuato con la legge n. 95/1999 (c.d. legge Prodi) che successivamente è stata sostituita dal d.lgs. n. 270/1999 (c.d. legge Prodi bis). Le imprese soggette a questa procedura devono essere in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti: lavoratori subordinati compresi quelli al trattamento di integrazione dei guadagni non inferiori a 200 unità impiegati da almeno un anno; debiti per un ammontare complessivo non inferiore a due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, quanto dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio.

Tale normativa, fortemente incentrata sul ruolo dell'autorità giudiziaria, si è rivelata inadeguata nelle situazioni in cui era emersa l'esigenza di avviare in tempi rapidi il risanamento dell'impresa assumendo da subito misure incisive ai fini della ristrutturazione: la tempestività dell'intervento risultava del tutto incompatibile con la durata della c.d. fase giurisdizionale di osservazione.

Per tali motivi, in occasione del dissesto del gruppo Parmalat, veniva emanato il d.l. n. 347/2003, convertito dalla legge n. 39/2004 (c.d. legge Marzano) recante una disciplina di amministrazione straordinaria rivolta esclusivamente ad imprese di rilevanti dimensioni quanto a livelli occupazionali (lavoratori subordinati compresi quelli al trattamento di integrazione dei guadagni pari ad almeno 500 unità impiegati da almeno un anno) ed esposte con un forte indebitamento (debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300.000.000 di euro). Questa procedura si connota per l'ammissione immediata, con decreto del Ministero e su richiesta dell'impresa, sottraendo la fase di ammissione al vaglio dell'autorità giudiziaria e disponendo lo spossessamento del debitore e il conseguente affidamento dell'impresa e dell'amministrazione dei beni insolventi ad un commissario straordinario di nomina governativa.

Il quadro legislativo veniva dunque ad articolarsi in una procedura di amministrazione straordinaria comune, vale a dire quella della legge Prodi bis, e una procedura di amministrazione straordinaria per così dire speciale, vale a dire quella della legge Marzano, in quanto destinata alla soluzione delle insolvenze particolarmente importanti.

---

Anche la procedura della legge Marzano, tuttavia, si è rivelata, inadeguata rispetto alla soluzione delle crisi non necessariamente finanziarie, ma anche industriali e in particolar modo nei casi in cui si trattava di imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali o che gestivano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale. In occasione, dunque, del dissesto Alitalia, il Governo emanava il d.l. 134/2008, convertito dalla legge n. 166/2008 (cd. Decreto Alitalia), modificando direttamente la normativa della legge Marzano e della legge Prodi - bis, anche consentendo la cessione dei complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno e ampliando i poteri del commissario straordinario.

La stratificazione dei provvedimenti normativi, qui sinteticamente illustrati, rende necessario il riordino della disciplina, con l'importante precisazione che la procedura di amministrazione straordinaria, connotandosi per la sua eccezionalità rispetto alle regole generali, dovrebbe essere riservata solo a imprese di dimensioni significative, il dissesto delle quali possa sensibilmente incidere sulla collettività, anche e soprattutto sotto il profilo della tutela dei livelli occupazionali.

Trattandosi allora di grandi imprese, sembra opportuno riflettere anche in merito all'opportunità di definire in modo univoco l'aspetto inerente alla legittimazione attiva a proporre il ricorso per l'ammissione alla procedura.

L'art. 3 della summenzionato d.lgs. n. 270/1990, ricalcando le previsioni di cui all'art. 6 l.f., individua nell'imprenditore, nei creditori e nel pubblico ministero i soggetti legittimati, ferma restando la dichiarazione officiosa dello stato d'insolvenza; differentemente, l'art. 2 del d.l. n. 347/2003 prevede unicamente l'iniziativa della grande impresa insolvente privilegiando, in tal modo, una concezione premiale della procedura per quanti si attivino per la ristrutturazione economica e finanziaria o per la cessione dei beni sulla base del programma di prosecuzione dell'attività, come stabilito dalla legge stessa. La scelta effettuata nell'ambito della c.d. legge Marzano potrebbe essere replicata laddove si intendesse effettivamente limitare l'accesso all'amministrazione straordinaria alle imprese di dimensioni significative, facendo ricadere sotto l'ambito applicativo della legge fallimentare, ovvero *de jure condendo* delle procedure di insolvenza, la gestione delle insolvenze meno significative e relative ad imprese non grandi.

Per quanto sopra detto, assume importanza individuare requisiti di accesso alla procedura che appaiano coerenti con l'impostazione di limitare l'accesso all'amministrazione straordinaria alle grandi imprese.

---

## Presupposti e requisiti di ammissione

A fronte della ricorrenza del presupposto dell'insolvenza, come accennato, si ritiene che andrebbero fissati requisiti dimensionali tali da limitare l'accesso alla procedura ad imprese di dimensioni significative il cui dissesto possa sensibilmente incidere sulla collettività, anche e soprattutto sotto il profilo della tutela dei livelli occupazionali.

La questione è particolarmente delicata.

In quest'ottica, sicuramente condivisibili sono le scelte effettuate nell'ambito del progetto AC n. 3671-*ter* dove la procedura è riservata a imprese che presentino un rilevante profilo dimensionale da valutare anche rispetto al numero dei dipendenti. Il disegno di legge specifica che il numero dei dipendenti deve essere pari ad almeno 400 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità nel caso in cui ricorra la richiesta di ammissione da parte di più imprese appartenenti al medesimo gruppo. V'è comunque da dire che l'aspetto dimensionale nel progetto AC 3671-*ter* è altresì collegato alla componente data dalla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi. I requisiti devono ricorrere congiuntamente. Il progetto non contiene previsioni circa la misura dell'indebitamento; tra i presupposti per l'accesso vengono annoverate le concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali.

Differentemente, nella proposta di legge AC n. 865, fermo restando il presupposto dell'insolvenza, sono ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria imprese che, sempre congiuntamente, presentino i seguenti requisiti: lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno (viene in tal modo quanto previsto nella legge Prodi); debiti, anche per garanzie rilasciate, per un ammontare complessivo non inferiore a 100.000.000 euro.

Entrambe le soluzioni praticate nei progetti di riforma in esame, non appaiono del tutto soddisfacenti. Prevedendo la ricorrenza congiunta dei requisiti, infatti viene precluso l'ingresso nella procedura di amministrazione straordinaria ad imprese che, ancorché di grandi dimensioni, non risultano indebitate o, per converso, ad imprese notevolmente indebitate che non raggiungano i parametri dimensionali prefissati.

In considerazione di quanto precedentemente esposto circa l'esigenza di circoscrivere l'accesso alla procedura riservandola a realtà di rilevantissima dimensione, ai fini dell'ammissione si potrebbe prevedere un requisito dimensionale fisso e imprescindibile, in modo che possa presentare ricorso l'impresa che abbia impiegato da almeno un anno un numero di dipendenti pari ad almeno 400 unità (per la singola impresa e ad almeno 800 unità nel caso in cui ricorra la richiesta di ammissione da parte di più imprese appartenenti al medesimo gruppo).

In aggiunta al requisito della componente dimensionale calcolata per numero di dipendenti occupati, l'ammissione alla procedura potrebbe essere consentita quando l'impresa superi un ulteriore significativo parametro da determinarsi in relazione alla media del volume di affari degli ultimi tre anni ovvero in relazione alla misura dell'indebitamento.

---

## Osservazioni al disegno di legge AC 3671-ter

Il disegno di legge contenente delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria, A.C. n. 3671-ter, contiene previsioni di criteri di delega che derivano dal testo del disegno di legge recante la delega al governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Emerge chiaramente la difficoltà tecnica ad essere auditi su un disegno di legge delega che contiene unicamente principi generali, ragionevolmente formulati in linea e in stretta continuità con quelli declinati nella restante parte dell'articolato di riforma organica.

L'articolo 15 è rubricato "Amministrazione straordinaria" e prevede espressamente che il Governo si attenga nel riordino della disciplina della procedura di amministrazioni straordinarie ai seguenti e criteri direttivi:

- a) introdurre un'unica procedura di amministrazione straordinaria, con finalità conservative del patrimonio produttivo, diretta alla regolazione dell'insolvenza di singole imprese ovvero, alle condizioni indicate dall'articolo 81, decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, di gruppi di imprese che, in ragione della loro notevole dimensione, assuma un rilievo economico-sociale di carattere generale, anche sotto il profilo della tutela occupazionale;
- b) individuare i presupposti di accesso alla procedura, con riguardo all'esistenza congiunta di:
  - i) uno stato di insolvenza; ii) un rilevante profilo dimensionale, da ancorare alla media del volume d'affari degli ultimi tre esercizi; iii) un numero di dipendenti pari ad almeno 400 unità per la singola impresa ed almeno 800, da calcolarsi cumulativamente in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo di imprese; iv) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;
- c) stabilire che l'intero procedimento si svolga, su domanda del debitore, dei creditori, del Ministero dello sviluppo economico o del pubblico ministero, dinanzi al Tribunale sede della sezione specializzata in materia di impresa, all'esito di una istruttoria improntata alla massima celerità, omessa ogni formalità non essenziale al rispetto dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa;
- d) disciplinare l'operatività di misure protettive analoghe a quelle previste per il concordato preventivo, a far tempo dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura;
- e) prevedere che il Tribunale, accertati i presupposti di cui ai punti i), ii) e iii) della lettera b), disponga l'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nominando un giudice delegato e conferendo ad un professionista, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, l'incarico di attestare, entro un breve termine, la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, alla luce del piano predisposto dal commissario straordinario;
- f) stabilire che il Ministro dello sviluppo economico nomini con tempestività il commissario straordinario, ovvero, nei casi di eccezionale complessità, tre commissari straordinari, cui sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente, individuandoli tra gli iscritti all'istituendo albo dei commissari straordinari, da regolamentare con predeterminazione dei requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità e trasparenza,

---

prevedendo che gli stessi possono essere successivamente revocati, per giusta causa, dallo stesso Ministro, anche su istanza motivata del comitato di sorveglianza;

- g) prevedere che il Tribunale, entro due mesi dal decreto di apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, e previa acquisizione del parere favorevole del Ministro dello sviluppo economico, disponga con decreto l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria, ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, sulla base dell'attestazione del professionista nominato e del piano predisposto dal commissario straordinario; ovvero, in alternativa, dichiarare aperta la procedura di liquidazione giudiziale;
- h) prevedere che per le società quotate, le imprese con almeno mille dipendenti ed un volume di affari pari ad un multiplo significativo di quello individuato ai sensi della lettera b), punto ii), nonché le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali per le quali sussistano i presupposti di cui alla lettera b), il Ministero dello sviluppo economico possa direttamente disporre, in via provvisoria, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, con contestuale nomina del commissario straordinario secondo i criteri di cui alla lettera f), e che in tal caso il Tribunale, accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai punti i), ii) e iii) della lettera b), confermi entro breve termine l'ammissione alla procedura medesima;
- i) disciplinare le modalità di nomina, da parte del Ministero dello sviluppo economico e, quanto ai componenti da individuare tra i creditori, da parte del Tribunale, del comitato di sorveglianza, nonché la sua composizione ed i relativi poteri, specie con riguardo alla vigilanza sugli interessi dei creditori, sull'attuazione del programma e sulle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;
- l) disciplinare le modalità con cui il Tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare: i) la sospensione ovvero lo scioglimento dei contratti pendenti; ii) il pagamento di crediti pregressi strategici al di fuori delle regole del riparto; iii) l'esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall'imprenditore;
- m) definire i contenuti del programma di ristrutturazione sulla base delle disposizioni di cui agli artt. 4 e 4 bis del vigente decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, nonché della durata dei programmi di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali, assicurandone la flessibilità in funzione delle caratteristiche dell'impresa e dei mercati di riferimento;
- n) legittimare il commissario straordinario ed il 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 venir meno delle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico; attribuire analoga facoltà ad una percentuale non irrisoria dei creditori, da esercitare non prima di un congruo termine, in modo da garantire la stabilità della procedura, nella fase iniziale, e la effettività della tutela dei creditori;
- o) disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, anche sulla base di proposte concorrenti, in armonia con i criteri direttivi previsti dall'articolo 7;
- p) estendere alla procedura di amministrazione straordinaria riguardante i gruppi di imprese i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 3;

- 
- q) prevedere, per quanto non altrimenti disciplinato, ed in particolare per quanto attiene all'esecuzione del programma, che trovino applicazione i criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 270, sostituita al fallimento la liquidazione giudiziale, e che, entro i limiti consentiti dalla normativa dell'Unione europea, sia tenuta ferma la possibilità per lo Stato di garantire i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 2-bis del decreto legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95.

Le maggiori perplessità di questo Consiglio Nazionale, oltre a quanto detto con riferimento alla individuazione dei criteri per l'accesso alla procedura, attengono alla legittimazione attiva e al meccanismo di nomina del commissario straordinario, dell'attestatore e del comitato di sorveglianza.

Come esposto in precedenza, se si privilegiasse la tesi di limitare l'ingresso alla procedura solo ad imprese di dimensioni rilevanti e significative, oltre a consentire l'accesso immediato, occorrerebbe limitare l'iniziativa per l'ammissione riconoscendola esclusivamente all'imprenditore che fornisca adeguata motivazione e adeguata documentazione a supporto, ricomprensiva tra l'altro, dell'attestazione in ordine all'esistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e rilasciata, successivamente alla predisposizione del piano da parte del commissario straordinario, da un professionista, indipendente ex art. 67, comma terzo, lett. d), l.f..

In tal modo, si perseguirebbe il duplice obiettivo di semplificazione e razionalizzazione della fase precedente alla dichiarazione di insolvenza e non si derogherebbe al criterio generale in base al quale è l'impresa che chiede il risanamento a conferire l'incarico dell'attestazione circa la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, *id est* di fattibilità del piano.

Per le esposte ragioni, persuade il criterio direttivo delineato nella lett. h) nel disegno di legge A.C. n. 3671-*ter*, ove si prevede l'ammissione immediata alla procedura, ancorché provvisoria in quanto condizionata all'accertamento da parte del Tribunale della sussistenza dello stato di insolvenza.

Non appaiono condivisibili le previsioni che stabiliscono l'istituzione di un albo dei commissari straordinari (lettera f). Tale albo, infatti, si porrebbe in una posizione di specialità rispetto agli albi professionali già istituiti *ex lege*, generando possibile confusione tra professionalità specifiche previste dagli ordinamenti professionali e competenze vantate da quanti non sono iscritti negli albi professionali.

Al contrario, potrebbe corrispondere ad un criterio di ragionevolezza privilegiare nella designazione professionisti esperti nella gestione delle imprese in crisi e nella predisposizione di piani di risanamento, in modo che la scelta possa ricadere sugli iscritti alla sezione A all'Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti Contabili. Questi ultimi, infatti, sono soggetti a cui la legge riconosce specifica competenza nella predisposizione di piani di risanamento e nell'amministrazione e nella liquidazione di aziende, di patrimoni e singoli beni.

Sarebbe altresì opportuno che il professionista che accetti la carica di commissario abbia maturato un'adeguata competenza professionale nelle procedure concorsuali o nella gestione della crisi di impresa (nella veste di curatore, di commissario giudiziale, di commissario liquidatore o di attestatore) per almeno cinque anni.



---

Per il commissario, inoltre, dovrebbero permanere le ipotesi di ineleggibilità e decadenza, così da evitare l'assunzione degli incarichi da parte di professionisti cointeressati (cfr. art. 38 d.lgs. n. 270/1999).

In definitiva, fermo restando quanto detto in relazione alla esperienza professionale maturata nel settore della crisi, i requisiti di nomina potrebbero coincidere con quelli declinati nell'art. 67, comma terzo, lett. d), l.f. o, in subordine, con quelli declinati nell'art. 28, primo comma, lett. a) e lett. b), l.f.

Desta perplessità, infine, il meccanismo di nomina dei membri del comitato di sorveglianza di cui alla lettera i) dell'art. 15. Probabilmente la previsione è retaggio della scelta effettuata dagli estensori del disegno di legge che ripropone la "bifasicità" della procedura dell'amministrazione straordinaria, dal momento che il componente scelto in rappresentanza dei creditori è nominato dal Tribunale, mentre i restanti sono designati dal Ministero dello sviluppo economico.

Inoltre, quanto ai criteri di nomina, trattandosi di un comitato con funzioni di sorveglianza, legittimato ad esprimere particolari pareri e dotato di particolari poteri ispettivi rispetto alle scritture contabili tenute dalla società, sarebbe auspicabile che accanto al requisito dell'esperienza, attualmente previsto nell'art. 45 del d.lgs. n. 270 del 8 luglio 1999, vengano introdotti requisiti di professionalità specifica e indipendenza (come attualmente richiesto per quanti intendano ricoprire gli incarichi di componente di collegi sindacali nelle società quotate).

### **Osservazioni alla proposta di legge AC n. 865**

Alla luce di quanto detto nelle premesse e in via preliminare, occorre esprimere apprezzamento per le specifiche previsioni dedicate alla insolvenza del gruppo e alla procedura di amministrazione straordinaria delle imprese facenti parte del gruppo presenti nella proposta di legge AC n. 865, tematica a cui questo Consiglio Nazionale ha dedicato attenzione con la predisposizione di proposte normative *ad hoc*.

Appare condivisibile la scelta effettuata nella proposta di legge confluita in AC n. 865 che ammette alla procedura di amministrazione straordinaria tutte le imprese facenti parte del gruppo anche in assenza dei requisiti dimensionali ivi fissati, laddove pur insolventi presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico, ovvero quando risulti comunque opportuna la gestione unitaria dell'insolvenza nell'ambito del gruppo. Aspetti questi pur presenti nel disegno di legge contenete la delega al Governo per la riforma organica delle discipline di crisi e dell'insolvenza nell'art. 3, relativo alla disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi di impresa, a cui rinvia il progetto di riforma contenuto in AC n. 3671-*ter*.

Allo stesso modo, si ritiene di indubbia utilità dotare la disciplina di amministrazione straordinaria di una specifica normativa in punto di concordato che superi le differenze (notevoli) tra gli istituti previsti nella legge Prodi - bis e nella legge Marzano, senza tralasciare esigenze di continuità normativa con gli istituti della legge fallimentare, dal momento che alla base del ricorso alle procedure concorsuali vi è, con l'eccezione di quelle destinate alla liquidazione, l'esigenza di salvaguardare la continuità dell'impresa.

---

## La procedura

Più partitamente e passando agli aspetti strettamente attinenti alla procedura, la revisione organica delle attuali procedure di amministrazione straordinaria dovrebbe incidere necessariamente sulla struttura.

Occorrerebbe definire in modo preciso le fasi della procedura tenendo conto delle stringenti necessità di riduzione dei tempi richiesti al fine dell'apertura e di eliminazione di fasi processuali e figure professionali.

Sarebbe opportuno, dunque, effettuare una definitiva scelta in ordine al modello procedimentale da seguire, in modo da evitare il riproporsi delle segnalate storture della legge Prodi bis.

In quest'ottica, precisando che oggetto dell'audizione è anche una proposta di legge formulata in 67 articoli e dunque dotata di una certa organicità, apprezzabili sono le scelte effettuate all'interno della proposta di legge A.C. n. 865 dove viene eliminata la c.d. fase di osservazione gestita dall'autorità giudiziaria e, conseguentemente, soppressa la figura del commissario giudiziale.

Nell'ambito della nuova procedura di amministrazione straordinaria sarebbe preferibile assegnare all'organo giurisdizionale esclusivamente la competenza per la dichiarazione dello stato di insolvenza riconoscendogli al contempo il ruolo di tutore dei diritti dei creditori anche nella fase di accertamento del passivo (sul punto, anche lett. h) del disegno di legge AC n. 3671-*ter*).

Ne consegue che l'impresa dovrebbe essere immediatamente ammessa alla procedura con decreto del Ministero dello sviluppo economico previa istanza, motivata con indicazione delle cause che hanno determinato l'insolvenza e corredata di adeguata documentazione da cui emerga la situazione patrimoniale e contabile, nonché la titolarità dei diritti di credito e dei diritti reali mobiliari.

La vigilanza sulla procedura dovrebbe spettare al Ministero, fatte salve le competenze del Tribunale e del giudice delegato nominato con la sentenza dichiarativa dell'insolvenza.

Si condivide, pertanto, l'impostazione adottata nell'ambito della proposta di legge AC n. 865, dove spetta al commissario straordinario la redazione di un programma con finalità conservative del patrimonio produttivo che indichi le soluzioni praticabili tra prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali e dove è attribuita all'autorità governativa la competenza ad autorizzare l'esecuzione del programma. Pur trattandosi di procedura che viene attivata su ricorso dell'impresa, l'amministrazione straordinaria descritta nella proposta di legge AC n. 865 si basa su regole essenzialmente differenti da quelle previste nella legge fallimentare che, nei casi del concordato preventivo o degli istituti di composizione negoziale, lasciano al debitore oltre all'iniziativa per l'accesso, anche quella per la predisposizione del piano e della attestazione di fattibilità.

Nella proposta di legge AC 865, diversamente dal disegno di legge AC n. 3671-*ter*, è assente la fase relativa all'attestazione del piano su cui si basa il programma elaborato dal Commissario.

Andrebbe recuperata, pertanto, la previsione della stesura di un'attestazione avente ad oggetto l'esistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e rilasciata, successivamente alla predisposizione del piano da parte del commissario straordinario, da un professionista indipendente ex art. 67, comma terzo, lett. d), l.f..

Ad ogni buon conto, laddove tale suggerimento non venisse recepito, la compressione dei poteri dell'autorità giudiziaria per un verso, e l'assenza del professionista indipendente che sotto la propria

---

personale responsabilità attesti la sussistenza dei presupposti di fattibilità del piano predisposto dal commissario, per altro verso, induce lo scrivente Consiglio a suggerire l'inserimento di previsioni relative a requisiti di professionalità specifica, di onorabilità ed indipendenza, in capo agli organi di nomina governativa, che siano maggiormente stringenti di quelli attualmente esistenti.

Del pari e per quanto sopra espresso, non condivisibile è la previsione di cui all'art. 12 della proposta di legge A.C. n. 865 in base alla quale viene riconosciuta al commissario la qualifica di incaricato di pubblico servizio solo nello svolgimento delle mansioni di natura pubblicistica e non quella di pubblico ufficiale, come attualmente previsto nell'art. 40 del d.lgs. n. 270/1999 cui rinvia anche l'art. 2 del d.l. n. 347/2003.

### **Requisiti di professionalità, onorabilità e di indipendenza degli organi**

Sui menzionati aspetti, la nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria dovrebbe prevedere:

- i) con riferimento alle modalità di nomina del commissario, l'inserimento di previsioni *ad hoc* relative alla designazione iscritti ad Albi professionali esperti nella gestione delle imprese in crisi e nella predisposizione di piani di risanamento, in modo che la scelta possa ricadere sugli iscritti alla sezione A all'Albo dei Dottori commercialisti e degli esperti contabili. Questi ultimi, infatti, sono soggetti a cui la legge riconosce specifica competenza nella predisposizione di piani di risanamento, nell'amministrazione e nella liquidazione di aziende, di patrimoni e singoli beni.

Sarebbe altresì opportuno che il professionista abbia maturato un'adeguata competenza professionale nelle procedure concorsuali o nella gestione della crisi di impresa (nella veste di curatore, di commissario giudiziale, di commissario liquidatore o di attestatore) per almeno cinque anni.

Per il commissario, inoltre, dovrebbero permanere le ipotesi di ineleggibilità e decadenza, così da evitare l'assunzione degli incarichi da parte di professionisti cointeressati (cfr. art. 38 d.lgs. n. 270/1999).

In definitiva, fermo restando quanto detto in relazione all'esperienza professionale maturata nel settore della crisi di impresa, i requisiti di nomina dovrebbero coincidere con quelli declinati nell'art. 67, comma terzo, lett. d), l.f. o, in subordine, con quelli declinati nell'art. 28, primo comma, lett. a) e lett. b), l.f..

- ii) con riferimento al comitato di sorveglianza, sembra opportuno delinearne con maggiore precisione le funzioni e prevedere requisiti specifici di professionalità.

In relazione al primo aspetto, trattandosi di un organo con funzioni di controllo e vigilanza sull'attività del commissario nell'interesse del buon andamento e della riuscita della procedura, si ritiene che i suoi componenti debbano mantenere il potere di ispezione delle scritture contabili e dei documenti della procedura, nonché il potere di richiesta di informazioni e chiarimenti al commissario straordinario e alla direzione.

Per quanto attiene al secondo aspetto, e in modo simmetrico a quanto fatto in relazione ai criteri di nomina del commissario straordinario, sarebbe auspicabile che il provvedimento di riforma contenga previsioni di dettaglio in ordine alla designazione dei componenti scelti al

---

di fuori dei creditori chirografari. Più specificatamente, andrebbe accordata preferenza, oltre all'esperienza maturata nel ramo dell'attività esercitata dall'impresa o nelle procedure concorsuali, al possesso di requisiti di professionalità specifica, onorabilità ed indipendenza dei componenti (cfr. requisiti di professionalità ed onorabilità dei di collegi sindacali nelle società quotate).