



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

*(AC 1494)*

## **Osservazioni e proposte**



---

## Indice

1.	<b>Premessa.....</b>	<b>4</b>
2.	<b>Sintetico esame dei principi e criteri direttivi. Nostre osservazioni. ....</b>	<b>7</b>
3.	<b>Osservazioni in ordine ai principi e ai criteri direttivi di cui all'art. 2 della proposta di legge AC1494 .....</b>	<b>8</b>

---

## 1. Premessa

La proposta di legge di iniziativa dei deputati Benamati, Balzoli, Bonomo, Lacarra, Gavino Manca, Nardi e Zardini presentata il 14 gennaio 2019 reca la delega al Governo per la riforma della disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

La proposta di legge in esame compendia i principi e le correlate soluzioni individuati nei passati progetti di legge AC 3671–ter e AC 865 entrambi volti a riformulare la disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria. Più partitamente, il progetto di legge AC 3671–ter conteneva principi e criteri di delega per la revisione dell'amministrazione straordinaria in ossequio ai criteri generali individuati nel disegno di legge delega per la riforma organica della disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza; il disegno di legge AC 865, presentato il 30 aprile 2013, incideva sulle discipline vigenti tentando di effettuare una *reductio ad unitatem* dei differenti modelli procedurali vigenti nel nostro ordinamento.

L'iter di entrambe le proposte si è arenato. Va colta con favore, dunque, questa nuova proposta di legge che ripropone, a distanza di 5 anni dal progetto AC 3671–ter, la razionalizzazione e la sistematizzazione della normativa specificatamente dedicata all'insolvenza delle realtà imprenditoriali di grandi dimensioni, attualmente frammentata in differenti provvedimenti normativi.

Come è noto, il primo intervento legislativo è stato attuato con la legge n. 95/1979 (c.d. legge Prodi) che successivamente è stata sostituita da 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.

La normativa della Prodi bis, incentrata sul ruolo dell'autorità giudiziaria ed eccessivamente articolata, si è rivelata manchevole nelle situazioni in cui emergeva l'esigenza di avviare in tempi rapidi il risanamento dell'impresa assumendo da subito misure incisive ai fini della ristrutturazione: applicando la legge Prodi – bis, la durata della c.d. fase giurisdizionale di osservazione sacrificava la necessità di intervenire tempestivamente nel processo di ristrutturazione dell'impresa.

---

Sulla scorta delle inefficienze registrate in passate esperienze, 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 che, per livelli occupazionali si potessero ritenere di rilevanti dimensioni (lavoratori subordinati compresi quelli al trattamento di integrazione dei guadagni pari ad almeno 500 unità impiegati da almeno un anno) e che risultassero esposte con un forte indebitamento (debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300.000.000 di euro).

Questa procedura, con evidente intento di semplificazione, prevede l'ammissione immediata, disposta con decreto del Ministero e su richiesta dell'impresa, facendo venir meno il vaglio dell'autorità giudiziaria circa l'ammissione e disponendo lo spossessamento del debitore e il conseguente affidamento dell'impresa e dell'amministrazione dei beni a un commissario straordinario di nomina governativa.

A seguito della legge Marzano, il quadro normativo sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria prevedeva una procedura di amministrazione straordinaria comune disciplinata nella legge Prodi bis, e una procedura di amministrazione straordinaria per così dire speciale, disciplinata nella legge Marzano, destinata alla soluzione delle insolvenze particolarmente importanti.

Purtuttavia, la procedura della legge Marzano 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 del dissesto Alitalia, pertanto, 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, consentendo anche 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 ed alla cui stesura si ha premura di sottolineare questo Consiglio Nazionale ha partecipato con propri contributi e note critiche, ha reso evidente la necessità di effettuare un intervento di riordino generale della normativa e di attuare una riforma organica della procedura di amministrazione straordinaria ed in tal senso si muove il ddl in esame.

La nuova disciplina, sempre ricordando che si fonda sulla specialità rispetto alle regole generali, dovrebbe indirizzarsi a imprese di dimensioni significative, il dissesto delle quali possa sensibilmente

---

incidere sulla collettività in modo straordinario, anche e soprattutto sotto il profilo della tutela dei livelli occupazionali.

Del pari, è questione di un certo rilievo chiarire in modo univoco l'aspetto relativo al riconoscimento della legittimazione attiva per proporre il ricorso per l'ammissione alla procedura e per l'accertamento dello stato di insolvenza. In proposito, è doveroso rammentare come l'art. 3 del summenzionato d.lgs. n. 270/1990, ricalcando le previsioni di cui all'art. 6 l.fall., 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.lgs. 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 che è la priorità stabilita dalla legge stessa. Si è dell'avviso, allora, che potrebbe essere opportuno "riservare" la procedura di amministrazione straordinaria alle le imprese di rilevanti dimensioni o ai gruppi di rilevanti dimensioni, facendo ricadere nell'ambito applicativo della legge fallimentare, ovvero *de futuro* nell'ambito applicativo del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, c.d. Codice della crisi, la gestione delle crisi e delle insolvenze meno significative.

---

## 2. Sintetico esame dei principi e criteri direttivi. Nostre osservazioni.

I principi e i criteri direttivi a cui si conforma la proposta di legge AC 1494 appaiono senza dubbio alcuno indirizzati a consentire al Governo di adottare un decreto legislativo incentrato sulla riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

Giova evidenziare, a tal riguardo, che alcuni importanti inserimenti contenuti nella proposta di legge n. 1494 sono frutto delle consultazioni precedentemente avviate in ordine ai progetti di legge AC 3671 – ter e AC 865 a cui Il CNDCEC ha partecipato attivamente fornendo un approfondito contributo. Per tal motivo, riteniamo utile segnalare alcuni aspetti che, a nostro avviso, potrebbero essere migliorati e/o integrati con previsioni di maggior coerenza rispetto anche e soprattutto al mutato contesto temporale e socio-economico in cui oggi ci troviamo a operare a seguito della pandemia di Covid 19 e dell'imminente entrata in vigore del Codice della crisi. Si è dell'opinione, infatti, che l'estensione dell'ambito applicativo del Codice della crisi a imprese che non presentino significativi profili dimensionali, possa essere scelta appropriata, considerate le opportunità, che non sono unicamente rappresentate dalla possibilità di accedere alla procedura di allerta, riconosciute dallo stesso Codice della crisi alle c.d. imprese non minori<sup>1</sup>.

Si ritiene, dunque, che alcune ulteriori integrazioni possano essere apportate per rendere maggiormente efficiente la nuova amministrazione straordinaria e per semplificare, nel rispetto dei diritti da tutelare e degli interessi coinvolti, la nuova procedura.

---

<sup>1</sup> Occorre far menzione della circostanza che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del Codice della crisi, sono fatte salve le disposizioni delle leggi speciali in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese. Se la crisi o l'insolvenza di dette imprese non sono disciplinate in via esclusiva, restano applicabili anche le procedure ordinarie regolate dal presente codice. Inoltre, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del Codice della crisi, gli strumenti di allerta non trovano applicazione per le grandi imprese, i gruppi di imprese di rilevante dimensione, le società con azioni quotate in mercati regolamentati o diffuse fra il pubblico in misura rilevante secondo i criteri stabiliti dal Regolamento Emittenti emanato dalla Consob. Stando alle definizioni contenute nell'art. 2 del Codice della crisi, per grandi imprese si intendono: le imprese che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, alla data di chiusura del bilancio superano i limiti numerici di almeno due dei tre criteri seguenti: a) totale dello stato patrimoniale: venti milioni di euro; b) ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: quaranta milioni di euro; c) numero medio dei dipendenti occupati durante l'esercizio: duecentocinquanta (art. 2, lett.g); per gruppi di imprese di rilevante dimensione si intendono: i gruppi di imprese composti da un'impresa madre e imprese figlie da includere nel bilancio consolidato, che rispettano i limiti numerici di cui all'articolo 3, paragrafi 6 e 7, della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (art. 2, lett.i).

---

### **3. Osservazioni in ordine ai principi e ai criteri direttivi di cui all'art. 2 della proposta di legge AC1494**

L'art.2 della proposta di legge in esame prevede espressamente che il Governo, nel riordino della disciplina della procedura di amministrazioni straordinarie, si attenga ai seguenti principi e criteri direttivi:

#### **Let. a)**

Stabilisce di 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 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, di gruppi di imprese che, in ragione della loro notevole dimensione, assumano un rilievo economico-sociale di carattere generale, anche sotto il profilo della tutela occupazionale.

La previsione è condivisibile.

#### **Let.b)**

Stabilisce di individuare i presupposti di accesso alla procedura, con riguardo all'esistenza congiunta di:

- 1) uno stato di insolvenza;
- 2) un rilevante profilo dimensionale, da quantificare sulla base della media del volume di affari degli ultimi tre esercizi;
- 3) un numero di dipendenti pari ad almeno 250 unità per la singola impresa e ad almeno 800 unità, da calcolare cumulativamente, in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese appartenenti al medesimo gruppo di imprese;
- 4) concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e di salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta.



---

Per quanto attiene alle previsioni contenute nella lett. b) si osserva che, in aderenza alla nuova filosofia che ha improntato l'epocale riforma avvenuta con la pubblicazione del Codice della crisi, sarebbe auspicabile sostituire lo stato di insolvenza con quello di crisi.

L'auspicio deriva dalla considerazione per cui le imprese astrattamente ascrivibili alla procedura della amministrazione straordinaria in esame, stando a quanto disposto dall'art. 1 del Codice della crisi, sarebbero preventivamente attratte alla disciplina del Codice della crisi, tramite i provvedimenti in esso disposti per le situazioni di crisi emergente che certo anticipano l'insolvenza. In virtù di questa considerazione, se il presupposto della amministrazione straordinaria rimanesse quello della insolvenza, è presumibile che anche le "grandi imprese" si troverebbero costrette ad adire alle procedure previste nel Codice della crisi anziché alla normativa specifica qui in commento che potrebbe intervenire solo nei casi di insolvenza "sfuggiti" ai provvedimenti previsti dal primo.

In particolare nel numero 1, della lett. b) sarebbe auspicabile dunque chiarire che l'accesso procedura è garantito alle società di rilevanti dimensioni o ai gruppi di rilevante dimensione che si trovino in stato di crisi, intendendosi per crisi lo squilibrio economico e finanziario che rende probabile l'insolvenza del debitore, e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate (in conformità alla definizione fornita nell'art. 2, comma primo, lett. a) del Codice della crisi)).

Con riferimento al requisito relativo alla componente occupazionale di cui al n. 3), a nostro avviso, potrebbero essere rivedute le scelte effettuate nell'ambito della proposta di legge, ove si riserva l'accesso alla procedura a imprese che presentino, sotto il profilo dimensionale, un numero dei dipendenti pari ad almeno 250 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 (art. 2, lett. b), n. 3)). Il Codice della crisi è intervenuto per rimodulare in modo assai più ampio presupposti e procedure atte a regolare la crisi di tutte le imprese, talché pare eccessivamente estensivo riferire a requisiti dimensionali come quelli qui commentati una platea di imprese che rischia di essere oggettivamente più ampia del riferimento "straordinario" che la legge in esame da sempre intende disciplinare. In considerazione di quanto sopra esposto, potrebbe essere maggiormente adeguato riservare l'accesso alla procedura a imprese che presentino un numero di dipendenti sensibilmente superiore, quando si tratti di imprese non incluse in gruppi di più ampie dimensioni, in coerenza con i profili di straordinarietà che la normativa in esame intende assicurare e, nel contempo, evitando in tal modo di ampliare la

---

platea delle imprese astrattamente sottratte al Codice della crisi e ai vari e vantaggiosi istituti in quella sede disciplinati

Con riferimento ai criteri di cui ai nn. 2 e 4, nella proposta di legge, il profilo dimensionale dell'impresa è collegato alla componente data dalla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi (art. 2, lett. b), n. 1). E' un aspetto quest'ultimo assolutamente condivisibile e che era da questo Consiglio Nazionale fatto oggetto di una puntuale indicazione per favorire la classificazione delle imprese da assoggettare alla procedura, anche con riferimento a criteri che esulano dalla componente strettamente dimensionale, rappresentata dai lavoratori occupati, e che dovrebbero ricorrere congiuntamente. Tra i presupposti per l'accesso vengono annoverate le concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ma si tace in ordine alla misura dell'indebitamento, che a nostro parere potrebbe essere una grandezza da considerare e da indicare quale presupposto per l'accesso. In virtù di tali considerazioni, si suggerisce dunque di includere anche un adeguato requisito quantitativo riferito all'indebitamento, in quanto indicativo dell'impatto finanziario che la crisi dell'impresa ha sul sistema economico ad essa interessato, a partire dai fornitori per arrivare ai soggetti finanziatori, che certo hanno particolare attenzione e rischio di forti lesioni.

Del pari, le concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e di salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta, potrebbero essere garantite tramite l'asseverazione condotta da un professionista in possesso di specifici requisiti professionali. Un utile parametro di riferimento è rappresentato dall'art. 67, comma terzo, lett. d), l.f. in forza del quale viene richiesta al professionista una specifica qualificazione professionale e competenze altamente specializzate. Costui, infatti, deve essere iscritto all'Albo dei Commercialisti o degli Avvocati e al contempo al registro dei revisori legali. Il professionista, nominato in questo caso dall'impresa, dovrebbe attestare la veridicità dei dati e la fattibilità del programma di risanamento.

#### **Let. c)**

La lett.c) della proposta di legge prevede di 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 un'istruttoria improntata alla massima celerità, omessa ogni formalità non essenziale al rispetto dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa.

---

La previsione è generalmente condivisibile.

#### **Letto.d)**

La lett. d) prevede 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.

La previsione è generalmente condivisibile.

#### **Letto.e)**

La lett. e) stabilisce di prevedere che il tribunale, entro dieci giorni dal deposito della domanda di cui alla lettera c), accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b), dichiari lo stato di insolvenza e disponga l'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nominando un giudice delegato.

In verità, il riferimento alla sola condizione della insolvenza è fortemente limitativo per l'utilizzo stesso della procedura di amministrazione straordinaria, per quanto già esposto nel commento alla lett. b) dell'art. 2. La previsione potrebbe essere riformulata ponendo come presupposto dell'apertura della procedura anche lo stato di crisi e non solo la crisi e non l'insolvenza.

#### **Letto.f)**

La lett. f) della proposta di legge stabilisce l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'albo dei commissari straordinari per l'amministrazione delle grandi imprese in stato di insolvenza, determinando in particolare i requisiti di indipendenza, professionalità, onorabilità, trasparenza e assenza di conflitti di interesse necessari per l'iscrizione nell'albo medesimo; prevedere tra i requisiti per l'iscrizione nell'albo 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 specifica esperienza e professionalità nel campo della ristrutturazione delle imprese in crisi. In ordine a quanto previsto, nutriamo non poche perplessità.

Innanzitutto, per sua natura non dovrebbe trattarsi di Albo, bensì di Registro, in quanto Albo è terminologicamente riferito agli iscritti degli Ordini Professionali. In ogni modo, tale nuovo e ulteriore registro 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.

Tale critica è dunque in primis terminologica, ma non si può negare che i termini sono sostanza, ed inoltre di merito laddove si intende creare degli specialisti, ma non partendo da una scrematura di una classe professionale. Laddove l'accesso al registro fosse limitato ai soli professionisti che maturino o dimostrino di aver già maturato le specifiche competenze richieste, sarebbe solo una critica terminologica, facilmente superabile.

E' opportuno precisare che l'avvertita esigenza a livello nazionale di istituire albi e registri, dedicati allo svolgimento di specifiche funzioni e gestiti da differenti Ministeri, non comporta per i professionisti e per le imprese alcun vantaggio aggiuntivo, né concorre a rendere effettive le esigenze di semplificazione e trasparenza per i meccanismi di nomina più volte annunciate nei progetti di legge.

La proliferazione di albi e registri specificatamente destinati a includere soggetti che intendano svolgere determinate funzioni rappresenta per questi ultimi un aggravio di adempimenti e costi direttamente proporzionale al numero degli albi o dei registri in cui essi intendano iscriversi, senza che questo induca ad investire maggiori energie in una determinata attività per la quale non è ragionevole prevederne un ritorno, se non dettato dalle singole occasioni di incarico.

Quale diretto corollario della proliferazione di albi e registri, vi è la confusione ingenerata nelle imprese - e nella clientela generalmente intesa - che intendano rivolgersi ai professionisti per comprendere quali siano le competenze tecniche che questi ultimi possono vantare: mentre in passato la clientela poteva fare affidamento sulla corrispondenza tra titoli professionali vantati dai professionisti e funzioni in concreto esercitabili da codesti, con provvedimenti normativi quale questo oggetto di critica, tale corrispondenza non sarà più assicurata perché, di fatto, l'esercizio di determinate funzioni sarà subordinato esclusivamente all'iscrizione in un registro o in un albo, differente da quello dell'Ordine professionale, soprattutto perché incomprensibilmente aperto anche a soggetti che non sono

---

professionisti appartenenti alle c.d. professioni regolamentate e che dunque possono vantare solo requisiti esperienziali del tutto parziali rispetto al complesso di competenze che incarichi così specialistici richiedono. Tutto ciò a tacer della mancanza dei requisiti di deontologia, che si ricorda è esclusiva per gli iscritti agli Ordini Professionali che hanno i ben noti poteri sanzionatori.

L'istituzione di un nuovo albo dei commissari straordinari non sembra viepiù possa essere una priorità per il Legislatore, attesa la prossima istituzione dell'albo unico presso il Ministero della giustizia in attuazione del disposto degli artt. 356 e 357 del Codice della crisi per accedere al quale sono previsti stringenti requisiti di formazione iniziale e di aggiornamento biennale.

Ferma restando l'esigenza di individuare precisi requisiti di professionalità specifica dei commissari straordinari nominati nelle procedure di amministrazione straordinaria, si è dell'avviso che non occorra ulteriormente "scomporre" le competenze dei professionisti che si dedicano alla crisi di impresa in relazione all'accesso ai differenti albi gestiti, tra l'altro, da differenti Autorità, ma che, per converso, occorra promuovere un effettivo "recupero" delle professionalità maggiormente indicate e dedite alle soluzioni e alla composizione delle crisi, per espressa previsione delle leggi professionali di riferimento e dell'ordinamento in generale.

Le professionalità specifiche dei commissari straordinari, infatti, dovrebbero essere garantite da: *i*) esperienza acquisita nell'ambito concorsuale e nella ristrutturazione delle imprese in crisi; *ii*) aggiornamento professionale continuo delle competenze tecniche possedute in tali ambiti disciplinari, tramite la frequenza di corsi di alta formazione gestiti dagli Ordini professionali, anche in convezione con le università, e riconosciuti dal Ministero competente.

Tutto ciò posto, si è dell'opinione che sicuramente potrebbe risultare opportuna la futura istituzione presso il Ministero di un elenco in cui annotare gli incarichi assegnati ai professionisti, in possesso di precise competenze tecniche accertate con le modalità sopra descritte, per consentire il monitoraggio della distribuzione degli incarichi medesimi, in considerazione della necessità di garantire il rispetto di modalità di nomina dei commissari improntati a trasparenza, equa distribuzione ed effettiva rotazione.

In tal senso è ben apprezzata la disposizione che limita ad uno soltanto gli incarichi assumibili contemporaneamente.

In alternativa, laddove dovesse comunque prevalere la volontà di istituire il nuovo albo dei commissari straordinari in aderenza al citato principio direttivo della proposta di legge A.C. n. 1494 (art. 2, lett.f),

---

riteniamo che potrebbe corrispondere a un criterio di sicura ragionevolezza consentire l'iscrizione di diritto a quanti risultino già iscritti nell'Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili: a questi ultimi, infatti, sia la legge professionale (d.lgs. n. 139/2005) riconosce specifica competenza nella predisposizione di piani di risanamento e nell'amministrazione e nella liquidazione di aziende, di patrimoni e singoli beni, sia la legge fallimentare riconosce specifica competenza per svolgere le funzioni di curatore, di commissario, di liquidatore e per assumere incarichi di attestazione della fattibilità dei piani nelle procedure concorsuali diverse dal fallimento.

Ciò posto, conformemente a quanto prevede il criterio direttivo di cui al menzionato art. 2, lett. f) della proposta di legge A.C. n. 1494, si reputa opportuno accordare preferenza ai professionisti che possano vantare un'adeguata esperienza professionale per aver ricoperto incarichi di ausiliario del giudice o di attestatore negli ultimi cinque anni.

#### **Let. g)**

La lett g) prevede che si stabilisca che il Ministro dello sviluppo economico nomini con tempestività il commissario straordinario ovvero, nei casi di eccezionale complessità, tre commissari straordinari, ai quali sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente, individuandoli tra gli iscritti nell'albo dei commissari straordinari di cui alla lettera f); prevedere 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; prevedere altresì per i commissari straordinari il divieto, sanzionabile con la revoca dell'incarico, di ricevere incarichi professionali da professionisti incaricati della stessa funzione o di conferirli ai medesimi.

Pur con le precisazioni effettuate in precedenza, la previsione è condivisibile.

#### **Let.h)**

La lett. h) contempla la possibilità di prevedere che il commissario straordinario possa essere successivamente revocato, per giusta causa, dal Ministro dello sviluppo economico, anche su istanza motivata del comitato di sorveglianza di cui alla lettera n).

La previsione è condivisibile

---

### **Let. i)**

Il criterio individuato nella lett.i) è di stabilire criteri e modalità di remunerazione del commissario che tengano conto dell'efficienza ed efficacia dell'opera prestata e che siano commisurati, secondo fasce coerenti con le dimensioni dell'impresa:

- 1) all'attivo realizzato e al passivo accertato, nel rispetto dei limiti stabiliti per le altre procedure concorsuali;
- 2) al fatturato realizzato durante l'esercizio dell'impresa, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per i compensi degli amministratori delle società pubbliche non quotate.

La previsione è condivisibile.

### **Let. l)**

Nella lettera l) si prevede che il tribunale, entro quarantacinque giorni dall'apertura della procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, previa acquisizione del parere favorevole del Ministero dello sviluppo economico e sulla base del piano predisposto dal commissario straordinario, disponga con decreto l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria se risulta comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ovvero, ove lo ritenga utile o necessario, conferisca a un professionista iscritto nell'albo dei commissari straordinari di cui alla lettera f) 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; prevedere che, in alternativa, il tribunale dichiari aperta la procedura di liquidazione giudiziale.

A nostro avviso, il principio va letto in combinazione con quello recato nella lett. b), n. 4.

Per tali motivi, in alternativa a quanto precisato nelle osservazioni effettuate in ordine al criterio recato dalla lett.b), n. 4, laddove la nomina del professionista indipendente si intendesse effettuare in questa fase della procedura, si ritiene che, essendo la procedura già aperta, il professionista indipendente vada in nominato dal Tribunale, assicurando così piena terzietà, con il preciso ed esclusivo incarico di attestare, entro i successivi trenta giorni, la sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio

---

economico delle attività imprenditoriali, elemento quest'ultimo essenziale affinché sia corretto adottare il decreto di ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria. Tale attestazione, infatti, non ricade e non deve ricadere tra le attribuzioni del commissario straordinario, tenuto, invece, a redigere il programma industriale. Non rientra tra le funzioni dell'attestatore la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei suoi beni, compito quest'ultimo affidato, invece, al commissario straordinario<sup>2</sup>. All'attestatore è richiesto di rilasciare un giudizio prognostico sulla sussistenza dei presupposti per il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali e dunque un giudizio di fattibilità del programma che comprenda anche la veridicità dei dati aziendali. Per tali motivi, anche in considerazione del rigido sistema sanzionatorio previsto, è richiesto il possesso di particolari competenze tecniche e, nondimeno, il rispetto di precisi obblighi deontologici.

Si è dell'avviso, pertanto, che l'attestatore debba essere nominato tra i professionisti che attualmente sono in possesso dei requisiti previsti dall'art. 67, comma terzo, lett.d), l.f. e non tra gli iscritti all'albo dei commissari straordinari sulla istituzione del quale, come esposto, nutriamo moltissimi dubbi in termini di opportunità. L'attestatore, infatti, oltre a essere in possesso di precisi requisiti di indipendenza, dovrebbe possedere competenze specifiche a lui derivanti dall'iscrizione in un Albo professionale in cui la gestione della crisi di impresa e le attestazioni di fattibilità di piani e accordi rientrano tra le attività riservate in cui gli iscritti vantano competenza tecniche specialistiche. Come chiarito, i requisiti potrebbero essere quelli contemplati nel vigente art. 67, comma terzo, lett.d) l.f. ovvero *de futuro* nell'art. 2, lett.o) del Codice della crisi.

#### **Lett. m)**

Nella lettera m) si prevede che, per le società quotate in mercati regolamentati, per le imprese con almeno 1.000 dipendenti e un volume di affari pari a un multiplo significativo di quello individuato ai sensi della lettera b), numero 2), nonché per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali per le quali sussistano i presupposti di cui alla lettera b), il Ministro 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 g), e che in

---

<sup>2</sup>Cfr. art. 2, lett. g) della proposta di legge A.C. n. 1494.



---

tale caso il tribunale, accertata la sussistenza dei presupposti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b), confermi entro breve termine l'ammissione alla procedura medesima.

Con riferimento a tale criterio direttivo, si osserva la assoluta importanza per garantire procedure maggiormente semplificate e caratterizzate da risparmi di costi e tempi.

Come accennato con riferimento alla fase di ammissione alla procedura, sarebbe auspicabile che l'ingresso nella procedura, notevolmente semplificato rispetto a quanto attualmente previsto nella normativa vigente, fosse concesso solo a imprese di dimensioni rilevanti e significative. Del pari, per realizzare tale obiettivo, occorrerebbe riservare l'iniziativa per l'ammissione unicamente all'imprenditore che fornisca adeguata motivazione e adeguata documentazione a supporto. In tal modo, limitando l'accesso ad imprese di dimensioni realmente rilevanti e munite di adeguate informazioni, si perseguirebbe il duplice obiettivo di semplificazione e di razionalizzazione della fase precedente alla dichiarazione di insolvenza. Per tali motivi, si ritiene che il procedimento di "accesso diretto" individuato nella lett. m) della proposta di legge AC 1494, con esclusivo riferimento alle società quotate in mercati regolamentati, aventi più di 1.000 dipendenti e un volume d'affari pari a un multiplo significativo di quello richiesto per l'accesso in "via ordinaria" alla procedura, e alle imprese operanti nei servizi pubblici essenziali, possa diversamente rappresentare l'archetipo della nuova amministrazione straordinaria, a prescindere dalle ulteriormente maggiori dimensioni dell'impresa e dalla diffusione delle azioni tra il pubblico o dalla quotazione di queste ultime sui mercati, in funzione dell'avvertita esigenza di dotare la procedura di maggior celerità.

In pratica, si sottopone alla valutazione della Commissione l'opportunità di unificare anche il procedimento di accesso identificandolo solo in quello oggi individuato per una élite di imprese, più celere e asseritamente più idoneo a cogliere le esigenze di salvaguardia della continuità produttiva e della occupazione e, nel contempo, limitare l'intera procedura ad un panorama di imprese di dimensioni più rilevanti rispetto ai requisiti esposti nel testo attuale.

#### **Let. n)**

Nella lettera n) si prevede di disciplinare le modalità di nomina del comitato di sorveglianza da parte del Ministro dello sviluppo economico e, per quanto riguarda i componenti da individuare tra i creditori, da parte del tribunale, nonché la sua composizione e i suoi poteri, specialmente con riguardo alla vigilanza sugli interessi dei creditori, sull'attuazione del programma e sulle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali.

---

Desta perplessità il meccanismo di nomina dei membri del comitato di sorveglianza di cui alla lettera n) della proposta di legge in esame. Probabilmente la previsione è retaggio della scelta effettuata dagli estensori del disegno di legge AC 3671-ter a cui abbiano fatto cenno nella Premessa, che enfatizzando la “bifasicità” della procedura dell’amministrazione straordinaria, stabiliva che il componente scelto in rappresentanza dei creditori venisse nominato dal Tribunale e i restanti componenti fossero designati dal Ministero dello sviluppo economico.

Con specifico riferimento ai criteri di nomina, trattandosi di un comitato con funzioni di sorveglianza, legittimato a esprimere particolari pareri e dotato di particolari poteri ispettivi rispetto alle scritture contabili tenute dalla società, sarebbe auspicabile che oltre al requisito dell’esperienza maturata nel ramo dell’attività esercitata dall’impresa o nelle procedure concorsuali, attualmente previsto nell’art. 45 del d.lgs. n. 270 del 8 luglio 1999, vengano fissati requisiti di professionalità specifica, onorabilità e indipendenza dei componenti (come attualmente richiesto per quanti intendano ricoprire gli incarichi di componente di collegi sindacali nelle società quotate

#### **Let. o)**

Nella lett.o) si prevede di disciplinare le modalità con cui il tribunale, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare:

- 1) la sospensione ovvero lo scioglimento dei contratti pendenti;
- 2) il pagamento di crediti pregressi strategici al di fuori delle regole del riparto;
- 3) l’esonero dalle azioni revocatorie per i pagamenti effettuati dall’imprenditore;

La previsione è generalmente condivisibile

#### **Let.p)**

Nella lett. p) si prevede di definire i contenuti del programma di ristrutturazione sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 4-bis del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, nonché la 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;

**Let. q)**

Il criterio contenuto nella q) attiene alla 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 delle attività imprenditoriali; attribuire analogha facoltà a una percentuale non irrisoria dei creditori, consentendone l'esercizio non prima di un congruo termine, in modo da garantire la stabilità della procedura, nella fase iniziale, e l'effettività della tutela dei creditori.

La previsione è condivisibile, ancorché si renda necessario, come illustrato in premessa, disciplinare la situazione di crisi della grande impresa nella prospettiva della filosofia adottata dal Codice della crisi.

**Let. r)**

La lettera r) prevede di disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, anche sulla base di proposte concorrenti. La previsione è condivisibile

**Let. s)**

La lettera s) contempla la previsione, per quanto non altrimenti disciplinato e in particolare per quanto attiene alla disciplina dei gruppi di imprese e all'esecuzione del programma, dell'applicazione dei criteri ispiratori della disciplina di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, sostituendo il fallimento con 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'articolo 2-bis del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95.

