



## Confronto tra principi di delega (DDL C. 3671-ter) e principi base (PDL C. 865)

15 settembre 2016

### ***Procedura unificatrice delle diverse normative in materia***

I **numerosi criteri direttivi** contenuti nel **Disegno di legge di delega A.C. 3671-ter** (comma 1, lettere da a) a q)) riguardano una **procedura unica** di amministrazione straordinaria, con finalità conservative, finalizzata alla **regolazione dell'insolvenza di singole imprese, ovvero di gruppi di imprese**.

La **proposta di legge A.C. 865** punta anch'essa ad una riforma della normativa che **riconduca a unità tali procedure**. La disciplina proposta dalla proposta di legge ricalca sostanzialmente la struttura normativa del D.Lgs. n. 270/1999, con innesti della procedura di "accesso diretto" all'amministrazione straordinaria prevista dal D.L. n. 347/2003. *Si osserva in linea generale che, nel realizzare una sorta di sintesi delle due distinte normative vigenti, la proposta di legge non prevede alcuna abrogazione espressa, né detta disposizioni di coordinamento se non riguardo ai procedimenti in corso.*

### ***Struttura bifasica della procedura per l'accesso all'amministrazione straordinaria***

Nel **disegno di legge delega A.C. 3671-ter** il Governo intende **tenere ferma** la **struttura bifasica** della procedura oggi contenuta nel D.Lgs. n. 270/1999, secondo la quale il Tribunale dispone **l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria** (fase cd. giudiziale), **previa verifica** dei presupposti, tra i quali, in particolare, le prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale (fase cd. di osservazione).

Dunque, l'**iter** procedurale delineato nel **disegno di legge delega** prende avvio con il **decreto** con cui il tribunale, accertati i tre requisiti: dell'insolvenza, delle dimensioni dell'impresa e del connesso numero dei suoi occupati, dichiara aperta la procedura per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, nomina il giudice delegato e conferisce **a un professionista**, iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari, **l'incarico** di attestare la sussistenza dei **presupposti di recuperabilità** dell'impresa.

**Il tribunale, previa** acquisizione del parere favorevole del Ministero dello sviluppo economico, **ammette l'impresa**, con decreto, **all'amministrazione straordinaria**, ove risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero, **sulla base dell'attestazione del professionista e del piano del commissario straordinario** – quest'ultimo nominato "con tempestività" dal Ministro dello sviluppo economico (nei casi di eccezionale complessità il Ministro ne può nominare tre)<sup>[1]</sup>.

I principi di delega **non prevedono più** la figura del **commissario giudiziale incaricato**, nella prima fase di osservazione, di gestire l'impresa dichiarata insolvente, di relazionare al tribunale circa le cause dell'insolvenza e di valutare l'esistenza delle condizioni per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, quali le prospettive di recupero dell'equilibrio economico. **In suo luogo**, l'incarico di attestare la **sussistenza dei presupposti** per il recupero dell'equilibrio economico viene ora affidata ad **un professionista** iscritto nell'istituendo **albo** dei commissari straordinari. Inoltre, il **commissario straordinario** – che secondo la legislazione vigente è nominato dal Ministro dopo l'apertura dell'amministrazione straordinaria -, viene nella nuova procedura **nominato** (uno o tre nei casi di particolare complessità) dal Ministro già nella prima fase della procedura e ad esso è attribuita *ab initio* la gestione e la rappresentanza dell'impresa insolvente e l'elaborazione di un **piano di**

**recupero** dell'equilibrio economico dell'impresa (**comma 1, lett. a) e lett. da e)**).

I principi del **disegno di legge di delega** legislativa *comunque* prevedono che **specifiche imprese**: quelle quotate sui mercati regolamentati, quelle di maggiore dimensione (imprese con almeno 1.000 dipendenti e con un fatturato pari a un multiplo significativo di quello individuato per tutte le altre) e quelle che svolgano servizi pubblici essenziali, **possano essere direttamente ammesse alla procedura, in via provvisoria, dall'autorità amministrativa** (il Ministero dello sviluppo economico), con contestuale nomina del Commissario straordinario (**cd. accesso diretto**). La successiva conferma della misura, verificati i requisiti, spetta al Tribunale che provvede entro breve termine (**comma 1, lett. h)**).

La **proposta di legge A.C. 865** non mantiene la **struttura bifasica**, nel senso che elimina la prima fase di osservazione prevista dal D.Lgs. n. 270/1999, contemplando invece **solo l'accesso diretto all'amministrazione straordinaria** (previsto dal D.L. n. 347/2003) per tutte le imprese che soddisfano specifici requisiti occupazionali e di indebitamento. **Contestualmente** alla richiesta al Ministero dello Sviluppo economico dell'ammissione alla procedura, le imprese dovranno chiedere al giudice la **dichiarazione dello stato di insolvenza**. Le due procedure proseguono quindi in parallelo (articolo 3).

### ***Presupposti di accesso alla procedura***

Il **disegno di legge del Governo A.C. 3671-ter** fissa, oltre allo stato di insolvenza, i seguenti requisiti dimensionali dell'impresa o dei gruppi di imprese per l'accesso alla procedura di amministrazione straordinaria:

- nelle **imprese singole** minimo **400 dipendenti** e minimo complessivi **800** in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese del gruppo (Il D.Lgs. n. 270/1999 ne richiede 200 e il D.L. n. 347/2003 ne richiede 500); Per i gruppi di imprese, il DDL del Governo richiama anche i principi e i criteri direttivi fissati dall'articolo 3 dell'A.C. 3671-*bis*.
- inoltre, il requisito dimensionale, dunque il concetto di "grande impresa", non è più ancorato ai soli occupati, ma anche alla **media del volume di affari degli ultimi tre esercizi**
- le **concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico** delle attività imprenditoriali.

La **proposta di legge A.C. 865** individua per l'accesso i seguenti requisiti, che possono essere soddisfatti, oltre che dalla singola impresa, anche dal gruppo imprenditoriale:

- **minimo 200 lavoratori** (articolo 2, lett. a));
- **minimo 100 milioni di euro di debiti** (articolo 2, lett. b)) (Il D.Lgs. n. 270/1999 prevede **debiti** per un ammontare complessivo **non inferiore ai due terzi**, tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio; mentre il D.L. n. 347/2003 prevede **debiti** per un **ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro**).

Come già attualmente previsto, le imprese oggetto di misure di prevenzione antimafia (confisca) possono essere ammesse alla procedura anche a prescindere dal rispetto di questi requisiti dimensionali.

Per l'ammissione alla procedura non sono richieste le "**concrete prospettive di recupero economico** dell'attività imprenditoriale", tale requisito è invece mantenuto per l'ammissione alla procedura delle imprese del gruppo (articolo 1 e articolo 49, comma 2).

### ***Competenza sulla procedura di amministrazione straordinaria***

I principi di delega dell'A.C. 3671-ter prevedono l'**attribuzione della competenza** sulla procedura di amministrazione straordinaria alle **sezioni specializzate in materia d'impresa** presso i tribunali sedi di Corti d'appello, all'esito di un'istruttoria incentrata alla massima celerità (comma 1, lettera c));

Nella **PDL A.C. 865** il ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza è presentato **al tribunale del luogo in cui ha la sede legale l'impresa**.

## **Comitato di sorveglianza**

Nei principi e criteri direttivi della **DDL A.C. 3671-ter** rimane (rispetto alla legislazione vigente) la previsione di un **comitato di sorveglianza** (nominato dal Ministro, di cui fanno parte anche i creditori nominati invece dal Tribunale) la cui funzione è quella di **vigilanza sull'attuazione del programma e sull'effettività delle prospettive di recupero economico dell'impresa** (comma 1, lettera *i*)).

In tale prospettiva, la previsione che - con il commissario straordinario - anche il comitato di sorveglianza, oltre che "una percentuale non irrisoria" di creditori, possa chiedere al tribunale la conversione della procedura in liquidazione giudiziale (comma 1, lettera *n*));

**Anche la PDL A.C. 865** attribuisce **poteri di vigilanza** al Comitato di sorveglianza (articolo 18). Al Comitato sono però **sottratti i poteri ispettivi** oggi previsti dal D.Lgs. n. 270/1999 (articolo 46, comma 4).

## **Sostituzione dell'amministrazione straordinaria in fallimento**

Il Disegno di legge del Governo **A.C. 3671-ter** prevede che, per quanto non altrimenti disciplinato, e in particolare per quanto attiene all'esecuzione del programma, trovino applicazione **i criteri ispiratori della disciplina** di cui al D.Lgs. n. 270/1999, **sostituendo il fallimento con la liquidazione giudiziale** (comma 1, lettera *q*).

I capi VI, VII, VIII e IX della **PDL A.C. 865** riproducono poi le **disposizioni del D.Lgs. n. 270 del 1999** (c.d. Prodi-*bis*) per quanto riguarda l'accertamento del passivo, la ripartizione dell'attivo, le disposizioni sulla **conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento** e sulla **chiusura della procedura**. Le modifiche riguardano esclusivamente le modalità di comunicazione con i creditori e i terzi.

## **Effetti dell'amministrazione straordinaria sui contratti in corso**

L'**A.C. 3671-ter** demanda all'atto legislativo delegato di fissare le modalità con cui il **tribunale**, su ricorso del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può **autorizzare**:

- n. 1) la sospensione o lo scioglimento dei contratti pendenti;**
- n. 2) il pagamento di crediti pregressi strategici** al di fuori delle regole del riparto;
- n. 3) l'esonero dalle azioni revocatorie** per i pagamenti effettuati dall'imprenditore (comma 1, lettera *l*)).

Per i **debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria** il disegno di legge dispone che venga tenuta ferma la possibilità per lo Stato di garantirli, secondo quanto previsto dalla disciplina vigente ed entro i limiti consentiti dalla normativa dell'Unione europea (comma 1, lettera *q*)).

Quanto alla disciplina delle azioni revocatorie e agli effetti sui contratti in corso, l'**A.C. n. 865** riprende sostanzialmente le disposizioni del D.Lgs. n. 270 del 1999. La disposizione in base alla quale l'esecuzione o la richiesta di esecuzione di un contratto da parte del commissario straordinario non comporta il venir meno della facoltà di scioglimento dei contratti stessi, fino alla dichiarazione di espresso subentro del commissario straordinario, è invece mutuata dall'art. 1-*bis* del c.d. Decreto Alitalia (D.L. n. 134 del 2008).

## **Programma di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali**

L'**A.C. 3671-ter** enuncia la **flessibilità del programma** di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali - **sia in termini di contenuti che di durata** - in base alle caratteristiche dell'impresa e dei mercati in cui opera. Per i contenuti dei programmi di ristrutturazione e cessione è richiamata la **disciplina speciale** di cui all'articolo 4 e 4-*bis* del **D.L. n. 347/2003** (comma 1, lettera *m*)).

Per quanto riguarda il programma del commissario straordinario, la riforma riproduce le disposizioni del D.Lgs. n. 270/1999 con alcuni innesti derivanti D.L. n. 347/2003.

## Accesso al concordato

L'A.C. 3671-*ter* prevede l'**accesso al concordato** delle imprese in amministrazione straordinaria anche sulla base di **proposte concorrenti** (comma 1, **lettera o**)).

Per quanto riguarda il concordato, la PDL A.C. 865 profila tanto il ricorso al **modello c.d. liquidatorio** del D.Lgs. n. 270/1999 (artt. 46 e 47), quanto il ricorso al modello c.d. **risanatorio** del D.L. n. 347/2003 (art. 45). Rispetto alla normativa vigente, nel concordato risanatorio, la proposta di legge detta disposizioni particolari sugli effetti del concordato sui creditori anteriori e successivi al concordato stesso.

Infine, si segnala che il DDL del Governo esplicita la necessità di disciplinare l'operatività di **misure protettive analoghe a quelle previste per il concordato preventivo**, a decorrere dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accertamento dei presupposti per l'ammissione alla procedura (comma 1, **lettera d**)).

[1] Si ricorda qui brevemente che **nella disciplina vigente**, delineata nel D.Lgs. n. 270/1999 e ss. *mod.*, il procedimento prende avvio con la **sentenza** in camera di consiglio di accertamento dello stato di insolvenza dell'impresa, la **nomina del giudice delegato** e l'affidamento della gestione dell'impresa ad un commissario giudiziale.

Il commissario giudiziale deposita in cancelleria una relazione sulle cause dell'insolvenza e una valutazione motivata sull'esistenza delle condizioni di recuperabilità dell'impresa ai fini dell'ammissione dell'impresa all'amministrazione straordinaria.

Se sussistono le condizioni, il tribunale dichiara con decreto motivato l'apertura dell'amministrazione straordinaria (il tribunale provvede anche in mancanza del parere del MISE, se questo non viene depositato nei termini).

Il Ministro dello sviluppo economico nomina poi con decreto uno o tre commissari straordinari (tre in casi di eccezionale rilevanza).

Con la nomina del commissario straordinario cessano le funzioni del commissario giudiziale.

Il commissario straordinario presenta al MISE un programma di recupero dell'equilibrio economico dell'impresa. L'esecuzione del programma è autorizzata dal MISE, sentito il comitato di sorveglianza e il programma autorizzato dal MISE è trasmesso dal commissario al Tribunale.