

LEGGE DELEGA

DISCIPLINA GRANDI IMPRESE IN STATO DI INSOLVENZA

La proposta di legge di iniziativa del deputato **Gianluca Benamati (PD)**, reca una **delega legislativa** che ha ad oggetto la **riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi**¹, attualmente regolamentata dalla ["Legge Prodi-bis"](#) e dalla cosiddetta ["Legge Marzano"](#)².

L'esigenza di questa riforma discende, in primo luogo, dalla necessità di **dare ordine alla normativa** specificatamente dedicata all'insolvenza delle **realtà imprenditoriali di grandi dimensioni**, anche a causa del susseguirsi nell'ultimo decennio di una serie di interventi legislativi, con una stratificazione di norme, **rispetto all'originario impianto del [decreto legislativo n. 270 del 1999](#)**.

Sotto un altro profilo, si è ritenuto di **favorire l'accesso all'amministrazione straordinaria e di estendere il perimetro applicativo** della relativa normativa intervenendo sui **requisiti dimensionali** delle imprese e sull'**ampliamento dei soggetti legittimati** a richiedere l'avvio della procedura, con l'obiettivo di contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio, nonché alla tutela dell'occupazione di imprese in stato di insolvenza che, per dimensione, appaiono di particolare rilievo economico sociale.

“La **proposta di legge**, che oggi è sul tavolo, **di iniziativa parlamentare** riprende un lavoro – [ha ricordato in Aula il Gianluca Benamati, capogruppo PD in Commissione Attività Produttive](#) – della scorsa legislatura, un lavoro approdato in questa Camera e **approvato quasi all'unanimità**, raccoglie le osservazioni che alcuni gruppi hanno fatto all'interno della X Commissione e porta, a questo punto, una delega per **una riforma organica, per la ripulitura, per la ristrutturazione, delle regole** che sovrintendono all'uso di questo strumento; dodici mesi per l'esercizio della delega.”

Sostanzialmente, all'articolo 1, si delinea quello che è **l'oggetto della delega del Governo**, ovvero la **riforma organica della disciplina dell'amministrazione straordinaria e la procedura per il suo esercizio**.

Nell'articolo 2, si dettano i **principi e i criteri direttivi per l'attuazione della delega da parte del Governo**. “L'intento principale – [come ha sottolineato il relatore Diego Zardini \(PD\)](#) – è quello di **creare una procedura unica di amministrazione straordinaria con finalità conservative e finalizzata alla regolazione dell'insolvenza di singole imprese**,

¹ La proposta di legge, modificata durante l'esame in commissione in sede referente, riproduce il testo del disegno di legge [AS 2831](#), approvato dalla Camera nella XVII legislatura (AC. 3671-ter) e trasmesso l'11 maggio 2017 al Senato, dove l'iter di approvazione non si è poi concluso.

² Decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270 (cosiddetta “Legge Prodi-bis”) e decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modificazioni (cosiddetta “Legge Marzano”).

ovvero dei gruppi. Resta ferma la cosiddetta **struttura bifasica della procedura**³, secondo la quale il tribunale dispone l'ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria (fase c.d. giudiziale), previa verifica dei presupposti, fra i quali in particolare le prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale (fase c.d. di osservazione).

In tale quadro, sono diverse le novità. Con riferimento ai **profili dimensionali**, il numero di dipendenti è stato stabilito **in 250 e in complessivi 800**, in caso appunto si trattasse di **gruppi di più imprese**. Il requisito dimensionale, inoltre, è stato affiancato – come concetto di grande impresa – non solo al numero degli occupati, ma è anche stato **quantificato sulla base della media del volume d'affari degli ultimi tre esercizi**.

Accanto alle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico, è stata altresì introdotta l'esigenza di **salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione**, sia **diretta che indiretta**. Ulteriori profili innovativi attengono all'attribuzione della competenza sulla procedura dell'amministrazione straordinaria, che è stata assegnata alle **sezioni speciali in materia di impresa presso i tribunali delle corti d'appello all'esito di un'istruttoria**, incentrata sulla **massima celerità**, nonché sulla necessità di disciplinare l'operatività di **misure protettive** analoghe a quelle previste **per il concordato preventivo**.

Uno dei punti qualificanti della nuova disciplina è l'istituzione presso il Ministero dello Sviluppo economico (MISE) dell'**albo dei commissari straordinari** per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi.

Altro criterio di delega attiene alla **rivisitazione della procedura del cosiddetto "accesso diretto"**, che era previsto dalla "Legge Marzano".

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari della proposta di legge "Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza" (Benamati e altri [AC 1494](#)) – relatore Diego Zardini (PD) – e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla X Commissione Attività produttive.

DELEGA AL GOVERNO E PROCEDURA PER IL SUO ESERCIZIO

L'articolo 1 delinea l'oggetto della delega al Governo e la procedura per il suo esercizio. In particolare, il comma 1 specifica che **l'oggetto della delega** è la **riforma organica della disciplina della amministrazione straordinaria** di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270 e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modificazioni.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

³ Prevista nel decreto legislativo n. 270/1999.

Lo **schema del decreto legislativo** è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, **entro il sessantesimo giorno** antecedente la scadenza del termine per l'esercizio della delega, **per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari** competenti per materia e per gli aspetti finanziari, da rendere **entro il termine di trenta giorni** dalla data di trasmissione. Decorso tale termine il decreto può essere comunque adottato (comma 2). Con una modifica approvata in sede referente, in recepimento della condizione posta dalla Commissione Bilancio nel proprio parere, viene specificato che lo schema di decreto legislativo dovrà essere corredato di **relazione tecnica** che dia conto della **neutralità finanziaria del medesimo**.

Dall'esercizio della delega **non devono derivare nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica (comma 3).

PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI

L'articolo 2 reca i **principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega** da parte del Governo, che secondo una modifica introdotta in sede referente, deve essere **coerente con i principi generali che regolano la crisi di impresa e l'insolvenza**, in quanto compatibili

I numerosi criteri direttivi contenuti nel disegno di legge di delega riguardano dunque, in primo luogo, l'introduzione una **procedura unica di amministrazione straordinaria**, con finalità conservative del patrimonio produttivo, diretta alla **regolazione dell'insolvenza di singole imprese**, ovvero di **gruppi di imprese**⁴ che, in ragione della loro notevole dimensione, assumano un **rilievo economico sociale** di carattere generale, anche sotto il profilo della **tutela occupazionale** (comma 1, lettera a)).

In questo quadro si inseriscono i diversi **profili innovativi** contenuti nel provvedimento. In primo luogo, sono modificati gli ulteriori **presupposti di accesso alla procedura**, con riguardo all'esistenza congiunta di:

- 1) uno **stato di insolvenza**;
- 2) un rilevante **profilo dimensionale**⁵, da quantificare sulla base della **media del volume di affari degli ultimi tre esercizi**;
- 3) un **numero minimo di dipendenti** stabilito in 250 per singola impresa e in complessivi 800 in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese del gruppo;
- 4) concrete **prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali** e – la novità introdotta – di **salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta** (comma 1, lettera b) nn. 1-4)).

Ulteriori profili innovativi attengono all'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, omessa ogni formalità non essenziale** al rispetto dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa (comma 1, lettera c)); nonché alla necessità di disciplinare l'operatività di

⁴ Alle condizioni già indicate dalla disciplina vigente: [articolo 81 del decreto legislativo n. 270 del 1999](#).

⁵ Dunque il concetto di "grande impresa", è ancorato non al solo numero degli occupati.

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)).

In merito all'avvio della procedura, si prevede un **termine di dieci giorni** dal deposito della domanda del debitore, entro il quale **il tribunale** – accertati i requisiti dell'insolvenza, delle dimensioni dell'impresa e del connesso numero dei suoi occupati – **dichiari lo stato di insolvenza** e disponga **l'apertura della procedura** per l'ammissione all'amministrazione straordinaria nominando il giudice delegato (comma 1, lettera e)).

Novità importante, viene istituito presso il MISE⁶, **l'albo dei commissari straordinari per l'amministrazione delle grandi imprese in stato di insolvenza**, per l'iscrizione al quale sono predeterminati i **requisiti** di indipendenza, professionalità, onorabilità, trasparenza e assenza di conflitti di interesse. Si prevede, inoltre – con una modifica approvata in sede referente – tra i requisiti per l'iscrizione nell'albo **l'essere iscritto nell'albo dei dottori commercialisti o degli avvocati o dei consulenti del lavoro**, con specifica **esperienza almeno quinquennale nella gestione di crisi di impresa**, e 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 o l'aver maturato **specifiche esperienze e professionalità** nel campo della ristrutturazione delle imprese in crisi (comma 1, lettera f)).

È previsto, inoltre, un **obbligo di aggiornamento** con cadenza almeno **triennale** dell'albo stesso, **“nel rispetto dei criteri di trasparenza ed efficienza”** (comma 1, lettera g)).

Sono poi specificate le **modalità** con le quali il Ministro dello sviluppo economico deve procedere, “con tempestività”, alla **nomina del commissario straordinario**, ovvero di tre commissari straordinari nei casi di eccezionale complessità, ai quali sono attribuite l'amministrazione e la rappresentanza dell'impresa insolvente. Al riguardo, è stato specificato che lo stesso soggetto non può 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; è stato anche previsto il **divieto**, per i commissari straordinari, di **ricevere incarichi professionali da professionisti incaricati della stessa funzione o di conferirli ai medesimi** (comma 1, lettera h)).

Il commissario straordinario potrà essere successivamente **revocato, per giusta causa**, dal Ministro dello sviluppo economico, anche su istanza motivata del comitato di sorveglianza (comma 1, lettera i)).

Sono stabiliti i **criteri** e le **modalità di remunerazione del commissario**, che tengano conto dell'efficienza ed efficacia dell'opera prestata. Essi dovranno essere parametrati, 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 (comma 1, 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 MISE e sulla base del piano predisposto dal commissario straordinario,

⁶ “Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

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 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. In alternativa, si deve prevedere che il tribunale possa dichiarare aperta la procedura di liquidazione giudiziale (comma 1, lettera m)).

Altro criterio di delega riguarda la **rivisitazione della procedura cosiddetta di "accesso diretto"**, prevista dalla "Legge Marzano"⁷. Il Governo dovrà prevedere che imprese con determinate caratteristiche – con **almeno 1.000 dipendenti** e con un **fatturato** pari a un multiplo **significativo** di quello individuato per tutte le altre, quelle **quotate sui mercati regolamentati**, e quelle che svolgano **servizi pubblici essenziali** – possano essere **ammesse alla procedura**, in via provvisoria, dal Ministero dello sviluppo economico, con **contestuale nomina del commissario** straordinario. La **conferma della misura**, verificati i requisiti, **spetta al Tribunale**, che provvede entro breve termine (comma 1, lettera n))

Ancora, si delega il Governo a 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 relativi **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 determinando i **requisiti di onorabilità, indipendenza e professionalità dei componenti**; (comma 1, lettera o)).

Il Governo dovrà, inoltre, 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 (comma 1, lettera p)).

Altro criterio di delega prevede che sia **assicurata la flessibilità**, in funzione delle **caratteristiche dell'impresa** e dei **mercati di riferimento**, nella definizione dei **contenuti del programma di ristrutturazione** nonché della **durata** dei programmi di ristrutturazione e di **cessione dei complessi aziendali** (comma 1, lettera q)).

Un ulteriore criterio di delega prevede la **legittimazione del commissario straordinario** e del **comitato di sorveglianza** a presentare **"disgiuntamente"**⁸ al tribunale **istanza di conversione** dell'amministrazione straordinaria **in liquidazione giudiziale ordinaria**, in caso di **mancata realizzazione del programma** ovvero di **comprovata insussistenza o**

⁷ Decreto-legge n. 347 del 2003.

⁸ Con una precisazione aggiunta in sede referente (ricependo una osservazione del Comitato per la legislazione), è stato precisato che l'istanza può essere presentata al tribunale disgiuntamente (e quindi alternativamente) dal commissario straordinario o dal comitato di sorveglianza.

del **venire meno delle concrete prospettive di recupero** dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali; nonché l'attribuzione di **analoga 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 (comma 1, lettera r)).

Si prevede di disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato, **anche sulla base di proposte concorrenti** (comma 1, lettera s)).

Si delega, infine, il Governo a prevedere, **per quanto non altrimenti disciplinato** e in particolare **per quanto attiene alla disciplina dei gruppi d'impresa** e all'esecuzione del programma, che trovino **applicazione i criteri ispiratori** della disciplina di cui al **decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270** (“Legge Prodi-bis”), sostituendo il **termine fallimento con quello di liquidazione giudiziale**, in linea con la riforma delle procedure di insolvenza del decreto legislativo n. 14 del 2019. Per i debiti contratti dalle imprese in amministrazione straordinaria il provvedimento dispone infine 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 t)).