Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3581

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, DE TONI, D'UBALDO, BELISARIO, SBARBATI, CARLINO, MASCITELLI, PETERLINI, VITA, MUSI, THALER AUSSERHOFER, DI NARDO, PEDICA, CAFORIO, RUSSO, CONTINI, PORETTI e PERDUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 NOVEMBRE 2012

Delega al Governo per la riforma della disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Obiettivo del presente disegno di legge è quello di riformare organicamente la disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, attualmente disciplinata dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e dal decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, (cosiddetta legge Marzano), al fine di armonizzarne le disposizioni e di semplificarne le procedure. Tale riforma è quindi volta a semplificare il quadro normativo, unificando le differenti discipline sull'amministrazione straordinaria previste dalle norme sopra citate, eventualmente facendole «confluire» in un unico testo normativo. Le esigenze di riforma delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi nascono dalla percezione delle carenze che affliggono questo importante settore del più ampio complesso di regole normalmente definito come «statuto dell'imprenditore».

Il quadro normativo di riferimento con riguardo alla crisi delle grandi imprese si presenta variegato e per più aspetti confuso, il che rende disagevole l'interpretazione e a volte l'applicazione stessa della normativa di riferimento.

Infatti, un identico fenomeno, quello cioè delle «grandi imprese in stato di insolvenza», risulta oggi disciplinato da una concorrente normativa, il citato decreto-legge n. 347, del 2003 recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, e il decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, recante nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274, il cui *discrimen* applicativo dipende dalla presenza o meno di determinati requisiti di ammissione alla procedura.

Oltre a ciò, la normativa in parola dovrebbe essere coordinata con la disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (comunicazione della Commissione europea 2004/C 244/02) e con quella nazionale di riferimento, specie ora che la disciplina fallimentare di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è stata radicalmente modificata dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.

Gli obiettivi della riforma che si propone si sostanziano essenzialmente nella necessità di superare la contrapposizione fra tutela dei creditori e conservazione degli organismi produttivi. Le nuove regole devono offrire l'opportunità di contemperare nei limiti del possibile entrambe le esigenze, rifiutando sia le soluzioni che avviliscano le attese dei creditori sia quelle che trascurino interessi che gravitano a vario titolo attorno alla vita dell'impresa. Tanto più che queste posizioni si rivelano a volte assai meno confliggenti di quanto si possa in teoria supporre, costituendo la conservazione dell'impresa un valore anche per i creditori, i quali spesso proprio dalla conservazione di quel valore potranno sperare di conseguire un più congruo soddisfacimento del credito in sofferenza. Il giusto equilibrio deve peraltro essere ricercato attraverso il consenso dei creditori ogniqualvolta sia possibile evitare una procedura liquidatoria, e non essere ad essi imposto; sotto un altro profilo, l'intervento pubblicistico dell'autorità nell'ipotesi di commissariamento non per questo deve precludere la possibilità di avvalersi degli strumenti plurimi e flessibili di soluzione della crisi della grande impresa.

Il presente disegno di legge contiene una delega al Governo per la riforma della disci-

plina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Di seguito si illustrano i singoli princìpi e criteri direttivi di delega previsti al comma 4 dell'articolo 1.

La lettera *a)* prevede la riunificazione della disciplina della crisi delle grandi imprese in un solo atto normativo, con ciò contribuendo alla razionalizzazione delle fonti e pervenendo ad una chiarezza, anche procedurale, oggi minata dalla già evidenziata sovrapposizione di norme non sempre coerenti e coordinate tra loro.

La lettera *b)* equipara i percorsi di soluzione della crisi d'impresa; la *ratio* della riforma dev'essere rinvenuta nell'insegnamento derivante dalla prassi; al riguardo, non v'è chi non veda come l'obbligo, gravante sul commissario straordinario (articolo 4, comma 2, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39) di presentare in ogni caso un piano di ristrutturazione decorsi centottanta giorni dalla propria nomina (cosiddetto «tentativo obbligatorio di risanamento») non attribuisca rilievo al fatto che un percorso di risanamento *tout court* potrebbe essere precluso dalla natura stessa della patologia dell'impresa o addirittura dal peggioramento della situazione aziendale nonostante l'avvio della gestione commissariale. In ipotesi di questo genere si verifica la paradossale situazione per cui il commissario straordinario, a pena di revoca del proprio incarico, deve redigere e sottoscrivere un piano di ristrutturazione pur nella consapevolezza dell'impossibilità di pervenire al risanamento dell'impresa. Con il presente criterio di delega si consente al commissario anche un'immediata vendita di beni patrimoniali ancora fruttuosi, garantendo così maggiore elasticità al modello procedimentale.

Le lettere *c)*, *d)* ed *e)*, provvedono a rivedere la disciplina vigente in relazione alla nomina e ai criteri di individuazione e remunerazione dei commissari straordinari i quali attualmente svolgono doppi e tripli incarichi e vengono scelti con discrezionalità assoluta su diretta indicazione del Ministro dello sviluppo economico e il loro mandato è quasi un vitalizio. Eppure la responsabilità dei commissari non si limitano soltanto alla restituzione dei cespiti vantati dai creditori delle aziende in crisi, ma alla collettività. Il loro obiettivo deve essere solo uno: riportare *in bonis* le società nel più breve periodo e salvaguardare posti di lavoro. Basti pensare che i tavoli di crisi aperti al Ministero dello sviluppo economico sono oggi 150, con 180.000 lavoratori a rischio.

In principio fu adottato il citato decreto legislativo n. 270 del 1999 cosiddetto «Prodi-*bis*», il provvedimento del '98 – in quegli anni le cronache finanziarie raccontavano il *crac* Italcase-Bagaglino – con cui si aggiornava la legge Prodi del lontano 1979 alla luce della legislazione comunitaria. La norma, che riguarda imprese con più di duecento dipendenti, affida al commissario gli stessi poteri dei curatori fallimentari «ordinari», cioè la predisposizione di un piano d'impresa e l'avvio delle azioni di responsabilità nei confronti degli organi sociali. La nomina avviene soltanto dopo che il tribunale presso cui l'azienda ha portato i libri consideri percorribile la via del risanamento. In caso positivo, autorizza l'apertura della procedura e solo a quel punto interviene il Ministero dello sviluppo economico, che nomina un commissario, vigilato dal tribunale. A distanza di oltre dieci anni, dicono dal Ministero dello sviluppo economico, è ancora «in corso di definitiva predisposizione» il regolamento per la nomina dei commissari, i quali nel frattempo sono scelti sulla base dei requisiti previsti per i curatori fallimentari. In generale, la gestione dell'attivo della società è del Ministero, mentre il passivo spetta al tribunale.

Qualche anno dopo entra in vigore la legge Marzano (decreto–legge n. 347 del 2003), che prende il nome dal Ministro delle attività produttive del II governo Berlusconi. Tagliata su misura per Parmalat, si applica a

società con più di cinquecento dipendenti e 300 milioni di debiti. In questo caso, la procedura è gestita direttamente dal Ministero: ha quindi natura amministrativa e non giudiziaria. I poteri dei commissari sono più ampi rispetto alla Prodi-*bis*, e il controllo è del Governo. Il regolamento che delinea i requisiti dei commissari stavolta esiste, e prevede l'iscrizione da almeno cinque anni negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali che hanno esercitato, per eguale periodo, l'attività professionale, maturando una specifica competenza nel settore delle procedure concorsuali, ovvero della programmazione, ristrutturazione o risanamento aziendale, oppure laureati in discipline diverse, ma con almeno cinque anni di esperienza nella gestione delle insolvenze di grandi imprese, sia privatamente che su mandato pubblico.

Nei primi tre mesi del 2012 hanno portato i libri in tribunale trentatre aziende al giorno, per un totale di 3.000 società (dati Crif-Cribis D&B). Un dato sostanzialmente in linea con il primo trimestre 2011 (+ 0,4 per cento) ma drammaticamente in crescita rispetto al 36,6 per cento rispetto allo stesso periodo del 2009. A livello di domande di concordato preventivo (dati Cerved), il 2011 ha segnato 4 per cento rispetto ai dodici mesi precedenti (11.707 domande contro le 11.289 del 2010). Numeri che spiegano da soli quanto sia delicato il compito che tocca a chi deve tanto valorizzare gli attivi della società sul mercato quanto muovere azioni di responsabilità ad amministratori e sindaci. Il tutto nel più breve tempo possibile. Nell'80 per cento dei casi la figura professionale a cui ci si affida è quella del commercialista. Una volta si diceva che il curatore fallimentare doveva essere anzitutto un buon venditore. In realtà la materia è talmente complessa che bisogna conoscere il diritto del lavoro, il diritto tributario e d'impresa. Oggi soltanto gli studi con *staff* molto grandi e quindi molte risorse sono in grado di gestire le procedure.

La riforma della materia, che come abbiamo detto risale al 2006, ha cambiato i connotati della figura del curatore fallimentare. Se prima il suo compito si svolgeva sotto la direzione del giudice delegato, ora è passato sotto la vigilanza del giudice delegato e del comitato dei creditori, organo al quale i curatori devono fare rapporto ogni sei mesi e da cui passa l'autorizzazione di tutti gli atti che riguardano l'amministrazione straordinaria. Secondo una ricerca condotta da Assonime, però, il comitato si costituisce soltanto nel 50 per cento dei casi. Il curatore *post* riforma, inoltre, è chiamato a stilare un progetto di stato passivo e un programma di liquidazione degli attivi, che passa per il via libera del giudice una volta acquisito il parere favorevole del comitato dei creditori, quando c'è.

C'è poi la questione non secondaria delle rendite di posizione. Soprattutto quando a gestire le crisi è il Ministero dello sviluppo economico, che all'inizio del 2012 aveva ben 230 tavoli aperti sulle imprese in amministrazione straordinaria, da Termini Imerese a Fincantieri fino a Irisbus. La problematicità si sviluppa presso il Ministero dello sviluppo economico, dove c'è una discrezionalità assoluta nella nomina degli amministratori. Nomine che molto spesso sono di carattere clientelare. Ne consegue che i salvataggi sono prossimi allo zero e i commissari sempre gli stessi, e il grosso delle somme recuperate se ne va in parcelle.

Se la retribuzione di un curatore fallimentare è stabilita in percentuale sui cespiti recuperati – la legge del 2006 prevede che da essi vadano decurtate le spese di consulenza affidata a terzi – manca però un incentivo dal punto di vista temporale. Secondo un'indagine dello scorso aprile curato da Assonime, le percentuali di recupero *ante* riforma si assestavano soltanto all'8 per cento, mentre ora sui procedimenti già chiusi il dato medio sarebbe addirittura inferiore.

Per porre rimedio alle anomalie citate in riferimento ai commissari straordinari, sulla

base della legislazione vigente, si propone di rivedere i criteri di nomina del commissario straordinario, anche in base al criterio della vicinanza territoriale, affidandone la nomina ai giudici territorialmente competenti invece che al Ministero dello sviluppo economico e introducendo la figura del commissario *manager* con competenze economiche e industriali, affiancando ad esso un professionista tecnico-giuridico con esperienza di diritto e procedura fallimentare e competenze specifiche in materia di contabilità aziendale da scegliere nell'ambito di un apposito elenco di professionisti, tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, aventi requisiti precisi e stringenti d'eleggibilità.

Si prevedono altresì, alla lettera *d)*, in materia di attribuzione da parte dei commissari straordinari di incarichi di collaborazione e consulenza professionale o di delega a terzi di funzioni proprie prevedendo altresì limiti temporali al mandato del commissario straordinario confermando altresì la previsione normativa di cui all'articolo 1, comma 498, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in riferimento alla decadenza automatica dei commissari straordinari.

Infine, alla lettera *e)* vengono fissati criteri stringenti per il calcolo dei compensi dei commissari straordinari, in particolare, si prevede che, in ogni caso, il compenso dei curatori fallimentari deve essere parametrato in modo inversamente proporzionale al tempo impiegato per concludere la procedura e comunque il calcolo della quota di compenso deve essere eseguito a valere sull'attivo realizzato, al netto dei costi della procedura.

La lettera *f)* prevede che, ai fini di una maggiore razionalità della procedura, il commissario straordinario abbia la possibilità di valutare il piano proposto dall'impresa, se del caso proponendo le necessarie modifiche o integrazioni ovvero presentandone uno da lui redatto e alternativo da sottoporre all'approvazione ministeriale.

La lettera *g)* prevede espressamente che il risanamento possa essere perseguito anche attraverso l'affitto di beni, di aziende o di rami aziendali.

La lettera *h)* disciplina le ipotesi nelle quali il superamento della crisi potrebbe richiedere termini superiori al biennio per l'attuazione del piano di ristrutturazione o di cessione dei complessi aziendali e prevede una proroga dei tempi del loro svolgimento.

La lettera *i)* prevede che nel piano predisposto dal commissario siano indicati i requisiti soggettivi minimi (in termini di solidità patrimoniale, vocazione industriale eccetera) dei possibili assuntori e siano definiti, almeno per grandi linee, la procedura di selezione dei possibili assuntori, nonché i livelli minimi di soddisfazione delle diverse categorie dei creditori.

La lettera *l)* disciplina l'ipotesi che l'assuntore sia individuato successivamente all'approvazione del piano predisposto dal commissario straordinario o alla presentazione dell'istanza di concordato, così eliminando le attuali rigidità del sistema che, imponendo la previa individuazione, non facilitano il ricorso a tale strumento.

La lettera *m)* prevede il coordinamento dell'esercizio delle azioni revocatorie fallimentari con le fattispecie di risanamento mediante ristrutturazione economica e finanziaria.

La lettera *n)*, nella prospettiva di agevolare il superamento della crisi, consente il ricorso a ristrutturazioni di debito finanziate con il fondo di cui all'articolo 23, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, previa approvazione del Ministero dello sviluppo economico.

La lettera *o)* pone a carico del legislatore delegato il compito di individuare adeguate forme di tutela giurisdizionale dei creditori e dei terzi interessati, compatibili con le esigenze di celerità della procedura.

La lettera *p)*, infine, concerne la disciplina transitoria per le procedure in corso alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal comma 1.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 4, uno o più decreti legislativi recanti la riforma organica della disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, comprese le disposizioni per il salvataggio delle imprese che esercitano servizi pubblici di interesse economico essenziale, al fine di armonizzarne le disposizioni, di semplificarne le procedure e di assicurare la continuità aziendale e la salvaguardia dei posti di lavoro nel rispetto della tutela del credito e della concorrenza. La riforma, in coerenza con la normativa comunitaria e in conformità ai princìpi e criteri direttivi di cui al comma 4, realizza il necessario coordinamento, anche formale, con le altre disposizioni vigenti.

2. I decreti legislativi previsti dal comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee, e sono successivamente trasmessi alle Camere, al fine dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine

previsto dal comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

3. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere emanati uno o più decreti legislativi correttivi e integrativi con il rispetto del procedimento di cui al comma 2.

4. Nell'attuazione della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) unificare le procedure previste dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e dal decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, individuando quale provvedimento iniziale della procedura il decreto di ammissione alla medesima da parte del Ministro dello sviluppo economico;

b) ridefinire il contenuto della domanda di ammissione alla procedura, prevedendo per l'impresa la possibilità di presentare un piano che possa prevedere, anche cumulativamente, la ristrutturazione, la cessione e l'affitto del patrimonio aziendale;

c) rivedere i criteri di nomina del commissario straordinario, anche in base al criterio della vicinanza territoriale, affidandone la nomina ai giudici territori al mente competenti invece che al Ministero dello sviluppo economico e introducendo la figura del commissario *manager* con competenze economiche e industriali, affiancando ad esso un professionista tecnico-giuridico con esperienza di diritto e procedura fallimentare e competenze specifiche in materia di contabilità aziendale da scegliere nell'ambito di un apposito elenco di professionisti, tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, aventi requisiti precisi e stringenti d'eleggibilità e scelto secondo criteri di professionalità e di competenza, tra:

1) persone iscritte da almeno cinque anni negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti com-

merciali che hanno esercitato, per eguale periodo, l'attività professionale, maturando una specifica competenza nel settore delle procedure concorsuali, ovvero della programmazione, ristrutturazione o risanamento aziendale;

2) persone in possesso di diploma di laurea in materie giuridiche, economiche o ingegneristiche o tecnico-scientifiche, o materie equipollenti, ovvero del diploma di ragioniere e perito commerciale, che hanno maturato una esperienza complessiva di almeno cinque anni nell'esercizio di:

2.1 funzioni di amministrazione o di direzione presso imprese pubbliche o private aventi dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente;

2.2 funzioni dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni aventi attinenza con il settore di attività dell'impresa insolvente e che comportano la gestione di rilevanti risorse economico- finanziarie;

2.3 funzioni di curatore, commissario giudiziale, commissario liquidatore o commissario straordinario di procedure concorsuali che hanno comportato, a norma della legislazione vigente sulla disciplina delle procedure concorsuali, nonché dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, e degli articoli 19 e 40 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, la gestione di imprese di dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente;

d) prevedere restrizioni in materia di attribuzione da parte dei commissari straordinari di incarichi di collaborazione e consulenza professionale o di delega a terzi di funzioni proprie prevedendo altresì limiti temporali al mandato del commissario straordinario confermando altresì la previsione normativa di cui all'articolo 1, comma 498, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in riferimento alla decadenza automatica dei commissari straordinari, fatta salva una espressa conferma;

e) fissare criteri stringenti per il calcolo dei compensi dei commissari straordinari tra cui:

1) l'applicazione del regolamento relativo ai compensi dei curatori fallimentari, con decurtazione del 30 per cento;

2) in ogni caso il calcolo del compenso dei curatori fallimentari deve essere parametrato in modo inversamente proporzionale al tempo impiegato per concludere la procedura e comunque il calcolo della quota di compenso deve essere eseguito a valere sull'attivo realizzato, al netto dei costi della procedura;

3) preventiva determinazione dei parametri di calcolo sulla base di criteri di economicità, efficacia ed efficienza della procedura al fine di ridurre la discrezionalità amministrativa all'atto della liquidazione;

f) prevedere che il commissario straordinario debba valutare il piano di cui alla lettera *b),* proponendo modifiche e integrazioni, ovvero presentando egli stesso un piano da sottoporre, in alternativa a quello dell'impresa, all'approvazione del Ministro dello sviluppo economico;

g) prevedere espressamente, tra le operazioni autorizzabili per favorire il risanamento, l'affitto di beni, di aziende o di rami aziendali;

h) prevedere che la durata del piano possa essere determinata da uno a due anni in funzione della complessità della procedura e che possa essere prorogata fino ad un massimo di un ulteriore anno in caso di eccezionali esigenze sopravvenute;

i) prevedere che nel piano predisposto dal commissario straordinario ai sensi della lettera *f)* siano indicati il profilo dell'eventuale assuntore e i livelli minimi di soddisfacimento dei creditori;

l) prevedere che l'individuazione dell'eventuale assuntore delle attività delle imprese possa avvenire anche nel corso dell'esecuzione del piano ovvero successivamente al deposito dell'istanza di concordato e che

possano essere contemplate limitazioni nell'assunzione dei debiti;

m) coordinare l'esercizio delle azioni revocatorie fallimentari con le fattispecie di risanamento mediante ristrutturazione economica e finanziaria;

n) prevedere la possibilità di concludere accordi di ristrutturazione approvati dal Ministero dello sviluppo economico nei casi di ricorso al beneficio del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 23, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134;

o) prevedere adeguate forme di tutela giurisdizionale dei creditori e dei terzi interessati, compatibili con le esigenze di celerità della procedura;

p) prevedere una disciplina transitoria per le procedure in corso alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1.

5. Dai decreti legislativi di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.

€ 1,00